

LA EUROPA DE LA DEFENSA Y EL DESEQUILIBRIO CONSENTIDO

José María FERNÁNDEZ DE LA PUENTE MILLÁN



A Operación EUNAVFOR-ATALANTA, destinada a combatir la piratería en el golfo de Adén, ya tiene su página reservada en la Historia. El esfuerzo español ha sido determinante para su puesta en marcha, sobre todo después del secuestro del atunero vasco *Playa de Bakio*. Sin embargo, ha sido Francia quien ha puesto toda la carne en el asador. El pasado mes de junio de 2008 tuve la oportunidad de seguir en directo el discurso pronunciado por el presidente Sarkozy sobre defensa y seguridad nacional, con ocasión de la presentación de un nuevo Libro Blanco. Sólo le faltaban dos semanas para hacerse cargo de la presidencia europea, y a sus nuevos proyectos internacionales no les faltaba ambición: impulsar la Europa de la defensa y europeizar la OTAN. Ahí es nada.

Durante su intervención, Sarkozy afirmó textualmente que «...la presidencia francesa será la primera etapa de un verdadero relanzamiento de la defensa europea». Y es que el presidente de la *République Française* es un defensor acérrimo de una Europa de la defensa totalmente autónoma, o lo que es lo mismo, sin que los Estados Unidos desempeñen constantemente el papel de hermano mayor. Dicho y hecho. La operación EUNAVFOR está considerada como la primera operación naval europea autónoma, y además la primera operación mandada por un británico en el marco de la Europa de la defensa, el vicealmirante Philip Jones. Todo un órdago a la grande de la Administración francesa, que confirmó públicamente el ministro francés de Defensa: «El Reino Unido es una gran potencia militar y es de un simbolismo magnífico que esta operación sea comandada por un oficial británico y desde el cuartel general británico de Northwood, pues la Europa de la defensa no ha sido siempre una prioridad de Londres».



El presidente de la República francesa Nicolás Sarkozy, el 17 de junio de 2008, durante la presentación del nuevo *Libro Blanco* y de los grandes hitos de la defensa y seguridad nacionales. Lo más destacable fue la reducción de efectivos en 40.000 hombres, reimpulsar una Europa militarmente autónoma y un posible regreso a la estructura militar de la OTAN. (Fuente: www.defense.gouv.fr).

Al mismo tiempo, la Operación ATALANTA puede ser la llave que le permitirá acometer el segundo de sus hitos formulados. Partiendo de la base de que la Organización del Tratado del Atlántico Norte encierra de por sí una alianza entre naciones europeas, para Nicolás Sarkozy europeizar aún más la OTAN requiere primero afianzar la Europa de la defensa. Como no podía ser de otra forma, para nuestros vecinos del norte nada se puede considerar verdaderamente europeo sin la participación activa del país galo, incluida la Alianza Atlántica. De ahí que el regreso del hijo pródigo a la estructura militar «otaniana» está ya ahí. Eso sí, siempre y cuando el resto de miembros respetemos sus condiciones, que casualmente son las mismas que estableció el general De Gaulle y que

forzaron su salida en 1966: por encima de cualquier articulado, Francia siempre conservará la libertad de decidir el envío de tropas a una operación, y en tiempo de paz no situará de forma permanente contingente militar alguno bajo mando de la OTAN. De una forma u otra, dentro o fuera, resulta difícil aventurar si este sentimiento ultraeuropeo de «Sarkó» es por convencimiento o por obligación. No olvidemos que Francia lleva años quejándose amargamente de no contar con oficiales generales en los escalones más altos de la OTAN. A lo que británicos y estadounidenses aducen que, por mucho que colabore económicamente, donde no hay soldados no hacen falta generales.

Lo cierto es que, al cumplirse el 60 aniversario de la Alianza, la relación OTAN-UE está en punto muerto. La necesidad de seguridad que tienen los Estados Unidos en aguas del Cuerno de África es mayor y más antigua que la que pueda tener la UE. La V Flota lleva años en la zona protegiendo sus intereses y durante los últimos seis años navegan permanentemente las unidades navales de la *Combined Joint Task Force-Horn of Africa* (CJTF-HOA). La OTAN ha enviado unidades navales pertenecientes a sus fuerzas permanentes



El vicealmirante Philip Greene de la Armada norteamericana está al mando de la *Combined Joint Task Force-Horn of Africa* (CJTF-HOA). Su misión es proporcionar seguridad al tráfico marítimo, así como contribuir a alcanzar la estabilidad en esa región del planeta.

(Fuente [http://www.afsouth.nato.int/JFCN Operations/allied provider](http://www.afsouth.nato.int/JFCN%20Operations/allied%20provider)).

(SNMG), liderando la Operación ALLIED PROVIDER. La UE pone en marcha su operación propia. Cada uno va por su lado. El guante está lanzado y hay recogerlo. ¿Conseguirá el anunciado atlantismo de Sarkozy que, en la Cumbre de Estrasburgo 2009, seamos testigos de su anunciada renovación de la OTAN que nos lleve a una nueva situación de equilibrio en la relación transatlántica? Sólo el tiempo dará o quitará la razón, pero visto lo visto y a pesar de sus vehementes esfuerzos, más que hacia una relación de equilibrio, es hacia un desequilibrio consentido, al que la relación entre la OTAN y la UE tenderá inexorablemente.

La insoportable levedad de la coexistencia

Desde el hundimiento del mundo bipolar surgido de la Guerra Fría, y más aún desde la Cumbre franco-británica de Saint-Malo, el diálogo euroatlántico ha vivido tantas iniciativas de buena voluntad como tantas marcadas por las tensiones y las sospechas mutuas. De esta forma, aunque en la orilla derecha

del Atlántico los países miembros de la UE aspiran a reforzar las capacidades de defensa, que les permitirían actuar con total autonomía, son al mismo tiempo los que ni siquiera son capaces de ponerse de acuerdo sobre cuáles son las relaciones que se deben mantener con la Alianza. Ni tampoco sobre qué medios poner a disposición de la OTAN. Por su parte, ésta pone en tela de juicio la eficacia de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), tanto en lo que respecta a su capacidad de decisión de cuándo actuar como en lo que atañe a sus capacidades militares. Desde esta óptica, los Estados Unidos son partidarios de una Europa que cuente con capacidades militares de mayores prestaciones, y reniegan de un simple reparto de tareas entre OTAN y UE. En definitiva, apuestan por la interoperabilidad con los países europeos, eso sí, esperando que estos últimos asuman con más convicción sus responsabilidades, tanto en el marco de la seguridad como desde un punto de vista económico.

La OTAN es la organización de una política, mientras que la PESD es la política de una organización. Es por ello que divergen, tanto en la filosofía de la intervención como en la determinación a la hora de entrar en acción. Para confrontarlas, podemos considerar que ambas se han formado en torno a una estructura, lo que les permite comportarse a la vez como organización y como sistema político. A pesar de las desavenencias, ambas están condenadas a entenderse si quieren alcanzar un rendimiento más eficaz: separables pero no separadas.

Las raíces del desequilibrio transatlántico

La historia nos demuestra que en raras ocasiones las alianzas sobreviven a sus enemigos. Así ocurrió con la coalición formada contra Francia durante las batallas napoleónicas. La misma suerte corrieron las alianzas que se crearon contra Alemania durante la Primera Guerra Mundial, o contra Hitler en la Segunda. Sin embargo, la Alianza Atlántica es una excepción. Ha sobrevivido a la desaparición de su enemigo natural, e incluso a la obsolescencia del escenario estratégico que limitaba su marco operacional al Atlántico Norte. Hemos pasado del orden bipolar y estable nacido de la Guerra Fría al orden unipolar, y con él, al desequilibrio. En un lado de la balanza está la OTAN, con la superioridad militar norteamericana reforzada por su estatus de superpotencia, con capacidad y decisión de utilizar la fuerza en cualquier parte del mundo; en el otro lado una Europa desorientada, que no solamente rehúsa invertir más para poder intervenir militarmente fuera de su territorio, sino que de hecho no fue capaz de financiar una fuerza militar que liderara operaciones en su propio continente (Bosnia-Herzegovina o Kosovo).

El fuerte contra el débil

El fin de la Guerra Fría exacerbó los desacuerdos entre Europa y los Estados Unidos. La Alianza Atlántica se debe a la estrategia del fuerte, que es la seguida a lo largo de la Historia por los grandes imperios, las grandes civilizaciones, coaliciones y grandes potencias, que son los que, llegado el caso, favorecen la coerción o la persuasión: los problemas deben resolverse y las amenazas eliminarlas. Los fuertes son más propensos a utilizar la fuerza y menos pacientes a la hora de recurrir a la diplomacia, y al final se inclinan irremediabilmente hacia el unilateralismo.

Por su parte Europa ha seguido la estrategia del débil, de quien uno de sus principios básicos es el multilateralismo. Esta estrategia persigue influir sobre el otro, indirecta y sutilmente; prima la solución pacífica y la negociación a la coerción; aboga decididamente por el derecho, la opinión y por los acuerdos para solucionar las disputas.

El retraso en las capacidades militares europeas

La OTAN y Washington reprochan persistentemente a los países europeos sus carencias en capacidades militares. Los conflictos de Bosnia-Herzegovina



Ceremonia de apertura de la cumbre celebrada en Washington en abril 1999 con motivo de la celebración del 50 aniversario de la OTAN. (Fuente: Internet).

y Kosovo pusieron de manifiesto no sólo las lagunas europeas en cuanto a medios militares, sino también su impotencia política y su incapacidad de liderar una guerra moderna. El papel llevado a cabo se limitó a proporcionar efectivos para misiones de mantenimiento del orden. Se hizo un reparto de responsabilidades entre los Estados Unidos, que «hicieron la comida», y los países europeos, que «lavaron los platos». A pesar de la Iniciativa sobre Capacidades de Defensa (DCI) adoptada en 1999 por los socios europeos, buscando entre otras cosas aquietar a los Estados Unidos, los presupuestos de defensa de dichos socios se han ido reduciendo progresivamente. A esto se suman las carencias en investigación militar y en las inversiones realizadas en este mismo campo. Como consecuencia, Europa es percibida por los Estados Unidos no sólo como poco capaz de conducir operaciones de envergadura, sino, lo que es peor, como poco capacitada de poder intervenir a su lado hombro con hombro. La interoperabilidad, incluso entre europeos, sigue siendo muy limitada, tanto en paz como en guerra: por ahora, en el seno europeo siguen primando el unilateralismo y las alianzas temporales.



El destructor italiano *Luigi Durand de la Penne*, buque insignia de la SNMG-2 de la OTAN y de la Operación ALLIED PROVIDER, el 15 de noviembre en el golfo de Adén, evitó un inminente ataque pirata contra el mercante de bandera panameña *Kirti*.
(Fuente: [http://www.afsouth.nato.int/JFCN Operations/allied provider](http://www.afsouth.nato.int/JFCN%20Operations/allied%20provider)).

El diálogo OTAN-UE después de Saint-Malo

Aunque la cumbre de Saint-Malo no fue precisamente un gran evento comunitario, esta reunión está considerada como el punto de partida en la búsqueda del anhelado equilibrio. Es precisamente a partir de ese momento cuando la Unión Europea mostró tener más voluntad en desarrollar las capacidades necesarias para poder intervenir en autónomo. Ciertamente es que para ello no debía ir al encuentro de intereses y competencias de la OTAN, pero tampoco dar la espalda a los compromisos adquiridos en el seno de la Alianza. Ha transcurrido una década y aquellos nobles objetivos y anhelos no se han alcanzado, por diferentes motivos. Pero todos tienen un punto en común: falta un concepto estratégico europeo que reúna a todos sus miembros alrededor de una visión y de una identidad única.

El desacuerdo europeo cara al diálogo trasatlántico

Fue también en Saint-Malo cuando el Reino Unido admitió por primera vez la necesidad de «...contar en Europa con una capacidad de acción autónoma, apoyada por una fuerza militar creíble y con los medios necesarios para utilizarla en respuesta a crisis internacionales...». Sin embargo este mismo Reino Unido, considerado por muchos el Caballo de Troya de los Estados Unidos, aún hoy no concibe una PESD fuera del entorno de la OTAN. Y aún va más lejos. La percibe básicamente como un medio de reforzar la componente europea dentro de la Alianza Atlántica. Esta postura británica se da de bruces con la oposición directa de Francia, que sigue suspirando por imponer su autonomía estratégica respecto de los Estados Unidos. Nos encontramos pues con una disparidad de criterios fundamental entre estos dos países abanderados del proyecto de la Europa de la defensa. Y sobre todo, supone un frenazo en seco al desarrollo y al progreso de la PESD en un clima cooperativo con la OTAN.

La intervención en Irak en 2003 hipotecó igualmente el relanzamiento de una defensa europea. Sólo dos miembros —el Reino Unido y España— se alinearon junto a la posición de la intervención. Teniendo en cuenta que el respeto a las instituciones internacionales y al multilateralismo es la columna vertebral de la visión que tiene Europa de la seguridad internacional, Irak incrementó las distancias entre los socios europeos. A pesar de ello, la crisis iraquí parece estar sirviendo como detonante, semejante a lo ocurrido en Kosovo. Ha servido para una clara toma de consciencia del desequilibrio existente con los Estados Unidos. Independientemente, siempre quedará una duda en cuanto a los países que se opusieron a la intervención en Irak, ¿acaso no fueron víctimas de su propia estrategia del débil?, ¿no será que estaban convencidos de que si la amenaza de las armas de destrucción masiva pasaba

de potencial a real el séptimo de caballería acudiría al toque de corneta como en otras ocasiones?

La elaboración de un concepto estratégico que determine las responsabilidades y compromisos de los países miembros de la UE, que defina las prioridades de la PESD y que proporcione una visión a largo plazo de lo que debe ser una Europa de la defensa es el primer paso para reequilibrar el diálogo trasatlántico.

Las divergencias estratégicas

La eficacia global de un sistema militar depende de las circunstancias, de sus intenciones y de sus capacidades. En los tres campos, nos encontramos con insalvables divergencias entre las dos orillas atlánticas. A pesar de los avances conseguidos a lo largo de todos estos años, especialmente en la coordinación PESD-OTAN, la evolución la podemos calificar de muy lenta, y las relaciones en ocasiones se tensan más de la cuenta. El incipiente anhelo y la creciente voluntad de autonomía que se instauró tras Saint-Malo, y que resucita con la EUNAVFOR, ha pesado como una losa sobre una PESD, que ha continuado necesitando la cooperación de la OTAN en operaciones de envergadura. Además, es la Administración americana la que ha marcado las pautas. Para Washington, los límites de dicha cooperación se apoyan en la teoría de las tres «des»: que no se produzca una disociación entre las capacidades de unos y otros (*no decoupling*), que no se produzca una duplicación de medios (*no duplication*) y que no se discrimine a los aliados OTAN que no son miembros de la Unión Europea (*no discrimination*), especialmente en lo que respecta al proceso de la toma de decisiones.

Ambas partes han decidido de mutuo acuerdo evitar la duplicación inútil de capacidades militares. En este terreno, se puede vislumbrar una cierta estabilidad. Desde los acuerdos de Berlín Plus, la Unión Europea puede hacer uso, llegado el caso, de las capacidades de planificación de la OTAN. Del mismo modo, la estructura de mando de la OTAN está en proceso continuo de adaptación, de manera que pueda ser utilizada en operaciones llevadas a cabo en el marco de la PESD. Pero el acceso a todos estos medios permanece condicionado a la buena voluntad de Turquía, la cual puede hacer uso de su derecho a veto, apelando a la *no discrimination*. Y es que Turquía mantiene una postura de desconfianza respecto a una Europa de la defensa que se topa de frente con sus intereses, como es el caso de Chipre y del mar Egeo. Para poder llegar al consenso, en el texto del nuevo tratado europeo se ha establecido una colaboración según el modelo de cohabitación. Se establece que todo compromiso adquirido dentro del marco de la PESD será adoptado «...sin perjuicio de otros compromisos que los Estados miembros hayan anteriormente adquirido en el seno de la Alianza...». Parece que así se ha dado un paso importante



La fragata *Méndez Nuñez* navegando en conserva con el atunero vasco *Playa de Bakio*.

para alcanzar el equilibrio entre ambas. Incluso deja entrever que existe un reconocimiento de compatibilidad de la Alianza con una PESD autónoma. En cualquier caso, existen cuestiones fundamentales aún sin solución que la Operación ATALANTA no sólo no aclara, sino que confunde: ¿cuándo serán activados los medios de la PESD prioritariamente sobre los de SHAPE? ¿Cuándo los dos? ¿Cuáles serán las misiones asignadas a la PESD y cuáles a la OTAN? Y sobre todo, ¿quién lo va a decidir?

Conclusión

La superioridad militar de la OTAN, la lentitud de progreso que sufren las capacidades militares de los países europeos, la dependencia que existe por parte de los medios militares europeos de los propios de la OTAN, la ausencia de interoperabilidad, la falta de acuerdo entre los países europeos en lo que respecta a su colaboración con la OTAN o la reticencia manifiesta de determinados países miembros de la UE a permitir que una organización dominada

por los Estados Unidos disponga de sus medios, son demasiados obstáculos como para poder siquiera imaginar un equilibrio entre ambas organizaciones.

No obstante, se puede constatar la iniciativa de importantes esfuerzos por las dos partes para alcanzar un consenso. Unos y otros desean y aspiran a la existencia de una PESD fuerte, con capacidades más adecuadas. Sin embargo, mientras para la UE y su presidencia al frente se trata de una herramienta para conseguir por fin una Europa de la defensa autónoma, para la OTAN —y los Estados Unidos— es la forma de colaborar con unos socios europeos más implicados en las responsabilidades que les corresponden, así como una nueva línea de acción que permita mejorar la interoperabilidad entre fuerzas militares radicalmente distintas.

De esta forma, y volviendo a nuestra incógnita de origen, parece que la UE-PESD está experimentando un nuevo impulso, gracias al cual podrá disipar algunas de sus divergencias con la OTAN. Y quien sabe, a lo mejor hasta con Francia plenamente integrada y con nuevos artículos. Será entonces cuando el posible reequilibrio en el diálogo transatlántico podría incluso conducir a la PESD hacia un nuevo desequilibrio consentido o aceptado por ambas partes, OTAN y UE. Por el contrario, jamás podremos hablar de un nuevo equilibrio, puesto que éste jamás ha existido.

