



LOS LÍMITES DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Guillem COLOM PIELLA
Doctor en Seguridad Internacional



A Unión Europea es el más grande y exitoso ejemplo de proceso de integración regional del mundo. Formalizada por el Tratado de Maastricht de 1992 y refinada por el Tratado de Lisboa de 2007, constituye la culminación de los proyectos de unión económica iniciados al terminar la Segunda Guerra Mundial y plasmados en los tratados de París y Roma. Ya entonces se intentó combinar la integración económica con la colaboración en materia política y militar, pero el fracaso de las opciones defensivas europeas motivó que durante la Guerra Fría la seguridad europea fuera encomendada a la OTAN y los asuntos de defensa quedaran excluidos del proceso de integración. Fue necesario esperar hasta las crisis de los Balcanes para que Bruselas

procediera a desarrollar una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) encaminada a dotarse de las capacidades adecuadas, civiles y militares, para realizar operaciones de prevención de conflictos y gestión de crisis.

Aunque desde 1999 la Unión Europea ha erigido una impresionante arquitectura de seguridad susceptible de culminar en una defensa común, estos espectaculares logros institucionales no se han traducido en planes de actuación coherentes, capacidades militares y civiles creíbles u operaciones exteriores relevantes, y no parece probable que esta situación mejore en el corto plazo.

Teniendo en cuenta estos factores, este artículo analizará brevemente la evolución y situación actual de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) tras el importante Consejo Europeo de diciembre de 2013.

Como es bien sabido, la PCSD es la heredera de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), nacida a raíz de la crisis de Kosovo como un compromiso entre la atlantista Gran Bretaña y la europeísta Francia para proporcionar a la Unión Europea estructuras, capacidades y medios para realizar labores de prevención de conflictos y gestión de crisis. No obstante, a pesar de las expectativas creadas, el nivel de ambición propuesto y los enormes avances en el plano institucional, la PESD agotó su recorrido lastrada por la falta de una visión común sobre su naturaleza, contenido y alcance, la subordinación práctica a la Alianza Atlántica y problemas estructurales como la carencia de capacidades civiles y militares o la indeterminación para emplear estas herramientas en crisis reales (1). Estos factores no solo dilataron el desarrollo de una dimensión europea de seguridad y defensa y comprometieron el éxito de la PESD, sino que también sentaron las bases de la PCSD, que se empezaría a configurar tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2).

En efecto, a finales de 2007 se firmó el Tratado de Lisboa, que modificaba sustancialmente el Tratado de la Unión Europea aprobado en Maastricht y reformado en Ámsterdam y Niza. Heredero del malogrado Tratado Constitucional y en vigor desde el año 2009, este texto introducía importantes cambios institucionales en la Unión Europea —como la eliminación de los tres pilares, la reforma de la composición de las instituciones, la revisión de los procesos de toma de decisiones o el refuerzo de la acción exterior— para mejorar el funcionamiento interno y avanzar en el proceso de integración europea.

En relación a la dimensión de seguridad y defensa, este texto estableció numerosas novedades. En primer lugar, la PESD fue reemplazada por la PCSD que, todavía de naturaleza intergubernamental e integrada dentro de la

(1) GRECO, E.; PIROZZI, N., y SILVESTRI, S. (eds.): *EU Crisis management: institutions and capabilities in the making*. Roma, IAI, 2010.

(2) ASSEBURG, M., y KEMPIN, R. (eds.): *The EU as a strategic actor in the realm of security and defence? A systematic assessment of ESDP missions and operations*. Berlín, SWP, 2009.

PESC, pretende avanzar en el desarrollo de una defensa común. En consecuencia, la PCSD «...incluirlá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad». (Artículo 42.2 del Tratado de Lisboa). En segundo lugar, asumiendo que uno de los objetivos de la PCSD es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, el tratado codificó un nuevo catálogo de operaciones que combina las Misiones Petersberg de prevención de conflictos y gestión de crisis (3) con las contempladas en la Estrategia Europea de Seguridad, de desarme, apoyo a terceros en materia antiterrorista o reforma del sector de seguridad. Así, se espera que la Unión Europea pueda realizar —tanto con los medios previstos por los tratados como delegando su ejecución en los miembros que así lo deseen— la siguiente gama de operaciones (4):

- Misiones humanitarias y de evacuación de no-combatientes.
- Misiones de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz.
- Misiones de gestión de crisis que entrañen el empleo de fuerzas de combate.
- Misiones conjuntas en materia de desarme.
- Misiones de asesoría y asistencia en materia militar.
- Misiones de estabilización posconflicto.
- Misiones de defensa colectiva del territorio y la población europea (5).

Además, el texto introdujo dos cláusulas previstas años atrás por el fallido Tratado Constitucional pero nunca aprobadas: una de solidaridad, por la que

(3) Definidas por los ministros de defensa de la Unión Europea Occidental (UEO) en 1992 e integradas en el acervo comunitario cinco años después, las Misiones Petersberg incluyen «misiones humanitarias o de rescate, misiones de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de reestablecimiento de la paz y acciones conjuntas de desarme». (Artículo 17.2 del Tratado de Ámsterdam).

(4) Más concretamente, Arteaga establece que estas misiones pueden catalogarse de la siguiente manera: (1) *interposición* (preservación de la paz y acciones de combate en gestión de crisis); (2) *estabilización y reconstrucción* (mantenimiento de la paz, gobernanza, desarme, desmovilización, desminado, apoyo militar a la reconstrucción o reforma del sector de seguridad); (3) *prevención de conflictos* (control de armamentos, desarme, embargos y no-prolifерación); (4) *asistencia a nacionales* (evacuación de no-combatientes o respuesta a ataques terroristas), y (5) *apoyo humanitario* (respuesta a emergencias y catástrofes o responsabilidad de proteger). ARTEAGA, F.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa», en VV. AA.: *La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. CESEDEN, Madrid, 2010, pp. 31-67.

(5) Sugerida por la cláusula de defensa mutua del Artículo 42.7 del *Tratado de Lisboa*, esta misión se sitúa en un limbo jurídico porque en la práctica la defensa colectiva continúa siendo responsabilidad de la OTAN para todos los países miembros de esta organización.

la Unión Europea podrá prestar asistencia a cualquier país miembro que haya sido víctima de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o humana; y otra de defensa mutua, por la que los socios comunitarios podrán responder colectivamente en caso de agresión armada contra un Estado miembro. Formalmente más ambiciosa que el Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, esta cláusula tiene dos importantes limitaciones: ni compromete a los países neutrales ni reemplaza los compromisos adquiridos por los aliados europeos en el marco de la Alianza Atlántica (6).

Igualmente, el tratado amplía y detalla las competencias de la Agencia Europea de Defensa para contribuir a la mejora de los medios militares europeos mediante el establecimiento de objetivos de capacidades comunes; el arranque, seguimiento y evaluación de proyectos comunes; la armonización de las necesidades y la racionalización de los procesos de adquisición de armamento y material; la gestión de la investigación en materia de defensa, o el refuerzo de la base industrial y tecnológica de la defensa europea. Finalmente, en Lisboa también se establecieron dos mecanismos para incrementar la cooperación práctica en materia de defensa en el seno de la Unión Europea: la extensión del mecanismo de Cooperación Reforzada a los asuntos de defensa para intensificar la colaboración en este ámbito entre los países que así lo deseen cuando sea imposible obtener la unanimidad de todos los socios europeos, y la Cooperación Estructurada Permanente para los países «...que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto». (Artículo 42.6 del Tratado de la Unión Europea). Originalmente propuesta en el borrador del fallido Tratado Constitucional para reforzar la colaboración en defensa, esta consiste en el establecimiento de acuerdos específicos para reforzar las capacidades nacionales, armonizarlas con sus socios, colaborar en proyectos militares conjuntos, integrarse en fuerzas multinacionales o participar en las operaciones lideradas por la Unión Europea. Participada libremente por los países que dispongan de los medios y la voluntad necesaria para colaborar —aunque se precisa el voto unánime del Consejo y la participación de un tercio de los países— y sin ningún límite práctico más allá del cumplimiento de los compromisos, la Cooperación Estructurada Permanente se presenta no solo

(6) No obstante, ambas cláusulas no son automáticas, por lo que son los países miembros los responsables de decidir cómo cumplen estas provisiones y si las ejecutan mediante la Unión Europea, la Alianza Atlántica —para los que sean miembros— o de forma individual. Mientras tanto, la defensa colectiva continuó formalmente en manos de la UEO (en virtud del Artículo V del Tratado de Bruselas) hasta su desaparición en junio de 2011 y/o de la OTAN (en base al Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte), y a la espera de que los países miembros resuelvan o no desarrollar todo el potencial de autodefensa que encierra el Artículo 42.7 del Tratado de Lisboa. VASCONCELOS, Álvaro (ed.): *What ambitions for European defence in 2020*, ISS. París, 2009.

como una solución de compromiso a la carencia crónica de capacidades militares o la división de opiniones acerca del papel que tiene que jugar la Unión Europea en materia defensiva; sino también un medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica o la base sobre la cual construir unas fuerzas armadas europeas (7).

En otras palabras, el Tratado de Lisboa no solo institucionalizó la PCSD y flexibilizó la cooperación en materia de defensa, sino que también estableció los pilares necesarios para construir una defensa común si los socios europeos así lo desean. No obstante, desde su entrada en vigor en 2009, ninguna de las disposiciones en materia de defensa ha sido desarrollada ni aplicada, mostrando una vez más la falta de una visión común y una limitada voluntad política para desarrollar una defensa europea creíble.

En efecto, el inicial entusiasmo en materia de seguridad y defensa manifestado por los países europeos tras la firma del tratado en 2007 se convirtió en desánimo generalizado tras su entrada en vigor dos años después. La negativa irlandesa a refrendar el tratado y la consiguiente marginación de los asuntos de defensa para facilitar el acuerdo con este país de larga tradición neutralista, la imposibilidad de pactar la elaboración de una nueva Estrategia Europea de Seguridad que actualizara el obsoleto texto de 2003 (8) o el nombramiento de un alto representante incapaz de gestionar la acción exterior europea y con un manifiesto desinterés por los temas militares relegaron los asuntos de defensa

(7) Más específicamente, en el Artículo 27 del Tratado de Lisboa se expone que los socios que pongan a disposición de la PCSD medios civiles y militares pueden suscribir —siempre que cumplan ciertos parámetros en materia de capacidades— compromisos más fuertes para llevar a cabo operaciones más exigentes. Por otra parte, el Artículo 31 establece los procedimientos sobre las notificaciones, plazos o toma de decisiones para participar (tanto desde un principio o *a posteriori*) o abandonar la Cooperación Política Reforzada. Finalmente, el Protocolo 4 del tratado fija los compromisos que adquieren los países que participan en esta iniciativa, entre los que destacan la armonización de los requerimientos de capacidades, el establecimiento de sinergias entre países (incluyendo la especialización de unidades y cometidos), los procesos de obtención de las mismas o la coordinación de su empleo en operaciones. No obstante, en la práctica estos condicionantes se resumen en la participación en algún grupo de combate y en algún proyecto militar conjunto. VV. AA.: *El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: realizaciones y desafíos*, CESEDEN, Madrid, 2013.

(8) En efecto, aprovechando la presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2008, París intentó pactar la elaboración de una nueva Estrategia Europea de Seguridad que tomara en consideración tanto la evolución del entorno internacional como las provisiones del Tratado de Lisboa para avanzar en la integración militar europea. No obstante, en un contexto marcado por la paralización del tratado tras la negativa irlandesa —y con ello la imposibilidad de elegir un nuevo alto representante que sustituyera a Javier Solana— y la oposición frontal de Gran Bretaña a elaborar una nueva estrategia, Francia solamente pudo impulsar la redacción de un informe de evaluación sobre la implementación de la estrategia, titulado *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. Este documento fue aprobado en el Consejo Europeo de diciembre de 2008.

a un discreto segundo plano. No obstante, serían la falta de voluntad de los países europeos para implementar las provisiones del Tratado de Lisboa y muy especialmente la crisis económica que está azotando el continente europeo, y que ha motivado una importante reducción del gasto en defensa de los socios comunitarios, los factores que determinaron la desaparición práctica de todos los asuntos de política exterior, seguridad y defensa de la agenda política europea y la congelación práctica de la PCSD, sumiendo a la Unión Europea en una importante crisis de identidad, considerada por algunos como la más profunda desde el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 (9).

En consecuencia, con el fin de minimizar el impacto de los recortes en los presupuestos de defensa nacionales —se asume que estos podrán reducirse entre un 11 y un 34 por 100 hasta 2020 (10)— sobre la operatividad y las capacidades militares europeas, y para aplacar las súplicas de Washington para que Europa asuma los costes de su seguridad, la Unión Europea aprobó a finales de 2010 la Iniciativa de Gante. Más conocido como Pooling & Sharing, este proyecto, que sigue los pasos de la Smart Defence planteada por la Alianza Atlántica, pretende reforzar la cooperación europea en materia de desarrollo, obtención, mantenimiento y empleo de capacidades militares con el fin de reducir los funestos efectos de la crisis económica sobre la defensa europea y garantizar que la Unión Europea dispone de los medios precisos para satisfacer sus compromisos de seguridad y defensa. Guiada por los principios de eficacia operativa, eficiencia económica y sostenibilidad de los materiales, esta iniciativa pretende integrar las labores de identificación de necesidades y los procesos de adquisición de armamento y material, la puesta en común de medios o estructuras de fuerza o la especialización nacional en materia de capacidades militares (11). A pesar de los escollos políticos —varios países temen que su aplicación incrementará el gasto en defensa, producirá materiales que no satisfarán sus especificidades, motivará la pérdida de capa-

(9) International Security Information Service, *Perspectives for CSDP at the December 2013 Council. Time to become pragmatic*, ISIS Europe, Bruselas, 2013.

(10) BERTEAU, D, y BEN-ARI, G. (dirs.): *European Defense Trends 2012. Budgets, regulatory frameworks and the industrial base*. Washington DC: CSIS, 2012.

(11) No obstante, recuérdese que en el continente europeo existen numerosos acuerdos de colaboración de este tipo que, realizados al margen de la Unión Europea, sugieren la renacionalización, racionalización e integración *ad-hoc* de las políticas de seguridad y defensa de los países europeos. En este sentido, destacan el Tratado de Cooperación en Defensa y Seguridad entre Francia y Gran Bretaña para compartir medios aéreos y navales, crear una fuerza expedicionaria conjunta, colaborar en el campo del armamento nuclear y concurrir en proyectos conjuntos de experimentación y desarrollo de armamento y material; la creación de una unidad anfibia conjunta entre el Reino Unido y los Países Bajos; la constitución de una universidad de la defensa entre los países bálticos; la cooperación en materia de adiestramiento y mantenimiento de sistemas en el marco del BENELUX, el Batallón Nórdico entre los países de la región o un Mando Conjunto Aéreo de varios países europeos.

ciudades nacionales y erosionará sus tejidos industriales— y los compromisos prácticos, como la gestión de las expectativas para no confundir esta iniciativa con el primer paso para la creación de un ejército europeo, la vinculación con la Smart Defence aliada o la omisión de cualquier asunto sensible como la creación de estructuras de mando y control específicamente europeas, la Iniciativa de Gante es la única opción viable para mantener un mínimo de capacidades militares europeas en este contexto de crisis económica y persistente «dividendo de la paz».

Por otro lado, con el fin de relanzar la defensa europea tras la paralización práctica de la PCSD y los enormes cambios estratégicos que han tenido lugar desde su lanzamiento en 2007 —la conclusión de la Guerra contra el Terror y el final de las grandes campañas militares, el desenganche estratégico estadounidense y su reorientación hacia la región Asia-Pacífico o la crisis económica que ha obligado a replantear las políticas de defensa de los países europeos—, se propuso celebrar en diciembre de 2013 un Consejo Europeo dedicado exclusivamente a la defensa. Planeado para impulsar la PCSD en tres grandes áreas —capacidades militares, operatividad de la fuerza y cooperación en defensa—, este encuentro despertó enormes expectativas que se fueron templando al observarse muchas dudas y divergencias entre los socios europeos e incluir otros asuntos de actualidad en la agenda de la reunión. Aunque finalmente el Consejo Europeo optó por posponer las decisiones más importantes para futuros encuentros, en Bruselas se lograron algunos acuerdos que podrían ayudar a reactivar una política que se estancó tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Reconociendo el valor intrínseco de la defensa y su papel en la construcción europea, el Consejo acordó desarrollar la PCSD en tres dimensiones: política (realizando cualquier avance en materia de seguridad y defensa en colaboración con los socios políticos globales, transatlánticos o regionales y en complementariedad con la OTAN); capacidades militares (mejorando la colaboración, integrando recursos nacionales o desarrollando medios de abastecimiento en vuelo, vehículos no-tripulados, satélites de comunicaciones o ciberdefensa) e industria (reestructurando el mercado y el tejido empresarial, redefiniendo las responsabilidades de la EDA y estableciendo estándares comunes para los sistemas militares). Aunque estas decisiones no resuelven ninguno de los problemas de fondo que comprometen la viabilidad de la PCSD —desde la falta de voluntad política, la limitada inversión en defensa, el inexistente liderazgo de las instituciones europeas, las carencias industriales o la reducida competitividad del mercado de defensa europeo—, sí que pueden acabar con la parálisis que está afectando la seguridad y la defensa europea.

Desde el lanzamiento de la PESD, hace quince años, hasta la PCSD codificada en el Tratado de Lisboa, la Unión Europea ha realizado espectaculares progresos en materia militar. No obstante, a medida que Bruselas desarrollaba estos mecanismos de seguridad y defensa susceptibles de culminar tanto en

una defensa común como en unas fuerzas armadas europeas, ha surgido el problema de usar o no las capacidades adquiridas y asumir o no nuevas responsabilidades en materia de seguridad internacional. Y es que cuando la Unión Europea no disponía de estos instrumentos de gestión de crisis, tampoco recibía ninguna demanda de intervención; pero a medida que ha aumentado sus medios se le presentan nuevas responsabilidades y se generan nuevas expectativas. Estas demandas no solo vienen desde terceros, como las Naciones Unidas o la Unión Africana, sino también de la Alianza Atlántica, que inicialmente presenció con preocupación el nacimiento de la PESD porque temía la erosión del vínculo trasatlántico; pero que tras observar que la Unión Europea difícilmente dispondrá de una defensa autónoma en el medio plazo, que sus miembros están reduciendo el volumen y capacidades de sus fuerzas armadas y que Washington no quiere ni puede continuar responsabilizándose de la seguridad europea, considera que su desarrollo puede ser una oportunidad para compartir los costes y las responsabilidades de la seguridad euroatlántica. Paradójicamente, estas demandas de intervención no solo requieren nuevas capacidades que precisan mayores inversiones (y cuya carencia tiende a emplearse para justificar la falta de acción, tal y como sucede hoy en día con las actuales demandas de un cuartel general operacional propio) y más responsabilidades que los socios europeos no parecen dispuestos a asumir; sino que también agudizan la falta de una visión común sobre el objetivo de la «defensa europea» y evidencian las distintas culturas estratégicas con relación a la percepción del riesgo, la definición de la amenaza o el empleo de la fuerza que existen en el continente y que nuevamente se han observado en Libia, Malí o Siria.

El Tratado de Lisboa contiene todos los elementos institucionales necesarios para que la Unión Europea —o los socios que así lo deseen mediante la Cooperación Estructurada Permanente— avance hacia una defensa común y se convierta en un actor estratégico. No obstante, cualquier desarrollo en este sentido quedará supeditado a la superación de numerosas contradicciones de muy difícil solución, como la subordinación práctica a la Alianza Atlántica, la presencia de culturas estratégicas incompatibles, la inexistencia de un mínimo común denominador sobre el significado de la PCSD, el mantenimiento de intereses estratégicos e industriales opuestos, la carencia de capacidades militares o la mejorable gestión de los recursos de defensa de los veintiocho.

Inicialmente, una de las razones esgrimidas para impulsar la «defensa europea» era que los Estados ya no pueden satisfacer sus problemas de seguridad de forma individual; y hoy en día se argumenta que la crisis económica requiere poner en común los recursos de defensa nacionales. Sin embargo, todavía queda mucho para que la Unión Europea sea capaz de realizar estas funciones con mayor eficacia que los Estados.