
DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL IEEE 14/2011

9 DE MAYO DIA DE EUROPA

BALANCE DE MAS DE MEDIO SIGLO DE LA EUROPA DE LA DEFENSA

(MAYO 2011)

*"Il n'y a pas d'idées prématurées, il y a des moments opportuns qu'il faut savoir attendre"*¹

J. Monnet

1. LA DECLARACION SCHUMANN Y EL PLAN PLEVEN. EUROPA ES LA RESPUESTA.

El 9 de mayo de 1950, en París, se hacía pública una declaración redactada por Jean Monnet y leída y comentada ante la prensa por Robert Schumann, Ministro francés de asuntos Exteriores. Era una propuesta ambiciosa y de gran alcance, como dejaba claro la primera frase del texto: *"La paz mundial sólo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionados a los peligros que la amenazan"*. Se presentaba la hoy conocida como declaración Schumann, en la que se proponía la creación de una institución europea supranacional encargada de gestionar las materias primas, que en otras cosas, eran indispensables para cualquier país que aspirase a convertirse en una potencia militar: el carbón y el acero. Un año más tarde, el 18 de abril de 1951, se firmó el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)². Jean Monnet sería su primer presidente.

No hay que olvidar que a finales de la década de los cuarenta, cuando Europa todavía no se había recuperado de las graves secuelas de la segunda guerra mundial, la sombra de un nuevo conflicto a gran escala volvía a cernirse sobre el viejo continente. La amenaza de un enfrentamiento con la Unión Soviética no era una hipótesis remota, más bien lo contrario. Sucesos como el primer ensayo nuclear soviético en Kazakstán, en el verano de 1949, que rompía el monopolio nuclear de los Estados Unidos o la invasión, en junio de 1950, de Corea del Sur por parte de sus vecinos del norte causaban gran preocupación en Europa y los Estados Unidos.

Organizar la defensa de Europa se convertía en tarea prioritaria, habida cuenta que en caso de producirse un enfrentamiento con el bloque soviético este tendría lugar en suelo europeo. El rearme de la República Federal Alemana se hacía imprescindible, Europa

¹ "No hay ideas prematuras, hay que saber esperar el momento oportuno".

² El Tratado CECA reunió a Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux en una Comunidad que tenía por objeto organizar la libertad de circulación del carbón y del acero y el libre acceso a las fuentes de producción. En este Tratado está en el origen de las instituciones europeas tal y como hoy las conocemos.

necesitaba del potencial alemán para frenar a los soviéticos. Pero esta posibilidad levantaba todavía grandes resquemores en los dirigentes y la población europea, especialmente en Francia.

Una vez más fue Jean Monnet el instigador de la creación de una Comunidad Europea de la Defensa, que permitiría canalizar la contribución Europea a la recientemente creada OTAN, contando con medios materiales y humanos alemanes, pero sin crear un verdadero Ejército alemán. Una mayor integración europea era la respuesta al enunciado del problema para Jean Monnet.

El 24 de octubre de 1950 el jefe del Gobierno francés, René Pleven, presentaba ante la Asamblea Nacional francesa el proyecto de creación de la Comunidad Europea de la Defensa. La propuesta suponía aplicar los principios de la supranacionalidad expresados en la Declaración Schumann al ámbito de la defensa. Según rezaba la declaración se proponía crear: *“Un Ejército de la Europa unida, formado por hombres surgidos de las diversas naciones europeas, que debe realizar, en la medida de lo posible, una completa fusión de los elementos humanos y materiales, bajo una autoridad europea, política y militar.”*

El Ejército creado no podía estar controlado por ningún estado en particular, lo que obligaba a crear la Europa política: *“Se nombraría un ministro de defensa por los gobiernos participantes, y éste sería responsable, en una forma a establecer, ante sus mandantes y ante una asamblea europea”*

La unidad de base debería ser una unidad menor, con lo que indirectamente se evitaba la reconstitución de un Ejército alemán independiente: *“Los contingentes suministrados por los estados participantes se incorporarían en el ejército europeo, al nivel de la más pequeña unidad posible”*.

Los países continuarían disponiendo de unas Fuerzas Armadas nacionales y de una organización de defensa junto a las tropas integradas en el Ejército europeo: *“Los Estados participantes que disponen de fuerzas nacionales mantendrán su autoridad sobre aquella parte de dichas fuerzas que no se integren en el ejército europeo.”*

El apoyo de los Estados Unidos son la clave para el éxito del proyecto: *“Todos los obstáculos pueden vencerse con voluntad, con imaginación y fe, en especial si el pueblo Americano, como los pueblos de Europa, apoyan este proyecto con una simpatía activa”*

En 1952 es aprobado el Tratado de la Comunidad Europea de la Defensa entre Francia, la República Federal Alemana y los tres estados del Benelux, establece entre éstos una Comunidad Europea de Defensa con instituciones, fuerzas y presupuesto comunes. Hay que añadir, que la CED contaba con las bendiciones de los Estados Unidos y el Reino Unido y de la recientemente creada Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Pero realmente la CED nunca llegaría a nacer, en 1954 cuando el Tratado constitutivo se encontraba en fase de ratificación, era rechazado por la Asamblea Nacional francesa, quedando la defensa de Europa confiada a la Alianza Atlántica, coalición de corte clásico

frente a las innovadoras hechuras del modelo de Monnet. No sabemos como hubiera influido la CED en nuestra Europa de la defensa, pero lo que sí sabemos, es que la guerra fría era ganada por los aliados sin disparar ni una sola bala, avalando el buen hacer de la Alianza Atlántica en estos años.

El fracaso de la CED llevó a la modificación del Tratado de Bruselas de 1948, mediante los acuerdos de París de 1954, que dieron lugar a la Unión Europea Occidental. Organización que siempre se mantuvo en un discreto segundo plano político a la sombra de la OTAN y que consiguió algún éxito aislado como la resolución del contencioso franco-alemán del Saar. En el año 2010, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se disolvía.

La imagen que nos llegado de Jean Monnet, después de más de medio siglo, es la de un idealista del europeísmo. Pero realmente, al repasar la creación de la CECA y de la CED, cabe preguntarse si no sería todo lo contrario: un hombre pragmático e imaginativo que buscaba en la integración europea repuesta a los problemas de la Europa de su tiempo. Probablemente, para Jean Monnet Europa era la respuesta a muchos problemas y no un fin en sí mismo.

2. DIEZ AÑOS DE POLITICA COMUN DE SEGURIDAD Y DEFENSA. (1999-2009)

De la capital francesa en 1954 saltamos la friolera de 44 años para situarnos en la localidad de la Bretaña francesa de Saint Malo, lugar donde se celebra la cumbre franco-británica que llevaría el mismo nombre y que dio origen a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Se reunían el primer ministro británico Tony Blair, su homologo francés Lionel Jospin y el presidente de la República francesa Jacques Chirac. Como resultado de esta cumbre se da luz verde a que la UE cuente con *“la capacidad de actuar con autonomía, apoyada por una fuerza militar creíble, los recursos para usarla y la disposición de hacerlo, para responder a crisis internacionales”*. La Cumbre trataba de reaccionar ante la evidencia de que Europa no era capaz de responder ante conflictos que tenían lugar en su propio territorio, como ponía en evidencia la crisis de Kosovo. Es formalmente en el Consejo Europeo de Colonia de 1999 donde ve la luz la PESD y se nombra al primer Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), cargo que recaía en el español Javier Solana.

Quizás sea un exceso hablar de política de seguridad y defensa, pues nunca llegó a estar claro cuáles eran los intereses y objetivos de los Estados miembros entorno a la PESD. Estos diez años transcurrían entre acelerones y frenazos, en los que se llega a alcanzar importantes hitos, pero quizás, sin una idea clara de a donde se quería llegar.

Haciendo balance de estos diez años de PESD parece inevitable señalar como un gran logro las 17 misiones civiles y 7 militares que se han puesto en marcha. Entre todas ellas las operaciones realizadas en el escenario de los Balcanes pueden considerarse de forma general las más efectivas. Aunque, mirando al futuro, no parece que las próximas misiones de gestión de crisis a las que deberá enfrentarse la UE tendrán mucho que ver con estas.

Previsiblemente los futuros escenarios serán más parecidos a Afganistán, Somalia o Libia que al escenario balcánico.

Otro hito de especial relevancia fue la aprobación en la Cumbre del Consejo Europeo de Bruselas, en diciembre de 2003, la Estrategia Europea de Seguridad (EES), recogida en un documento titulado “Una Europa segura en un mundo mejor”. La estrategia presentaba el panorama estratégico existente en mundo del siglo XXI, los riesgos y amenazas que acechaban a Europa, los intereses y valores de la UE y sobre todo expresaba la voluntad europea de actuar como un actor global. La EES propone el multilateralismo eficaz como camino para afrontar los riesgos y amenazas a la seguridad y colocaba al terrorismo internacional y a la proliferación de armas de destrucción masiva como principales amenazas a nuestro mundo global y propone el empleo de capacidades civiles y militares en la prevención y resolución de conflictos y la gestión de crisis. La publicación del conocido como documento Solana se hacía muy oportuna ante el shock y desconcierto creado tras el atentado terrorista del once de septiembre de 2001 en Nueva York y la consiguiente convulsión producida en el ámbito de las relaciones internacionales y de la seguridad. Se hacía pues necesario trazar las líneas generales que debían impulsar la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Lógicamente cabe preguntarse si la EES del año 2003, incluida su actualización del 2008, continua siendo válida para la Unión Europea del año 2011. Si bien los principios básicos antes enunciados son perfectamente validos, no cuesta mucho reconocer que las circunstancias han cambiado y bastante. La UE desde 2008 sufre una profunda crisis económica que hace tambalear los cimientos de la organización. Este aspecto queda recogido en las nuevas estrategias de seguridad que ven la luz, siendo la británica un buen ejemplo de ello. La situación económica obliga a ser más pragmáticos y a afrontar decididamente algunos aspectos claves tratados tímidamente hasta la fecha como es la relación con la OTAN y con Rusia.

En este sentido, el Egmont Royal Institute for International Relations belga proponía recientemente, en un documento realizado por el profesor Sven Biscop y el General Jo Coelmont³ (Egmont Paper 37 “A Strategy for CSDP. Europe’s Ambitions as a Global Security Provider”⁴), la elaboración de una nueva estrategia que guiase la aplicación de la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), según la denomina el Tratado de Lisboa.

La propuesta del think-tank belga consiste, en grandes trazos, en crear una nueva estrategia de seguridad y defensa que desarrolle los principios generales contenidos en la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003. Se trataría, en definitiva, de definir los objetivos y prioridades que deben presidir la consecución de nuevas capacidades y la puesta en marcha

³ El profesor Sven Biscop es director del programa “Europa en el Mundo” del Real Instituto Egmont, think-tank belga dedicado a las relaciones internacionales. El general Jo Coelmont fue representante belga en el Comité Militar de la UE y es colaborador del Real Instituto Egmont.

⁴ Egmont Paper 37: “A strategy for CSDP. Europe’s Ambitions as a Global Security Provider”. Sven Bishop y Jo Coelmont. Egmont Royal Institute for International Relations. October 2010. <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep37.pdf>

de nuevas operaciones. Ello permitiría priorizar los posibles escenarios de actuación de la UE para tener referencias más claras de dónde y cuándo actuar y consecuentemente concentrar los esfuerzos en las aéreas identificadas como prioritarias.

Este nuevo documento debería incluir, a juicio de los autores, objetivos y prioridades, tipos de posibles operaciones a desarrollar para conseguir los objetivos fijados y las capacidades necesarias para conseguirlos.

Realmente la idea era ya lanzada, en cierta medida, en el Informe de Implementación de la EES de 2008, cuando textualmente dice *“We need to prioritise our commitments, in line with resources”*. No debemos olvidar que mientras los posibles escenarios de actuación, especialmente en África y Asia, aumentan, los recursos, consecuencia natural de la situación económica, menguan. La definición de unos objetivos políticos claros y priorizados facilitaría la toma de decisiones.

Además de estos dos grandes hitos muchos son los logros alcanzados en estos diez años: los objetivos de fuerza, los acuerdos Berlín Plus o la creación de la Agencia Europea de Defensa, por citar algunos. La siguiente tabla recoge los principales logros alcanzados.

LOGROS DE LA POLITICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (1999-2009)		
EVENTO	FECHA	OBSERVACIONES
Objetivo Principal de Fuerza. Headline Goal 2003	Cumbre de Helsinki. Diciembre 1999	Objetivo: disponer en 2003 de una fuerza europea de hasta 60.000 efectivos que pudiera desplegar en 60 días durante un año.
Creación del Comité Político y de Seguridad(COPS), Comité Militar de la UE (CMUE) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE)	Cumbre de Niza. Diciembre 2000	Se crean órganos político-militares para permitir la ejecución de la PESD.
Plan de Acción Europeo de Capacidades	Cumbre de Laeken Diciembre 2001	Objetivo: facilitar la convergencia entre los Estados miembros en materia de equipamiento militar para facilitar el desarrollo y adquisición de equipos.
Acuerdos Berlín Plus	Diciembre 2002	Acuerdo por el cual se da acceso a la UE a las capacidades de planeamiento y conducción de la OTAN, cuando esta organización no desee participar en operaciones determinadas.

Se pone en marcha la Operación Althea en la Antigua República Yugoslava de Macedonia.	Marzo 2003	Primera misión militar de la UE
Estrategia Europea de Seguridad: “Una Europa segura en un mundo mejor”	Cumbre de Bruselas Diciembre 2003	
Nuevo Objetivo de Fuerza. Headline Goal 2010. Battlegroups	Cumbre de Bruselas Junio 2004	Objetivo: a diferencia del anterior pone mayor énfasis en elementos como la interoperabilidad de las fuerzas, su despliegue, su proyección y su sostenimiento. Se incluye el concepto de Battlegroup
Creación de la Agencia Europea de la Defensa	Diciembre de 2004	Objetivo: desarrollar capacidades militares, impulsar la investigación, promover la cooperación en materia de armamento y reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea

3. EL TRATADO DE LISBOA. NUEVO IMPULSO EN TIEMPOS DE CRISIS.

El 1 de diciembre de 2009 entraba en vigor el Tratado de Lisboa ratificado por los 27 países miembros de la Unión Europea. El Tratado pretende dotar a la UE de herramientas validas que le permitan afrontar los nuevos retos mundiales que presenta el siglo XXI: mundialización de la economía, evolución demográfica, cambio climático, abastecimiento energético, nuevas amenazas para la seguridad...Trata también de crear las condiciones necesarias para que la UE tenga una voz única que represente sus valores e intereses en el mundo. Es precisamente, en el terreno de las relaciones internacionales y las cuestiones relacionadas con la seguridad y defensa donde el Tratado despierta unas mayores expectativas.

El tratado de Lisboa ofrece nuevas posibilidades a la rebautizada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Destacamos la cláusula de asistencia mutua: “*si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia, con todos los medios a su alcance de conformidad el artículo 51 de la Carta de NNUU*”. Pero realmente entre todas las nuevas herramientas destaca la creación de la “Cooperación Estructurada Permanente” (CEP), que permitirá avanzar a mayor ritmo en materia de capacidades a los Estados más comprometidos.

Uno de los elementos vitales en defensa europea es la relación entre la UE y la OTAN, habida cuenta de que la mayor parte de los países de la UE lo son de la OTAN. El Tratado recoge que: *“La política de la Unión... respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco”*. No hay duda, de que como encaje la PCSD en la OTAN o viceversa, será un factor clave para el futuro de la PCSD.

En lo que respecta a las misiones en el exterior, según recoge el artículo 42 del Tratado de Lisboa, la PCSD ofrecerá a la UE una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. Estas capacidades podrán ser utilizadas en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

En el artículo 43 se especifica que las misiones en las que la UE podrá recurrir a medios civiles y militares son: las de desarme; las misiones humanitarias y de rescate; las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares; las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz y las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y la operaciones de estabilización al término de los conflictos. En referencia al terrorismo se especifica que todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

Estas misiones deberán desarrollarse al amparo de los nuevos paradigmas que presiden las cuestiones de seguridad en el siglo XXI y que apuntan a minimizar las fronteras entre lo civil y lo militar, la seguridad interior y exterior, e incluso, podríamos atrevernos a decir, entre lo público y lo privado. Todo ello envuelto en el omnipresente concepto del *“comprehensive approach”*, que postula un enfoque multidisciplinar en la prevención y resolución de conflictos. Las características intrínsecas de la UE la sitúan en primera línea para la aplicación de este enfoque integral frente a otras organizaciones de corte marcadamente militar o civil.

No debe obviarse, que estas misiones tendrán que realizarse en un complicado escenario de crisis económica que obligará a los Estados miembros a sopesar minuciosamente los medios que ponen a disposición de la UE. Lógicamente el aspecto económico cobrará mayor peso a la hora de decidir la puesta en marcha de una misión. Por otra parte, tratando de encontrar algún aspecto positivo en una situación tan delicada como la actual, puede que la adversidad económica obligue a buscar nuevas formulas que brinden los mecanismos existentes como la Cooperación Estructurada Permanente.

4. CONCLUSIONES.

Mucho ha cambiado Europa y más el mundo en estos más de cincuenta años que separan la presentación del Plan Schumann y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El camino de la construcción europea no ha sido fácil y en él se han sucedido éxitos y fracasos. Si acabamos de citar la entrada en vigor del Tratado de Lisboa como un hito de especial trascendencia en

la construcción europea, conviene recordar, que el Tratado viene a rescatar a la UE de la crisis institucional que supuso el fracaso del proyecto de Constitución Europea, tras los resultados negativos registrados en los referendos celebrados en Francia y en los Países Bajos en mayo y junio de 2005.

La reacción ante circunstancias adversas ha sido lo que realmente ha hecho avanzar la construcción europea en general y en los temas de seguridad y defensa en particular. Realmente a nadie se le escapan los momentos difíciles por los que atraviesa la Unión Europea, originados fundamentalmente por la crisis financiera y económica. Poco a poco, con la incorporación de los países emergentes a la globalización, la UE ha ido perdiendo peso económico en el contexto internacional. También, duramente ha sido criticada la respuesta de la UE a la crisis Libia, que muchos resumían con un: “ni está, ni se la espera”, poniendo en entre dicho su vocación de actor global.

En los temas relativos a seguridad y defensa el Tratado de Lisboa ofrece herramientas suficientes para afrontar el futuro y buscar la eficacia a menor coste a través de una mayor integración europea. Cuestiones como las relaciones OTAN-UE o el desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente serán muy posiblemente los elementos claves. La atribución de nuevos cometidos, en el Consejo y la Comisión, a la figura del Alto Representante y la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior brindan además la oportunidad de avanzar en algunos aspectos tradicionalmente de fricción, originados generalmente por falta de coordinación y en otras ocasiones por falta de acuerdo, entre el Consejo y la Comisión.

El Tratado de Lisboa contempla como uno de sus objetivos: *“La política común de seguridad y defensa que incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad”*. No parece que las circunstancias actuales nos lleven a corto plazo a cumplir el objetivo, pero cuando llegue, será el momento de volver a Jean Monnet y desempolvar el Tratado de la Comunidad Europea de la Defensa, cerrando así el círculo abierto en 1950.

Madrid, 9 de mayo de 2011

Capitán de Fragata, Joaquín Castellón Moreno

Analista Principal del IEEE