

El discreto éxito de la Europa de la Defensa

[Charles Grant](#)

A pesar del enfrentamiento en el corazón de la Unión Europea sobre la guerra de Irak, del gran desinterés de los ciudadanos europeos mostrado en las elecciones europeas de junio y de que la UE sigue creciendo menos que EE UU, un aspecto de la Unión avanza, sigilosamente, a toda marcha. Aunque casi no se percibe, la Europa de la defensa es casi una realidad.



No puede decirse que el periodo actual sea precisamente una de las épocas doradas de la Unión Europea. La guerra de Irak dividió la Unión Europea en dos, casi todas las economías europeas siguen comportándose peor que la de EE UU y las normas fiscales del Pacto de Crecimiento y Estabilidad han quedado desacreditadas. Mientras tanto, parece poco probable que los 25 Estados miembros vayan a ratificar el nuevo Tratado Constitucional, una aprobación necesaria para que se convierta en ley. Es verdad que la Unión ha conseguido llevar a cabo su reciente ampliación de forma satisfactoria. Pero las elecciones de junio al Parlamento Europeo enseñan, entre otras cosas, que muchos votantes ven la UE con una mezcla de indiferencia y hostilidad.

Sin embargo, hay un aspecto crucial en el que la política de la Unión sí ha progresado. Sin que la gente se haya dado demasiada cuenta, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), concebida por Jacques Chirac y Tony Blair durante la reunión que celebraron en Saint Malo (Francia) en diciembre de 1998, se está haciendo realidad. Es más, el nuevo Tratado Constitucional refleja el empuje creciente de la defensa europea. Uno de sus artículos compromete a los Estados miembros a "ofrecer ayuda y asistencia" si otro "es víctima de una agresión armada contra su territorio". A Washington no le agradó este artículo por miedo a que pudiera convertir la UE en una organización de defensa colectiva que rivalizase con la OTAN. Los británicos aseguraron a los estadounidenses que era más simbolismo político que un intento

de competir con la Alianza. Otro artículo, no tan polémico, obliga a los Estados miembros a ayudarse en caso de atentado terrorista.

El Tratado Constitucional contiene asimismo una disposición que permitiría a un grupo de Estados miembros instaurar una "cooperación estructurada" en el ámbito de la defensa, es decir, una vanguardia dedicada a desarrollar los instrumentos necesarios para la guerra, no para el mantenimiento de la paz. Se incluye un protocolo que establece, como criterio para formar parte de dicho grupo, tener unidades de combate que puedan ser desplegadas en un plazo de 5 a 30 días. Otro artículo establece que la Unión debe crear un "organismo europeo de armamentos, investigación y capacidades militares". Es un avance significativo. Hasta ahora, varios países, entre ellos el Reino Unido, se habían opuesto a que la UE desempeñara un papel sustancial en la cooperación en materia de armamento.

Si la Constitución no llega nunca a entrar en vigor, estos artículos relativos a la defensa no tendrán ningún valor, igual que el resto. Aun así, en la práctica, el fracaso del tratado no sería un gran impedimento para que avance la cooperación estructurada en el terreno de la defensa, porque los Estados miembros ya están intentando aplicar la idea mediante sus esfuerzos para crear "grupos de combate", fuerzas de reacción rápida que la UE podría enviar a una zona de conflicto a petición de Naciones Unidas. Los criterios para participar en los grupos de combate siguen las directrices establecidas en el tratado, y, ocurra lo que ocurra con éste, la Unión se compromete a mantenerlos. Tampoco afectará la suerte del tratado a la nueva Agencia Europea de Defensa (AED), que se creó formalmente mediante una decisión de los ministros de Exteriores de la UE en junio. Al principio, no hará mucho más que coordinar el trabajo de los organismos de la Unión ya existentes, pero, a largo plazo, podría contribuir a coordinar el gasto de I+D, presionar a los gobiernos para que mejoren su capacidad militar y promover un mercado común de armamentos en Europa.

Lo más destacable de la defensa europea es que, a pesar de las dificultades conocidas –las disputas sobre Irak, los puntos de vista opuestos entre los Estados miembros sobre la idea misma de la guerra, la reducción de los presupuestos de defensa y la falta de un mercado europeo de armamento–, sigue avanzando. Y el motor no es ningún idealismo sensiblero sobre la

necesidad de fomentar la integración europea. Lo que impulsa el desarrollo de la política europea exterior y de defensa es que los gobiernos de la UE reconocen que se enfrentan a muchos retos comunes; y la OTAN, por sí sola, no puede responder a todos.

Saben que necesitan ser capaces de contener el arco de inestabilidad existente a lo largo de las fronteras este, sureste y sur de la Unión, y de intervenir cuando se producen terribles catástrofes humanas en esos lugares, sobre todo en África subsahariana, que Estados Unidos tiende a evitar. Además, deben afrontar la amenaza creciente de las armas biológicas, químicas, radiológicas y nucleares.

Existe el consenso general de que la UE debe coordinar mejor sus políticas y las de sus Estados miembros en relación con países que pueden convertirse en focos de terrorismo, inestabilidad y armas de destrucción masiva. Como reconoce la *Estrategia Europea de Seguridad*, aprobada en diciembre pasado, las instituciones y los gobiernos de la Unión no han aunado, en general, sus políticas de comercio, ayuda, desarrollo, inmigración y antiterrorismo. Una posible ventaja de la UE –a diferencia de la OTAN, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o el Banco Mundial– es que puede apelar a un amplio espectro de recursos de *poder blando y duro*. Puede calibrar sus diversas políticas para impedir que estalle la guerra en una zona problemática (lo logró en Macedonia, en el verano de 2001, la labor diplomática llevada a cabo por Javier Solana, de la UE, y George Robertson, de la OTAN; el resultado fue un acuerdo político que evitó el conflicto). Ahora bien, si estalla la guerra, la UE tiene que poder enviar fuerzas de reacción rápida para poner fin al conflicto y, después, proporcionar tropas para la pacificación y demás personal esencial, como policías, ingenieros y jueces, con el fin de reconstruir el país.

Europa no puede cumplir estos objetivos sin una política exterior común más eficaz. Y uno de sus elementos tiene que ser una política de defensa coherente. Como dice la *Estrategia Europea de Seguridad*, "necesitamos desarrollar una cultura estratégica que fomente la intervención inmediata, rápida y, cuando sea necesario, enérgica".



AVANCES DESDE SAINT MALO

Los progresos de la UE en los cinco años y medio transcurridos desde Saint Malo son notables. Ha organizado misiones de mantenimiento del orden en Bosnia y Macedonia, una misión de pacificación en Macedonia con el respaldo de la OTAN y una intervención militar autónoma en Congo. Es muy probable que, cuando termine 2004, la UE tenga 7.000 personas encargadas de mantener la paz en Bosnia.

Progresos institucionales | La UE cuenta ahora con un Comité Político y de Seguridad formado por altos diplomáticos de los Estados miembros y responsable, entre otras cosas, de administrar las misiones de la PESD; un Comité Militar compuesto por altos oficiales y miembros militares adscritos de forma permanente, que asesora al Consejo de Ministros; un embrión de unidad de planeamiento civil y militar, que ayudará a coordinar los recursos militares y no militares durante las misiones autónomas de la Unión; el organismo encargado de administrar el proyecto OCCAR (Organización Conjunta de Cooperación de Armamento), que reúne a los cuatro Estados miembros con las mayores industrias de defensa y les permite llevar a cabo proyectos multinacionales de equipamiento con más eficacia que en el pasado, y la incipiente AED.

Es muy probable que cuando termine 2004 la Unión Europea tenga 7.000 personas encargadas de mantener la paz en Bosnia

Por supuesto, es más importante que los gobiernos de la UE se centren en mejorar los conocimientos y el equipamiento de sus Fuerzas Armadas que en crear nuevas instituciones. Pero éstas también resultan útiles,

porque agrupan a oficiales y funcionarios de los diversos Estados miembros y les permiten intercambiar puntos de vista. A largo plazo pueden ayudar a construir una cultura estratégica verdaderamente común. Común, que no quiere decir que algunos países tengan que rebajar sus criterios. Al contrario, las instituciones deben facilitar el traspaso de conocimientos de los países más capacitados a los que lo están menos, y además permiten que los mandos de los ejércitos nacionales se sientan estimulados por sus homólogos. Por ejemplo, los modelos de Gran Bretaña y Francia han influido mucho en el reciente plan alemán para aumentar el número de soldados disponibles para intervenciones en el extranjero.

Soldados desplegados | Los alemanes no son los únicos en plena reforma militar. Francia y España, entre otros, han introducido el ejército exclusivamente profesional; Italia lo tendrá en 2005. Los ministerios de Defensa de Europa se han propuesto suministrar tropas de élite para la fuerza de intervención de la OTAN y los grupos de combate de la UE, ambos teóricamente preparados para reaccionar de forma inmediata. Estas dos formaciones se desarrollarán en un clima de mutuo fortalecimiento, a veces utilizando las mismas unidades, e incrementarán el número total de soldados disponibles para misiones de combate importantes. Pocos en Europa –y muchos menos en EE UU– se han dado cuenta de que el número de soldados europeos enviados fuera de la UE y de la OTAN se ha duplicado, aproximadamente, en los 10 últimos años. En 2003, los entonces 15 Estados de la UE tenían unos 60.000 soldados sobre el terreno, exactamente el número que la Unión se había comprometido a poder desplegar en el "objetivo principal" aprobado en diciembre de 1999. Si se incluyen los 10 países que se incorporaron a la Unión en mayo, más los demás países europeos miembros de la OTAN, la cifra asciende a 70.000 soldados en 2003.

Armamento | Los europeos han puesto en servicio nuevos sistemas de armas, aunque algunos de ellos, hay que reconocer, seguramente no compensan el elevado coste. El Eurofighter es un interceptor muy eficaz, pero los aviones rusos para los que fue diseñado ya no son una amenaza. Más útiles serán el avión de transporte A-400M que están construyendo siete países y el misil de crucero aire-tierra Storm Shadow, francobritánico, que ya ha entrado en servicio y tendrá más

precisión que los Tomahawk estadounidenses. Gran Bretaña, Finlandia, Francia y Suecia han hecho grandes inversiones en nuevos equipos de telecomunicación para sus fuerzas de tierra. Varios países están desarrollando vehículos aéreos no tripulados.

Fuerzas civiles | El progreso de la PESD no sólo depende de las tropas y el material; también de la capacidad en el sector civil. En 2001 los dirigentes de la UE aprobaron una serie de objetivos civiles, como la capacidad de enviar 5.000 agentes de policía, 1.000 de los cuales estarían disponibles en un plazo de 30 días; 200 funcionarios legales, para ayudar a la policía en los procedimientos de justicia penal; un equipo de expertos en tareas de administración civil, y 200 miembros de equipos de intervención especializados en catástrofes. Los objetivos se han cumplido gracias a las aportaciones voluntarias de los Estados.

En junio de 2004, la UE desplegó su primer grupo de expertos legales bajo los auspicios de la PESD, un equipo que se envió a Georgia para ayudar a realizar la reforma judicial y en la lucha contra la corrupción. Estos expertos no sólo están a disposición de la UE, sino también de la ONU y la OSCE.



LOS TRES GRANDES

Uno de los factores que ha hecho que la política de defensa de la Unión

haya progresado es que los tres grandes (Gran Bretaña, Francia y Alemania) han considerado importante el proyecto y se han comprometido a que saliera adelante. Desde Saint Malo, los pasos son siempre similares: Gran Bretaña y Francia discuten sobre una nueva iniciativa y se ponen de acuerdo sobre los detalles; Alemania presta su apoyo, los demás Estados se suman y, al final, después de mucho refunfuñar por parte de los estadounidenses, los británicos les convencen para que toleren el cambio. Esta cooperación trilateral sobrevivió por los pelos a las disputas creadas por la guerra de Irak.

En abril de 2003, cuando las relaciones entre Londres, por un lado, y Berlín y París, por otro, estaban en su punto más bajo, los dirigentes de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo se reunieron en Bruselas. Anunciaron planes para crear una organización de defensa en la que habría un "núcleo central" de miembros de la UE y un equipo permanente de estrategias militares en Tervuren, cerca de la capital belga. La cumbre, celebrada en medio de la diplomacia envenenada que rodeó a la guerra de Irak, estuvo a punto de acabar con la PESD: la iniciativa parecía confirmar los peores temores de las autoridades británicas y estadounidenses, es decir, que la máxima ambición de Francia era crear un club de defensa que excluyera a los anglosajones y a los europeos del Este, además de restar poder a la OTAN.

En el verano, el presidente Chirac y el canciller Schröder dieron marcha atrás en su firme actitud antianglosajona. Vieron que la gran mayoría de los gobiernos de la UE eran hostiles a la iniciativa de Tervuren. Los Ejecutivos francés y alemán llegaron a la conclusión de que su alianza, por sí sola, no bastaba para construir una política europea exterior y de defensa verdaderamente eficaz. Necesitaban también a los británicos. Tony Blair también varió su posición. Se dio cuenta de que su apasionado apoyo a la política exterior de George Bush le había costado amigos en Europa. Necesitaba mostrar a los gobiernos de la UE que, a pesar de Irak, era un europeo convencido. ¿Qué mejor forma que reafirmar su compromiso con la defensa de Europa, un área en el que la experiencia de los británicos hacía de ellos líderes naturales?

La consecuencia de estos cambios fue la cumbre trilateral celebrada en Berlín en septiembre de 2003. Blair, Chirac y Schröder entablaron serias discusiones sobre tres aspectos controvertidos de la defensa europea: la cuestión

de un equipo de estrategia de la UE, la cláusula de defensa mutua en la Constitución y la cláusula de "cooperación estructurada" en ese mismo documento. En noviembre, los tres gobiernos habían llegado ya a acuerdos sobre estos aspectos, y los demás gobiernos de la UE se sumaron en diciembre. Con cierta dificultad, Blair convenció a la Administración Bush de que aceptara estos acuerdos.

Lo mismo ocurrió a principios de 2004, con la propuesta francobritánica sobre grupos de combate de la UE. Alemania la apoyó en la cumbre trilateral de Berlín en marzo y, en abril, los demás gobiernos respaldaron el plan para que la UE tuviera nueve grupos de combate despegables de aquí a 2007. La cooperación entre los tres grandes seguirá siendo una condición indispensable para que avance la defensa europea por dos motivos principales. Uno, que cada uno representa una tendencia muy distinta: los británicos son firmemente atlantistas, los franceses subrayan la necesidad de que Europa sea capaz de actuar de forma autónoma y los alemanes son los más reacios a enviar tropas o emplear la fuerza. Por tanto, si los tres logran un acuerdo sobre una política o acción, hay muchas posibilidades de que la mayoría de los demás Estados se sumen. El otro motivo es que los tres grandes tienen los medios necesarios para actuar. Entre los tres gastan aproximadamente las tres cuartas partes de la suma dedicada por los gobiernos de la UE a adquisiciones, y tres cuartas partes de la inversión total en I+D militar. Poseen, asimismo, alrededor de tres cuartas partes de la industria europea de defensa. Y, aunque es difícil fijar una cifra exacta, proporcionan la inmensa mayoría de las tropas capaces de actuar fuera de las fronteras de la UE en misiones de paz o combate.



LA DEFENSA DEL FUTURO

En las próximas décadas, es poco probable que haya un gran incremento en los presupuestos europeos de defensa. No obstante, Europa dispondrá de tropas más utilizables y mejor equipadas, gracias al progreso que supondrá la conversión de los ejércitos formados por reclutas, pensados para la defensa territorial, en fuerzas profesionales, más pequeñas, capaces de actuar en otros países.

Los países europeos más pequeños, conscientes de que no van a librar guerras por su cuenta, se especializarán en funciones militares que puedan resultar útiles para la UE o la OTAN. Por ejemplo, determinados países podrían dedicarse a la eliminación de minas, la guerra antisubmarinos, los hospitales de campaña, la obstrucción de radares enemigos, la defensa de las tropas contra misiles hostiles y la protección contra armas químicas y biológicas, entre otros aspectos. En Dinamarca ya se habla de dejar la fuerza aérea a otros países para invertir más en Tierra y Marina. También es posible que los países pequeños se agrupen para constituir fuerzas multilaterales. Tendrán que hacerlo si quieren suministrar unidades del tamaño necesario para participar en misiones de la UE y la OTAN. Las fuerzas multinacionales serán más fáciles de crear porque el inglés será la *lingua franca* indiscutible de las operaciones militares.

Será más frecuente compartir el material militar y las funciones

auxiliares. La decisión de la OTAN, en abril, de establecer una flota común de aviones para "vigilancia aérea del terreno" –una flota que también estaría a disposición de la UE– servirá de modelo. Seguramente, los gobiernos estarán más dispuestos a compartir las tareas militares menos delicadas. No habrá un escuadrón de combate multinacional, pero sí puede existir una organización multinacional que entrene a los pilotos. De aquí a unos años, es posible que los gobiernos de la UE cedan sus aviones de transporte a una reserva común que respondería a solicitudes de la ONU, la OTAN o la UE, aunque cada Estado miembro tendría libertad para retirar sus aparatos si las necesidades nacionales así lo exigieran. Es posible que los países que compren el avión de transporte A-400M creen una organización única encargada de su mantenimiento.

Las burocracias nacionales de defensa se resistirán a compartir los recursos, porque les obligará a alterar su forma de trabajar y aceptar pérdidas de puestos de trabajo. Algunos generales y políticos se quejarán de tener que confiar en extranjeros. Pero los ministerios de Hacienda comprenderán que compartir los recursos permite sacar más rendimiento a una inversión determinada, de modo que apoyarán la propuesta.

Si el Tratado Constitucional entra alguna vez en vigor, la Unión estará mejor preparada para combinar las políticas y los instrumentos necesarios para afrontar las crisis de seguridad. El nuevo ministro de Exteriores de la UE podrá utilizar los recursos del Consejo de Ministros y la Comisión, hasta ahora separados en distintos pilares de la burocracia comunitaria. Su trabajo consistirá en coordinar la política exterior, la política comercial, la ayuda económica, la ayuda humanitaria, el análisis de la información y el despliegue de tropas. Dentro de unos años podrá pedir a los Estados miembros que no sólo envíen 5.000 policías sino, además, una fuerza de 5.000 guardias armados capaces de actuar en situaciones más duras (los Gobiernos francés e italiano ya han hablado sobre la creación de una fuerza de este tipo). Se tratará de hombres y mujeres adscritos normalmente a unidades nacionales de policía o Guardia Civil, pero inmediatamente disponibles para misiones de la UE.

La Unión desarrollará también una "fuerza civil de reacción rápida", formada por profesionales cualificados

entre los que habrá jueces, fiscales, médicos, enfermeros, expertos en aduanas, trabajadores humanitarios, ingenieros de aguas e ingenieros eléctricos, todos señalados como listos para volar a una zona de conflicto con sólo unas semanas de aviso.

El resultado de toda la cooperación militar dentro de la UE (y la OTAN) será la transmisión de conocimientos de los Estados más adelantados de la Unión a los menos preparados, que se verá facilitada con la creación de una Academia Europea de Oficiales.

Más ejércitos nacionales adoptarán la mentalidad, formación y equipamiento apropiados para realizar acciones bélicas de alta intensidad como las que dominan Francia y Gran Bretaña. La diferencia entre las fuerzas europeas más capacitadas y las menos capacitadas seguirá siendo grande, pero menos que ahora. No existirá un directorio formal de países grandes que dirija las operaciones militares de la UE. Los Estados que proporcionen el mayor número de tropas, mejor equipadas y más capacitadas para asumir las misiones más difíciles, serán inevitablemente los que vayan ocupando los principales puestos de mando.

En los próximos años, los intereses de los Estados de la UE en política exterior tienen más probabilidades de converger que de divergir. Por ello, será natural que aumenten la cooperación en operaciones militares. Pese al escepticismo que suele mostrar la opinión pública respecto a gran parte de lo que hace la Unión, se espera que presente muchas objeciones a las misiones militares de la Unión. Los sondeos muestran que el público valora mucho más la participación de la UE en defensa que en casi todas las demás áreas. Según el Eurobarómetro de febrero, el 70% de los ciudadanos de la Unión apoya una política común de defensa y seguridad, y el 19%, no; y en todos los Estados hay una mayoría a favor del principio de esa política, incluso en Gran Bretaña. Ocurra lo que ocurra con la nueva Constitución, la UE asumirá un papel más importante en los aspectos de defensa.

[¿Algo más?]

Charles Grant es autor de 'Reviving European defence co-operation', (*NATO Review*, invierno 2003) y 'Big three join forces on defence' (*e-sharp*, marzo 2004). El Centre for European Reform (CER) (www.cer.org.uk), que él dirige, ha publicado varios artículos relacionados con la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). En el más reciente *A European Way to War* (Steven Everts, Lawrence Freedman, Charles Grant, François Heisbourg, Daniel Keohane y Michael O'Hanlon), diferencia las ideas de la guerra que tienen EE UU y Europa. Los documentos básicos del desarrollo de la PESD han sido recogidos en varios tomos publicados por el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (www.iss.eu.org), que también tiene interesantes monografías en esta materia. El nuevo Tratado Constitucional de la UE y el texto de la *Estrategia Europea de Seguridad* aprobada en el Consejo Europeo en diciembre, están disponibles en la página de la UE (ue.eu.int). Arena (Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-State, www.arena.uio.no) tiene estudios de gran interés sobre la Política Exterior y de Seguridad Común, como los de Helen Sjursen o Jozef Batora, de la Universidad de Oslo. *Survival*, la revista del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Londres, aborda regularmente esta cuestión. En su número de invierno 2003-2004, Mette Eilstrup Sangiovanni argumenta por qué una política común de seguridad y defensa va en detrimento de Europa, y Bastian Giegerich y William Wallace abordan el asunto en 'Not such a soft power: the external deployment of European armed forces' (verano 2004). Consúltense también 'Every cloud... ESDP after Iraq', de Anand Menon, en *International Affairs* (Londres, julio 2004). El senador Lluís María de Puig, ex presidente de la Asamblea de la UEO, escribió una aportación de interés: Europa contra la guerra. *Europa como instrumento de paz en un mundo multipolar* (Editorial Mediterrànea, Barcelona, 2002).

#####

Fecha de creación

11 septiembre, 2007