

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 57-58.

Europa y la seguridad global en el Mediterráneo.

La Política Europea de Seguridad y Defensa: déficits actuales y perspectivas de futuro.
Josep Baqués Quesada.

La Política Europea de Seguridad y Defensa: déficits actuales y perspectivas de futuro

Josep Baqués Quesada*

RESUMEN

La articulación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) anunciada en Colonia se ve dificultada por la disparidad en las agendas de política exterior de los estados europeos y por su dependencia de los EEUU. Sin embargo, también constituye un reto cuyo éxito va a depender de la capacidad europea para definir un concepto estratégico común y para dotarse de los medios indispensables para hacerlo creíble en la escena internacional.

Palabras clave: Unión Europea, PESD, Seguridad internacional.

UNA BREVE PANORÁMICA HISTÓRICA

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días se pueden identificar dos grandes líneas en la construcción de un entramado de seguridad y defensa para Europa. Por una parte, existe una corriente endógena. Por otra, un proyecto liderado por los EEUU. Sin embargo, el peso específico de una y otra ha sido bien diferente. El fracaso en la creación de una Comunidad Europea de Defensa CED –provocado por la persistencia de grandes recelos entre los propios países europeos implicados– así como el papel desempeñado por la Unión Europea Occidental (UEO) a lo largo de su existencia han convivido en precario con el impulso dado a la OTAN. Ni que decir tiene que la correlación de fuerzas en el mundo bipolar hacía imposible una alternativa estrictamente continental. En realidad, la Europa devastada por la guerra no podía contrapesar, por sí sola, la superioridad militar (tanto nuclear como convencional) del pacto de Varsovia.

*Investigador de la Universidad de Barcelona
y del Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Madrid

La situación de la UEO en este período es significativa. Una relectura de las resoluciones de su Consejo permite comprobar como se suceden las delegaciones de sus teóricas competencias en beneficio de la Alianza Atlántica (v. gr., las del 20 de diciembre de 1950 y 27 de febrero de 1957). Además, en el período comprendido entre 1973 y 1984 ni siquiera se celebran reuniones¹. Pese a que en los años ochenta se produce una tímida reactivación de la UEO, en gran medida provocada por el desacuerdo de los Estados miembros con la estrategia norteamericana en Europa, y especialmente tras el anuncio de la instalación de los euromisiles (Sanguinetti, 1985: 15-16 y Burgelin, 1988: 148-149), y el lanzamiento de la Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI) (Robles, 1997: 55), lo cierto es que no puede decirse que a lo largo de todos estos años ni la CEE ni la UEO hayan logrado cubrir lo que bien podría ser calificado como el objetivo prioritario, a saber, la definición de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD).

Así, durante casi 40 años, las dos líneas maestras de la defensa europea se solapan pero su grado de influencia es dispar. La heterogeneidad de las agendas de política exterior, unida a la perentoriedad de la garantía norteamericana en el contexto de la Guerra Fría conspiran en esta dirección, siendo factores que se refuerzan mutuamente. La primera, en definitiva, relativa a una integración europea multidisciplinar propiciada desde dentro, ha tenido –y tiene– que sortear múltiples obstáculos. En cambio, la segunda, relativa a la integración en materia de seguridad y defensa auspiciada desde fuera, bajo la tutela, el impulso y los medios ofrecidos por un país aliado, pero no europeo, ha liderado eficazmente (si bien con los sesgos que se discutirán a lo largo de este análisis) una determinada forma de entender la seguridad europea, aquella que pasa por la primacía del vínculo transatlántico².

Con todo, a principios de los años noventa, los Estados miembros de la CEE se disponen a dar un paso de gran trascendencia en la transformación del Mercado Común en una Unión Monetaria y, finalmente, en una Unión Política. Entre los temas a debatir se halla la cuestión de la seguridad y la defensa colectivas. Realmente, la propia evolución de la Comunidad Europea en el terreno económico y la decisión de avanzar con paso firme en otras áreas convierten en ineludible el reto de definir con mayor claridad una política exterior y de seguridad común y hasta una política de defensa propia. Esto dará pie a la configuración de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en el Tratado de Maastricht, en 1992. Pero también va a poner de relieve, otra vez, la presencia de sensibilidades distintas en los diferentes estados europeos. Unas y otras salen a la luz a lo largo de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1991 y, con matices, se repiten en la de 1996.

La fórmula finalmente adoptada es la propia de una solución de compromiso. En Maastricht la UE se dota del instrumental necesario para ir desarrollando posiciones y acciones comunes en el terreno de la “seguridad”, pero delega en la UEO –o bien directamente en la OTAN– su aplicación³. Más allá de ello, sólo se indica que la PESC podría incluir “*en el futuro* la definición de una política de defensa común que *podría conducir en su momento* a una defensa común” (a-J.4.1 del Tratado de la Unión Europea [TUE]).

Posteriormente, en Amsterdam, se produce la institucionalización del cargo de Alto Representante de la PESC (el popular “Mr. PESC”). Su importancia estriba en que por fin la política exterior y de seguridad europea posee una cabeza visible. Asimismo, se opta por crear la figura de la “abstención constructiva o solidaria”. De ese modo se permite que uno o varios estados miembros de la UE se desmarquen de una iniciativa común, sin que ello impida su adopción por el resto. En realidad esta segunda novedad viene exigida por cuanto en el período intermedio entre la aprobación del TUE y la de esta reforma ingresan en la Unión algunas naciones de tradición neutral que, en general, adoptan una postura marcada por el recelo hacia todo lo que concierne la definitiva asunción de competencias en materia de “defensa” por parte de la UE⁴, pero también por el escepticismo mostrado por socios no neutrales, caso de Dinamarca.

Ahora bien, Amsterdam sigue mostrando la brecha existente entre británicos por un lado, y el eje franco-alemán por otro. La propuesta lanzada por la OTAN en su cumbre de Berlín (junio de 1996) en el sentido de fomentar *en su seno* la IESD refuerza la vieja idea de Londres de que la UE debe ceder en este ámbito a favor de la Alianza Atlántica. Pero una carta conjunta de Chirac y Kohl a la Presidencia irlandesa, fechada el 9 de diciembre de 1996, va a operar como contrapeso. La petición es clara: incluir en el nuevo Tratado la formulación de una “defensa común” y propiciar la integración de la UEO en una UE convenientemente reforzada en estas lides.

El redactado definitivo del Tratado de Amsterdam es intencionadamente ambiguo, aunque pueden constatarse algunas novedades en relación con lo previsto en Maastricht. Sin ir más lejos, se alude a la política de defensa común en términos de su “definición *progresiva*”, por oposición a la muy vaga referencia a la definición “en el futuro” presente hasta la fecha. Además, se traslada al Consejo la posibilidad de tomar decisiones en esta dirección, sin necesidad de que ello exija una nueva reforma del Tratado (a-17 del TUE modificado). Asimismo, se recogen explícitamente por vez primera las misiones “Petersberg” como *propias* de la UE (no sólo de la UEO o de la OTAN) y se recalca la opción de integración definitiva de las dos principales organizaciones europeas con responsabilidades en este ámbito.

EUROPA DESPUÉS DE MAASTRICHT, A MODO DE BALANCE

La necesidad de adaptación a un nuevo contexto internacional

Parece existir un cierto consenso en el hecho de que la situación de Europa en relación con los EEUU ha variado sustancialmente tras la caída del muro de Berlín y el fin

de la Guerra Fría. Con anterioridad a estos sucesos el liderazgo norteamericano era absolutamente indispensable, como resultado de la propia lógica bipolar. Sencillamente, una alternativa europea separada de la política exterior y de defensa de los EEUU no era concebible, siendo realistas, más allá de los sueños gaullistas.

Hoy en día, sin embargo, esa amenaza ha desaparecido, y si bien no ha sido reemplazada por ningún “fin de la historia”, sí es cierto, al menos, que su lugar lo ocupa un escenario distinto en el que no se aprecia ninguna superpotencia que haga sombra a los EEUU o que, simplemente, tenga pretensiones de hegemonía global. Este hecho, en teoría, marca el fin de un determinado orden mundial y, con ello, una tendencia de muchos estados –europeos o no– a asumir mayores responsabilidades en lo que a su defensa concierne. Sería lógico, desde este punto de vista, que algunos trataran de marcar distancias con respecto a los EEUU (Kissinger, 1998: 16). En el caso concreto de la UE, se ha llegado a decir que con “la caída del muro de Berlín caen también algunos de los argumentos que se oponían a una identidad europea de seguridad y defensa” (Estrella, 1997: 108). Y esa identidad es precisa, en última instancia, porque la desaparición de la amenaza soviética no ha conllevado la del resto de situaciones de riesgo.

Por el contrario, salen a la luz muchos conflictos menores pero generadores de inestabilidad, algunos de los cuales están en las fronteras mismas de la UE –y lo estarán cada vez más, porque Europa crece hacia el Este–. La distinta naturaleza de estas tensiones en comparación con aquella hipotética “guerra total” prevista en caso de enfrentamiento entre el mundo occidental y el soviético constituye, pues, un dato incontrovertible, como también lo es que pierde peso la posesión de vastos arsenales nucleares y hasta que merecen ser revisados elementos más técnicos como la organización y los medios de las antiguas divisiones acorazadas, previstos para hacer frente a unidades similares de sus contrapartes del Pacto de Varsovia en las extensas llanuras centroeuropeas.

Pues bien, ante esta realidad, todo parecía indicar que las potencias europeas, no siendo lo suficientemente fuertes en lo militar para superar a la maquinaria bélica e industrial de la URSS, sí lo serían –cifras en mano– para garantizar la paz y la estabilidad como mínimo, en regiones vecinas y frente a, como mínimo también, estados o fracciones de estado con unos presupuestos de defensa escasos y con un material militar no de última generación. Sin embargo, para sorpresa de muchos y como ratificando el escepticismo de algunos expertos, Europa, sea la UEO o la UE su interlocutor en estos temas, no ha conseguido asumir en la práctica esa responsabilidad. Al contrario, ha sido puesta en evidencia, primero en Bosnia y después en Kosovo, ya que sin el precioso auxilio estadounidense hubiera sido discutible hasta la intervención misma (por no hablar de sus resultados, finalmente satisfactorios en el terreno estrictamente militar)⁵. Ante esta perspectiva es obligado hacerse varias preguntas. En primer lugar, ¿por qué esto es así? En segundo lugar, ¿qué esperanzas cabe albergar acerca de una Europa verdaderamente soberana en estas lides?

Causas de las dificultades europeas

No cabe duda de que las inercias promovidas por el largo período que va desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días contienen buena parte de la respuesta a la primera de las preguntas planteadas. De ahí la importancia de saber de dónde venimos. Pero, siendo más concisos, creo que puede señalarse el poso que ello ha dejado en la actual mentalidad europea. Ya se ha dicho que durante la larga etapa de la Guerra Fría, los europeos nos acostumbramos a edificar nuestra seguridad bajo palio estadounidense. Ciertamente, nuestras maltrechas economías debían dedicar sus mejores rendimientos a la reconstrucción de un continente devastado por la Segunda Guerra Mundial. El problema estriba en que muchos años después, y ante una situación completamente nueva, se mantienen aquellas viejas inercias, de modo que Europa sigue apareciendo como una “consumidora” de la seguridad que otros producen. Es indicativo que el gasto en defensa de todos los países miembros de la UE en conjunto siga siendo bastante inferior al que afrontan los EEUU por sí solos (por no hablar de las inversiones en I+D). El diagnóstico no puede ser más claro: con el argumento de cobrar unos “dividendos de la paz” en buena medida ficticios (proliferan más que nunca los conflictos, aunque limitados), Europa disminuye sus gastos de defensa y, como consecuencia inevitable de ello, sigue depositando su confianza en las aportaciones militares que se puedan hacer desde Washington... incluso para solventar cuestiones que, en principio, poco o nada tienen que ver con la estrategia global norteamericana.

Por tanto, todo parece indicar que nos hemos acomodado en la dependencia militar que tenemos respecto de los EEUU desde los años cuarenta. Esta opción tiene ciertas ventajas, por supuesto, pero también graves inconvenientes. Entre las primeras, la tentación de seguir gozando por mucho tiempo de una seguridad suficiente a un precio muy inferior al de su coste real. Hasta las exigencias de la “convergencia económica” que están culminando los distintos países miembros de la UE se han vuelto en contra de los intentos de modificar esta dinámica. Con los datos macroeconómicos en la mano, pues, no hay necesidad de alterar un orden de cosas que procura a la UE una buena relación coste-eficacia.

Ello no obstante, la frialdad de los números esconde una realidad perversa, que nos ayuda a ponderar con ojo crítico los efectos derivados de esta coyuntura. En efecto, que otros financien una parte sustancial de nuestra propia defensa equivale a trasladar a esos otros las potestades decisorias respecto al empleo de la fuerza. Cuando los objetivos centrales de los EEUU y de la CEE eran prácticamente idénticos, el problema era relativizable. Cuando la actual UE entiende que desde Europa se puede reconstruir una agenda internacional más matizada, más genuinamente continental y, en su caso, no coincidente con las prioridades norteamericanas, entonces aparecen los flecos del acomodamiento europeo en su verdadera faz. Porque, si bien seguirá siendo normal que una parte de los intereses de unos y otros sea homologable, ya no debe presuponerse que siempre

será así o, peor aún, que deba acabar siéndolo por un imperativo funcional. Por tanto, el principal inconveniente de seguir con esta postura acomodaticia estriba en que si Europa no posee medios propios para defender una postura estrictamente comunitaria, ¿qué sentido tiene molestarse en promover una dimensión política autóctona? En otras palabras: el efecto solapado, pero al mismo tiempo incuestionable, de la obtención de una defensa a bajo precio es la pérdida correlativa de soberanía.

Tal y como indica, provocativamente, un ex alto cargo de la administración norteamericana, “la cruda realidad es que Europa Occidental, y también –en una medida cada vez más importante– Europa Central, siguen siendo un protectorado estadounidense, con unos estados aliados que recuerdan a los antiguos vasallos y tributarios”, para concluir que, si esta situación probablemente no podrá prolongarse eternamente ni es bueno que así sea, al menos es muy ventajosa para su país porque “brinda a los Estados Unidos una oportunidad especial para intervenir de manera decisiva”, de modo que “cualquier compromiso efectivo de los Estados Unidos con la construcción europea debe guiarse por un pensamiento claro en lo que respecta al tipo de Europa que los Estados Unidos prefieren y están dispuestos a promover” (Brzezinski, 1998: 66-67)⁶.

En el fondo, por tanto, la falta de una mayor inversión en la defensa colectiva no es sino el reflejo de un fenómeno más profundo. Puede que una parte de las elites políticas europeas estén dispuestas a asumir los flecos que en relación a la toma de decisiones supone la indefinición de una defensa común. Quizá sean ciertas las palabras de un diplomático español que se queja de que aún hoy, pese al discurso más o menos oficial de la UE, “hay en este esfuerzo integrador una seria fragilidad: Europa no va tanto hacia su integración por profunda vocación y por convicción de tener unos valores y unas identidades comunes, sino que la busca por necesidad, ya que en su ausencia se vería barrida económicamente por las potencias económicas rivales” (Fuentes, 2000: 21).

Si esto es así, entramos en un círculo vicioso de difícil solución: siendo la economía la variable principal del proceso de construcción de la UE; siendo, además, capaz de someter a sus dictados cualquier otra consideración de orden moral, político o, en última instancia, militar; siendo, en fin, los gastos militares –como parte del gasto público general– disfuncionales para garantizar la reducción del déficit y la competitividad de los mercados frente a peligrosos competidores de todo el mundo; siendo esta la perspectiva de análisis, es lógico pues que los estados miembros opten por ralentizar continuamente el despliegue de la eficacia del segundo pilar y, con mayor razón, que circunscriban la defensa colectiva a declaraciones de intenciones más bien abstractas en la teoría y del todo intrascendentes en la práctica.

Pero no podemos quedarnos en este nivel de análisis, por importante que sea. En realidad, Europa carece de una visión estratégica propia. A su vez ello guarda relación, en parte, con lo ya indicado, pero va mucho más lejos. Se trata más bien del modo como se perciben los problemas internacionales desde el Viejo Continente. Tras largas etapas

de esplendor, bien que promovidas por las distintas potencias europeas a título individual, Europa, precisamente ahora que está más unida que nunca, aparece ensimismada, apegada a una cosmovisión autolimitada, puramente reactiva, casi siempre escasa de energía. El contraste con la estrategia global norteamericana es evidente. Se ha llegado a hablar de que en Europa poseemos una visión “parroquial” de las relaciones internacionales (Coma, 1999: 25). Sea como fuere, es muy complicado ponerse a la altura de los EEUU si no se cambia, también en este punto, la mentalidad continental (Bardají, 1999: 52). El problema estriba en que hoy es necesario disponer de un proyecto que trascienda las propias fronteras. No es cuestión de elección. El mundo se ha hecho pequeño. Las interdependencias en todos los ámbitos son generosas. En el de la seguridad, tal y como últimamente se está demostrando, no lo son menos. Y ante ello, sin una estrategia definida, sólo puede acudir a la improvisación política y diplomática, con la consiguiente pérdida de coherencia y de eficacia.

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

La aparición de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO): la UE habla de “defensa”

Si Europa no se ha sabido dotar de instituciones e instrumentos eficaces en materia defensiva, ello tiene mucho que ver con las rencillas que tradicionalmente han protagonizado los países que por su potencial industrial, tecnológico y militar han estado en disposición de liderar el proceso. Es indudable que muchos de los problemas comentados en el apartado anterior tienen su origen en este hecho. En esta dirección, se ha dicho que “los factores diferenciales pesan más que los intereses comunes” (Bregolat, 1997: 98), que existen “intereses de seguridad *de* los europeos, pero no intereses de seguridad europeos” (Arteaga, 1995: 59) e incluso que muchos estados siguen considerando que “cualquier incremento de la IESD se hace a costa de la identidad nacional” (Arteaga, 1999: 113).

Efectivamente, las clásicas diferencias franco-británicas tendieron a crecer después del intento de vertebrar el futuro de Europa desde el eje París-Bonn. De hecho, el Reino Unido no aportó ninguna unidad al CEUR (mando militar), que fue creciendo a partir de una primigenia brigada mixta franco-alemana. A su vez, la postura excesivamente proatlántista de Londres viene molestando a los galos, preocupados desde hace años por contrarrestar esa dependencia mediante una alternativa continental. Como hemos visto, las discusiones que nos llevaron a la definición de una PESC en Maastricht no tenían otro sentido. Para complicar todavía más las cosas, la reunificación alemana y las

miradas de la misma hacia el Este, Eslovenia o Croacia, más bien han enfriado la relación con sus socios franceses. Por su parte, los estados de tradición neutral recién incorporados a la UE mantienen reservas en todo lo que sea avanzar hacia la institucionalización de una dimensión de “defensa” europea. Ante un panorama como el aquí descrito no cabría ser, a priori, muy optimistas.

Sin embargo, la cumbre franco-británica de Saint-Malô (diciembre de 1998) vino a deshacer el entuerto. Ambos gobiernos acordaron dar un nuevo impulso a la Identidad Europea de Seguridad y Defensa. Ahora ya se trata de apostar por “una capacidad autónoma de acción, apoyada sobre fuerzas militares creíbles, con los medios precisos, dispuestos a ser utilizados a fin de responder a las crisis internacionales”. Objetivo sin duda ambicioso, teniendo en cuenta la prudencia del redactado del TUE. Y en este sentido cabe afirmar que, con las reservas que se quiera respecto a la actitud del Reino Unido, es lícito reconocer que el desbloqueo que se ha producido desde la cumbre de Saint-Malô ya ha rendido sus primeros dividendos, al facilitar la adopción de unos acuerdos de más amplias dimensiones en los Consejos de la UE celebrados en Colonia y Helsinki, en junio y diciembre de 1999, respectivamente. Así pues, ya a nivel comunitario, se ha consolidado esa propuesta inicialmente bilateral, de manera que todos los socios han acordado avanzar hacia la definición de una defensa común, más allá de las limitaciones que elegantemente encubren los conceptos de “política exterior” y de “seguridad” cuando se utilizan en este contexto.

Entre sus logros cabe destacar la creación de un Comité Político y de Seguridad (COPS), encargado de la dirección estratégica y del control político de las operaciones militares o la puesta en marcha de un Comité Militar encargado de hacer las recomendaciones pertinentes al anterior y de establecer las directivas que habrá de aplicar el correspondiente Estado Mayor, al conducir las operaciones militares concretas. Posteriormente, en Helsinki se perfila incluso la fuerza necesaria para dotar de consistencia práctica a las decisiones tomadas en Colonia: 60.000 hombres, a los que deben añadirse los apoyos aeronavales y logísticos indispensables, listos para ser desplegados en un plazo máximo de dos meses y para permanecer en la zona de operaciones durante, como mínimo, un año. Esta fuerza, que por su entidad equivale a un cuerpo de ejército, debería estar operativa en el año 2003. Pero, ¿se trata, en verdad, del embrión de un ejército europeo?

Luces y sombras de la “Europa de la defensa”

El impulso dado a la defensa europea en los dos últimos años está siendo, sin duda, relevante. También es importante que se haga desde la UE y que, definitivamente, la UEO ponga los instrumentos que ha desarrollado a disposición de la primera. Nunca como ahora hemos estado tan cerca de lograr que dicha organización asuma responsabilidades en este terreno, reforzando así su indiscutida fortaleza económica. Esto no queda empañado por el hecho de que siga siendo la OTAN, a través del a-5 del Tratado de Washington, la que se

encargue de la “defensa colectiva” en sentido estricto. Porque, de hecho, la UE, en la hipótesis de que logre cubrir los objetivos trazados en Colonia y Helsinki, va a limitarse a planificar e implementar “misiones Petersberg” al menos por el momento (Sanz Roldán, 2000: 194). Pero no se trata de una apuesta menor. Es todo un reto: ir más allá de la mera armonización de las políticas nacionales hasta llegar a poseer la capacidad de llevar a cabo actuaciones que resultan imposibles de asumir por un Estado en solitario (Serra, 2001: 108).

Por tanto, el proyecto dibujado a lo largo de 1999 es ambicioso. Permite ver el horizonte. Ello no obstante, mal haríamos acomodándonos ante semejante generosidad de intenciones y cifras. Tal fue la trampa en la que incurrieron los más optimistas tras leer las conclusiones de Colonia y Helsinki. Pero ya se está hablando de exceso de expectativas al respecto. Probablemente la UE seguirá teniendo problemas en el terreno de la práctica mientras no resuelva la cuestión fundamental de la identidad europea. Europa está muy lejos de poder definir unívocamente un proyecto político de futuro en un escenario internacional cada vez más complejo. Cuando se diseñan planes para dotarla de un embrión de ejército europeo, uno tiene la sensación de que se está construyendo el tejado de una casa con delicados cimientos y unas pocas vigas de por medio. No pretendo con ello que se frenen estas iniciativas, sin duda loables, sino que paralelamente se tomen medidas para ir consensuando valores, metas, agendas de política exterior, etc. entre los diferentes estados interesados. De no lograrse, podremos llegar a constituir un núcleo de Fuerzas Armadas formado por 60.000 o por 180.000 hombres... sobre el papel, pero será tan difícil que sea empleado allí donde sea necesario como difícil ha sido a lo largo de los diez últimos años la utilización del CEUR, o del resto de fuerzas que han ido creciendo sin cesar al abrigo de las iniciativas de la UEO.

Dicho con otras palabras: una cosa es tener un listado de unidades puestas a disposición de una organización defensiva y otra muy distinta que a la hora de la verdad se den las condiciones que permitan su movilización efectiva. Las distintas percepciones que siguen existiendo en la UE en relación con las circunstancias en las que se debe intervenir, en relación con los distintos escenarios que pueden justificar dicha intervención, o hasta en relación con las propias modalidades de intervención que en cada momento se consideren legítimas, son todas ellas cuestiones que conviven con el impulso dado al proceso de articulación de una dimensión defensiva de la UE desde la cumbre de Helsinki de diciembre de 1999, pero que operan en una dirección contraria. Lo peor del caso es que corremos el riesgo de dejarnos seducir por dicho impulso sin darnos cuenta de que el instrumento militar creado puede devenir ineficaz por causas ajenas a él, pero muy presentes en la corta y difícil historia de la UE, en los términos expuestos a lo largo de este análisis.

Todo ello nos lleva a una encrucijada decisiva. Europa posee el diseño de una arquitectura de seguridad y defensa; posee —o está pronta a hacerlo— unidades militares adscritas, pero no posee un concepto estratégico propio (Francart y Patry, 2000: 10). Existen, eso sí, conceptos estratégicos nacionales, así como un concepto estratégico transatlánti-

co, pero nada que se le parezca a nivel de la Unión Europea. Y, si se quiere hablar de una PECSO que merezca tal nombre, es preciso que en el seno de los órganos competentes de la UE se determine tal concepto.

Para ello será preciso, primero, definir cuáles son los valores e intereses hay que proteger mediante el empleo de su brazo armado. Se trata de identificar a qué tipo y nivel de conflicto se está dispuesto a responder. Se trata, en definitiva, de tener claro cuándo una agresión a dichos valores merece que la UE ponga en marcha sus propios mecanismos. Asimismo, es importante prever qué escenarios van a ser considerados como el área de influencia preferente de la UE. ¿Hay que prepararse para intervenir en la periferia oriental y meridional de la Unión? ¿Hay que ponerse a disposición de la ONU para hacer lo propio en el África Subsahariana, si también allí se producen conflictos étnicos, genocidios, situaciones graves que pueden desestabilizar a la región? ¿O quizá es mejor apoyar económica y logísticamente a otras organizaciones regionales, más adaptadas al terreno, para que hagan lo propio? Si se reclamara la presencia de tropas del futuro brazo armado de la UE en Extremo Oriente... ¿se acudiría o no y, en caso de ir, qué tipo de esfuerzo militar estaría dispuesta a proporcionar Europa? O, en fin, ¿deberíamos reconducir nuestros limitados haberes a operaciones que, a lo sumo, se desarrollen a unos pocos centenares de kilómetros de la última frontera de la UE? No creo que este tipo de preguntas se deban contestar sobre la marcha.

Seguidamente, hay que analizar qué riesgos de desestabilización existen en dicha área. Ello presupone un análisis multifactorial, que preste atención a los diversos detonantes de las crisis: desde la pobreza hasta la pugna por el control de recursos escasos o de rutas estratégicas, pasando por las rivalidades étnicas. Pero también un análisis de los distintos tipos de conflicto que deben afrontarse: no es lo mismo mediar en una Operación de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (OMP) que combatir el terrorismo internacional. Finalmente, y sólo finalmente, habrá que diseñar el instrumento militar más adecuado a las conclusiones derivadas de las anteriores reflexiones. Un instrumento militar que sea capaz de responder a este mínimo común denominador definido desde la propia UE, más allá de las legítimas peculiaridades de cada agenda de seguridad nacional, pero también con una personalidad propia, no necesariamente coincidente en todos los extremos con la norteamericana.

Eso no significa que deba relajarse el vínculo transatlántico. Sólo significa que quizá haya que redefinir sus términos. Seguirán existiendo conflictos que unan a las dos orillas del océano. Recientemente se ha invocado el a-5 del Tratado de Washington para afrontar el terrorismo internacional, así como a los estados que lo protegen. Pero para empezar, eso no presupone que el tenor de la relación deba ser dictado desde Washington y aceptado sin más por las potencias europeas.

En particular, la IESD –patrocinada por los EEUU bajo el concepto más amplio de las Fuerzas Operarias Conjuntas Combinadas (FOCC)– puede constituir una buena

referencia para ir progresando en la asunción de capacidades propias en campos tan descuidados entre las potencias europeas como son el mando, control, comunicaciones, computadoras, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (C4IR2), el transporte estratégico o la capacidad de apoyo logístico al combate. Pero está muy lejos de ser lo que Europa necesita para su futuro. Al menos si se pretende que en ese futuro Europa recupere bondades directivas: “De otro modo, incluso para hacer frente a una crisis exclusivamente europea como la de Kosovo, seguiremos dependiendo de los recursos militares norteamericanos, de manera que su política exterior y de seguridad estará siempre subordinada a la de los EEUU” (García Labajo: 2000: 11).

Sólo quien posee los medios para actuar puede decidir actuar. Si Europa se contenta con crecer al amparo de la IESD está condenada a prolongar su ostracismo en lo que concierne a las grandes decisiones. La alternativa esgrimible pasa por la generación de esos multiplicadores de fuerza desde Europa, de acuerdo con lo requerido por su propio concepto estratégico, de manera que uno de los retos principales de los próximos años va a ser “resolver la insuficiencia de medios de transporte y de inteligencia para poder realizar misiones sin necesidad de contar con la colaboración norteamericana, no asegurada en el marco de la IESD y necesitada de negociación caso por caso” (Portero, 1999: 28). Y, en este sentido, quizá haya que empezar cuestionando la muy seductora teoría que requiere la no duplicación de medios en ambos lados del Atlántico⁷.

Es evidente, por otro lado, que un proyecto de esta envergadura no es fácil de asumir desde los reducidos presupuestos de defensa que se barajan en los distintos estados europeos de la posguerra fría. Su financiación requiere soluciones imaginativas puesto que, difícilmente, ninguna potencia media estará dispuesta a soportar el peso de la misma. Menos todavía, cabe suponer, en el caso de que ese tipo de esfuerzo no se vea correspondido por el de otros socios.

Generación de medios adaptados a las necesidades derivadas del concepto estratégico europeo

Los nuevos retos son también excelentes oportunidades para mejorar lo ya existente. Además, la UE está dotándose de un instrumento militar propio en un momento crucial: a la consolidación de las operaciones combinadas y conjuntas se le une un incipiente debate acerca del tipo de unidades más adecuadas para hacer frente a las guerras del futuro y, a tenor de lo visto después del 11 de septiembre, hasta del presente. En relación con todo ello, cabe destacar que las operaciones internacionales en las que se han visto involucradas las naciones europeas a lo largo de la última década constituyen un buen banco de experiencias.

Lo combinado conlleva, por definición, un esfuerzo de colaboración operativa de fuerzas multinacionales. Pero, sobre todo, supone una invitación a compartir cadenas logísticas, a avanzar en la interoperatividad de sistemas y, cada vez más, a homologar

procedimientos y medios. Aunque hay todavía muchas resistencias que vencer, la imagen de las Fuerzas Armadas (FAS) europeas a medio plazo debería pasar por una progresiva reducción de los modelos de fusiles de asalto, de blindados de ruedas y cadenas o de aviones de combate para desplegar en los escenarios de conflicto. De hecho, debería avanzarse hacia la consecución de una voz única europea en el terreno de la demanda (Bayarte, 2000: 45). La integración de la industria de defensa a nivel europeo puede coadyuvar, sin duda, en esta dirección. Creo que la tendencia ya es identificable, aunque eso no significa que se puedan percibir grandes logros a corto plazo, entre otras cosas porque permanecerán en servicio durante bastantes años medios militares diseñados y fabricados al socaire de otra mentalidad⁸.

También es deseable que la confianza entre estados miembros de una misma organización permita que algunos servicios “críticos” sean desplegados y desarrollados por ese mismo mando combinado, sin necesidad de que cada componente nacional arrastre los suyos hasta las zonas calientes. Recientemente el general Jackson comentaba, en este sentido, que suelen generarse ineficiencias innecesarias por el hecho, por ejemplo, de que la sanidad militar sigue considerándose una “responsabilidad nacional” por parte de muchos gobiernos (Jackson, 2000: 17). En otros campos de la logística suele ocurrir lo mismo. Mejorar su gestión es una de las asignaturas pendientes. Lo mismo ocurre con el mando: no debe confundirse la potenciación de las operaciones combinadas con la distribución de partes alícuotas de responsabilidad o de liderazgo militar. Por el contrario, habrá que favorecer el surgimiento de una dirección clara, asumida por algún estado miembro en concreto (Van Staden y Kreemers, 2000: 105-106). No se trata de la solución idónea, pero sí de una fórmula útil en tanto se solventa el problema de la falta de capacidades “europeas” en este y en otros terrenos.

Por su parte, lo conjunto requiere un esfuerzo de penetración entre los diversos ejércitos de cada estado, o de varios de ellos. La UE tiene ante sí un reto importante en este campo. No en vano, como hemos visto, los 60.000 efectivos previstos en Helsinki son tropas “de despliegue”. Por tanto, sólo podrán desarrollar sus misiones si se refuerzan las actuales capacidades de las Fuerzas Aéreas y de las Marinas de Guerra de las naciones implicadas. Esto constituye, a la vez, una expectativa de crecimiento y una servidumbre en lo que a su formato se refiere. En realidad, dicho formato deberá estar en función del tipo de escenario y/o de conflicto al que se piense hacer frente. Lo ideal serían unas FAS omnipotentes y omnipresentes, pero ante la evidente imposibilidad de acceder a ello (máxime en el caso de la UE), es preciso moldear la futura fuerza atendiendo a estos parámetros. Los porcentajes del presupuesto asignados a cada ejército (tierra, mar o aire) deberían revisarse en función de las verdaderas necesidades operativas. En su caso, al menos en parte, de las dictadas a través de una planificación llevada a cabo desde la UE, de acuerdo con el concepto estratégico común. De hecho, no sólo es cuestión de cifras. También es relevante el modo cómo gasta ese dinero cada ejérci-

to. En efecto, es importante que se asuma algo muy fácil de formular y muy difícil de conseguir: que cada componente piense en los demás cuando elabore su lista de peticiones. Sea como fuere, las crecientes responsabilidades de los Comités Militares y de los Estados Mayores conjuntos deben servir de contrapeso a cualquier tentativa de soslayar dichas exigencias.

Efectivamente, los tiempos que corren ya empiezan a exigir algo más. No está nada claro que las FAS del futuro deban ser, simplemente, una copia en tamaño reducido de las actuales. La tipología de los conflictos se ha modificado enormemente en pocos años. Algunos de los medios concebidos para la guerra clásica no son idóneos para afrontar las OMP ni la incipiente lucha contra el terrorismo internacional. Por otro lado, quizá haya que potenciar aspectos hasta ahora descuidados. La primera conclusión que cabe extraer de ello es que los ciclos de planeamiento deben dejar de estar presididos por el incrementalismo. Se impone un cambio de mentalidad y mucha más flexibilidad. Habrá que repensar, a priori, qué puede ofrecer cada ejército al éxito final de las operaciones militares conjuntas del futuro, en vez de limitarse a pensar, una vez conseguidos los medios, cómo mejor gestionar el empleo conjunto de recursos que fueron solicitados y obtenidos pensando en clave exclusivamente naval, aérea o terrestre.

Se vienen detectando lagunas importantes en este aspecto. Pero, una vez más, estas carencias pueden ser excelentes oportunidades para transformar la mentalidad y mejorar la eficacia de las unidades puestas a disposición de la UE. Pensemos en un caso ya clásico: el transporte estratégico. Las naciones europeas, tomadas por separado, poseen unas muy limitadas capacidades en este ámbito. Eso quizá pueda explicarse por las inercias de la Guerra Fría. Nuestra filosofía seguía siendo la de defensa del territorio, no la de despliegue en el exterior. Ello contribuyó a que los componentes navales y aéreos autóctonos no gozaran del desarrollo que en este campo sí tuvieron los norteamericanos, preparados para acudir en auxilio de Europa occidental a través del Atlántico. Pero las cosas están cambiando. Se ha reducido la amenaza militar sobre el territorio continental (al menos, en el sentido de una amenaza convencional). En cambio, se está poniendo más énfasis en una defensa de los valores e intereses europeos en zonas de riesgo que pueden estar a muchos kilómetros de las bases de partida. Ante esta tesitura, creo que se impone la creación de un Mando Europeo (UE) de Transporte Estratégico, capaz de impulsar los esfuerzos de los equipos de planificación nacionales en esta línea y, además, de racionalizar las diferentes políticas de adquisiciones.

Pero esta idea, que ya está sobre la mesa⁹, no resuelve todo el problema. Las carencias son demasiado ostentosas. Es preciso diseñar una política de adquisiciones que llene de contenido (de medios) a dicho Mando. Visto que la mera suma de esfuerzos nacionales no cunde, se han sugerido diversas alternativas. En el campo aéreo, se está tratando de homologar el modelo de avión de transporte pesado, de manera que ya son varios los estados que se han comprometido a adquirir el A-400M de Airbus (entre ellos España).

Las ventajas de esta opción son evidentes. Los costes de fabricación, de mantenimiento logístico o de instrucción se reducen. La interoperatividad es un hecho. Además, las naciones-parte de este programa estarían en condiciones de poner su flota (en todo o en parte) a disposición de ese futuro Mando. De ahí que esta elección tenga muchos adeptos (Bertram y otros, 2000: 7; Valderas, 2000: 1880). Con ello se podrían mejorar sobremanera tanto las capacidades de despliegue por aire como los tiempos de reacción.

Por el contrario, en el campo naval no existe una política similar. Más bien se tiende a impulsar el aprovechamiento de buques civiles ya en servicio con sus respectivas navieras. Ahí juegan un papel importante las leyes nacionales de movilización, así como los convenios que se puedan firmar entre los respectivos estados y los propietarios de dichos buques. Pero esta opción presenta déficits evidentes, tanto en el aspecto técnico como en el político. Los buques de uso civil requieren ser reacondicionados para el transporte militar. La adaptación puede llevar tiempo. Es cierto que algunas características mínimas para convertirlos en naves de doble uso pueden ser incorporadas desde su fase de diseño y construcción. Pero eso supone un gasto que, en principio, deberán asumir los estados sin otra contrapartida que poseer unas listas algo más fiables.¹⁰

Creo que en ambas facetas se puede ir más lejos. El futuro Mando (UE) de Transporte Estratégico debería encargarse de planificar de una vez la obtención de los medios aéreos y navales precisos, así como de proceder a su gestión, a las órdenes del EM combinado-conjunto. Para ello sería conveniente que los medios en cuestión estuvieran en todo momento a disposición de la organización. De hecho, su adquisición podría financiarse crecientemente desde algún fondo común europeo, en su caso creado ad hoc, en el que participaran todos los socios (con independencia, por ejemplo, de si se comprometen o no a poner tropas a disposición de la UE), ponderando las cifras en función de sus posibilidades económicas. Incluso se ha llegado a sugerir la elaboración de un presupuesto europeo de defensa (Serra, 2001: 103).

Sea cual fuere el formato de la contribución económica comunitaria, entiendo que dicho impulso habrá de emplearse en fomentar iniciativas como la que en el contexto OTAN tiene como protagonistas a los AWACS. Se trata de una unidad militar transnacional, en sentido estricto. Su disponibilidad para la organización competente en materia de seguridad y defensa es inmediata y permite maximizar las ventajas comentadas con anterioridad, en el sentido de abaratar costes y de racionalizar los programas de adquisición. Además, las unidades así constituidas podrían convertirse en la punta de lanza de un verdadero ejército europeo¹¹.

Este Mando debería estar en disposición de crecer en función de los requerimientos del concepto estratégico europeo. Pero por el momento cumpliría adecuadamente su misión siendo capaz de segregar y operar los medios aeronavales suficientes para hacer viable el despliegue de los 60.000 hombres previstos en Helsinki (incluyendo en ese concepto el traslado inicial y su sostenimiento sobre el terreno mientras dure la operación,

así como su relevo, en caso necesario). En conjunto se trata de una apuesta que conlleva una enorme potenciación de la UE. Por ende, ésta, entendida como organización, debería colaborar en la financiación de algunos programas en marcha, como el del avión A-400M. Asimismo, sería razonable que tomara iniciativas con el objetivo de homologar la legislación que permita llevar a cabo adaptaciones militares en ciertos tipos de buques de transporte civil (especialmente a los Ro-Ro); o que contribuyera a la generación, por parte del Mando de Transporte Estratégico, de unas capacidades inmediatas de transporte naval, consistentes en la adquisición, reforma y puesta a disposición de un *pool* de buques de segunda mano, pero con características adecuadas para complementar las limitadas posibilidades de los respectivos Mandos anfibios nacionales en este aspecto¹².

CONCLUSIONES

a) La creencia de que el fin de la Guerra Fría podría servir para redefinir los términos de una Alianza, por otra parte necesaria, se ha visto frustrada por la propia evolución de los hechos. En especial, los muy recientes conflictos de Bosnia y Kosovo han puesto en evidencia las limitaciones de la UE en el terreno de la seguridad y la defensa, pese a coincidir con un período de teóricos avances en ambas facetas, a raíz de la aprobación del Tratado de Maastricht y de las ulteriores reformas establecidas en Amsterdam.

b) Las recientes cumbres de Colonia y Helsinki abren un período de renovadas expectativas al respecto. Tanto el nuevo entramado orgánico de la defensa como el volumen de fuerzas puestas a su disposición constituyen hitos de indudable trascendencia. Sin embargo, para dotar de credibilidad y de consistencia a la PECSD es preciso que desde la UE se defina su propio concepto estratégico. No es tarea fácil, atendiendo a la tradicional disparidad existente entre las agendas de política exterior de los estados-parte. Pero, precisamente por ello, urge alcanzar un consenso básico en torno a dicho denominador común.

c) Por otro lado, los déficits acumulados a lo largo de muchos años en ámbitos como el del transporte estratégico, la inteligencia, o las capacidades de mando y comunicaciones hacen aconsejable dedicar un esfuerzo especial a su potenciación. Sin desdeñar las aportaciones que pueda llevar a cabo la OTAN, es conveniente generar estas capacidades desde la propia UE, con la mirada puesta en la posibilidad de incrementar su autonomía operativa, pero también con la intención de no sobrecargar los medios de la Alianza, dado que no cabe descartar un escenario futuro en el cual se tengan que sostener varias operaciones al unísono.

d) En particular, las capacidades de transporte estratégico aeronaval deberían ser reforzadas a corto plazo mediante la creación de un Mando único europeo. Ello redundaría en una mejor planificación de las necesidades colectivas así como en una gestión

más ágil de los medios disponibles. De hecho, podría aprovecharse la experiencia acumulada por la OTAN en la obtención y operación de alguna de sus unidades más emblemáticas (caso del escuadrón de AWACS) para dotar a dicho Mando de unidades transnacionales, con las subsiguientes ventajas, en términos de disponibilidad permanente e inmediata de las flotas aéreas y navales implicadas, así como en términos de reducción de los costes de instrucción, mantenimiento y apoyo logístico adyacentes.

Referencias bibliográficas

- ARTEAGA, F. "El libro blanco de la seguridad europea", *Revista Española de Defensa*. No. 93 (noviembre 1995).
- ARTEAGA, F. *La Identidad Europea de Seguridad y Defensa*. Madrid: Ed. Biblioteca Nueva, 1999.
- BARDAJÍ, R. "La hora de la defensa europea", *Revista Española de Defensa*. No. 136, (junio 1999).
- BAYARTE AGUERRI, G. "La logística en el marco de la multinacionalidad", *Revista Ejército*. No. 718 (diciembre 2000).
- BERTRAM, Ch; GRANT, C. y HEISBOURG, F. "Defensa Europea: las próximas etapas", *Revista Defensa*. No. 271 (noviembre 1997).
- BREGOLAT, E. "Identidad europea de seguridad y defensa" *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 39, (diciembre 2000).
- BRZEZINSKI, Z. *El gran tablero mundial*. Barcelona: Paidós, 1998.
- BURGELIN, H. *L'Union de l'Europe Occidentale et la défense européenne*. París: Ed. CEDRE, 1988.
- CAHEN, A. *La sécurité de l'Europe*. París: Ed. CEDRE, 1988a.
- COMA, M. "La relación atlántica", *Revista Española de Defensa*. No. 132, (Febrero 1999).
- ESTRELLA, R. "Hacia una Identidad de Defensa Europea Compatible y dentro de la OTAN", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 39 (diciembre 1997).
- FRANCART, L. y Patry, J.J. "Construcción de una visión estratégica europea", *Revista Ejército*. No. 716 (Octubre 2000).
- FUENTES, J. "La defensa europea del siglo XXI", *Revista Ejército*. No. 708 (Enero-Febrero 2000).
- GARCÍA LABAJO, J. M. "El Consejo Europeo de Helsinki. La Política Europea Común de Seguridad y Defensa", *Revista Ejército*. No. 709 (Marzo 2000).
- JACKSON, M. "Las realidades del mando multinacional: un comentario informal", *Revista Ejército*. No. 718 (diciembre 2000).
- JOULWAN, G. "La OTAN y Europa: una alianza más fuerte para el siglo XXI", *Revista Española de Defensa*. No. 149-150 (julio-agosto 2000).
- KISSINGER, H. *Diplomacia*. Barcelona: Ediciones B/Grupo Z, 1998.
- "Libro Blanco de la Conferencia Intergubernamental de 1996", Volumen II, obtenido en www.europarl.eu.int/dg7/igc/es/pos-toc.htm.

- LÓPEZ DÍAZ, J.A. "Transporte marítimo estratégico", *Revista Española de Defensa*. No. 104 (octubre 1996).
- PORTERO, F. "Las instituciones de seguridad europeas", *Revista Española de Defensa*. No.132 (Febrero 1999).
- ROBLES, M. *La Unión europea occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*. Ed. McGraw Hill, 1997.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. "Los Tratados europeos y los sistemas defensivos". En VVAA. *La política europea de seguridad común (PESCC) y la defensa*. Monografías del CESEDEN. No. 16. Ed. Ministerio de Defensa, 1996.
- SANGUINETTI, A. "Pour un nouvel ordre européen de la défense". *Revista Politique d'Aujourd'hui*. No. 12, (Diciembre 1985).
- SANZ ROLDÁN, F. "Hacia un nuevo esquema de seguridad para Europa". En VVAA. *Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa*. Cuadernos de Estrategia. No. 108 (junio 2000). Ed. Ministerio de Defensa.
- SERRA SERRA, N. "El progreso de la política de defensa europea", *Política Exterior*. No. 83 (sept/octubre 2001).
- VALDERAS CAÑESTRO, S. Comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso (11 de octubre de 2000). En *DOCG*. No. 71/VII Legislatura.
- VAN STADEN Y KREEMERS "Hacia una política de seguridad y defensa europea", *Política Exterior*. No. 76 (julio 2000).
- WALLACE, W. "Europe, the necessary partner", *Foreign Affairs* (mayo/junio 2001).

Notas

1. Se ha sugerido que las atribuciones que, de facto, venía desarrollando la UEO podían ser asumidas sin menoscabo por la de por sí muy limitada CEE (Cahen, 1988a: 178), lo cual da idea de la inanidad alcanzada por las iniciativas estrictamente europeas en aquellas fechas.
2. No hay que olvidar que el Tratado de Washington "nace con una vocación hegemónica o de primacía respecto a cualquier otro convenio o tratado en materia de legítima defensa individual o colectiva" (Sánchez Rodríguez, 1996: 177). En este sentido, su a-8 reza del siguiente modo: "Cada una de las Partes declara que ninguno de los compromisos internacionales actualmente en vigor entre ella y cualquier otra Parte o cualquier tercer Estado está en contradicción con las disposiciones del presente Tratado y asume la obligación de no adquirir ningún compromiso internacional en contradicción con el Tratado".
3. En teoría, la UEO acepta en las Declaraciones de Petersberg, anexas al TUE, ser el "brazo armado" de la UE para implementar sus decisiones en la gestión de crisis. Sin embargo, en el citado documento se insiste en que la UEO habrá de actuar "de conformidad con las disposiciones adoptadas en la Alianza Atlántica". En realidad, la UEO no hace más que perseverar en su peculiar relación con la OTAN.
4. El análisis de las posturas de estos estados en la CIG previa a la firma del Tratado de Amsterdam muestra sus reticencias. Un Memorándum del Ministerio de Asuntos Exteriores finlandés del 18

de septiembre de 1995 apunta la inconveniencia de crear la figura de “Mr. PESC”, la innecesariedad de extender la cooperación militar más allá de las misiones Petersberg y el carácter innegociable de la regla de la unanimidad en estas cuestiones. El Gobierno Sueco afirma que desea seguir siendo dueño de sus propias decisiones en materia, no ya sólo defensiva, sino incluso de política exterior y de seguridad. Al tiempo que se ratifica en la tradicional neutralidad de su país, el Gobierno Sueco manifiesta que no está dispuesto a participar en un proyecto de “defensa común” y mucho menos a ingresar en la UEO como miembro de pleno derecho, precisamente porque el a-V del Tratado de Bruselas Modificado incluye una cláusula de defensa colectiva. Sólo Austria se muestra favorable a la comunitarización de la PESC, así como a participar en las estructuras de seguridad europeas, incluyendo la UEO y la OTAN. (Libro Blanco sobre la CIG de 1996, Vol. II).

5. Otra cuestión, que extrapola el objetivo de este análisis, es el del rendimiento de las medidas de *peace building*, cuya aplicación muestra la existencia de numerosos problemas en Kosovo. En todo caso, es tema que fomenta la reflexión, en la medida que la culminación de la fase militar en una operación de apoyo a la paz no es más que el comienzo de otra tarea harto complicada en la que las organizaciones internacionales siguen teniendo graves lagunas.
6. Por su parte, H. Kissinger reconoce que, pese a su propio diagnóstico, la realidad es tozuda y así como “durante toda la Guerra Fría, la seguridad de Europa Occidental dependió de los Estados Unidos”, años después todavía se puede afirmar que “las instituciones de la OTAN posteriores a la Guerra Fría aún reflejan este estado de cosas” (Kissinger, 1998: 883).
7. De hecho, desde Washington siempre se han analizado con lupa las propuestas intraeuropeas de reforzar la dimensión de defensa, circunspección que aumenta cuando el intento se produce en el seno de la UE, al amparo de un proyecto todavía más ambicioso de unión política. Recientemente, el general George Joulwan (ex Comandante Supremo Aliado en Europa [SACEUR]) ha comentado que, en su opinión, “las operaciones de apoyo a la paz serán las que generen mayor grado de controversia y pongan a prueba la cohesión y el consenso de la Alianza durante los próximos cincuenta años”, además de recordar que quienes ostentaran las Secretarías de Estado y de Defensa en su país al final de la administración Clinton –M. Albright y Cohen–, habían explicitado su preocupación por el hecho de que las nuevas iniciativas europeas puedan llegar a “discriminar a los miembros de la OTAN que no están en la UE” o, incluso, a “separar a los Estados Unidos de Europa” (Joulwan, 2000: 91 y 93, respectivamente). En lo que respecta a la administración actual, Rumsfeldt mantiene una similar circunspección (Wallace, 2001: 20).
8. En este campo siguen existiendo muchas asimetrías. Por ejemplo: el Reino Unido, Italia, Alemania y España participan, desde hace muchos años, en el programa Eurofighter. Francia, mientras tanto, ha desarrollado su propio cazabombardero de última generación (el Rafale), pero su industria aeroespacial ha entrado en EADS a través de Matra. En cambio, en lo que se refiere a los MBT, Alemania produce el “Leopard-2”, recientemente adquirido por nuestro país, pero Francia hace lo propio con el “Leclerc”, mientras Italia fabrica el “Ariete” y el Reino Unido el “Challenger-2”. Todo ello, al fin y al cabo, para poseer unos vehículos de similares prestaciones.
9. Desde la cumbre franco-alemana de París (noviembre de 1999), aunque ceñido al vector aéreo.

10. Para defender tesis de este tipo suele tomarse como referencia la exitosa experiencia del Reino Unido en las Malvinas. Pero no debe olvidarse que las fuerzas allí transportadas fueron, básicamente, de infantería ligera y artillería remolcada (de 105 mm). Los vehículos más pesados eran los Scorpion y Scimitar de 8 toneladas.. ¡en número de 9! Otro ejemplo: no hubo ni un solo obús ATP sobre el terreno. A la luz de estos datos la bondad del ejemplo de siempre debe ser, al menos, relativizada.
11. Todo ello sin perjuicio de que las FAS de cada país puedan seguir manteniendo un núcleo duro de medios de transporte naval o aéreo. Sin ir más lejos, España podría mantener el “Grupo Delta” de la Armada con su actual capacidad para transportar una fuerza anfibia como la BRIMAR. Se trataría de una fuerza altamente especializada en misiones de desembarco clásicas. *Ahora bien, las necesidades de transporte marítimo de las unidades del Ejército de Tierra que hayan de ser trasladadas en gran número a un eventual escenario de crisis, así como las análogas de otros países, correrían a cargo de esta fuerza transnacional.* Igualmente con los escuadrones de transporte: sin menoscabo de la presencia de algunas unidades nacionales especializadas en el asalto aéreo (BRIPAC en el ET; EZAPAC dentro del EA), lo idóneo sería contar con una única fuerza de aviones STOL centralizada y gestionada directamente desde un EM transnacional. Nótese que la existencia de un solo núcleo para cada vertiente del transporte estratégico reduciría gastos en la medida que no sería necesario que cada Estado miembro hiciese ese esfuerzo por su cuenta, de modo que con un número total de buques o aviones ciertamente limitado se podrían cubrir las expectativas de muchos socios a la vez.
12. Ya se han esbozado algunos apuntes en este sentido, aunque referidos a la posibilidad de dotar de este tipo de buques a las FAS españolas. De acuerdo con tales cálculos, para garantizar el traslado a la zona de operaciones de una BRIMZ al completo serían necesarios 14 buques Ro-Ro. El coste de cualquiera de ellos es muy inferior al de los LPD o LPH pensados para el asalto anfibia (López Díaz, 1996: 50-51). En el caso de adquirir buques de segunda mano, el precio puede resultar del todo asumible.