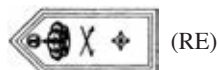


# SEGURIDAD, DEFENSA EUROPEA Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Fernando LISTA BLANCO



## Una reflexión



L comportamiento ante las situaciones de crisis y los resultados en los últimos acontecimientos de nuestro entorno en cuanto a la respuesta y gestión de estas en las fronteras europeas y más allá apuntan al menos a la necesidad de plantearse una reflexión sobre la eficacia de las organizaciones encargadas de las cuestiones de seguridad y defensa.

Lo propio es hacerlo desde la perspectiva de un ciudadano europeo.

Se debate copiosamente sobre las organizaciones internacionales, su eficacia, los recursos empleados, sus dimensiones. ¿Para qué sirven realmente las organizaciones de seguridad y defensa, la OTAN, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en la UE?

Si no existiesen, probablemente habría que inventarlas, pero no es razón suficiente. La percepción muestra grandes burocracias cuya eficacia al menos es cuestionable, y más en tiempos de restricciones presupuestarias.

Por otra parte, en el momento presente, esa escasez de recursos hace que se tienda a olvidar la importancia de la seguridad en beneficio de otras prioridades, y esto no es prudente. Es arriesgado abandonar la seguridad por la crisis.

Quizá simplemente es que los mecanismos no se utilizan correctamente por las propias limitaciones políticas de sus miembros, atrapados en sus incoherencias. ¿Cómo se puede mejorar?

El enfoque de esta discusión debe ser el de los europeos, el de la Europa occidental. Ciudadanos de países que en la mayoría de los casos pertenecen a la OTAN y a la UE. Personas que, conviviendo en el mismo continente, tienen historias, tradiciones y lenguas muy diferentes, incluso cuentas pendientes, pero que creen en una idea colectiva de seguridad.

Algunos tienen también la impresión de que algo hay que cambiar para ocupar el puesto que se piensa corresponde a la vieja y civilizada Europa.

Hay unas premisas diáfanas: los Estados son soberanos y toman decisiones en el seno de ambas organizaciones; los medios y capacidades son prácticamente los mismos, pero los socios no lo son.

Desde luego la realidad es altamente compleja en el plano económico, interconectada y tozuda.

El equilibrio entre ser prudentes y hacer algo que mejore es dilema clásico del ser humano, pero también de la sociedad. Lo que hay ahora no funciona muy bien, ¿cómo cambiar la situación sin debilitarnos? Un toque de prudencia: alcanzar un acuerdo es fundamental, no vaya a ser el remedio peor que la enfermedad.

## Análisis

Las cuestiones de seguridad y defensa parece que han pasado ahora a un segundo plano. En el centro del panorama europeo está la crisis económica y su salida, que capitaliza casi todas las energías nacionales.

Además para añadir dificultades o enturbiar el problema, hay demasiados factores externos, elecciones en algunos países, algunas agendas apretadas y otras menos, presiones internacionales de economías emergentes que buscan consolidarse en las luchas de poder, y en los Estados Unidos, incógnitas tras la reelección. Allí fue donde se gestó la crisis económica y por su papel de potencia mundial, líder de Occidente, y su potencial global, sus actos siempre repercuten en Europa.

¿Es momento para plantearse qué hacer con los recursos que se gastan en organizaciones de seguridad y defensa? ¿Qué nos diría una hipotética auditoría sobre la eficacia de los sistemas de seguridad actuales? ¿Vamos de verdad a ponernos manos a la obra para afrontar las lecciones identificadas de las gestiones de crisis? A pesar de la crisis económica, repito, no conviene olvidarse de la seguridad, porque luego se acuerda uno de Santa Bárbara cuando truena.

La Unión es el símbolo, sueño o realidad que más representa a Europa, unos valores compartidos geográficamente en el continente al que pertenecemos. Detrás de los acontecimientos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y después del camino iniciado con la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, llegamos al Tratado de Lisboa de 2009. La Unión la componen 27 Estados miembros y algunos países candidatos. Hay que reconocer que no hay una idea clara ni consenso sobre la idea política de Europa, sobre lo que se quiere hacer con ella. Pudiera ser que existiese ese «acuerdo» de conseguir ser una potencia económica, pero, ¿lo es realmente?, ¿es suficiente?

Eso sí, todo el mundo quiere, al menos, mantener el nivel de bienestar, nunca perder, conservar el estatus, a nivel individual y colectivo.

Estábamos muy cómodos cuando llegó la crisis que afecta al bolsillo del ciudadano. ¿Y cómo se salvaguarda nuestra seguridad? ¿Cuál es el precio a pagar?

La Unión tiene una Política Común de Seguridad y Defensa, pero en muchas ocasiones adolece de voluntad política, no tiene las capacidades y probablemente en esta época no dispone de los recursos necesarios para ser un todo único. ¿Es Europa capaz de asegurar sus intereses sin los Estados Unidos?

En este juego no está sola y ya hay otros actores, pero el papel de los norteamericanos ha sido vital.

Después del final de la Segunda Guerra Mundial, las cuestiones de seguridad y defensa eran esencialmente cuestiones OTAN, en tanto organización enfocada básicamente a la defensa mutua de sus integrantes, en virtud al Artículo 5 de su Tratado. Ciertamente existía la Unión Europea Occidental (UEO), *dormant* durante muchos años, y luego algo despierta, pero realmente su papel era más bien simbólico. Eran iniciativas que preocuparon a los aliados y al vínculo trasatlántico, a veces demasiado.

El mayor peso del esfuerzo lo llevaba Estados Unidos con sus acciones en Europa, sus políticas en la OTAN, despliegues a nivel individual o bilateral, y las estrategias y conceptos estratégicos venían de Washington o nada se hacía sin el visto bueno de Washington, que es lo mismo. El enemigo era el comunismo, la URSS, el Pacto de Varsovia. Estados Unidos invertía generosamente por su seguridad en Europa, obteniendo sus réditos, y la experiencia 1939-45 planeaba muy cerca.

Europa dividida en dos bloques. Las naciones gastaban en su seguridad, pero los Estados Unidos mucho más. Todo el mundo parecía al menos felizmente resignado con su suerte. Ese modelo de equilibrio inestable, pero estable, funcionó, el miedo puso cordura. Hubo disuasión eficaz.

Al final, la URSS desapareció y el Pacto de Varsovia también. Europa acogió de nuevo a muchas naciones que fueron parte del otro lado del Telón de Acero. En 1989 con la reunificación de Alemania empezó a configurarse un mapa europeo con las fronteras previas a la última gran catástrofe. Se progresó mucho económica y socialmente. Europa fue ejemplo y atractivo para el resto del mundo.

La Unión Europea se ensanchó hasta llegar a 27, con candidatos a sus puertas, muchos alicientes, los logros de una moneda única, la libre circulación y todo lo que se ha avanzado en construcción europea. Y cuando mejor parecían estar las cosas, llega una gran crisis económica. Ahora que el totalitarismo comunista ha desaparecido, como un mal sueño, parecemos más perdidos que antes, victoriosos, pero desconcertados.

Sin embargo, los problemas de seguridad y defensa, las amenazas, los



Escudo de la OTAN.

retos, todo ello continúa, con matices. Los intereses, la necesidad de gastar e invertir en seguridad, de ser *comprehensive*, etc. Pero ¿cuáles son realmente las opciones para progresar en seguridad y defensa?

Se me antojan tres posibles alternativas.

### La situación actual

Primero hay una opción, que es políticamente correcta, la del continuismo, para no enfadar ni alterar a nadie, la prudente. Sobre todo porque cada vez que se habla del «vínculo trasatlántico» todo se convulsiona. Seguir como estamos.

La OTAN es la organización occidental de referencia en el mundo. No hay nada mejor ni de nivel parecido, tampoco a ninguna organización se le han dedicado tantos recursos. Su némesis desapareció con el Pacto de Varsovia y la URSS, como un azucarillo en una taza de café, no sin muchos esfuerzos, muchos años, toda una guerra fría. ¿Pero ha evolucionado realmente la OTAN?, o ¿por el contrario es fruto de su nacimiento y está inadaptable a los tiempos actuales?, ¿es un binomio eficacia-coste positivo el gasto que conlleva y necesaria su magna estructura? Si desaparece, ¿quién carga con la defensa colectiva? La OTAN está encorsetada por sus orígenes. Fuera de las situaciones del Artículo 5, pasa de ser un bloque monolítico a una *Coalition of the willing*, con todas sus limitaciones o debilidades, y parece más bien una «coalición de lo que se puede acordar». ¿Se puede seguir funcionando en *coalitions of the willing*?

La UE ha ido ocupando espacios en cuestiones de seguridad y defensa, más que por complementar la idea de tener una política común, por el deseo de cuajar la idea económica en una voz, por la coherencia de ser potencia al nivel que sugieren las grandes cifras de los Estados miembros de la Unión. No parece que se haya conseguido.

Esto significa tener dos organizaciones que podrían dedicarse casi a lo mismo en cuestiones de seguridad y defensa: la OTAN y la UE en su versión PCSD. Los miembros no son los mismos, sin embargo. Es cierto que existe lo que los norteamericanos llamaban las tres «D»; *decoupling*, *duplication* y *discrimination*. El hecho de tener países diferentes es de por sí un obstáculo, y algunos, con disputas territoriales, convierten los acuerdos en quimeras.

Para los Estados Unidos su postura es muy clara, hay una historia pasada y unos intereses actuales y futuros y, como cualquier país, lo primero son sus intereses. Si los Estados Unidos no abandonan Europa a su suerte y miran solo al Pacífico/China (cosa harto complicada, ya que sobre todo Oriente Medio/Israel y la vigilancia de Rusia están de este lado), no entienden por qué la OTAN no va a seguir como hasta ahora y creen que si los europeos quieren tener otras aspiraciones han de gastar más dinero.

Las llamadas «capacidades», que al final son recursos, resultan imprescindibles y Europa no gasta lo suficiente para tenerlas. Los Estados Unidos han cubierto siempre los *gaps*. En la OTAN el gran socio, que es Estados Unidos y su potencial, no tiene igual en la UE.

En lo que se refiere a la contribución nacional de capacidades, son prácticamente idénticas en OTAN y UE. Los países las ofrecen o las ponen a disposición; que se utilicen es otra cuestión. La OTAN tiene además una estructura militar permanente, aunque no el carácter intrínsecamente *comprehensive* que tiene la UE, al ser esta mucho más que una organización de seguridad.

La Estrategia Europea de Seguridad (2003/2008) establece un nivel de ambición que generalmente no se corresponde con la voluntad política global de los Estados miembros para tomar decisiones y poner capacidades y recursos al servicio de objetivos comunes. Hay más de aproximación teórica de cara a la galería que de compromiso serio.

A nivel UE se vende el Tratado de Lisboa (2009), la creación de la figura del presidente del Consejo, de la alta representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior como la fórmula para solucionar los problemas, tener una voz común y ser más eficaces. Está por ver.

Parece más bien como si se acordasen textos y hubiese acuerdos que son interpretados de forma diversa, porque en verdad no hay acuerdos. Como si los políticos entrasen en una dinámica de frases grandilocuentes que no



Pacto de Varsovia.

responden a la realidad. Los dos extremos del espectro eran hasta hace poco Francia, por un lado, europeísta y fuera de la estructura permanente de la OTAN, y el Reino Unido, euroescéptico y siempre con el freno de mano puesto para que Europa no se fuese por un recorrido que ven con mucha pendiente y al cual no quieren verse arrastrados.

Los británicos están en Europa, pero creen en ella a su manera. Quieren saber lo que se cuece y controlar y monitorizar la situación para evitar males mayores. Mientras, Francia vuelve al seno de la OTAN.

Hoy en día es difícil, en medio de la crisis económica, mantener un grado de actividad y compromiso en ambas organizaciones cuando los recursos son escasos. El fantasma de la duplicidad tiene más presencia que nunca.

El resto de las naciones mantienen posturas que pivotan alrededor, matizadas a lo largo de los últimos años. Hay fidelidades tradicionales, lazos geográficos, históricos y culturales, elecciones periódicas, escándalos y política; sobre todo está la crisis económica y el papel de Alemania, pero en cuestiones de seguridad y defensa los polos en Europa han sido Francia y Reino Unido, con la sombra de los Estados Unidos muy alargada. Así convivimos.

### **La posición británica**

Es la segunda aproximación. Hay otra vía que en realidad viene a ser la política que aplica una nación, el Reino Unido, que juega un papel fundamental en este entramado por su pasado, sus lazos especiales con los Estados Unidos, su aislamiento y además porque en Europa casi todo se hace en su idioma.

Aceptemos académicamente la posición británica. Al menos lo que entiendo como postura británica que lleva a una división de funciones entre la OTAN y la UE. Herramientas que tienen usos diferentes.

Su visión global es sencilla. La UE tiene que crear estabilidad, gestionar las crisis cuando ocurran y responder a los conflictos. Los valores que se defienden son comunes; los intereses, solo algunos. La UE tiene un gran espectro de herramientas militares, políticas, económicas y diplomáticas que pueden usarse; por tanto, lo que se necesita son políticas que permitan a los Estados miembros, que tienen capacidades militares y civiles, actuar unidos para lograr un objetivo común. Perfecto, probablemente todos los Estados miembros comparten esta exposición.

Pero los británicos también se consideran muy miembros de la Alianza Atlántica. Tienen en general el apoyo de los EE. UU. en la OTAN, y en la UE van a controlar el nivel de ambición. Y la OTAN permanece como la primera alianza defensiva según la estimación británica. Es la herramienta correcta para intervenir en ambientes conflictivos de alta intensidad.

El papel de la PCSD es muy valioso y complementario según su criterio. A veces la UE puede llegar donde es difícil para otros hacerlo (creando estabilidad en los Balcanes, Georgia, Indonesia, la misión de policía de la UE en Afganistán, los esfuerzos en la lucha contra la piratería en el Cuerno de África, protección del programa de ayuda de alimentos mundial, etc...). Es decir, sus condiciones son claras para definir qué puede hacer o hasta dónde se puede llegar en una misión de la Unión.

Opinan que las acciones PCSD tienen que ser «más inteligentes», con un planeamiento integral (los medios obviamente no son los mismos en la OTAN que en la UE), utilizando herramientas civiles y militares, con objetivos claros, beneficios bien definidos y una estrategia de salida nítida que reporte créditos a las inversiones de las naciones. Y por supuesto, aprender de las lecciones identificadas, no aprendidas, del pasado. Pero más claramente la postura es: la OTAN es prioritaria, una misión PCSD se realizará si la Alianza decide no actuar. Por supuesto añaden que hay que continuar haciendo todos los esfuerzos para mejorar la cooperación, coordinación y coherencia entre la OTAN y la UE. Para ser eficaces ambas organizaciones trabajando juntas tienen que complementarse.

Es una postura muy lógica desde el punto de vista británico, compartida por algunos, y está muy bien, tiene su coherencia, pero ¿piensa así el resto de los Estados miembros de la UE, lo aceptan como inevitable?, ¿dónde se queda la autonomía de la UE, la libertad de maniobra, el nivel de ambición, cuál es la idea de Europa?

Se puede aceptar una división de tareas, la OTAN hace unas cosas y la UE otras. Las capacidades, que al fin y al cabo las proporcionan las naciones en ambas organizaciones, se enfocan a esta delimitación de funciones. Solo hay que explicar a la opinión pública que hasta ahí es donde Europa es capaz de llegar.

### **La tercera vía**

Si se abandona la situación actual y no se acepta el «pragmatismo» (intereses) británico, solo queda dar un paso adelante y asumir las obligaciones, gastos, responsabilidades de una Europa que quiere tener realmente una voz en el mundo actual. ¿Es esto posible?, ¿lo es sin el Reino Unido y otros quizá?

Los Estados miembros que quieran que Europa ejerza las responsabilidades del nivel de ambición que se expresa en sus documentos tienen que dar un paso al frente y decidir cómo solucionar el problema de la duplicidad con la OTAN. Aquellos que no participen de esa idea de autonomía europea pueden negociar otro tipo de acuerdo.

El historial de intervenciones OTAN (Balcanes y Afganistán principalmente) son misiones de mayor envergadura/tiempo que aquellas bajo liderazgo de

la UE (Bosnia, Chad, Congo, etc.). Los Estados Unidos lideraron las de la OTAN, y claramente Francia abogaba por su protagonismo en las de la UE. Libia es quizá un buen ejemplo de la falta de coherencia en ambas organizaciones.

## Conclusiones

Tiene que producirse una manifestación nítida sobre el papel que puede jugar la UE en seguridad y defensa. Los Estados miembros, en su cooperación y colaboración con la OTAN, deben decidir si asumen las obligaciones de una organización que quiere tener un papel principal o rendirse a la evidencia de que la OTAN tiene esas funciones. La escasez de recursos, la necesidad de evitar duplicidades y la falta de acuerdos pueden obligar a esperar tiempos mejores. Europa sería más fuerte como idea si aclarase estos términos.

