

Los dilemas de Sarkozy, la presidencia francesa de la Unión Europea y la PESD: ¿Qué suponen para Europa?

Luis Simón Navarro *

Tema: El objetivo de este ARI es identificar los aspectos políticos y de políticas claves de los debates sobre la PESD durante la presidencia francesa (de julio a diciembre de 2008) y después de ella.

Resumen: La mejoría considerable que han experimentado tanto las relaciones transatlánticas como las intracomunitarias en el último año ha tenido como resultado el deseo expreso de Francia de volver a la estructura militar integrada de la OTAN y el apoyo explícito de Washington a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). En este contexto, la presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea, iniciada el 1 de Julio de 2008, supone una gran oportunidad para facilitar mayores progresos en la PESD en los próximos meses y años. Este ARI ofrece un breve análisis general de los asuntos políticos y de las políticas fundamentales en los próximos debates sobre la PESD durante la presidencia francesa de la UE y después de ella.

Análisis:

La búsqueda en curso de una autonomía estratégica europea

Uno de los secretos peor guardados en Bruselas es que el progreso auténtico en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) depende en gran parte de acontecimientos concretos en o entre ciertas capitales europeas. Un secreto al menos tan mal guardado como el anterior es que París y Londres encabezan esa lista.

Desde la llegada de Nicolas Sarkozy al Eliseo hace más de un año, analistas y expertos políticos han estado bastante ocupados tratando de informar y analizar otro episodio más de acercamiento entre Francia, el Reino Unido y EEUU; los fuertes vientos de cambio en el triángulo París-Londres-Washington producen siempre un gran efecto en los entornos académicos, los institutos de estudios estratégicos (*think-tanks*) y los medios de comunicación occidentales. A día de hoy, la literatura consagrada a entender la relación entre el cambio en la política exterior de París y la evolución de la OTAN y de la PESD es más que abundante. Sin embargo, sigue siendo muy difícil ir más allá de la especulación en un contexto político cambiante en el cual un acontecimiento concreto puede hacer que un análisis serio se quede obsoleto en cuestión de días. Pero al margen de la evolución concreta de los distintos procesos en juego, ¿qué es lo que está realmente en juego para la PESD?

* Doctorando en el Royal Holloway College, University of London, e investigador pre-doctoral del European Foreign and Security Policy Studies Programme de la Compagnia di San Paolo-Riksbankens Jubileumsfond-VolkswagenStiftung

Al tratar de formarse un concepto sobre lo que está en juego para la PESD, corremos el riesgo de dejarnos arrastrar en un ejercicio fútil dada la naturaleza polémica de la propia PESD: mientras que los eurócratas pueden estar cansados de lo que consideran anticuados matices *teleológicos* (como suelen llamarlos) y elogian en cambio los beneficios del enfoque pragmático (*getting-things-done*), las capitales nacionales tienen otro punto de vista. En otras palabras, cualquier valoración sobre si un acontecimiento concreto será positivo o no para la PESD se percibirá inevitablemente como motivado por cuestiones políticas, y con razón. Es más, la mayor parte de los responsables europeos coinciden en que toda la historia de la PESD ha sido un éxito hasta ahora gracias al recurso constante a la ambigüedad constructiva o calculada. Quizá más asociada con el mundo del marketing y de la comunicación, la ambigüedad constructiva es un instrumento muy utilizado en el ámbito de la cooperación internacional en general, y en el proceso de integración europea en particular; su objetivo es crear el espacio suficiente para que toda una serie de distintas prioridades políticas encajen de forma armoniosa. Esta ambigüedad ha permitido a los líderes europeos mantener una distancia respecto a cuestiones políticamente explosivas como el nivel apropiado de ambición militar para la UE o los fines de la PESD (*finalité*). Sin embargo, y a pesar de sus muchas ventajas, la ambigüedad puede volverse en contra de la PESD, sobre todo dados los largos ciclos característicos de los programas de adquisición de material militar y ejercicios de planificación de defensa.

Al tiempo que algunas potencias emergentes reclaman de forma más activa un mayor protagonismo en sus respectivos escenarios regionales e incluso más allá de ellos, estamos presenciando la consolidación de un mundo complejo en el que coexisten viejas y nuevas amenazas y paradigmas. Una PESD consolidada y fuerte no es solo una necesidad primordial para una UE cada vez más *política*, sino también un medio importante para relanzar una relación transatlántica necesaria, sólida y eficaz, y también una herramienta potencialmente útil a la hora de fortalecer la seguridad y estabilidad globales. Los europeos deben comprender la urgencia de complementar sus muchos y valiosos activos económicos, diplomáticos, civiles y políticos con una mayor competencia en asuntos militares –ya que la fortaleza militar no solo estimula la revalorización de los demás instrumentos de política exterior sino que, además, es el ámbito militar en el que la carencia europea resulta más alarmante–. Más allá de la necesidad visible y más inmediata de mejorar su *grado de preparación y capacidad de despliegue*, dos atributos muy apreciados en el contexto de la post Guerra Fría y post 11 de septiembre, es de la mayor importancia que la UE aborde su déficit de activos estratégicos –por ejemplo, planificación y mando, transporte estratégico, adquisición de equipamiento militar, servicios de inteligencia y otros activos basados en el espacio, etc.– si quiere desarrollar todo su potencial en la escena internacional.

El objetivo de este ARI es identificar los aspectos de la política y las políticas claves en los debates sobre la PESD durante la presidencia francesa de la UE (de julio a diciembre de 2008) y después de ella. La primera parte introduce algunas cuestiones políticas importantes y realiza una breve valoración de su contribución potencial a la mejora de la autonomía estratégica europea. La segunda parte examina las oportunidades y desafíos que un contexto trasatlántico y europeo cada vez más constructivo ofrece para los próximos meses y años.

El camino hacia la autonomía estratégica europea a través de la Presidencia francesa de la UE: la dimensión política

La Presidencia francesa de la UE llega en un contexto caracterizado por un entorno trasatlántico y europeo cada vez más constructivo, sólo oscurecido recientemente por el rechazo del referéndum irlandés al Tratado de Lisboa. Algunos de los signos más visibles de este giro positivo son el presunto regreso de Francia a la estructura militar integrada de la OTAN –acompañado por el impulso creciente en las relaciones franco-norteamericanas y franco-británicas–, mejores relaciones germano-británicas y germano-norteamericanas y el renovado entusiasmo de Polonia por la UE –reflejado en un progreso sustancial en las relaciones franco-polacas y germano-polacas–. Las heridas trasatlánticas e intereuropeas provocadas por la invasión de Irak en 2003 se están curando. En este aspecto, y más allá de cualquier limitación que puedan dictar los distintos intereses y prioridades nacionales, el entorno favorable actual ofrece a la Presidencia francesa de la UE una buena oportunidad para revitalizar la PESD y avanzar en el camino de una autonomía estratégica europea.

Las importantes divergencias entre las culturas estratégicas respectivas de los 27 Estados miembros de la UE, las numerosas sensibilidades nacionales relacionadas con el tema de la seguridad y la defensa o los largos ciclos de adquisición de material de defensa hacen que el camino hacia la autonomía estratégica europea sea característicamente lento. Por lo tanto, hay que medir el éxito con prudencia. Más allá de su papel tradicional de liderazgo en la defensa de la autonomía estratégica europea, el protagonismo de Francia en la mejora de las relaciones transatlánticas y europeas y la reciente adopción de un Libro Blanco (*Livre Blanc*) que proporciona el marco para la política exterior, la seguridad y la defensa del país para los próximos 15 años, o el hecho de que París vaya a ocupar la Presidencia del Consejo de la UE en un momento tan conveniente, coloca a la Presidencia francesa de la UE en una posición excelente para desempeñar el papel de *facilitador* con objeto de que la PESD se desarrolle en los próximos meses y años. Las propuestas concretas de la Presidencia francesa de la UE sobre la PESD no son conocidas todavía, y tanto su forma inicial como su evolución se ajustarán necesariamente a la forma en que se desarrollen ciertos acontecimientos –en particular la reacción del Consejo de la UE al rechazo irlandés al Tratado de Lisboa–. Sin embargo, el *Livre Blanc*¹ esboza la visión que tiene Francia sobre la mejor forma de llevar a cabo la autonomía estratégica europea a través de medidas a corto y medio plazo, la mayoría de las cuales se introducirán durante la Presidencia francesa de la UE –y en algunas de ellas se trabajará con más entusiasmo que en otras–.

Lo primero es lo primero: sin una mayor convergencia a nivel de pensamiento estratégico, el potencial para una ingeniería institucional más avanzada y una capacidad de desarrollo para traducirlo en autonomía estratégica europea se vería seriamente restringida. Se necesitan medidas tanto de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba. Los franceses han subrayado la importancia de fortalecer los recursos y el papel de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD) –incluyendo la posibilidad de crear una sede permanente en Bruselas– y han propuesto ideas tales como la creación de un programa militar Erasmus para promover los intercambios entre oficiales militares europeos o el refuerzo de planes de formación comunes para el personal civil y militar

¹ Para una perspectiva general de las propuestas francesas para la PESD, véase “L’ambition Européenne”, *Livre blanc pour la défense et la sécurité nationale*, capítulo cuarto, pp. 81-99, http://www.defense.gouv.fr/content/download/120276/1053255/version/1/file/LB_tome1_partie1%5B1%5D.pdf.

Europeo. La esperada revisión de la Estrategia de Seguridad Europea 2003 que se realizará a finales de 2008 será una buena oportunidad para examinar el estado de la convergencia estratégica europea en un ambiente estratégico cambiante.

A nivel funcional, Francia está particularmente empeñada en recordar a sus socios europeos los compromisos que han hecho en el pasado, con objeto de hacer hincapié en la necesidad de avanzar hacia un nivel mayor de ambición política en el ámbito de la gestión de crisis, pero también para expandir el alcance funcional de la PESD más allá de la gestión de crisis propiamente dicha. Cuando se trata de la gestión de crisis, los franceses insisten en la necesidad de concentrarse en objetivos anteriores más ambiciosos, como los 60.000 soldados mencionados en el Objetivo General de Helsinki 2003; las iniciativas más recientes (por ejemplo, los grupos de combate de 1.500-2.000 efectivos) son solo un complemento, no una alternativa, a una Fuerza de Reacción Rápida Europea más amplia y ambiciosa. Además, la ampliación de la PESD más allá de la gestión de crisis es una prioridad máxima para París: mientras que la activación de la denominada Dimensión "D" (Defensa) de la PESD es una aspiración francesa a más largo plazo, el *Livre Blanc* considera el fortalecimiento de la dimensión interna de la seguridad europea un asunto urgente.

Los franceses sostienen que, con el fin de alcanzar el nivel necesario de capacidad civil para cumplir con las ambiciones europeas expresadas, deben fortalecerse los mecanismos de financiación común para las operaciones de la PESD y avanzar hacia un mercado común de adquisición de material de defensa. Finalmente, la perspectiva de mejorar las relaciones UE-OTAN a nivel estratégico ofrece un potencial de beneficios incalculable para la cooperación UE-OTAN sobre el terreno pero también en el ámbito de la coordinación en el proceso de desarrollo de las capacidades de ambas instituciones.

Probablemente, el objetivo más urgente para los franceses sea adoptar medidas que impliquen un progreso concreto y visible en la capacidad de la UE de llevar a cabo operaciones militares, incluyendo la capacidad de planificar y dirigir tales operaciones. Es a la luz de este objetivo que hay que interpretar los llamamientos de Francia a poner en marcha el nuevo instrumento de Cooperación Estructurada Permanente –algo que los franceses están particularmente dispuestos a presentar en un ambicioso paquete denominado "Seis Grandes" que incluye al Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, España y Polonia– y al establecimiento de un Cuartel General Operativo Permanente dentro del EMUE (Estado Mayor de la Unión Europea) en Bruselas, al lado del CPS (Comité Político y de Seguridad) y del CMUE (Comité Militar de la Unión Europea).² El resultado más probable es que las discusiones sobre los detalles de la Cooperación Estructurada Permanente no sean ni fundamentales ni oficiales durante la Presidencia francesa, entre otros motivos porque el mismo mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente está pendiente de la reforma del Tratado que se encuentra en suspenso tras el rechazo de Irlanda al acuerdo de Lisboa. No obstante, es fundamental el progreso tanto en las capacidades operativas como en las de mando con el fin de avanzar en el camino hacia la autonomía estratégica europea, y la Presidencia francesa intentará impulsar ambas cuestiones.

² Jean Pierre Jouyet (secretario francés para Asuntos Europeos) expresó la importancia de estas dos cuestiones en la Asamblea WEU en París (3/VI/2008), como también lo hizo Anne-François de Saint Salvy, directora adjunta de la delegación para Asuntos estratégicos (Ministerio de Defensa francés), en la conferencia "OTAN en la próxima década" organizada por la Agenda de Seguridad y Defensa (Bruselas, 3/VI/2008).

Por un lado, en un contexto caracterizado por la perpetua frustración de las numerosas iniciativas multinacionales –ya estén concebidas en el marco de la UE o de la OTAN– para incrementar el gasto en defensa nacional, la Cooperación Estructurada Permanente se ha presentado como el más reciente instrumento de ingeniería política: su supuesto valor añadido radica en un enfoque que combina la zanahoria de la influencia con el palo de la exclusión. Es con este espíritu que Francia ha lanzado la idea de los “Seis Grandes” –Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, España y Polonia– comprometidos a unirse a una fuerza de intervención y a gastar el 2% de su PIB en defensa. Al margen de la evidentemente poco realista cifra de un 2% en gasto de defensa, los detalles de una idea que por ahora solo se ha esbozado de forma muy esquemática están por desarrollar. Los “Seis Grandes”, o cualquier iniciativa alternativa destinada a avanzar a partir de una forma ambiciosa de Cooperación Estructurada Permanente, necesitan superar todavía escollos importantes. Uno de estos retos es lograr el equilibrio adecuado entre la presión para que haya eficacia –una eficacia de la que han carecido iniciativas anteriores– y el espíritu de inclusión tan inherente al *aquis* de la UE. Sin embargo, y pese a los problemas que estos formatos alternativos previstos de Cooperación Estructurada Permanente puedan suscitar, es un acto inteligente tratar de aprovechar las oportunidades que ofrece un dispositivo como la Cooperación Estructurada Permanente para estimular el potencial de liderazgo de los Estados más grandes. Ideas similares a la de los “Seis grandes” ofrecen la posibilidad de concentrarse en la verdadera masa crítica (dinero y efectivos) que sólo poseen los Estados más grandes, con el incentivo político de estar en la vanguardia de la PESD, y en la vanguardia de la UE. Esto debería ser particularmente atractivo para Roma y Madrid, para quienes el refuerzo de su influencia en la UE parece algo así como una *constante promesa incumplida* y cuyo grado de inversión en defensa es especialmente alarmante. Será muy difícil convencer a los Estados de que aumenten su gasto en defensa si estos no prevén obtener beneficios a cambio de este esfuerzo, como podría ser una mayor influencia en la toma de decisiones. A este respecto, la lógica que hay detrás de la idea de los “Seis Grandes” es ofrecer a los Estados miembros más grandes un papel “especial” a cambio de un esfuerzo “especial” (derivado de su tamaño “especial”) con lo que se consigue un progreso efectivo a la hora de generar capacidades europeas –una empresa esencial para el avance de la autonomía estratégica europea y hasta ahora caracterizada por una decepción considerable–.

Por otra parte, la premisa subyacente que parece estar motivando el pensamiento francés es que para que las iniciativas dirigidas a reforzar las capacidades europeas (incluyendo los formatos posibles de una forma eficaz de Cooperación Estructurada Permanente) sean políticamente fructíferas para la UE, tendrán que ir acompañadas de avances paralelos en el debate sobre mando estratégico, concretamente progresando en la cuestión específica de un cuartel general operativo permanente de la UE. La cuestión del cuartel general permanente parece haberse convertido en la más urgente para los franceses, una especie de termómetro visible para verificar el progreso realizado hacia una autonomía estratégica europea –en parte debido a su enorme simbolismo–.³ Hasta ahora, las operaciones de la PESD pueden investigar dos opciones para el mando estratégico: una línea de mando en el Cuartel General Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SHAPE) en la OTAN, o recurrir a uno de los cuarteles generales nacionales (en el Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Grecia) que se considere apropiado para llevar a cabo operaciones multinacionales. Una tercera opción fue concebida para el mando estratégico de las operaciones PESD a finales de 2003: se creó un Centro de Operaciones dentro de las células civiles y militares del EMUE en Bruselas. Sin embargo,

³ I Traynor y P Wintour, “European HQ Heads Sarkozy Plan for Greater Military Integration”, *The Guardian*, 7/VI/2008.

el nuevo Centro de Operaciones, se ha visto obstaculizado por importantes cortapisas técnicas y políticas. Por un lado, en lugar de parecer un verdadero cuartel general permanente, el Centro de Operaciones consiste en un pequeño Núcleo Permanente que puede establecer una capacidad de mando *ad-hoc* que dependa de las capitales nacionales y del EMUE en caso de que el Consejo Europeo decida por unanimidad su activación. Considerando que el debate sobre el desarrollo de una capacidad de mando permanente para la UE ha estado siempre dominado por la preocupación de no duplicar costosas estructuras ya existentes en el marco de la OTAN (por ejemplo, el SHAPE), la creación de un Centro de Operaciones en 2003 parecía marcar un cambio de actitud a este respecto, siempre que el énfasis se ponía en la idea de una capacidad civil-militar integrada –algo inexistente en la OTAN–. Pese a la naturaleza modesta de la iniciativa del Centro de Operaciones, ha habido algún progreso en el último año, lo que se ha reflejado en las denominadas medidas post-Wiesbaden –una reorganización de las estructuras del EMUE que incluye la aprobación de cinco efectivos adicionales para el Núcleo Permanente de la célula civil-militar–.

PESD, la Presidencia francesa de la UE y más allá: el rompecabezas político

Con el fin de que la Presidencia francesa establezca el tono adecuado para facilitar un progreso sustancial hacia la autonomía estratégica europea, París deberá trazar una cuidadosa senda entre los tres frentes en los que ya lleva algún tiempo trabajando: el norteamericano, el británico y el “continental”.

El primer paso es convencer a los estadounidenses, lo cual es de por sí un objetivo (la aprobación y el apoyo de EEUU son positivos en sí mismos) y un medio (la presión norteamericana puede suponer un activo crucial a la hora de vender los objetivos de la presidencia francesa en capitales claves de Europa). Paradójicamente, el primer paso parece ser el más fácil. De hecho, puede observarse un notable cambio de lenguaje, en los últimos meses, por parte de Washington, ilustrado de la forma más elocuente por los discursos de Victoria Nuland en Londres y París a finales de febrero: “Europa necesita un lugar donde pueda actuar de forma independiente, y necesitamos una Europa que sea capaz de hacerlo en defensa de nuestros intereses y valores comunes”. Que un embajador de EEUU diga en la OTAN que Europa necesita *actuar de forma independiente* marca un cambio importantísimo en la actitud de EEUU hacia la PESD; el apoyo norteamericano a la PESD, si es que llegaba a expresarse, se acompañaba habitualmente de una advertencia sobre los riesgos de duplicar el trabajo de la OTAN. Que EEUU permanezca fiel a este nuevo lenguaje estará sin duda condicionado al apoyo europeo sobre el terreno, principalmente en Afganistán –los franceses ya han comprometido 700 efectivos en el este y los italianos han retirado hace poco sus condiciones para comprometer tropas en este país– pero también para mantener una actitud abierta a la hora de alcanzar un acuerdo sobre un nuevo concepto estratégico para la Alianza. Aviso a navegantes: por mucho que el beneplácito norteamericano sea necesaria para progresar en la PESD, no es suficiente, pues el progreso hacia la autonomía estratégica europea dependerá en última instancia de la voluntad política de los europeos.

El segundo reto, y posiblemente el más importante, es cortejar a Londres. Por razones que son tanto estratégicas (la actuación británica en el ámbito militar no tiene parangón en Europa) como políticas (la sintonía franco-británico en la PESD ha actuado como una especie de aprobación paneuropea), el Reino Unido es factor esencial en lo que se refiere a la PESD. En tanto que un contexto político favorable ha facilitado, sin duda, una actitud constructiva del Reino Unido hacia la PESD, queda por ver en qué medida se traducirá esto en un apoyo real a propuestas específicas. Hasta ahora, el Reino Unido ha

sido un defensor del enfoque de las capacidades (estando en la vanguardia tanto del Objetivo General de Helsinki como las iniciativas del Grupo de Combate) y es probable, por tanto, que apoye el llamamiento de Francia para que se refuercen las capacidades. Por un lado, el ambiente constructivo resultante de la nueva actitud francesa respecto a la OTAN podría traducirse en una disposición favorable británica hacia algunos avances en asuntos menos visibles, tales como el estatus de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa o un incremento prudente en el presupuesto de la Agencia Europea de Defensa (EDA). Por otro lado, el Reino Unido se opondrá seguramente a cualquier revisión cualitativa del papel de la EDA, por no hablar de cualquier discusión sobre la dimensión “D” (Defensa) de la PESD. Los británicos ven la EDA como una agencia matrimonial: el objetivo de EDA debería ser el facilitar acuerdos *ad-hoc* de adquisición de material de defensa, ya sean bilaterales o multilaterales, en vez de emprender iniciativas paneuropeas válidas para todos los países. Tampoco están muy dispuestos a entablar posibles discusiones sobre defensa colectiva que para ellos sólo son imaginables en el marco de la OTAN. Por último, aunque la idea de los “Seis Grandes” se encuentra todavía en una fase incipiente, contiene sin duda la semilla de la discordia entre Londres y París. No es la primera vez que se airean las divergencias entre británicos y franceses en torno al principio de aceptar la flexibilidad en la UE: los británicos dan más importancia a la inclusión y los franceses a la eficacia. Esto nos lleva al asunto más urgente: vender a Londres la idea de un cuartel general (OHQ) de la UE en Bruselas.

Los británicos se alegran del acercamiento de Francia a la OTAN y esperan que ello pueda aportar beneficios a la cooperación UE-OTAN. También se alegran del hecho de que los franceses estén implicándose en Afganistán, algo que Londres lleva reclamando desde hace tiempo. De hecho, la disposición británica a discutir la eventualidad de aumentar las opciones de mando de la UE en el último año, ilustrada por su aprobación de las llamadas medidas post-Wiesbaden, ha de verse en parte como un signo de reciprocidad hacia París. Sin embargo, mientras que los británicos pueden ser más favorables a fortalecer progresivamente (y lentamente) algún tipo de capacidad de mando de la UE, serán reacios a aceptar el afán francés por acuerdos más visibles y simbólicos. París y Londres no están en la misma longitud de onda, ni a nivel interno ni (todavía) a nivel internacional.

También está la cuestión de la situación política interna en el Reino Unido, que será de gran importancia para cualquier progreso real hacia la PESD en los próximos meses: un gobierno laborista cada vez más débil tratará de huir del tipo de llamativos titulares sobre un Ejército Europeo o un Superestado Europeo que resultarán seguramente de cualquier debate sobre la cuestión del cuartel general permanente. En segundo lugar, no está claro hasta qué punto podrían estar interesados los británicos en ir demasiado lejos en la cuestión de un cuartel general permanente desde un punto de vista estrictamente estratégico. La apuesta francesa por la OTAN –dirigida en gran parte, aunque no exclusivamente, a obtener la aprobación de EEUU para la PESD– ha estado acompañada de una voluntad explícita en París de fortalecer la relación con Washington. Aunque los franceses no han mostrado un interés particular en el pasado de fomentar su *relación especial* con los estadounidenses, hoy en día parece que podrían estar considerando nuevas opciones además del enfoque exclusivo en Europa como único canal para la multiplicación del poder. París es especialmente impaciente ante lo que percibe como una actitud reacia generalizada entre sus socios europeos a la hora de llevar a la UE más allá de una actitud de *poder civil*.

Aparte de la alegría oficial normal que acompañó la decisión francesa de regresar al mando integrado de la OTAN, la idea de una relación franco-norteamericana más fuerte no es tan bien acogida por Londres. Aquí hay varias y complejas dinámicas en juego: por un lado, las cargas financieras y políticas de Afganistán e Irak suscitan dudas legítimas en Londres sobre el valor de la relación especial con EEUU. Por otro lado, el sentido común sugiere que el hecho de que los británicos tengan una *relación especial* con los norteamericanos no es impedimento para que los franceses estén desarrollando la suya –ambas cosas no son excluyentes–. Sin embargo, y pese a las ventajas que los británicos pueden obtener de su relación especial con Washington en áreas específicas, tales como tecnología punta o conocimiento, la lógica indica que es precisamente una imagen de exclusividad (la relación es especial precisamente por ser única) lo que proporciona a Londres la ventaja en términos de credibilidad en Europa y otros lugares. La percepción generalizada en Europa y otros lugares (en parte verdad pero una verdad exagerada) de que el Reino Unido tiene acceso especial a Washington redundante en poderosas ventajas diplomáticas. Aunque puede que los británicos no se abstengan eternamente de hacer que avance sustancialmente en la PESD, cómo se formulan los cambios políticos en el tiempo tiene mucha importancia en el mundo de la política, y Londres tiene buenas razones tanto de oportunidad política nacional como internacional para mantenerse en sus trece respecto a cualquier progreso sustancial en la cuestión del cuartel general permanente en el corto plazo.

Por último, está la cuestión de vender la agenda sobre la PESD de la Presidencia francesa en Berlín, Roma, Madrid y Varsovia. Alemanes, italianos y españoles parecen relativamente bien dispuestos ante la idea de un cuartel general permanente y tiene buenos antecedentes en cuanto a la colaboración industrial europea y en cuanto a europeísmo en general, es decir, son miembros activos de las misiones de la PESD. Los polacos, por su parte, han minimizado rápidamente los rumores que les acusaban de ser el caballo de Troya de Washington en Europa: su grado de compromiso con la PESD y con la UE es ejemplar. El problema recurrente en este caso es hacer que algunos de estos países (en especial Alemania, Italia y España) aumenten su gasto en capacidades. No lo han hecho antes, así que ¿por qué deberían hacerlo ahora? (sobre todo en un momento de desaceleración económica). Aquí está, según se ha argumentado en otras ocasiones, el supuesto atractivo de la Cooperación Estructurada Permanente cuando se presenta en un ambicioso paquete de “Seis Grandes”: una jugosa zanahoria (la influencia) y un palo (la exclusión).

Alemania tiene una importancia especial, dado su papel como socio clave de Francia en la empresa de desarrollar una Europa política y su importancia creciente en el área de la CFSP-PESD. Berlín tiene sus propias ideas sobre cuáles deberían ser las prioridades de la UE en el terreno de la política exterior y de la seguridad. Aunque los alemanes no cuestionan formalmente la importancia del poder militar, tienen evidentemente más interés en poner el acento en las virtudes de un enfoque integral y en señalar las capacidades civiles de Europa como la esencia misma del valor añadido de la UE. Mientras que Berlín podría estar a favor de realizar algunos avances hacia un mercado de defensa europeo o sobre iniciativas destinadas a fomentar la cultura estratégica europea (aumentando el estatus de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa o apoyando iniciativas para una formación común), sus ideas sobre el fin de estas medidas probablemente difieran de las que pueda tener París –Alemania se centra siempre en la importancia de ser *integrador*–. Respecto a la insistencia de Francia en la necesidad de fortalecer los mecanismos de financiación común de las operaciones PESD, seguramente Berlín siga resistiéndose a dichas presiones, como lo ha hecho en el pasado –los alemanes están más *cómodos* con el principio aceptado actualmente de que

“cada uno asuma sus gastos”-. Sobre la cuestión del cuartel general permanente, los alemanes creen que la atención debería centrarse en el valor añadido de un comando civil-militar integrado. A este respecto, la inclinación británica por la modestia y la no duplicación y la preferencia alemana por las soluciones civiles-militares dan una idea bastante clara sobre dónde estarán los límites del debate sobre el cuartel general europeo permanente.

Los franceses (entre otras cosas porque no tienen mucho margen de maniobra) deben comprender que cualquier avance en la cuestión del OHQ permanente debe necesariamente respetar el valor añadido civil-militar que ya tiene la UE. No tener en cuenta la capacidad de la UE de ofrecer soluciones civil-militares integradas no sería muy inteligente, máxime en un contexto en el que reveses en Afganistán o Irak sólo refuerzan la percepción de que las soluciones integradas coordinadas son imprescindibles en la moderna gestión de crisis. Dicho esto, la conclusión para la Presidencia francesa debería ser que el valor actual de la UE en crisis civiles y civiles-militares integradas no debe ser a costa de su competencia en gestión de crisis militares, incluyendo la habilidad de planificar, estar al mando y llevar a cabo operaciones en escenarios muy exigentes. Si los europeos quieren realmente llegar a ser relevantes estratégicamente, no pueden renunciar a la fuerza militar y esperar que sean otros los que se ocupen de ella.

Conclusión: Vivimos en un mundo cada vez más complejo e interdependiente donde coexisten amenazas nuevas y antiguas, un mundo en el que la cohesión de la comunidad transatlántica no se impone a europeos y estadounidenses por una terrible amenaza común, sino que depende en gran parte de su voluntad política y su comportamiento, un mundo en el que, pese a los muchos obstáculos que puedan quedar en el camino, la UE está emergiendo como un actor político con sus propios intereses políticos identificables. Esto exige una autonomía estratégica europea, sobre todo en el ámbito de las capacidades militares. A la luz de la mejora del contexto político, tanto europeo como transatlántico desde hace aproximadamente un año, la Presidencia francesa del Consejo de la EU ofrece una gran oportunidad para facilitar el progreso hacia la autonomía estratégica europea en los próximos meses y años. Para los franceses, el avance en un número sustancial de puntos políticos –de los cuales el más visible y simbólico es la creación de un cuartel general permanente en Bruselas– es la clave para progresar hacia la autonomía estratégica europea. A nivel político, las reservas de británicos y alemanes, por motivos distintos, ante el incremento de la autoridad de la UE en términos militares son el mayor obstáculo hacia la autonomía estratégica europea.

Dado el liderazgo de Londres en el ámbito de las capacidades militares, los franceses están invirtiendo una gran cantidad de tiempo y energía en conseguir que el Reino Unido apoye los principales elementos de su agenda PESD. Los franceses están convencidos de que si los británicos están con ellos, los demás europeos, sobre todo los alemanes, se sumarán seguramente. A los franceses les vendría bien asimismo movilizar a otros Estados miembros de la UE para este propósito, en especial a Italia y a España (abiertamente proeuropeos y con menos tabúes de los que Alemania puede tener respecto al uso de la fuerza militar), o a Polonia –cuyo compromiso con la PESD y la UE no sólo debe ser aplaudida sino también fomentada–.

El regreso de Francia a la OTAN ha enviado una señal que seguramente resuene con fuerza tanto en Berlín como en Londres: el acercamiento a Washington no es un farol sino la consecuencia de la impaciencia creciente que siente Francia ante la preferencia alemana por el *poder civil* y la falta de entusiasmo británica cuando se trata de canalizar su cultura estratégica de futuro en la UE. París espera que los alemanes respondan (ante

la perspectiva de un renovado triángulo de poder París-Londres-Washington) aceptando de forma más explícita la necesidad de fortalecer el aspecto militar de la PESD. En cuanto a los británicos, se espera que reconozcan que el intento de Francia de sustituirlos como el mejor amigo de Washington es real, y respondan por tanto con un paso simétrico –es decir, aumentando su participación en la PESD–.

Luis Simón Navarro

Doctorando en el Royal Holloway College, University of London, e investigador pre-doctoral del European Foreign and Security Policy Studies Programme de la Compagnia di San Paolo-Riksbankens Jubileumsfond–VolkswagenStiftung