

DIEZ AÑOS DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Antonio PINTOS PINTOS



Punto de partida y aniversario



ESDE 1991 Europa empezó a sentir la necesidad de una Política Europea de Seguridad y Cooperación (PESC), con la implicación de la Unión Europea Occidental (UEO) para desarrollar el componente defensivo de la entonces Comunidad Europea y como forma de refuerzo del pilar europeo de la Alianza Atlántica.

El 7 de febrero de 1992 se firma en Maastricht el Tratado de la Unión Europea (UE) y se define la también denominada PESC (Política Exterior y de Seguridad Común): «La Política Exterior y de Seguridad Común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común» (1). Aquí comienza el desarrollo de la futura Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

El 19 de junio de 1992 tiene lugar en Petersberg la reunión de ministros de la UEO, y entre otros acuerdos se fijan las denominadas desde entonces Misiones Petersberg: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz, misiones con fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluido el reestablecimiento de la paz.

El 1 de noviembre de 1993 la Comunidad Europea pasa a denominarse Unión Europea.

(1) Título V, Art. J4.1 del Tratado de Maastricht.

Transcurren cinco años sin avances, hasta que el 4 de diciembre de 1998, la cumbre franco-británica de Saint-Malo hace un llamamiento a la UE para que se dote de la capacidad para llevar a cabo una acción militar basada en la existencia de fuerzas militares creíbles, con objeto de responder ante crisis internacionales. Desde esa fecha, esa reunión bilateral se considera el punto de arranque de la actual Política Europea de Seguridad y Defensa, que acaba de cumplir por tanto su décimo aniversario.

Primeros pasos de la PESD

El 1 de mayo de 1999 entró en vigor el Tratado de Amsterdam, que modificó parcialmente el Tratado Constitutivo de la UE (Dinamarca se excluyó de la dimensión militar de la UE, aunque se abstiene de bloquear los esfuerzos del resto de Estados miembros).

Los diferentes artículos relativos a la Política Europea de Seguridad y Defensa han sido incluidos en el tratado en vigor, Tratado de Niza (2):

Art. 11 Tratado Niza:

La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y con los siguientes objetivos:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la dependencia e integridad de la Unión, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas.
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores.
- El fomento de la cooperación internacional.
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y del estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

(2) Tratado de Niza, diciembre 2002. Modifica el Tratado de Amsterdam.

Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua.

Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión de las relaciones internacionales.

El Consejo velará por que se respeten estos principios.

Artículo 17 Tratado Niza (sólo apartados 1 y 2)

La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, se recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, 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 defensa establecida en dicho marco.

La definición progresiva de una política de defensa común estará respaldada, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación entre sí en el sector del armamento.

Las cuestiones a las que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz (3).

Artículo 18 Tratado Niza (apartado 3)

La Presidencia contará con la asistencia del secretario general del Consejo, que ejercerá las funciones de alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común.

(3) Misiones Petersberg.

En junio de 1999, los jefes de Estado o de Gobierno reunidos en la Cumbre de Colonia decidieron dotar a la UE de una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, procedimientos para decidir su empleo y la voluntad política necesaria para ello.

Desarrollo de la PESD

En diciembre de 1999, la Cumbre de Helsinki marca el punto de partida de búsqueda de las capacidades para la Unión, con la definición del Objetivo Principal de Helsinki. Los Estados miembros se comprometen, sobre la base de aportaciones voluntarias, a disponer para el año 2003 de unas fuerzas militares capaces de desplegar rápidamente (en 60 días) y operar (al menos por un año), para llevar a cabo todo el espectro de las Misiones Petersberg, incluyendo aquellas que hicieran necesario un número significativo de fuerzas, hasta nivel cuerpo de ejército (hasta 15 brigadas con 50.000 a 60.000 efectivos, incluyendo sus correspondientes apoyos navales y aéreos). Además, en esta cumbre se crean como estructuras permanentes el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar de la UE (EUMC) y el Estado Mayor de la UE (EUMS).

El Consejo Europeo celebrado en Feira en junio de 2000 continuó la definición de lo establecido en Helsinki, y comenzó a analizar el Objetivo General en detalle, tratando de responder a las preguntas ¿qué queremos? y ¿qué ofrecemos? También se empezaron a desarrollar los aspectos de gestión civil de crisis, con objeto de mejorar y coordinar mejor los instrumentos de respuesta para la gestión civil de crisis de la Unión y de los Estados miembros. A este efecto se marcaron cuatro objetivos principales:

- Establecer las bases para la creación de una unidad de policía de la UE (unos 5.000 efectivos con 1.000 de ellos listos en 30 días).
- Creación de un grupo de expertos legales, judiciales y fiscales.
- Creación de un grupo de expertos en temas de administración civil: educadores, servicios sociales, servicios médicos, control de elecciones, etcétera.
- Equipos de protección civil para intervención en emergencias.

Posteriormente, y como consecuencia de la Declaración de Marsella de 13 de noviembre de 2000, las funciones de la Unión Europea Occidental (UEO) son traspasadas a la UE a finales de ese mismo año.

En el Consejo de Niza, en diciembre de 2000, se definen la composición, competencias y funcionamiento de los órganos permanentes políticos y militares creados en Helsinki: COPS, EUMC Y EUMS.

La PESD trata de desarrollarse en tres áreas funcionales: Conceptos y Estrategia, Capacidades y Operaciones.

Conceptos y Estrategia

Durante los diez años de vigencia de la PESD, la UE ha redactado los diversos conceptos militares para tener en cuenta el planeamiento y desarrollo de las operaciones. Conceptos que son revisados teniendo en cuenta los documentos de lecciones aprendidas de cada operación efectuada.

Respecto a la estrategia, en diciembre de 2003 se lanza el documento «Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor» (4), que señala en su prólogo que «ningún país puede hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy». En su interior recoge:

- Los desafíos mundiales (guerras, pobreza, desarrollo, dependencia energética, competencia por los recursos naturales) y principales amenazas (terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, descomposición de los Estados, delincuencia organizada).
- Los objetivos estratégicos: hacer frente a las amenazas, crear seguridad en los países vecinos, establecer un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.
- Las implicaciones estratégicas para Europa: necesidad de ser más activos, más capaces, más coherentes y colaboración con nuestros socios.

El documento está en línea con el Concepto Estratégico de la OTAN, y por supuesto casi todos los documentos de las revisiones estratégicas realizadas por los países occidentales coinciden en la definición de las principales amenazas y en la forma de afrontarlas.

A pesar de lo anterior, y tras cinco años de vigencia, la Presidencia de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2008 (Francia) ha incluido entre sus objetivos la puesta al día del documento, fundamentalmente para que recoja una serie de amenazas no relacionadas hasta ahora (como la falta de seguridad en el espacio y en el entorno marítimo, la lucha por los recursos energéticos y la lucha contra los tráfico ilegales, tanto de personas como de bienes materiales).

En esta área, de los conceptos y la estrategia, hay que mencionar al Instituto de Estudios de Seguridad de París, que con sus trabajos e investigaciones apoya la puesta al día de la PESD.

(4) Conocido como Documento Solana.

Capacidades

Para paliar las carencias identificadas durante la última presidencia española (primer semestre 2002) de la UE se lanzó el Plan de Acción Europeo de Capacidades (European Capabilities Action Plan, ECAP), en el que se establecieron 19 paneles iniciales con las carencias más importantes.

La creación en 2004 de la Agencia Europea de Defensa sirvió, entre otras cosas, para recoger el liderazgo de ese plan dentro de los grupos de proyecto establecidos para tratar de cubrir las carencias detectadas.

La Agencia ha sido también el foro en el que, con otros actores implicados, como el Comité Militar y el Estado Mayor de la UE, se ha desarrollado el Plan de Desarrollo de Capacidades.

Entre las capacidades de la Unión para la dirección de las operaciones hay que mencionar los cinco cuarteles generales ofertados por Alemania, Francia, Gran Bretaña, Grecia e Italia, a los que se suma el Centro de Operaciones en Bruselas dentro del Estado Mayor de la UE. También hay que reseñar el uso del Cuartel General de la OTAN en Bruselas, disponible





Cuadro de las operaciones militares y civiles de la UE. En verde, las finalizadas.

merced a los acuerdos Berlín Plus (Berlín +) cerrados el 17 de marzo de 2003 (5).

Desde el punto de vista de las operaciones civiles, hay que reseñar la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (*Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC*), creada en agosto de 2007, y cuyo director actúa como comandante de todas las operaciones civiles.

Como resultado de uno de los conceptos militares, el de Respuesta Rápida, hay que señalar la capacidad de los grupos de combate o *battle-groups* (6), que adquirieron su operatividad plena el 1 de enero de 2007 y que

(5) Los acuerdos Berlín Plus entre OTAN y UE abarcan cuatro aspectos: acceso a capacidades de planeamiento OTAN; acceso a medios y capacidades militares preidentificados por OTAN; determinación de una serie de cuarteles generales OTAN susceptibles de ser utilizados por la UE, y adaptación del sistema de planeamiento OTAN para contemplar las fuerzas disponibles para operaciones UE. Además, un acuerdo de seguridad de la información, un esquema de consultas para épocas de crisis y el mecanismo de desarrollo de capacidades.

(6) El grupo de combate es un elemento clave de la respuesta rápida de la Unión Europea, y se compone de una agrupación militar de unos 1.500 efectivos terrestres, más los apoyos

la UE mantiene dos de ellos alistados cada semestre. El compromiso en esta iniciativa se pone de manifiesto mediante la Conferencia de Generación de Fuerzas que se celebra semestralmente.

Además de la Agencia Europea de Defensa, hay que mencionar en este apartado de capacidades al Centro de Satélites basado en Torrejón (Madrid), y que apoya con sus productos de interpretación de imágenes todas las operaciones civiles y militares de la UE.

Operaciones

Las operaciones que lanza la UE son el resultado visible de todos los esfuerzos de la PESD. No es objetivo de este trabajo ni reseñar ni estudiar todas las operaciones de la UE; simplemente señalar que hasta finales de 2008 la UE ha lanzado cinco misiones militares, de las que dos (ALTHEA en Bosnia-Herzegovina y EUFOR TCHAD/RCA en Chad y República Centroafricana) siguen en vigor. En estos momentos se acaba de lanzar la sexta operación, ATALANTA, de lucha contra la piratería en aguas de Somalia y que es la primera operación naval de la UE.

Respecto a las operaciones civiles, la UE ha lanzado un total de 17, de las que en este momento están abiertas 11.

Conclusiones

La Unión Europea está formada por 27 naciones y más de 500 millones de personas, que producen un cuarto del Producto Nacional Bruto mundial; la Unión se ha convertido en un actor global y debe estar preparada para asumir sus responsabilidades en el mantenimiento de la seguridad internacional y en la construcción de un mundo mejor.

La Política Europea de Seguridad y Defensa se va implantando con pasos cortos pero decididos. Debemos disponer de las capacidades adecuadas, militares y civiles, básicas para efectuar esos cometidos.

Pero realmente todo lo anterior exige de una voluntad política clara por parte de los Estados miembros para superar las carencias existentes y realizar un esfuerzo que olvide los egoísmos nacionales. Así lograremos avanzar hacia una auténtica defensa europea.

navales, aéreos, logísticos y fuerzas especiales que se precisen (lo que podría aumentar la cifra total de efectivos hasta unos 2.500), capaz de desplegar en 10 días y operar durante 30 (120 días si es reabastecida) a unos 6.000 km de la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

- Acción Común de 20 de julio de 2001 para la creación del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.
- Decisión del Consejo 2001/78/CFSP para la creación del Comité Político y de Seguridad. 22 de enero de 2001.
- Decisión del Consejo 2001/79/CFSP para la creación del Comité Militar de la UE. 22 de enero de 2001.
- Decisión del Consejo 2001/80/CFSP para la creación del Estado Mayor de la UE. 22 de enero de 2001.
- Tratado de Niza. Unión Europea. Diciembre 2002.
- Definición del Mecanismo de Desarrollo de las capacidades de la UE (CDM). Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 26 febrero 2003.
- A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy.* Bruselas 12 diciembre 2003.
- Headline Goal 2010.* Consejo de la Unión Europea. 4 mayo 2004.
- Acción Común de 12 de julio de 2004 para la creación de la Agencia Europea de Defensa.
- Decisión del Consejo 2005/395/CFSP de 10 de mayo de 2005 que modifica la Decisión del Consejo 2001/80/CFSP para la creación del Estado Mayor de la UE. 10 de mayo de 2005.
- Página web de la Unión Europea <http://europa.eu>.