



UNISCI Discussion Papers

REPERCUSIONES DE LA CRISIS DE IRAK EN LA PESC Y EN LA PESDC

AUTOR¹:

MANUEL VÁZQUEZ MUÑOZ
UNISCI

FECHA:

Mayo de 2003

1. Introducción

Las visiones de la seguridad internacional desde Europa y desde Estados Unidos parecen seguir campos divergentes, aunque más bien parecen ser el resultado de divergencias conceptuales. Es cierto que hoy en día el concepto de seguridad tiene un carácter interdisciplinar, multifacético, dinámico,... y nadie duda de su ámbito: individual, nacional e internacional. El estudio de las cuestiones de la seguridad internacional ha sido muy bien definido por Buzan al decir que “la seguridad afecta a factores políticos, económicos, sociales y, también, al militar”.² Aunque los aspectos políticos o militares centren este artículo, no se puede perder la referencia de lo que constituye todo un conjunto sistémico.

Éste es el enfoque de la seguridad que tiende a adoptar la UE. Aunque no existe un conjunto que contemple sus intereses estratégicos y las políticas correspondientes, sí es fácilmente identificable esa visión en numerosos documentos y en declaraciones de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo. Esta es también la perspectiva desde la que ha iniciado sus trabajos el Grupo de Acción Exterior de la Convención.³

La paradoja europea es que los pasos que hacen cada vez más perceptible su fortaleza (Euro, ampliación, reformas económicas, Justicia e Interior, Defensa, etc.) acentúan la evidencia de sus limitaciones como actor internacional; mostrando con mayor claridad las disfunciones y la indefinición actuales y minan su credibilidad dentro y fuera de la Unión.

Al preguntar si los países de la UE “debieran tener una política exterior común”, el 72% respondió afirmativamente, frente a un 20% en contra.⁴ A la pregunta sobre si “debieran tener una política común de seguridad y defensa”, las respuestas favorables se elevaron a un 71% frente a un 14% en contra. Para ambas políticas, en los 15 países, es mayor el porcentaje favorable a una política común que el desfavorable.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI

² Buzan, Barry. *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Ed. Harvester, New York, 1991.

³ CONV 459/02. Informe final del Grupo VII “Acción Exterior”. Bruselas, 16/12/02.

⁴ Encuesta realizada por el Eurobarómetro en abril de 2003.



La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) así como la Política Europea de seguridad y Defensa Común (PESDC) aparecen ya, para la mayoría, como elementos necesarios del proceso de construcción europea. La incapacidad o las limitaciones para actuar de manera efectiva en ambos dominios es un lastre para el proyecto político europeo. De no abordarse ya los problemas actuales, el daño podría ser irreparable. La ampliación añade aún mayor urgencia: los nuevos miembros, cuya incorporación hará más difícil la toma de decisiones, no tienen necesariamente entre sus prioridades el apoyo a estas políticas comunes. Este artículo tratará de analizar las consecuencias que ha tenido para la UE la crisis de Irak, y especialmente su repercusión directa sobre la PESC así como en la PESDC, ya que ésta se encuentra inmersa en la misma.

2.Situación actual de la Política Europea de Seguridad y Defensa Común (PESDC)

La PESDC supone un desarrollo avanzado de la PESC, destinada a dotar a la Unión de autonomía estratégica. La PESDC no tiene como objetivo duplicar el papel político-militar de la OTAN; tampoco la creación de un ejército europeo. La PESDC tiene, evidentemente, connotaciones político-identitarias que la vinculan directamente a los objetivos de la PESC. Aunque el ámbito de misiones es limitado –operaciones Petersberg– representa un objetivo político-militar ambicioso, a cuya esfera se atribuyen acciones presentes o futuras que van más allá de la gestión militar de crisis.⁵

Los mecanismos de toma de decisiones y los procedimientos de mando y control son aún inadecuados. Aunque se han definido las estructuras de las PESDC, nada se ha dicho sobre quién debe dirigir las operaciones. Para resolver este último problema, todo apunta a una delegación de autoridad a mandos militares de uno de los principales contribuyentes. Más preocupante es que aún no se ha establecido cual sería el Cuartel General de una operación PESDC ni se hayan realizado ejercicios de fuerzas conjuntas.

La PESDC supone, en buena medida, el marco para dar respuesta a las demandas de un mayor esfuerzo de los europeos en su propia seguridad y defensa, especialmente en la adquisición de capacidades. El desarrollo de la PESDC debe conducir, inevitablemente, a una armonización de las políticas de defensa nacionales. También, plantea la cuestión de proyectos comunes versus especialización. Es muy positivo que en la Convención, el Grupo de Trabajo sobre Defensa esté prestando especial atención a los temas de industria de armamentos.

En ese sentido, buena parte del discurso a favor de un aumento de los presupuestos de defensa se justifica en la comparación con el esfuerzo militar de EEUU, incrementado sustancialmente después del 11-S. Es necesario, se dice, aumentar el gasto en defensa para contribuir más al esfuerzo de nuestros aliados y, se añade ahora, para combatir el terrorismo.

Sin entrar a debatir estos argumentos, tan superficiales como –en buena parte– falaces, parece evidente que los ciudadanos no estarían dispuestos a apoyar un aumento sustancial de los presupuestos de defensa por ninguna de las dos razones apuntadas. Como demuestra el Eurobarómetro, sí estarían más dispuestos –y se servirían adecuadamente los mismos fines– a apoyar la creación de una política europea de defensa, con todo lo que ello conlleva. Pero, no

⁵ Estrella, Rafael. “La Política de Seguridad en la Unión Europea”, en *El Futuro de la Política Exterior y de Seguridad de Europa*. Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, 2002.



se debe olvidar que buena parte de las capacidades necesarias para la imposición de la paz en misiones Petersberg pueden requerir casi una generación antes de estar disponibles, por lo que deben plantearse unos objetivos bien definidos y un impulso político sostenido.

La ausencia de Europa como tal en la respuesta militar al 11-S y en las operaciones actuales no puede explicarse simplemente por las limitaciones de la PESDC, tanto en la delimitación de sus misiones como en su incipiente grado de desarrollo. Pero de esa experiencia cabe sacar importantes conclusiones.

En un futuro previsible, la UE no estará en condiciones políticas ni operativas de asumir misiones de esa envergadura. Por sus implicaciones políticas, tampoco cabe esperar que puedan ponerse en marcha *ex novo* bajo la fórmula de cooperaciones reforzadas. Si no se dispone de mecanismos estables que hagan posible la creación y la utilización de una fuerza liderada por europeos, la PESDC será sólo un nombre, una frustración que los ciudadanos europeos difícilmente entenderán. Sólo con este impulso se logrará que los países más reticentes evolucionen desde sus posiciones actuales. De nuevo, el Eurobarómetro marca la dirección en que se mueve la opinión pública europea: no quieren que los países europeos actúen divididos ni que rivalicen entre ellos para ver quien está más cerca del Presidente de Estados Unidos.

Pero, ¿qué quieren los ciudadanos europeos?: ¿que la UE sea relevante en el mundo y pueda determinar o influir en los modelos de prevención y resolución de conflictos?, ¿que la UE se limite a curar, alimentar y proteger a las víctimas de los conflictos?, ¿que pueda evitar – por la presión o por la fuerza– la violencia o la destrucción, o que se limite a reconstruir una y otra vez lo destruido? Las respuestas a estas preguntas definirán las ambiciones y el alcance de la PESDC. Parece evidente que, si se renuncia a prevenir conflictos y a influir en su resolución, estaríamos aceptando la irrelevancia de la UE como actor internacional y estaríamos asumiendo esfuerzos injustificados tras conflictos que no hemos querido contribuir a resolver ni prevenir. El reto, como ha señalado Robert Cooper, es hacer de la Europa posmoderna un “imperio cooperativo... un nuevo tipo de imperialismo, compatible con los derechos humanos y los valores cosmopolitas, un imperialismo que buscaría crear orden y organización, pero que sigue siendo hoy un principio voluntario”.⁶

3.¿Cuáles son los retos inmediatos de Europa en materia de política exterior de seguridad y defensa?

Pese a los progresos realizados, la política exterior sigue siendo el elemento más débil del proyecto europeo. Para que la UE se convierta realmente en un actor internacional, tendrá que modificar muchas de sus políticas, actitudes e instituciones. La UE debe dotarse de los procedimientos, medios y capacidades que le permitan defender y promover sus intereses, principios y objetivos comunes. Los resultados obtenidos con la política comercial común marcan claramente la dirección a seguir.

La puesta en marcha de la PESDC representa, sin duda, la posibilidad de que los otros ámbitos de la política exterior sean acompañados y reforzados por la capacidad de la UE de proyectar fuerzas y de asumir responsabilidades en la seguridad de Europa. Es, por tanto, un

⁶ Cooper, Robert. “Reordering the World: the long-term implications of September 11”. En *The Foreign Policy Centre*, abril de 2002.



factor de fortalecimiento del proyecto europeo. Pero, como se ha visto tras el 11-S, la PESDC evidencia aún más las debilidades y limitaciones de la UE en cuestiones como capacidades o toma de decisiones, particularmente en la desigual ecuación con Estados Unidos. Un ejemplo que muestra claramente las limitaciones actuales es la dificultad de asumir una misión reducida y de baja intensidad como la de Macedonia.

Al mismo tiempo, la PESDC hace aún más visible una de las mayores carencias de la Unión: la ausencia de una clara definición de los objetivos y ambiciones de la UE, en lo que equivaldría a un concepto de la seguridad europea, a partir del cual sería posible definir las misiones, planes y medios de la política de defensa europea.

Una Agenda Europea de Seguridad en el umbral de este siglo debería contemplar una multiplicidad de cuestiones e incorporar, tanto separadamente como en su interrelación, las diversas dimensiones que afectan a la PESC y, dentro de ésta, la PESDC. Así, debería abordar desde los objetivos, las respuestas y el papel de Europa ante la globalización, hasta la contribución europea a la prevención y resolución de conflictos; desde la coherencia entre los distintos instrumentos que tiene la Unión para su política exterior y de seguridad, hasta las estructuras y capacidades necesarias para que Europa asuma una mayor responsabilidad en su propia seguridad y defensa; desde aspectos aparentemente tan dispares como la ayuda al desarrollo, la promoción y defensa de los derechos humanos o las armas de destrucción masiva, hasta la lucha contra todo tipo de crimen organizado, incluyendo el terrorismo en todas sus dimensiones.

Por eso, la Convención sobre el Futuro de Europa y la ulterior Conferencia Intergubernamental además de establecer la necesaria arquitectura institucional, deberían dar respuesta, esencialmente, a las siguientes cuestiones de naturaleza eminentemente política: ¿qué quiere hacer Europa como actor ante los retos de la seguridad internacional y de su propia seguridad?, ¿cuáles son los límites de sus ambiciones? y ¿cómo todo ello se ve afectado por la actual arquitectura de seguridad en Europa y afecta, en particular, a las relaciones transatlánticas?⁷

¿Cuáles son, no obstante, las carencias e incoherencias a las que la PESDC ha de hacer frente? La ambición de crear una auténtica política exterior y de seguridad europeas, mediante la comunitarización del segundo pilar se sitúa, inevitablemente, en el marco del debate sobre el futuro de Europa. En ese contexto, aparece como un objetivo hoy difícilmente alcanzable y que, de plantearse formalmente, podría dar al traste con los posibles avances en otras dimensiones. No existe la menor voluntad de transferir a la Unión la plena responsabilidad en materia de política exterior, de seguridad y defensa.

Lo imprescindible hoy es crear una PESDC, con objetivos definidos, con estructuras adecuadas, con mecanismos de toma de decisiones, con financiación, y con capacidades. Sólo de este modo se logrará, como ha señalado el comisario Patten, que los Estados reconozcan que sus intereses nacionales se sitúan en la política común y en la acción conjunta en el nombre de Europa. Debatir si la PESDC debe ser comunitaria o intergubernamental sería renunciar cómodamente al auténtico debate.

⁷ Ortega, Martín. "Por un reforzamiento de la política exterior y de seguridad de la Unión". *Documento de trabajo del Real Instituto Elcano*, 07/10/02.



En cuanto a la arquitectura actual en sus diferentes elementos, es imprescindible impulsar la coherencia entre la dimensión civil y de la dimensión político militar de la PESC/PESDC. También es precisa esa coherencia entre las distintas políticas que tienen incidencia en la PESC, sean de ámbito comunitario o intergubernamental. La UE no transmite cohesión, no es creíble ni, por tanto, inspira el necesario respeto en su acción internacional. La Política Mediterránea es un buen ejemplo.

4.La brecha transatlántica. Polos separados en la crisis de Irak.

Los asuntos globales importantes están claramente en juego en Irak. Las alarmas sonaron mientras las relaciones internacionales se estaban desintegrando: Naciones Unidas se encontraba al margen, la UE dividida y la OTAN fracturada. En febrero millones de personas salieron a la calle en todo el mundo para protestar contra la guerra en Irak.

¿Por qué una guerra contra Irak? ¿Cuáles son las verdaderas intenciones de Estados Unidos? ¿Por qué Alemania y Francia son tan firmes en su oposición? ¿Este conflicto desembocará en un nuevo acuerdo geopolítico? ¿Cambiará el equilibrio de poder mundial?

La realidad es que los términos de referencia de la relación entre Estados Unidos y Europa se ven profundamente afectados por tres factores: el fin de la guerra fría, la globalización y la voluntad de crear una PESDC. Las relaciones futuras no pueden construirse sin asumir plenamente estas tres variables.

No obstante, la preservación del vínculo transatlántico es una prioridad de todos los aliados europeos y de la propia UE, pero ¿cómo puede garantizarse? El General Hägglund, presidente del Comité Militar de la Unión, ha especulado recientemente con la posible fusión de la PESDC y la “OTAN europea”. Sus ideas, más allá de la creación de un temido caucus europeo en la OTAN, plantean una puesta en común de recursos y capacidades, y una división del trabajo que, en primera instancia, es peligrosa.

Frente a la diversidad de ámbitos hoy relevantes en la relación transatlántica, resulta especialmente preocupante que esa relación parezca dominada, de forma casi exclusiva, por la lucha antiterrorista que, además, tiene en este caso una connotación fuertemente militar. Esta orientación supone una clara regresión en el devenir de las relaciones transatlánticas. Se subordina y se devalúa el resto de la relación política.

Son quizá el rigor y el sentido común los que inspiran las recientes palabras del Comandante Supremo Aliado (SACEUR), General Joseph Ralston: “los aspectos militares de la lucha contra el terrorismo son la pieza menor. Los mayores resultados se alcanzarán con la dislocación de las redes financieras, con el control de pasaportes y de fronteras, con la puesta en común de la información. Todo esto es mucho más efectivo que las fuerzas militares. Lo militar es el último recurso, una pieza menor en el combate contra el terrorismo”.⁸

Aunque las discrepancias no son sólo transatlánticas, las relaciones entre Europa y Estados Unidos siguen claramente rumbos divergentes.⁹ Más allá de las discrepancias sobre el tratamiento de una crisis determinada, las divergencias afectan también a la visión de la

⁸ Ralston, Joseph. “Keeping NATO’s Military Edge Intact in the 21st Century”. En *NATO-German Marshall Fund Conference*. Bruselas, 03/10/02.

⁹ Lamo de Espinosa, Emilio. “Ciudadanos de Estados Unidos” en *Política Exterior*, Septiembre, 2002.



seguridad y de las relaciones internacionales. Nada indica que este rumbo vaya a alterarse salvo para producir un más profundo alejamiento. El 11-S provocó en Europa una oleada de simpatía y solidaridad con el pueblo norteamericano, pero las diferencias en cuanto a la política de seguridad son crecientes: Irak ha sido el mejor ejemplo.

¿Cuál ha sido el argumento oficial dado por Estados Unidos para comenzar la guerra? En septiembre del año pasado, Bush se dirigió al Consejo de Seguridad subrayando varios argumentos contra Irak.¹⁰ Las tres principales acusaciones expuestas son: 1) Irak ha violado 16 resoluciones de Naciones Unidas; 2) Irak posee armas de destrucción masiva; y, 3) Irak es culpable de la violación de derechos humanos, incluyendo torturas, violaciones y ejecuciones sumarias. Estas acusaciones dieron como resultado la votación de la Resolución 1441 de Naciones Unidas.

Considerando estas acusaciones, ¿deberían todos los países ver a Irak como el enemigo número uno? ¿Supone la mayor amenaza para la humanidad? ¿Las acusaciones de Estados Unidos justifican la guerra? Estados Unidos y algunos aliados –Reino Unido, España y Australia– dijeron que sí, mientras que otros países, como Francia, Alemania o Bélgica, dijeron que no.

Sin embargo, tres parecen haber sido las justificaciones que han llevado a Estados Unidos a la guerra. En primer lugar, tras el 11-S, el antiguo director de la CIA James Woolsey resumió la doctrina Bush como “batalla asimétrica contra el terror y aplicación de la guerra preventiva. Dado que los terroristas pueden atacar en secreto, el único modo de defenderse de estos ataques es encontrarles allá donde se encuentren”.¹¹ Así, Estados Unidos no necesita de la autorización de Naciones Unidas para emprender este nuevo tipo de guerra.¹²

El segundo motivo es controlar el Golfo y sus reservas petrolíferas. Más de las dos terceras partes de las reservas mundiales de crudo se encuentran en los países del Golfo: Irán, Irak, Kuwait, Arabia Saudí, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos. De este modo, Estados Unidos interpreta que cualquier ataque a los Estados del Golfo suponen una amenaza vital para sus intereses.

El tercer motivo es mantener la supremacía mundial de Estados Unidos. Con el fin de la guerra fría, algunos analistas concedieron un papel reducido a las fuerzas armadas

¹⁰ En el documento *A Decade of Defiance and Deception*. Junto a los tres argumentos principales expuestos en el texto principal hay que añadir el apoyo a organizaciones palestinas terroristas y el envío de 25000\$ a familias que hayan cometido actos suicidas en Israel; la posesión de prisioneros de guerra, incluyendo un piloto norteamericano; también se acusa a Irak de la confiscación de propiedades, incluyendo obras de arte y material militar, durante la invasión de Kuwait; y, el desvío de las ayudas procedentes del programa de Naciones Unidas “petróleo por alimentos”.

¹¹ En *El País*, Madrid, 03/08/02.

¹² El Secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, manifestó en una entrevista sobre las causas que llevaron a Estados Unidos a invadir Irak que “el papel de Naciones Unidas es vital, pero no es el papel central”, en *El País*, Madrid, 13/04/03. Por su parte, Ivo Daalder opina que “Naciones Unidas es irrelevante hasta que Washington cambie de opinión y decida que vuelva a ser relevante. Y lo hará cuando busque el apoyo de la comunidad internacional para financiar la reconstrucción de Irak... Si Estados Unidos tuviera suficientes votos en el Consejo este debate no tendría lugar. El auténtico problema es la incapacidad de la diplomacia estadounidense para conseguir un respaldo a su política. Cometió el error de no sentar claramente las bases de un ultimátum el pasado noviembre y ahora está pagando las consuecencias”. Piquer, Isabel. “El primer campo de batalla”, en *El País*, Madrid, 02/03/03.



norteamericanas, dando preferencia a su reestructuración y fomentando las nuevas tecnologías para restablecer la guerra como una herramienta de la política exterior de Estados Unidos. Así, tras el 11-S se dieron al gobierno poderes que atentaban contra las libertades civiles con el fin de combatir el terrorismo internacional. En este sentido, conquistaron Afganistán y retiraron del poder a los talibanes, enviaron tropas a Colombia, Georgia y Filipinas. Desarrollaron, de este modo, la doctrina de la guerra preventiva y la usaron para justificar la guerra contra Irak.

Gracias a una concepción diferente, Francia y Alemania lucharon contra la hegemonía de Estados Unidos, decidiendo actuar como no beligerantes siempre bajo el mandato de Naciones Unidas y no de los designios imperialistas de Estados Unidos. Dominique de Villepin dijo que “es necesario un mundo multipolar donde ninguna potencia mundial puede asegurar el orden a escala mundial”.¹³ Se asiste a una configuración bipolar evidente donde el segundo polo podría ser la UE (si sus miembros son capaces de reducir sus diferencias), un nuevo eje París-Berlín-Moscú u otras formaciones (Brasil, Sudáfrica, India, Méjico,...). Francia y Alemania han dado un histórico y valiente paso que podría ayudar a Europa a superar sus miedos del pasado y reafirmar su voluntad política. Han expuesto públicamente su rechazo a los países europeos que han actuado como vasallos durante mucho tiempo de Estados Unidos, entre los que se encuentran Reino Unido, España, Italia y Polonia.

Los Estados Unidos se han sentido cómodos en una situación unipolar dominada por sus fuerzas militares; la guerra de Irak ha significado una muestra más del nuevo poder imperialista norteamericano. Pero Francia y Alemania se han mantenido firmes para recordar a Estados Unidos que las consideraciones políticas, ideológicas, económicas y militares son cruciales para el ejercicio del poder. La globalización ha llevado a algunos a creer que la economía y la ideología neoliberal eran los únicos factores esenciales, relegando a los factores políticos y militares a un segundo plano. Esto es un grave error. Mientras que el mundo asiste a una nueva reconfiguración, los Estados Unidos parecen centrarse en los medios de comunicación y fuerzas armadas.

¿Es posible un compromiso entre la visión europea de mundo y la visión del mundo según la administración Bush? Desde mi punto de vista pienso que no, aunque algunos líderes políticos europeos sí lo crean. Sin embargo, está muy asentada la imagen que contrapone una UE multilateralista, que desea acentuar su carácter de “potencia civil”, frente a unos Estados Unidos unilateralistas. Así, Kagan intenta explicar la naturaleza de una divergencia, que considera estructural, por el enorme diferencial de poder: “el poder, la fuerza militar de Estados Unidos, ha producido una propensión a usar ese mismo poder; la debilidad militar de Europa ha producido una comprensible aversión hacia el ejercicio del poder militar... un interés por habitar un mundo donde el poder militar no importa, donde predominan la ley y las instituciones internacionales”.¹⁴

En la tesis de Kagan, Europa, desde la debilidad, estaría optando por un paraíso de paz y relativa prosperidad: la *paz perpetua* de Kant. Estados Unidos, por su parte, ha decidido ejercer el poder en un mundo anárquico hobbesiano o *guerra perpetua*, donde no se puede confiar en las leyes y en las reglas internacionales y en el que la seguridad real y la defensa y promoción de un orden liberal depende todavía de la posesión y del uso del poder militar. Por

¹³ En *Le Journal du Dimanche*, París, 16/02/03.

¹⁴ Kagan, Robert. *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Ed. Taurus, Madrid, 2003.



eso, –concluye– en los grandes temas estratégicos e internacionales, “los americanos son de Marte y los europeos son de Venus”.¹⁵

La tesis desarrollada por Kagan está bien construida. Utiliza elementos incuestionables, como el desfase tecnológico-militar entre Europa y Estados Unidos, así como una elaborada fundamentación histórica. Aunque esta tesis es engañosa ya que “simplifica lo que es inevitablemente complejo”,¹⁶ sin embargo tiene la virtud de descifrar las claves y los fundamentos de la visión estratégica y de seguridad de la administración Bush.

En cuanto a la estrategia y a la doctrina de seguridad y defensa, los países europeos, en particular los miembros de la OTAN, y la propia Alianza, han venido incorporando durante décadas visiones y conceptos procedentes de la elaboración norteamericana a sus respectivas revisiones estratégicas. Entre las más recientes, podemos recordar la noción de ausencia de amenaza directa tras el fin de la Guerra Fría, la existencia de riesgos a la seguridad colectiva, la importancia de la acción multilateral en cuestiones como el control de armamentos, la erradicación de la pobreza y las enfermedades, la protección del medio ambiente, etc.

En esta dirección, la perspectiva de la UE ante la guerra de Irak es muy distinta a la que defiende Estados Unidos, ya que tendrá que hacer frente a:

- Un aumento del riesgo de ataques terroristas en su territorio, como consecuencia de la radicalización de algunos de los musulmanes residentes en Europa y/o de la activación de grupos militantes ya existentes y que hasta ahora permanecen dormidos. Por motivos de distancia y de acceso, Europa puede resultar para estos grupos un campo de operaciones más accesible que Estados Unidos.
- Un deterioro de la influencia de la Unión y de sus países miembros en Oriente Próximo y en la ribera sur del Mediterráneo, donde serán percibidos como incapaces de impedir el ataque de Estados Unidos o como cómplices de ese ataque.
- Una mayor dependencia de Estados Unidos en materia de petróleo o, alternativamente, la UE tendrá que acometer un replanteamiento de sus fuentes tradicionales de abastecimiento de energía.
- Las diferencias de actitud entre países miembros respecto al apoyo militar, político y económico a Estados Unidos durante la guerra y en la posguerra. Estas diferencias debilitarán la frágil PESC y pueden comprometer el desarrollo de la PESDC. Alternativamente, pueden forzar a la Unión a dar pasos que todavía no ha dado para convertirse en un sujeto político independiente en la vida internacional; pero deberá hacerlo en las circunstancias más difíciles, resolviendo, vía cooperación reforzada o de modo similar, la división que existe en su seno a ese respecto, y afrontando la oposición de Estados Unidos, que se sentirá más poderoso que nunca.

Por su parte, Rusia, como la UE, tendrá que reevaluar su trayectoria de cooperación con Estados Unidos o aceptar una clara subordinación de Washington. También China se verá debilitada tras la victoria de Estados Unidos, no internamente, pero sí en su influencia internacional en Asia y como futuro competidor global de ese país. Su reacción probable será concentrarse en garantizar su estabilidad interna y acelerar su fortalecimiento económico y militar.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Toscano, Roberto. “Las dos orillas del Atlántico”, en *El País*, Madrid, 02/10/02.



El conjunto del sistema internacional deberá acomodarse a la nueva situación, bien asumiendo de hecho que Estados Unidos goza de un estatuto que lo coloca por encima del Consejo de Seguridad y del Derecho internacional, o bien rechazando esa posibilidad, en cuyo caso se abrirá un periodo de rivalidad entre Estados Unidos y aquellos Estados que se muestren dispuestos a poner límites a su poder y a sostener la primacía del Derecho internacional.

5. La Europa ampliada en la crisis de Irak

Berlín, máximo valedor de Polonia, República Checa y Hungría para su ingreso en la UE, se siente sencillamente traicionada porque muchos califican no ya la “nueva Europa” de la que habló el Secretario de Defensa norteamericano, Donald Rumsfeld, sino los nuevos “submarinos” de Washington contra la unificación europea en política exterior y de seguridad. París tampoco oculta su indignación. Según el presidente Jacques Chirac, los Estados candidatos al ingreso “perdieron una excelente oportunidad de callarse” cuando suscribieron una carta de apoyo a la política norteamericana.¹⁷

En las dos capitales de la “vieja Europa”, como calificó despectivamente el halcón del Pentágono a Francia y Alemania, ha levantado ampollas el hecho de que, aun antes de ingresar oficialmente en la UE, estos Estados estén dinamitando una postura común europea y haciendo el juego a una administración norteamericana que no pierde ocasión de sabotear posibles avances en la creación de una Europa realmente unida de 25 Estados que en un futuro pueda suponer un rival a tomar en serio y cuestionar el monólogo actual en el gran juego internacional del poder económico y militar, y el control de los mercados.

Son muchas las causas de la especial afinidad de estos países con Washington. Todos consideran que deben su democracia ante todo a la administración de Ronald Reagan, que echó el pulso con la Unión Soviética que supuso el hundimiento de ésta. Todas sus sociedades tienen una visión idealizada de Estados Unidos todavía no sometida al desgaste de unas largas relaciones y conocimiento, como sucede en la llamada vieja Europa. Y a los viejos miedos a una hegemonía alemana y a una antipatía a Francia por sus largos coqueteos con la Unión Soviética durante toda la guerra fría, se une una comprensible irritación por los intentos de Chirac, favorecido por la debilidad crónica interna y externa del Gobierno Schröder, de erigir el eje franco-alemán, o París para ser más exactos, en gran timonel de las voluntades europeas.

Cuando hace un mes Chirac y Schröder se lanzaron en Versalles a su propia política unilateralista en el seno de la UE ante la crisis de Irak, no fue difícil convencer a los países ex comunistas de adherirse a la iniciativa de Tony Blair y José María Aznar de vocación atlantista incondicional ni a una nueva proclamación claramente crítica con los dos grandes países de la UE. El papel de Washington en dichas iniciativas no lo discute nadie y todos saben, en Bruselas, París y Berlín, la gran capacidad que tiene Estados Unidos en Varsovia, Praga o Budapest para mover, cambiar y gestionar voluntades. Así las cosas, y a meses de la ampliación, surgen graves dudas en Bruselas, Berlín y París sobre el concepto de la UE que traen consigo los nuevos miembros.

¹⁷ Yáñez, Carlos. “¿Cuándo podremos actuar juntos?”, en *El País*, Madrid, 23/03/03.



Para algunos países como Italia y España, pueden ser, como en la actual crisis, un apoyo inestimable para hacer frente a las renovadas ambiciones de un Chirac que, sin oposición interna, parece querer erigirse en el “rey de Europa”, aunque eso le cueste la liquidación del Consejo de Seguridad y así, también, del único papel realmente relevante de Francia en el concierto internacional. Otros, sin embargo, creen, especialmente en París y Berlín, que si los nuevos miembros no cambian su admiración hacia Estados Unidos por una vocación plenamente europeísta en el terreno político y no meramente economicista, la Unión Europea podría comenzar a enterrar su sueño como potencia unitaria para alegría de Washington.

6.El debate en la Convención sobre la PESC y la PESDC.

La Convención sobre el Futuro de Europa, presidida por el francés Giscard d’Estaing, ha reflejado los dos mismos frentes existentes en la UE. Mientras Chirac y Schröder han presentado por su cuenta propuestas conjuntas sobre asuntos básicos como la reforma de las instituciones europeas o la PESC, Blair y Aznar han planteado también a dúo las suyas. Las franco-alemanes reflejan más un concepto de autonomía europea, mientras las hispano-británicas insisten una vez más en la conveniencia de mantener el peso de los gobiernos.

Los avances en la PESC y en la PESDC son la clave para la construcción europea. Por lo que respecta a la PESC, París y Berlín proponen la adopción de decisiones por mayoría ya que será imposible hacerlo con 25 gobiernos, si bien en materia de PESDC habrá aún menos socios dispuestos para ello. Sin embargo, Alemania y Francia no renuncian a la ayuda de Londres en el área de defensa. Joschka Fischer afirmó el pasado mes de marzo que “necesitamos un profundo debate para conseguir una Europa más fuerte”. Por su parte, Chirac afirmó después de que Estados Unidos lanzara el ataque sobre Irak que “Europa debe tomar conciencia de la necesidad de expresar su propia visión de los problemas del mundo y de apoyar esta visión con una defensa común creíble”.¹⁸

El Consejo Europeo, con motivo de la crisis de Irak, no encontró ninguna ocasión para sentarse y tener un debate sobre las prioridades e intereses estratégicos de la UE. Tampoco la Convención tuvo un mandato para ello, limitándose a mejorar los procedimientos para un funcionamiento coherente y eficaz de la PESC y, dentro de ella, la PESDC.¹⁹

Así, hasta la fecha, han salido a la luz un número de sugerencias que pueden resultar válidas, como la concesión de una personalidad jurídica de la UE para firmar tratados internacionales; la aceptación de un mayor uso de la mayoría cualificada; la fusión de las funciones de Solana y Patten para crear un ministro de asuntos exteriores de la UE; el establecimiento de una carrera diplomática europea; la actualización y ampliación de las tareas Petersberg; la introducción de una cláusula de solidaridad, para la defensa mutua y ataques terroristas; una mayor flexibilidad en materia de política de defensa y cooperación en armamentos; y, la creación de una Agencia Europea de Armamentos.²⁰

¹⁸ Idem.

¹⁹ Véase CONV 459/02. *Informe Final del Grupo VII “Acción Exterior”*, Bruselas, 16/12/02, y CONV 461/02. *Informe Final del Grupo VIII “Defensa”*, Bruselas, 16/12/02.

²⁰ El pasado 29 de abril de 2003 tuvo lugar una reunión en Bruselas entre los Jefes de Estado y de gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica para debatir sobre la defensa europea. Documento disponible en francés en la dirección <http://www.elysee.fr>.



Pero, ¿por qué debatir sobre “dobles gorras” y más mayoría cualificada cuando no existe acuerdo alguno sobre la dirección básica en la que la UE debería moverse ante asuntos de carácter estratégicos? Tras Irak, sería una prioridad para los jefes de Estado y de gobierno de la UE discutir algunos de estos asuntos, incluyendo: el cambiante orden internacional y cómo negociar con la única potencia mundial; cómo reforzar las instituciones de un “gobierno mundial”, es decir, Naciones Unidas; a qué amenazas ha de hacer frente la UE y qué modelo de seguridad quiere y en qué medida necesita desarrollar.

Si la Convención adopta el concepto de Unión Europea de Seguridad y Defensa (UESD),²¹ propuesto por Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo, estará contribuyendo, en cierto modo, al establecimiento de una Europa de dos velocidades en materia de defensa, si bien la UESD estaría abierta a todos los Estados miembros actuales y futuros dispuestos a inscribirse en su marco. La UESD no es sino una declaración de intenciones donde se pone de manifiesto las carencias y debilidades de la PESDC que, mediante cooperación reforzada, pretende poner fin a las mismas. Con la aproximación de las diferentes políticas nacionales de defensa se intenta definir el espacio estratégico de actuación de esta UESD, que contribuirá al refuerzo del pilar europeo de la alianza atlántica.

Mañana la UE será más fuerte pero también más diversa. Ello exige que debe ser capaz de expresarse con una sola voz y jugar plenamente su papel en la escena internacional. A diferencia de otros autores, considero necesario dar un nuevo impulso a la construcción de la PESDC –se ha de tener presente que toda potencia económica siempre ha estado respaldada por una fuerza militar– mediante una redefinición de su alcance y sus capacidades. Afortunadamente la Convención está logrando importantes avances para que la UE tenga una verdadera PESDC. Así, el pasado fin de semana, París, Berlín y Londres pactaron que las fuerzas europeas puedan combatir fuera de la UE. Además de objetivos de desarme, misiones humanitarias o prevención de conflictos, también se acordó que estas fuerzas luchen contra el terrorismo “incluso mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio”. Por otra parte, dentro del territorio de la UE, el proyecto de tratado constitucional recoge la cláusula de solidaridad.²² Asimismo, la UE añade que movilizará, en estos casos, “todos los instrumentos de que disponga, incluidos los militares”.²³ Este proyecto ha de conducir a una defensa común, respetando las obligaciones de países miembros de la OTAN con la Alianza y preverá que las decisiones de ejecución se adopten por unanimidad.

7.: Tiene futuro la PESC y la PESDC tras Irak?

Para mucha gente en Europa y Estados Unidos no; la UE ha quedado debilitada y con ella su PESC. La respuesta resultaría obvia si se mira al desarrollo de los acontecimientos: las fuerzas norteamericanas han derrotado fácilmente a las tropas de Sadam, demostrando una supremacía norteamericana en la guerra, y los países europeos han estado divididos en cuanto a qué postura debía adoptar la UE en relación a Irak.

Así, la crisis iraquí ha puesto de manifiesto algunas preguntas fundamentales sobre la PESC, la PESDC, la OTAN y Naciones Unidas. Algunos expertos se han apresurado a decir

²¹ Idem.

²² Artículo X: “Si se produjese en un Estado miembro un ataque terrorista, los demás Estados miembros le prestarán asistencia a petición de sus autoridades políticas”. En CONV 685/03. *Proyectos de artículos sobre la acción exterior del Tratado Constitucional*. Bruselas, 23/04/03.

²³ Ibid, art. 30.8.



que la PESC es una broma de mal gusto. Otros, en cambio, han sugerido que la PESC no funcionaría como tal hasta dentro de unos años. Finalmente, otros han argumentado que la PESC sólo funciona en el entorno geográfico de la UE (Balcanes).

¿Tenía Europa una PESC y PESDC antes de la crisis de Irak? No, si se mira a Irak. De hecho, durante más de 10 años, el problema iraquí ha dividido a los europeos. A diferencia de otros muchos asuntos, donde las distintas posiciones europeas han convergido, en el caso de Irak y desde la primera guerra del Golfo, británicos y franceses, por ejemplo, nunca se pusieron de acuerdo. Así, los desacuerdos actuales entre diferentes líderes sobre Irak no son nada nuevo.

Sin embargo, algo nuevo surgió durante los pasados meses: una palpable expectación de los ciudadanos europeos por ver cómo sus líderes se ponían de acuerdo con una única voz y con una clara consigna: el importantísimo papel de las organizaciones internacionales y del derecho internacional, el rechazo a cualquier forma de unilateralismo y la oposición al concepto de guerra preventiva. De hecho, la única división existente en el seno de la UE ha sido entre algunos líderes y sus ciudadanos.

Así, ¿debe la UE competir militarmente con otra potencia mundial, o con Estados Unidos en particular? En principio no. La UE ha desarrollado un poder basado en la influencia y en la capacidad de generar acuerdos duraderos, basándose marginalmente en un poder militar. Mientras tanto, la crisis ha demostrado que, en materia de defensa, Estados Unidos no tiene ningún aliado en Europa a excepción del Reino Unido, si bien Francia, Alemania y Bélgica demostraron cómo actuar para evitar que cualquier potencia intimidase a Naciones Unidas. No obstante, Europa, a pesar de encontrarse dividida, ha visto cómo es necesario desarrollar un papel que sea eficiente en términos tanto militares como diplomáticos.

¿Europa es menos visible en la escena mundial actualmente? No, al contrario. Hace unos años los europeos habrían sido incapaces de haber dicho una palabra sobre la crisis. Europa del Este habría seguido las directrices de Moscú, mientras que Europa occidental habría seguido las de Washington. Durante esta crisis, ha sido la primera vez que los europeos no sólo se expresaron de manera independiente, sino que también avivaron dicha crisis al manifestar su desacuerdo. Así, por primera vez desde 1945, Europa ha jugado un papel importante en una crisis internacional. Todos estos argumentos parecen demostrar que Europa ha salido más reforzada que debilitada de la crisis de Irak.

Por otra parte, la crisis ha afectado, en mayor medida, al proceso de ampliación, demandando una Europa más flexible y tomando como referencia el eje franco-alemán. Esta guerra, que responde por encima de cualquier otra proclamación moral o democrática a la pretensión estadounidense de hacerse con el control de un enclave estratégicamente fundamental para sus proyectos imperiales, está produciendo víctimas políticas: Naciones Unidas, el multilateralismo, el orden internacional establecido tras la Segunda Guerra Mundial,... Y, especialmente, el proyecto político de la UE. Parece difícil que tras la famosa Carta de los Ocho²⁴ promovida por Aznar y Blair, seguida por la toma de posición pro-norteamericana del Grupo de Vilnius²⁵ (países candidatos a incorporarse a la UE), que la PESC y la PESDC puedan crearse en una UE de 25 miembros.

²⁴ Reino Unido, España, Portugal, Italia, Dinamarca, Polonia, Hungría y República Checa.

²⁵ Bulgaria, Rumania, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, Albania, Croacia y Macedonia.



De este modo, la Convención ha quedado gravemente herida por la división europea, creada a raíz de las diferentes posiciones de los países miembros de la UE, cuyo presidente se vio obligado a posponer los mismos hasta el presente mes. Esta crisis ha puesto de manifiesto con toda crudeza algo que ya estaba presente, pero que hasta el momento no había tomado cuerpo: un futuro de dos velocidades para Europa: una Europa política, encabezada por Francia y Alemania, y una Europa espacio, un mercado único coronado por la misma moneda, propiciada por Blair y Aznar.

8. Conclusiones

¿Qué lecciones se deben extraer tras la crisis de Irak como responsables políticos? Que Europa y Estados Unidos deberían esforzarse en preservar sus intereses comunes, reducir al mínimo sus diferencias y utilizar al máxima su influencia conjunta para bien. Asimismo, el edificio diplomático internacional, con Naciones Unidas como elemento central, amenaza ruina tras la invasión de Irak y es muy posible que sea ya inservible.

El sistema de Naciones Unidas estuvo pensado para un mundo multipolar que pronto cayó en la bipolaridad de la guerra fría. Ésta tuvo un efecto estructurador. Está por demostrar que la fase imperial logre tal estabilidad. Estados Unidos necesita de la ayuda de Naciones Unidas y de la UE ahora en la reconstrucción. Así, actualmente hay tres tareas fundamentales que acaparan la atención en la reconstrucción de Irak: la primera tarea es humanitaria, que va desde dar de comer a la gente hasta restaurar las infraestructuras básicas del país; otra tarea será la de mantener el orden social, además de sacar a la luz las armas de destrucción masiva que dicen los estadounidenses que escondía Sadam; y la tercera labor esencial será conservar la integridad territorial de Irak, es decir, impedir que se deshaga en tres o más entidades políticas con arreglo a las diferencias tribales y religiosas.

La opinión pública europea ve con buenos ojos la participación en la reconstrucción de Irak de sus ejércitos nacionales. Si es así, ¿no será necesario una redefinición de sus misiones? ¿Son ejércitos de “segunda” cuyas tareas se limitan única y exclusivamente al mantenimiento de la paz y a la estabilización posconflicto?

La UE tiene que establecer un replanteamiento a fondo de la PESC para que sea coherente y eficaz y actúe con una sola voz, al mismo tiempo que es necesario dar el espaldarazo definitivo a la PESDC mediante una redefinición de sus tareas, estructuras y marco institucional.

La PESDC no puede reducirse a los aspectos estrictamente militares. De hecho, es necesario identificar los ámbitos en los que una aproximación de las políticas de seguridad y defensa en el marco comunitario aporta un auténtico valor añadido (políticas de armamento, investigación y desarrollo tecnológico, gestión de crisis y prevención de conflictos,...). En el ámbito de la PESDC, la UE es “rehén” del sistema de los pilares existentes y es fuente de incomprensión, incoherencia e ineficacia.

La crisis de Irak ha puesto de manifiesto todas estas carencias en el seno de la UE. Para poder conseguir una mayor coherencia y claridad en la actuación de la UE sería necesario, de una parte, realizar un análisis pragmático, tema por tema, con objeto de encontrar el grado de intensidad apropiado para la actuación de la UE y el modelo de distribución de



responsabilidades entre la UE y los Estados miembros. Para ello, debemos preguntarnos ¿qué ámbitos de la PESDC resulta ventajoso integrar en el marco de las competencias y en el proceso de decisión comunitarios?, ¿cuáles deben seguir siendo competencia de cada Estado miembro y objeto de cooperación intergubernamental, con decisiones adoptadas por unanimidad?

Por otra parte, la fusión gradual de las funciones del Alto Representante para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores deberá ir acompañada siempre de procedimientos de decisión y recursos presupuestarios apropiados para las especificidades de la PESDC. Así pues, ¿debe la UE reformular su PESDC? ¿La actuación europea en este ámbito ofrece un verdadero valor añadido? Desde mi punto de vista, creo que la respuesta es afirmativa en aras de proteger dos de los valores más importantes que el espacio europeo actualmente posee: la seguridad y la estabilidad.

Así pues, quizá sea éste el momento de reflexionar sobre una nueva relación de seguridad entre Estados Unidos y una UE ampliada. Si bien esta nueva relación continuaría basándose sobre la cláusula de mutua defensa, en esta ocasión tendría lugar en igualdad de condiciones, lo cual supondría cambios importantes a ambos lados del Atlántico: por parte americana, tendría que aceptar una relación de igualdad donde, de vez en cuando, se adoptasen diferentes visiones; y, por parte europea, tendría que acordar cuáles son sus prioridades, incluidas aquéllas en materia de defensa.

Aunque la conversión de la UE en “Europa-potencia” haya sufrido un serio revés, en un principio, la actual unipolaridad del mundo puede durar menos de lo que se piensa. La reconstrucción de Irak, como también la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y el terrorismo internacional, obligan a Estados Unidos a una mayor colaboración internacional, y más estrechamente con la UE, que puede salir reforzada a pesar de no haber existido acuerdo interno sobre una PESC, sin consenso sobre el futuro reparto del poder ante la ampliación, ya que finalmente acabarán imponiéndose los intereses comunes a las divergencias surgidas por la crisis de Irak.