

STÉPHANIE LAVAUX

Profesora e Investigadora del Centro de Altos Estudios Europeos, Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario

LA NUEVA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA: ¿EL ÚLTIMO RETO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA?

Resumen

La autora estudia la naturaleza del nuevo sistema de seguridad europea, comenzando por el análisis de la política europea común de seguridad y defensa (PECSO), y sus relaciones de sustitución respecto del esquema de la Unión de Europa Occidental. Analiza también las relaciones entre esta nueva política, la OTAN y el Consejo de Seguridad de la ONU. Es de especial interés la mención al hecho de que no se ha planificado la existencia de un ejército europeo común sino de una fuerza multinacional de reacción rápida. Efectúa también una mención histórica desde los primeros intentos de una defensa común hasta las políticas actuales. El artículo finaliza con la exposición del nuevo concepto estratégico de la defensa común europea, y las principales tendencias que al respecto existen en la UE incluyendo la persistencia de la primacía de los intereses nacionales.

Abstract

The author studies the nature of the European Security System, beginning with an analysis of the actual European policy for security and defence (PECSO and its relations with the scheme of Western Europe's union. She also analyses the relations between these new policies, NATO, and the UN's Security Council. Her argument on the fact that the existence of an European Army has not been planned as such but in the form of a multinational task force for fast response, is particularly interesting. A historical mention of the first attempts to build policies of common defence, up to contemporary policies is made. The article concludes with a presentation of the new concepts of Common European Defence and of the main opinions around this strategic concept into the EU, and those that defend the persistence of national interests.

Introducción

Como siempre en la historia de la construcción europea, un estado de crisis dará el nuevo impulso necesario a la unificación e integración de Europa. Los acontecimientos ocurridos el pasado 11 de septiembre podrían representar para la Unión Europea la gran oportunidad para, por fin, convertirse muy rápidamente en un actor diplomático y militar de primer orden en el nuevo sistema internacional. De hecho, la suerte de la Unión Europea fue no haber sido solicitada militarmente como fuerza común en la lucha contra el terrorismo. Dicha solicitud oficial por parte de Estados Unidos o de la ONU habría evidenciado, no solamente la ineficiencia y la impreparación de la defensa europea, sino las divisiones internas entre los Quince, lo que hubiera impedido cualquier acción integrada¹. No cabe duda de que, conscientes de estos problemas, los Estados miembros tendrán que modificar de manera idónea y pertinente la arquitectura y los objetivos de su defensa común para volverla más flexible y acorde con las nuevas necesidades de la seguridad mundial. Los ataques terroristas del 11

de septiembre tendrán entonces unas consecuencias inesperadas tanto sobre la nueva política europea de seguridad y de defensa común como sobre la futura acción internacional de la Unión Europea como bloque integrado.

La naturaleza de la nueva seguridad europea

Durante muchos años la defensa europea tuvo el doble y ambiguo carácter de ser a la vez condición y obstáculo para el mejoramiento de la integración política de la Unión Europea. Condición, porque la sola posesión de un mínimo de capacidades militares autónomas para la gestión de las crisis permitiría mejorar la credibilidad y la eficiencia de una proyección internacional de la Unión Europea, hoy en día muy débiles. Obstáculo, porque en la nueva arquitectura política de la Unión creada por el Tratado de Maastricht, la política de defensa, como parte integrante del segundo pilar (Política Exterior y de Seguridad Común), sigue siendo un ámbito manejado por el nivel intergubernamental, es decir, por las

¹ Como ilustración de las diversas opiniones dentro de la Unión Europea, cabe subrayar que si, por un lado, más del 70% de los británicos y de los franceses se encontraban a favor de una intervención militar en Afganistán, casi el 50% de los suecos estaba totalmente en contra de cualquier respuesta militar internacional a los ataques del 11 de septiembre.

instituciones que representan los intereses particulares nacionales de los quince Estados miembros (Consejo Europeo, Consejo de Asuntos Generales) y no los intereses comunitarios. De hecho, existen divergencias muy fuertes en materia de cultura de seguridad y de defensa de cada Estado miembro, en especial en temas como tradiciones intervencionistas, neutrales o post-neutrales; Estados aliados o no aliados, fuerzas armadas tradicionales o basadas en la proyección de fuerza². En vista de lo anterior, no cabe duda de que la cooperación entre quince países tan diferentes no es tan sencilla sobre todo en asuntos tan estrechamente vinculados a la protección de la soberanía nacional. Los Quince ya decidieron transferir la casi totalidad de su soberanía a otro sector tradicionalmente protegido —el ámbito monetario— con la creación en 1992 de una Unión Económica y Monetaria (UEM) y de una moneda única (el euro), símbolos de la nueva integración europea y reflejos de un cambio importante de actitud de la mayoría de los Estados miembros hacia la aceptación y el desarrollo del proceso de federalización de la Unión. Sin

embargo, en los dos sectores tradicionales de la soberanía, las relaciones exteriores y la defensa, los Estados miembros están lejos de aceptar la misma cesión de competencias del nivel intergubernamental al nivel comunitario.

No obstante, en muchos aspectos se puede considerar la creación y definición de la nueva política europea común de seguridad y de defensa como una pequeña revolución en el campo de la seguridad mundial. Es, además, el instrumento más reciente de concreción de la integración europea en el ámbito interno e internacional, pues la redefinición de la dimensión militar cambiará *de facto* la naturaleza, la capacidad y la legitimidad de la influencia exterior de la Unión Europea. Así, el desarrollo de nuevas solidaridades a través de la creación de la fuerza de reacción rápida europea, basada en la actuación voluntaria de los Estados, participa en el proceso de construcción "funcional" que la Unión Europea ha emprendido desde sus inicios. Este hecho permitirá verificar si una nueva política común funciona efectivamente antes de integrarla jurídicamente al acervo comunitario y así imponerla de manera obli-

² Las fuerzas armadas tradicionales dependen del reclutamiento obligatorio y están preparadas para escenarios de guerra clásica de tipo invasión del territorio (Francia antes de 1997, Grecia). Por el contrario, la doctrina de la proyección de fuerzas necesita cuerpos armados profesionales, entrenados para nuevas misiones de resolución de conflictos fuera del territorio nacional de tipo mantenimiento y restablecimiento de la paz (hoy día Francia, España, Bélgica...).

gatoria a todos los Estados miembros. Además, debido al efecto de círculos virtuosos o de espiral (*spill-over effect*) muchos autores³ subrayan la influencia positiva que la integración militar de los Quince podría tener sobre la integración política europea en su sentido más amplio.

La Política Europea Común de Seguridad y de Defensa (PECSO) en el nuevo orden mundial

La decisión de dotar a la Unión Europea de una capacidad militar autónoma (fuera del esquema de la Unión de Europa Occidental que demostró ser ineficiente) corresponde perfectamente a las necesidades del nuevo sistema internacional multipolar, en el cual Estados Unidos, y particularmente los contribuyentes norteamericanos, no quieren ser los únicos en asumir el costo financiero de la paz y la seguridad mundial. Así, la lógica de la participación europea en la seguridad y defensa mundiales no corresponde a una lógica de competencia (aún si ésta no se encuentra totalmente ausente) sino más

bien a una lógica de complementariedad y de no duplicación de las fuerzas armadas con las organizaciones de seguridad existentes y que funcionan de tiempo atrás.

En este contexto, la definición del objetivo perseguido por la Europa de la defensa toma en cuenta esta complementariedad al afirmar que la defensa europea no tiene la intención de llegar a un pacto de asistencia mutua entre los miembros de la UE, dado que la defensa colectiva de los Estados miembros en caso de agresión exterior se desenvolvería en el marco de la OTAN, con base en el artículo 5 de su Carta. Además, la Unión Europea "reconoce al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como el primer órgano responsable en materia de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional"⁴. En consecuencia, la defensa europea, tal como ha sido concebida y desarrollada por los miembros de la UE, consiste en crear las instituciones y las fuerzas militares que permitan disponer de un instrumento común de gestión de las crisis fuera del territorio europeo con un marco legal de intervención estrictamente definido: las *misiones de Petersberg*. Por ello, el objetivo de la Unión Europea no es la creación

³ Ver Maurice Croizat y Jean-Louis Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme*, Col. Clefs, Ed. Montchrestien, París, mayo de 1999, p. 66.

⁴ Introducción del informe de la Presidencia francesa sobre la Política Europea Común de Seguridad y de Defensa, redactado por Catherine Lalumière, diciembre de 2000.

de un ejército europeo común —demasiado difícil de manejar teniendo en cuenta las diferencias de culturas de defensa y las especificidades de configuración de los ejércitos nacionales de cada Estado miembro—, sino la participación voluntaria en la creación y el funcionamiento de una futura fuerza de reacción rápida. Es así como se plantea el contexto general de la defensa europea a comienzos del siglo XXI.

En el nuevo entorno geoestratégico de la posguerra Fría, las amenazas reales o potenciales que pesan sobre la seguridad europea se han ido multiplicando. En la actualidad existen conflictos territoriales no solucionados, luchas étnicas, amenazas económicas, falta de cultura democrática, flujos migratorios, amenazas al medio ambiente, proliferación descontrolada de tecnologías militares, nuevos riesgos sobre los sistemas informáticos nacionales y, como si fuera poco, el terrorismo internacional y las amenazas químico-biológicas. Todo lo anterior justifica una presencia más fuerte de la Unión Europea en el ámbito internacional no solamente con instrumentos económicos más o menos eficientes (ayuda al desarrollo, ayuda humanitaria de emergencia, ayuda eco-

nómica...) sino también con nuevas herramientas estratégicas y militares en apoyo a su nueva diplomacia común. Ahora más que nunca, la Unión Europea tiene que transformarse en verdadero socio político internacional y no solamente limitarse a su posición de socio económico de primer rango. Sin embargo, no se trata de transformar a la Unión Europea en "gendarme del mundo" para que intervenga en todos los conflictos o disputas, sino de servirse de todos los instrumentos con los que ahora cuenta, cuando sus intereses se vean amenazados tanto por la extensión potencial de un conflicto dentro de sus fronteras (sobre todo en la perspectiva de la futura ampliación al Este), como por la difusión de valores o ideologías desestabilizantes y antidemocráticas⁵.

Esta nueva política europea de seguridad exige que se dé respuesta a muchos interrogantes de fondo sobre el futuro mismo de la Unión Europea. ¿Cuál ha sido el camino histórico que ha recorrido la UE para ser unos de los actores más importantes en el escenario internacional? ¿Cuáles son la nueva doctrina de intervención (si existe) de una Europa autónoma y su nueva arquitectura institucional? ¿Cuáles son los retos actuales y futuros

⁵ Exposición de motivos, Informe oficial del Parlamento Europeo sobre la realización de una política común en materia de seguridad y defensa después de Colonia y Helsinki, 21 de noviembre de 2000.

que la Política Europea Común de Seguridad y de Defensa tendrá que enfrentar para superar las divergencias internas entre los quince Estados miembros? Y, por fin, ¿cuál es la influencia de la defensa europea sobre el proceso de integración y federalización de la UE?

El camino histórico hacia la PECSD

A. Los primeros intentos de defensa común

La defensa europea no es una idea nueva, si bien desde sus primeros intentos de creación, a finales de los años cuarenta, estuvo siempre vinculada a la voluntad y a la presión estadounidense. El primer texto que encierra una cierta idea de defensa común es el Tratado de Bruselas, firmado en 1948 entre cinco Estados (Francia, el Reino Unido y el Benelux —compuesto por Bélgica, Luxemburgo y Holanda—) que concretó la creación de una nueva organización de defensa colectiva, la Unión Occidental (UO), concebida para protegerse de Alemania. Sin embargo, los inicios de la Guerra Fría y los nuevos imperativos de seguridad internacional llevaron a vincular muy estrechamente la defensa de Europa del Oeste a la nueva Organización del Atlántico Norte (OTAN),

dotada de una estructura militar muy poderosa encabezada por Estados Unidos. Además, debido al entorno estratégico que afectaba a Europa durante esta época y con el fin de controlar a Alemania —importante fuente de desconfianza—, se instituyó en 1952, bajo presiones de los Estados Unidos, entre los Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), el proyecto de una Comunidad Europea de Defensa (CED). Su objetivo era la creación de un ejército supranacional europeo integrado por seis miembros, con Alemania pero sin el Reino Unido —siempre a la zaga de cualquier proceso de integración o cooperación europea—, que prefirió conservar su propio sistema de defensa autónomo. Esta Comunidad Europea de Defensa tenía de europea solamente el nombre puesto que, según lo previsto en el artículo 18 del Tratado de París, el ejército supranacional europeo estaría en tiempos de paz bajo el control de la OTAN y, por ende, de Estados Unidos, siempre y cuando los seis miembros no se opusieran mediante un veto unánime. Este proyecto incorporaba a Estados Unidos como un actor importante en la formación de una defensa europea y la privaba de autonomía real. Éste fue el motivo del fracaso de la CED en 1954, originado en el rechazo de la Asamblea Nacional francesa a la hegemonía americana sobre la

seguridad de Europa Occidental y en la personalidad del presidente francés, el general De Gaulle, quien se opuso tanto a la participación de Francia en un ejército europeo como a la incorporación del ejército francés en una fuerza permanente bajo el mando de la OTAN y de Estados Unidos⁶.

Este rechazo condujo a la ampliación y a la transformación de la UO (única organización de defensa verdaderamente europea) en la UEO (Unión de la Europa Occidental) que incluía también a Italia y a la República Federal Alemana. Sin embargo, las grandes expectativas de la UEO no se cumplieron y esta organización demostró su ineficiencia en caso de crisis. El intento de respuesta europea autónoma a la hegemonía mundial de la OTAN y de Estados Unidos no constituyó el contrapeso que se esperaba. Más bien la UEO cayó en un profundo letargo en materia de gestión militar de las crisis puesto que no disponía de estructura operacional autónoma y, en consecuencia, desempeñó esencialmente un papel de foro de consulta política entre sus miembros.

Con este telón de fondo, transcurrieron más de treinta años de ausencia total de voluntad política para reabrir el debate sobre la realización de una defensa autónoma de Europa Occidental. De hecho, los Estados miembros decidieron continuar con el proceso de profundización, ampliación e integración europea en varios ámbitos, con excepción del de la defensa común. Lo único importante en esos años fue la constatación básica acerca de que "la Comunidad Europea permanecerá incompleta hasta que no tenga una política de defensa común"⁷. Sin embargo, esta declaración no estuvo seguida de reacciones concretas para enfrentar dicha realidad sino hasta finales de los años noventa, cuando se renovó el esfuerzo común a favor de una Europa con una defensa autónoma e independiente.

B. De la IESD a la PECSD y de la UEO a la UE: los pasos hacia el éxito "teórico" de Niza 2000

Los años de silencio total por parte de los europeos en el tema de la reactivación de una seguridad y defensa común llevaron

⁶ Cabe subrayar que Francia, por decisión del mismo general De Gaulle, se retiró de la estructura militar integrada de la OTAN en 1966; hoy en día aún no se ha reintegrado pese a los importantes acercamientos entre ambas partes.

⁷ Informe del primer ministro belga Leo Tindemans presentado al Consejo Europeo en 1975 y citado en el informe del señor Tindemans del 30 de abril de 1998 (A4-0171/98) sobre el establecimiento progresivo de una política de defensa común de la Unión Europea, adoptada por el Parlamento Europeo el 14 de mayo de 1998.

a Estados Unidos y a la OTAN a encabezar la defensa europea sin recurrir a mayores consultas con los Estados miembros de la Comunidad. Sin embargo, mientras la Guerra Fría entraba en un periodo de distensión en los años ochenta, algunas voces europeas se elevaron para proponer la creación de un nuevo pilar europeo dentro de la OTAN, encargado específicamente de la seguridad y defensa del continente; el mismo debería reflejar la vitalidad y el equilibrio del lazo transatlántico. Se creó, pues, gracias a las voluntades americana y europea, el concepto de Identidad Europea de Seguridad y de Defensa (IESD) como forma de participación de los europeos en la seguridad mundial, en el marco de la Alianza Atlántica. Lamentablemente, la participación europea se encontraba lejos de ser autónoma y soberana puesto que si bien los mandos de las fuerzas de la OTAN basados en Europa siguen siendo compartidos por estadounidenses y europeos, el mando supremo de las fuerzas aliadas en Europa (Saceur) siempre ha estado en cabeza de un general norteamericano. Aun con la creación de los Grupos de Fuerzas Combinadas Multinacionales⁸ como instrumentos a disposición de la IESD, la influencia determinante de los Estados Unidos en la seguridad y defen-

sa europeas relegó a los países europeos a una participación simbólica.

A lo largo de los años noventa, cuatro factores fundamentales llevaron a la nueva Unión Europea nacida del Tratado de Maastricht de 1992 a dotarse de verdaderas capacidades autónomas en materia de defensa común, fuera de los sistemas de seguridad ya existentes. Así, al lado de factores como el contexto internacional de la posguerra Fría y la voluntad de reactivar a la Europa política, dos nuevos elementos permiten explicar la creación de un sistema de seguridad y de defensa europeo autónomo: las consecuencias de las dificultades de la intervención europea en la crisis de la antigua Yugoslavia y el cambio de actitud del Reino Unido frente a la Europa de la defensa.

Por un lado, la crisis de la antigua Yugoslavia al comenzar los años noventa, reveló a los europeos la incapacidad e impotencia de la Unión en su acción exterior, en especial en el ámbito militar cuando Estados Unidos no tiene interés en intervenir. En efecto, Estados Unidos se negó a cualquier intervención militar propia y de la OTAN en los Balcanes, lo que bloqueó la acción de los europeos dada su débil capacidad militar y la

⁸ En francés, *Groupe de Forces Interarmées Multinationales (GFIM)*.

carencia de una estrategia autónoma. Impotentes en lo militar, los europeos hicieron entonces uso del único instrumento a su disposición, el diplomático, al cual le faltó eficiencia y credibilidad frente a los actores locales del conflicto; en efecto, los europeos carecían de la necesaria fuerza militar para apoyar sus esfuerzos diplomáticos. Una vez los Estados Unidos formaron parte de las operaciones de restablecimiento y mantenimiento de la paz, la gestión común de la crisis dio lugar a innumerables frustraciones europeas. La revelación al mundo acerca de la impotencia de Europa tanto en materia diplomática como militar llevó a Estados Unidos a manejar los acuerdos de paz de Dayton en 1995 como único actor para la resolución del conflicto, dejando a los aliados europeos sin ninguna oportunidad de intervenir en dicho proceso. En realidad, Estados Unidos trató a los europeos, incluidos los británicos, como socios políticamente menores a pesar de que ellos estuvieron presentes en el terreno desde el inicio de la crisis. La idea de una Europa como "gigante económico pero enano político" no carecía de razón si se mira la actuación europea en los Balcanes.

Por otro lado, la reactivación de una defensa común europea también tuvo que ver con el

cambio de actitud del Reino Unido, el cual, después de la "humillación de Dayton", decidió encabezar el proceso de creación de una capacidad militar europea autónoma y eficiente, y no seguir a la zaga de las directrices de Washington. Este nuevo activismo británico en pro de una defensa común europea, bastante inesperado por parte de un Estado tradicionalmente hostil a cualquier lógica de integración, se explica básicamente por tres razones principales. En primer lugar, la gestión común de la crisis yugoslava en el terreno con los aliados europeos, a pesar de su fracaso, reveló a los británicos una comunidad de intereses estratégicos con los demás socios europeos. Para el Reino Unido, la solidaridad transatlántica (con Estados Unidos y la OTAN) sigue siendo la piedra angular del dispositivo de defensa europea; sin embargo, los británicos comenzaron a compartir ciertas dudas, en particular con Francia, sobre la incondicionalidad e idoneidad del compromiso norteamericano en la seguridad europea. Ante todo, Gran Bretaña empezó a tener dudas sustanciales sobre la validez de su "relación especial" con Estados Unidos a la luz de la humillación de las negociaciones de Dayton. Finalmente, este cambio de actitud corresponde a una razón política exclusivamente europea. De hecho, el nuevo liderazgo británico de la política europea

de defensa común, sector tradicionalmente considerado con escepticismo y reservado casi exclusivamente a la dupla franco-alemana, tuvo el efecto de un mensaje para algunos socios europeos. Mensaje para Alemania, a quien se le hizo saber que era un actor limitado a nivel europeo en el ámbito estrictamente militar. Pero también mensaje para los pequeños países del continente, quienes nunca avalaron el liderazgo político franco-alemán en la construcción europea y siempre se preocuparon por conservar la garantía de seguridad norteamericana en Europa a través de la OTAN. Por este motivo, el compromiso voluntario de Gran Bretaña en pro de una defensa europea autónoma contribuyó a convencer a los pequeños Estados de la Unión que se podía actuar en el ámbito internacional sin necesariamente depender de París o Berlín y sin entrar en conflicto con Washington. Así, se creó una inédita coalición franco-británica con el fin de encabezar y dar los impulsos necesarios a la creación de una mayor capacidad militar europea autónoma apta para actuar en el ámbito internacional en apoyo a la nueva diplomacia europea desarrollada en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), segundo pilar de la Unión Europea. El impulso dado a la defensa europea por Francia y

Gran Bretaña se expresó oficialmente en la Declaración Conjunta de Saint-Malo el 4 de diciembre de 1998, la cual reconoce la legitimidad de la Unión Europea para desarrollar una defensa común y conducir operaciones militares con capacidades nacionales o multinacionales fuera del marco de la OTAN.

De esta manera, la defensa europea pasó del concepto limitado de Identidad Europea de Seguridad y de Defensa (IESD) en el marco de la OTAN, a la realización concreta de una Política Europea Común de Seguridad y de Defensa (PECSO) directamente manejada por la Unión. Los últimos pasos hacia la concretización definitiva de esta nueva política intergubernamental se dieron en diciembre de 2000 durante las negociaciones de Niza, en las cuales los Quince decidieron oficialmente poner fin a la UEO e integrarla en la Unión Europea. Esta nueva etapa de profundización fue uno de los pocos éxitos que arrojó el nuevo tratado, junto con la Agenda Social y la Carta Europea de los Derechos fundamentales. Éxito teórico puesto que la nueva arquitectura militar europea no ha sido hasta ahora implementada en la práctica; en realidad, no se ha podido comprobar si funcionará sin el apoyo logístico de la OTAN o de Estados Unidos.

El nuevo concepto estratégico de la defensa común

Si bien el objetivo de la nueva política europea de seguridad y defensa no es la creación de una fuerza armada común integrada por los Quince, la voluntad de actuar en el ámbito internacional en caso de conflicto requiere de manera muy concreta la creación y el desarrollo de unas fuerzas armadas europeas capaces de proyectarse muy rápidamente en el terreno. Por ello se crearon a lo largo de los años noventa, fuerzas multinacionales europeas como el Eurocuerpo (80.000 hombres), la división multinacional Centro (20.000 hombres), el Eurofor y Euromarfor (14.000 hombres), la fuerza anfibia británico-holandesa (6.000 hombres), el primer cuerpo de ejército germano-holandés (40.000 hombres), la fuerza anfibia hispano-italiana (4.000 hombres) y el Grupo Aéreo Europeo. En estos grupos, pese al mando unificado, cada país conserva su autonomía con relación a sus propios contingentes. Además, se fundamentan en el principio de participación voluntaria de los Estados miembros (nivel intergubernamental). Así, por ejemplo, en el Cuerpo Europeo participan solamente cinco Estados miembros: Alemania, Bélgica, España, Francia y Luxemburgo. Esta fuerza, que representa el núcleo básico de la futura ar-

quitectura europea de defensa, se vislumbra como el único cuerpo europeo de reacción rápida a nivel comunitario. Fuera de inscribirse en un marco práctico institucional y operacional, estas nuevas fuerzas multinacionales europeas traducen el propósito de crear nuevos tipos de solidaridades de hecho entre los Estados miembros, con el fin de mejorar la eficiencia en el terreno, las capacidades de actuación en el ámbito internacional, las comunicaciones y los medios de proyección de las distintas fuerzas, así como la profundización de la integración política y militar europea. De este modo, mejorar el nivel de integración de los ejércitos europeos, pasa obligatoriamente por la definición de nuevos campos en los cuales unos elementos de fuerza pueden ser puestos en común sin pérdida inaceptable de soberanía para los Estados miembros. En este contexto particular, la cooperación intergubernamental profundiza la integración comunitaria.

A título de ilustración, existen hoy en día tres campos posibles de actuación común a nivel europeo, cada uno de los cuales representa grandes retos para la integración política. El primero trata del transporte estratégico mediante el proyecto de creación de un avión europeo de transporte militar llamado Eurolift (el Airbus A-400M), cuyo objetivo consiste en llegar a un nivel de integración igual al de la OTAN con sus aviones de alerta

Awacs. El segundo concierne a un sector más sensible que el transporte en el ámbito militar: los aviones de combate Eurofighter, pilar de las fuerzas aéreas de por lo menos cuatro países europeos en la próxima década (Alemania, España, Italia y Reino Unido), con una posible participación de Francia a más largo plazo. El tercer proyecto es la creación de una academia europea de defensa que pueda servir de base común a la formación de los oficiales europeos y que permita la convergencia de las políticas, las estructuras y, sobre todo, de las doctrinas de defensa a nivel europeo.

Paralelamente a la creación de estas fuerzas multinacionales europeas permanentes o temporales, la Unión Europea se vio obligada a definir el marco institucional, operacional y legal de la participación de esas fuerzas en caso de conflicto internacional. La Unión decidió así la creación de tres nuevas instituciones supranacionales comunes en el ámbito militar: el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar (CM) y el Estado Mayor Europeo (EME) para manejar sus nuevas ambiciones internacionales. Las reglas del compromiso europeo en la seguridad mundial deben ser claras y estrictamente deli-

mitadas para cumplir con el requisito fundamental de no-duplicación y complementariedad de sus fuerzas con la OTAN y Estados Unidos. En consecuencia, es necesario analizar el marco legal de intervención de la Unión como actor independiente, antes de ver, en un segundo tiempo, los motivos por los cuales la probabilidad de una intervención común se hace cada día más incierta.

A. La legitimidad de la intervención europea: las misiones de Petersberg y el *headline goal* de 2003

En el Tratado de la Unión Europea, modificado por el de Amsterdam, aparecen por primera vez la definición y oficialización del marco legal de la intervención militar exterior de la Unión Europea. Este marco legal, discutido antes de 1997, tiene la gran ventaja de aclarar los límites de la acción militar europea y de convertirse en obligatorio para catorce de los quince Estados miembros (con excepción de Dinamarca, que se beneficia de un estatuto excepcional de observador en materia de defensa europea). Así nacieron y se oficializaron las *misiones de Petersberg*⁹, único punto de re-

⁹ Las *misiones de Petersberg* son el marco de la intervención europea común definido oficialmente por el Tratado de Amsterdam en 1997. Los Quince decidieron usar la definición del mismo marco de intervención previstas por la UEO en la Cumbre de Petersberg en 1992.

ferencia en cuanto a la legitimidad internacional de la intervención militar europea. Estas misiones tienen como objetivo cubrir todo el abanico de operaciones militares en las cuales la UE está virtualmente dispuesta a intervenir. Así, tanto las *misiones humanitarias y de evacuación*, el *mantenimiento de la paz*, como las *misiones de fuerzas de combate para la gestión de las crisis incluyendo las misiones de restablecimiento de la paz*, están previstas como posibles casos de intervención de la futura fuerza de reacción rápida europea a partir del primero de enero de 2003, fecha simbólica a partir de la cual esta fuerza común tendrá que funcionar concretamente. Obviamente, el futuro de la acción militar europea depende de un conjunto de factores externos tales como la evolución del sistema internacional y la estabilidad de la región europea. Además, la probabilidad de una intervención militar europea depende de variables internas fundamentales como el visto bueno y el compromiso de los Estados miembros, un mandato del Consejo de Seguridad de la ONU y una posición favorable de la OTAN sobre una intervención autónoma e independiente de la UE. Antes de decidir una intervención común, los Estados miembros tendrán naturalmente que medir todas las posibilidades de acción a nivel internacional: individualmente y en grupo, a

través de la UE o de la OTAN. La decisión final será de orden político dependiendo de los intereses en juego, de las capacidades disponibles y de la voluntad para actuar. Son, entonces, elementos de legitimidad, obligación moral y oportunidad política, los que determinan la decisión de una intervención común. Por lo tanto, es necesario preguntarse cuál sería el beneficio de una acción común de la Unión Europea, como alternativa a acciones individuales de los Estados miembros o a una acción de la OTAN. Lamentablemente, la respuesta a este dilema depende, sobre todo, de lo que decida Estados Unidos, el cual, en caso de una crisis internacional, puede optar por darle prioridad a una acción europea o no. De hecho, Estados Unidos puede considerar útil una intervención autónoma de la Unión Europea para ciertas operaciones militares de envergadura limitada (baja intensidad) o para operaciones en regiones sin mayor interés estratégico como África subsahariana o Timor Oriental, por ejemplo. Por el contrario, si se trata de operaciones más amplias (de alta intensidad, como la guerra del Golfo, Bosnia, Kosovo) o en regiones clasificadas como sensibles, lo más probable es que Estados Unidos se oponga a una actuación militar europea independiente fuera de la OTAN. En la gran mayoría de los casos, serían, desafortunadamente,

circunstancias políticas fuera del control europeo y dependiendo de la voluntad de Estados Unidos, las que posiblemente determinarían el marco de intervención de los europeos.

Además, no se puede olvidar la tendencia de muchos socios comunitarios que han manifestado su preferencia por la Alianza Atlántica cuando se trata de asuntos de seguridad y defensa, lo cual constituye un factor de debilidad muy fuerte para la PESDC y una garantía muy importante para Estados Unidos de que sus intereses no serán olvidados.

Fuera de la incidencia de Estados Unidos en una posible intervención europea común, el funcionamiento mismo de la toma de decisiones en la PESDC —basado en la unanimidad y la imposibilidad de usar el sistema de cooperación reforzada—¹⁰ obstaculiza toda política flexible y una actuación autónoma de la Unión Europea en los asuntos internacionales. En efecto, la Unión puede dejar de actuar en caso de no lograr el consenso entre sus miembros, lo que habría ocurrido si, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, Estados Unidos o alguna organización intergubernamental internacional hubieran solicitado

una intervención militar común europea. Lo anterior constituye una situación difícil para la coherencia de la integración europea. Si una intervención de tal naturaleza parece imposible en el marco institucional por falta de unanimidad, un Estado o un grupo de Estados con tradición intervencionista pueden decidir una actuación militar fuera del marco institucional de la Unión. En consecuencia, se abre para la Unión Europea un amplio abanico de retos y desafíos en su futura proyección internacional.

B. Las divisiones internas de los Quince: entre el intervencionismo activo y la neutralidad tradicional; entre el atlantismo y el europeísmo; la difícil conciliación de intereses nacionales divergentes

¿Cómo manejar una Política Europea Común de Seguridad y de Defensa basada en la unanimidad y el compromiso de los Estados miembros cuando los quince socios tienen concepciones tan diferentes de la actuación europea en la seguridad mundial? La respuesta a este interrogante constituye el mayor desafío para la coherencia de la acción internacional de la Unión Europea.

¹⁰ La cooperación reforzada es un mecanismo de flexibilización creado con el fin de permitir a ciertos Estados miembros, con el visto bueno de los otros, ir más profundo en el proceso de integración.

Las ambiciones estratégicas de los Estados miembros de la Unión son diversas. En efecto, existen socios con estatus de gran potencia y tradición intervencionista, como el Reino Unido o Francia —los únicos europeos en disponer de armamento nuclear y los únicos miembros europeos permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU—, y socios neutrales, no miembros de la OTAN, o que se niegan a proyectar sus fuerzas fuera de las fronteras nacionales. En este caso se encuentran países como Irlanda, Suecia, Austria, Finlandia o Grecia, animados todos por motivos distintos. La Unión Europea está compuesta, pues, de países “extrovertidos” y de países “introvertidos”, aliados y no aliados. Se trata, obviamente, de estrategias poco compatibles.

La primera dificultad para la Europa de la defensa proviene de los Estados europeos con tradición neutral muy fuerte. Cabe mencionar aquí la originalidad que representa la neutralidad de los tres últimos países que ingresaron a la Unión Europea en 1995 —Suecia, Finlandia y Austria—, cuyas políticas de seguridad y defensa son muy poco conocidas por los demás socios europeos, puesto que no pertenecían a ningún organismo de cooperación militar occidental. Los dos primeros —Suecia y Finlandia— efectuaron al inicio de los años noventa algunos ajustes a sus políticas de

neutralidad, de tal manera que pueden tomar la decisión de recurrir a la neutralidad como una opción estratégica o de participar en una acción colectiva. Ello representa una gran evolución en materia de doctrina estratégica para estos países, y les permite adaptarse al nuevo esquema de la defensa común con el fin de participar en operaciones internacionales humanitarias o de mantenimiento de la paz. Sin embargo, cabe subrayar que, debido a su propia historia, la legislación de estos dos Estados prohíbe toda participación en operaciones de restablecimiento de la paz. El único país en el cual la neutralidad descansa en una base jurídica e internacional muy fuerte que le impide cualquier participación en una intervención militar, es Austria. Su neutralidad, explicable a la luz de los altibajos de su historia, puede resumirse en tres elementos claves: no-participación en caso de guerra, no-participación en una alianza militar, y prohibición de instalar bases militares extranjeras en su territorio. Esta circunstancia permite comprender por qué Austria decidió durante la guerra de Kosovo bloquear la acción de sus socios europeos miembros de la OTAN, cerrando su espacio aéreo a sus aviones apelando a los principios básicos de su neutralidad activa. ¿Cómo, entonces, manejar a Austria en el marco de una defensa común?

Es interesante detenerse en la dinámica del abanico de estrategias de los miembros de la Unión y recordar que la diferencia entre los dos extremos (extrovertidos-introvertidos) ha ido disminuyendo y que el centro de gravedad se desplaza hacia arriba, es decir, que los Estados europeos en general tienden a involucrarse más en el uso de la fuerza militar en el ámbito internacional.

Pareciera ser que no existe una incompatibilidad total entre la visión de estos países neutrales y la futura Política Europea Común de Seguridad y de Defensa, sino más bien incertidumbres en cuanto a la participación de cada miembro en una acción conjunta. Este particularismo es diferente al del Reino Unido, que presenta altibajos protuberantes en su compromiso inicial con la Europa de la defensa.

A pesar de ser considerado, desde su entrada en la Comunidad Europea en 1975, como el "caballo de Troya" de Estados Unidos, el Reino Unido decidió encabezar con Francia la creación de una defensa común a nivel europeo¹¹. Ésta es una de las pocas ocasiones en las que los británicos han decidido par-

ticipar y apoyar la integración política europea y no permanecer al margen de la profundización de la Unión como sucedió con asuntos tan importantes como la participación en la zona Euro o en el Espacio Schengen. Sin embargo, este compromiso sólo duró poco más de dos años. La participación británica en el bombardeo americano contra Irak en febrero de 2001 sin haber informado previamente a sus socios europeos,¹² ilustró de manera clara la relación todavía privilegiada entre el Reino Unido y Estados Unidos. El compromiso británico en la defensa común europea parece poco compatible con las declaraciones británicas que han reafirmado su decisión de considerar a Estados Unidos como su "aliado más cercano" y celebrado la "determinación militar común"¹³ de los dos países. Su apoyo incondicional y su participación activa al lado de Estados Unidos en los ataques contra Afganistán en octubre de 2001 refuerzan dicha demostración. Basta mencionar un comentario del periódico inglés *The Guardian* en febrero de 2001 para percatarse de que las divisiones internas de los socios europeos debilitan cada vez más las perspectivas de una Europa

¹¹ Ver Declaración conjunta franco-británica de Saint-Malo, de diciembre de 1998.

¹² Según el artículo 16 del Tratado de la Unión Europea modificado por Amsterdam, los Estados miembros tienen la obligación de informarse y consultarse mutuamente en el seno del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad.

¹³ Declaración del ministro británico de la Defensa, Geoff Hoon, el 17 de febrero de 2001.

internacionalmente fuerte: "...eso recordará a los socios europeos de Gran Bretaña que si (este país) está obligado en elegir entre Europa y la relación transatlántica, el Reino Unido elegirá de manera instintiva el lazo transatlántico...y los Estados Unidos".

Conclusión: defensa e integración política europeas

El mayor trauma causado a la Unión Europea por los hechos del 11 de septiembre se expresa en la convicción profunda por parte de sus ciudadanos de que es necesario multiplicar los esfuerzos para trabajar mancomunadamente con el fin de superar los obstáculos que debilitan su acción internacional y su funcionamiento interno. Ahora, más que nunca, defensa común e integración política se encuentran estrechamente relacionadas. Las propuestas nacidas en el nuevo contexto internacional van en el sentido de la comunitarización del segundo pilar para que el principio de la unanimidad ceda el paso al de la mayoría calificada a fin de que hagan parte del mismo asuntos relacionados con la lucha contra el terrorismo, la cooperación en el ámbito de fuerzas de inte-

ligencia nacionales, la cooperación policial y la ampliación del papel de Europol en la defensa y seguridad europeas. Estas propuestas pueden considerarse como una cierta militarización del tercer pilar, o como un manejo más civil del segundo, para que la nueva seguridad europea abarque los nuevos desafíos mundiales.

Además, a raíz de los últimos acontecimientos internacionales, sería paradójico que esta nueva fuerza de reacción rápida europea pudiera intervenir exclusivamente en escenarios exteriores (tal como está previsto legalmente hoy en día) y no pudiera comprometerse para luchar contra un peligro interior dentro de las mismas fronteras europeas. Los Estados miembros requieren, en consecuencia, un mayor acercamiento y una coordinación más profunda de sus acciones para reformar y ampliar las competencias comunes de la Europa de la defensa.

La creación de la nueva Política Europea Común de Seguridad y Defensa representa, sin duda alguna, una pequeña revolución en el sistema internacional no exenta de críticas con respecto a sus límites y a su verdadera eficacia.

Bibliografía

Bloch-Lainé, Amaya, "L'Europe de la Défense", en *L'Europe en perspective, Cahiers français*, No. 298, La Documentation Française, París, 2000, pp. 51-58.

——— "L'Union européenne et la soft security: les attributs de la puissance civile", *Annuaire français des relations internationales 2000*, Bruxelles, Bruylant, pp. 28-36.

Cassen, Bernard, "Donner un sens à l'Union: l'introuvable défense européenne", en *Le Monde Diplomatique*, París, 13 febrero 2001.

Gnesotto, Nicole, *La puissance et l'Europe*, Presses de Sciences-Po, París, 1998, 146 pp.

Gribinski, Jean-François (dir.), *L'Autriche, la Finlande, la Suède et la sécurité européenne*, La Documentation Française, París, 1996, 151 pp.

Heisbourg, François (dir.), "Défense européenne: la mise en œuvre", en revista *Cahiers de Chaillot*, No. 42, septiembre 2000, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, París, 132 pp. (más anexos).

Lalumière, Catherine, *Rapport sur l'établissement d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense après Cologne et Helsinki*, Informe oficial del Parlamento Europeo, Comisión de los Asuntos Exteriores, de los Derechos Humanos, de la Seguridad Común y de la Política de Defensa, 21 de noviembre 2000, 49 pp. (más anexos).

——— *Rapport de la Présidence française sur la politique européenne de sécurité et de défense*, no publicado, diciembre de 2000, 7 pp. (más anexos).

Missiroli, Antonio (dir.), "PESC, défense et flexibilité", en revista *Cahiers de Chaillot*, No. 38, febrero 2000, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, París, 124 pp. (más anexos).

Ortega, Martín, "L'intervention militaire et l'Union européenne", en revista *Cahiers de Chaillot*, No. 45, marzo 2001, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, París, 143 pp. (más anexos).

Pardo de Santayana, José, "Retos de la defensa europea", en revista *Política Exterior*, Vol. 75, mayo-junio 2000, Madrid, pp. 59-70.

——— "Redefiniendo la seguridad europea", en revista *Meridiano CERI*, diciembre 1999, Centro de Estudios de Relaciones Internacionales (CERI), Madrid, pp. 18-24.

Roper, John, "La cooperazione in materia di difesa", en revista *Europa Europe*, Nos. 4-5, 2000, Fondazione Istituto Gramsci, Roma, Italia, pp. 81-98.

Rynning, Sten, "La défense européenne vue du Pentagone", en revista *La revue internationale et stratégique*, primavera de 2000, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), París, pp. 31-40.

Schmitt, Burkard (dir.), "De la coopération à l'intégration: les industries aéronautiques et de défense en Europe", en revista *Cahiers de Chaillot*, No. 40, julio 2000, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe

Occidentale, París, 78 pp. (más anexos).

Silvestri, Stefano, "La politiche di difesa e di sicurezza comune", en revista *Europa Europe*, Nos. 4-5, 2000, Fondazione Istituto Gramsci, Roma, Italia, pp. 61-69.

Sloan, Stanley R. (dir.), "Les Etats-Unis et le défense européenne",

en revista *Cahiers de Chaillot*, No. 39, abril 2000, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, París, 116 pp. (más anexos).

Vacca, Giuseppe, "Dopo l'Euro, la difesa comune", en revista *Europa Europe*, Nos. 4-5, 2000, Fondazione Istituto Gramsci, Roma, Italia, pp. 11-22.