

CAPÍTULO PRIMERO

LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

FÉLIX ARTEAGA MARTÍN

INTRODUCCIÓN

La dimensión estratégica de la UE ha tenido que recorrer un largo recorrido por los diversos tratados de la Unión Europea hasta llegar al aprobado en Lisboa (Tratado de Lisboa en adelante) donde su Política Europea de Seguridad y Defensa ha dado paso a la Política Común de Seguridad y Defensa. En síntesis (1), los países europeos iniciaron un proceso de integración tras la Segunda Guerra Mundial que comenzó en 1948 con el Tratado de Colaboración en Materia Económica, Social, Cultural y de Legítima Defensa Colectiva, más conocido como el Tratado de Bruselas, aunque su título completo da una mejor idea de las distintas dimensiones del proyecto. Desde entonces, el desarrollo del componente estratégico de la UE ha estado sujeto a dos enfoques: la defensa lo primero o la defensa lo último.

El primero corresponde a la fallida Comunidad Europea de Defensa (CED) diseñada por René Pleven en 1950 como un ensayo de integración supraestatal. Su fracaso condujo a la modificación del Tratado de Bruselas en 1954 para transferir la cooperación militar europea a la Alianza Atlántica, nacida del Tratado del Atlántico Norte en 1949, y a la Organización de ese Tratado: la OTAN. Con ello, la colaboración militar exclusivamente europea quedó restringida al foro inactivo de la Unión Europea Occidental y la construcción europea se despreocupó de su dimensión estratégica durante la Guerra Fría.

(1) Para la evolución de ese componente, ver Arteaga (1999); para los inicios de la PESD, ver Gnessoto (2004) y para su evaluación, ver Grevi, Halley y Keohane (2009).

Fracasada esta vía, se aplicó el método funcional de integración por el que la seguridad y la defensa irían después de las de economía y exteriores. El progreso en la integración económica llevó en 1972 a la creación de la Cooperación Política Europea para coordinar las políticas exteriores nacionales con las relaciones exteriores comunes. Su desarrollo posterior condujo a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), aprobada en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht en 1992, y a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que entró en vigor con el Tratado de Ámsterdam en 1999. Su evolución se ha visto influida por tres dinámicas principales: la de integración europea que ha ido modificando los Tratados, la transatlántica que anima la interdependencia entre la OTAN y la UE y, en tercer lugar, la dinámica de los cambios estratégicos en el contexto internacional.

Al analizar la PESD, conviene tener en cuenta que se trata de una política en construcción cuyos progresos o retrocesos han sido contingentes respecto a las dinámicas señaladas y que todos y cada uno de sus términos son controvertidos debido a la peculiar naturaleza e identidad de la UE (2). En primer lugar, la UE no es un actor nacional, por lo que no se le pueden aplicar todos los parámetros de evaluación de las políticas nacionales de defensa o de seguridad, ni tampoco es una organización internacional gubernamental estándar. La UE actúa como un actor nacional en la medida que suscribe acuerdos con terceros, asume compromisos y responsabilidades, pero no en todas las políticas sino en aquellas que los Estados miembros han puesto en común. La UE no es un actor unitario porque en sus decisiones e iniciativas participan los actores nacionales, comunitarios e intergubernamentales, cada uno con diferentes competencias y medios. Esto hizo que la PESD tuviera la apariencia de una política acabada que comprendía todos sus ámbitos y que se gestionaba por un único responsable, cuando en realidad ha sido una política fragmentada en cuya elaboración, decisión y ejecución han intervenido muchos actores y competencias. Comparado con otras políticas de la UE, la PESD ha acabado su recorrido con un estadio de evolución a medio camino entre las políticas nacionales de los Estados miembros y entre las políticas comunes de la UE, donde las competencias asociadas

(2) La combinación de estas dinámicas hace necesario combinar los análisis jurídicos y normativos sobre los textos de los Tratados, que permiten una aproximación a cada hito del proceso, con los polítológicos y estratégicos que permiten comprender el contexto y la influencia de esas dinámicas. Este primer capítulo sobre la PESD corresponde a estos últimos enfoques, mientras que el sexto corresponde a los segundos.

a la seguridad y la defensa se han ido repartiendo o solapando entre la Comisión, los Estados miembros y el Consejo. Se trataba de una política en construcción que progresó mucho desde la coordinación hacia la cooperación, desde lo voluntario a lo reglado, y que tuvo vocación de llegar a ser común algún día, pero que llegó al Tratado de Lisboa siendo «europea» pero no «común».

La UE comparte algunas características generales de las organizaciones internacionales gubernamentales pero, a diferencia de ellas, camina hacia una unión política y dispone de órganos como la Comisión que cuentan con una autonomía sustancial para el ejercicio de las competencias transferidas aunque la titularidad siga residiendo en los Estados. Las competencias de seguridad y defensa siguen siendo competencias primarias de los Estados, quienes cooperan sobre ellas intergubernamentalmente dentro del Consejo, mientras que la Comisión dispone de algunas competencias como el comercio de armas o la asistencia técnica, entre otras relacionadas con el mercado único o la dimensión exterior de las políticas comunes. La PESD tuvo, por tanto, dos caras: una externa e intergubernamental, la *de los europeos*, y otra interna y comunitaria, la *europea*, que interactuaron bajo la dinámica del proyecto de integración y de los cambios del contexto estratégico.

También resulta poco exacto considerar a la PESD como una política porque no llegó a reunir todos los requisitos teóricos de las mismas. A diferencia de éstas, no partía de unos intereses comunes para definir unos objetivos políticos ni contó con una estrategia que articulara todos con los recursos disponibles para conseguir esos medios. Al contrario que las políticas nacionales, la UE –o sus Estados miembros– no cuentan con intereses compartidos de seguridad y defensa que les permita designar los objetivos a conseguir con esa política, sino que se consultan sobre cada objetivo a seguir para ver si coinciden o no. En esas condiciones ha resultado complicado planificar una política como la PESD que precisaba escenarios estratégicos de evaluación para habilitar las capacidades civiles y militares necesarias para ejecutarla. Finalmente, la PESD fue una política joven y limitada que no pudo consolidar patrones de comportamiento que la hicieran previsible; que permitan a terceros prever cómo iba a responder la UE ante los problemas y crisis internacionales. Por eso, la UE ha llegado al Tratado de Lisboa con un perfil más propio de unas relaciones de seguridad y defensa que de una política como tal, aunque entre ellas aparecen suficientes materiales para construir una política de verdad en el futuro.

La percepción de la PESD se ha visto perjudicada por el desfase creado entre sus capacidades y competencias reales y las expectativas que han creado sus responsables en torno a sus posibilidades. En lugar de mostrar a la PESD como una política en construcción y con limitaciones, se ha alimentado la ficción de que se trataba de una política totalmente acabada con instituciones, procedimientos y funciones definidas, con lo que se ha generado frustración cada vez que la UE ha tenido que reconocer sus limitaciones en materia de seguridad y defensa. La valoración de la PESD tiende a ser más positiva si se compara su nivel de desarrollo en 1999 y los progresos logrados 10 años más tarde, pero esa valoración no ha sido posible en el día a día, cuando los actores internacionales y la sociedad europea han juzgado a la PESD por sus actos en situaciones concretas como las crisis balcánicas, africanas o asiáticas.

Otro elemento de confusión es el término de «seguridad y defensa» para definir una política, ya que habitualmente los Estados y las organizaciones internacionales utilizan el de defensa o el de seguridad sin mezclarlos. La denominación obedece a que la primera política en nacer, la PESC, se trató de integrar dos funciones interdependientes: la exterior y la de seguridad, separándolas de una tercera: la de defensa para no dividir a los Estados miembros partidarios de mantener esa función dentro de la OTAN. Cuando en 1997 se constató la necesidad de avanzar en la cooperación militar, se eligió el término difuso de «seguridad y defensa» para evitar el rechazo hacia una política de defensa de los países atlantistas y neutrales. Como resultado, el término seguridad aparece en ambas políticas, PESC y PESD, y aunque los Tratados han reiterado la subordinación de la PESD a la PESC, la duplicación del término de seguridad genera confusión. Al no ser una política independiente, la seguridad ocupa una zona de solapamiento entre las políticas de exterior y de defensa: la seguridad exterior, a la que habría que añadir la seguridad interior, una dimensión a la que la UE tampoco reconoce como política y a la que denomina Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, con lo que se añade más complejidad a la comprensión y funcionamiento de la UE. A lo largo de su desarrollo, la PESD ha visto como desaparecía la diferencia entre las dimensiones interior y exterior de la seguridad, estableciéndose un *continuum* entre todos sus elementos, sin embargo la UE no ha sabido asimilar la integración y las competencias de seguridad han llegado al Tratado de Lisboa repartidas y con escasos mecanismos de coordinación dentro de los distintos pilares de la UE. Ni siquiera la definición de una Estrategia Europea de Seguridad en 2003 consiguió

establecer un concepto comprensivo que integrara las diferentes facetas de la seguridad europea (3).

Parte de la indefinición señalada procede de la falta de un proyecto de integración política a fecha fija que permita a sus Estados miembros conocer si las competencias de seguridad y defensa acabarán algún día siendo o no de competencia exclusiva de la UE dentro de un reparto federal o confederal. Tampoco saben o coinciden en si la Unión va camino de ser una potencia con todos sus atributos o si va a desarrollar un perfil de potencia más específico (4). Los Estados miembros han sido proclives a dotar a la UE de una identidad de potencia civil distinta de las que se confrontaban política y militarmente durante la Guerra Fría por la que la UE consiguiera influir por medios políticos y económicos pero no militares para conseguir sus intereses. La UE también se ha reconocido como una potencia normativa en la que ejerce su mejor capacidad de influir mediante la elaboración de acuerdos y compromisos (Tocci, 2008). Además (Solana, 2003 y Vasconcelos, 2008), la UE se ha mostrado partidario de actuar dentro de marcos colectivos, apostando por el multilateralismo en lugar de por la vía unilateral de las potencias tradicionales tanto por la convicción de que el orden internacional necesita apoyarse en las instituciones y normas multilaterales, como por realismo, ya que la UE no puede afrontar con sus exclusivos medios muchos de los riesgos a los que se enfrenta.

Este perfil de potencia «atípica» fue viable en lo normativo mientras la UE dispuso de una capacidad de influencia en las organizaciones internacionales sólo comparable a la de los Estados Unidos para conformar el orden mundial y sus instituciones multilaterales en el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el sistema de Naciones Unidas entre otros foros, pero comenzó a decaer con la emergencia de nuevas potencias no occidentales y la proliferación de directorios informales de

(3) Como se verá más adelante, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, un documento con voluntad globalizante, mantiene la diferenciación entre la seguridad interior y la exterior. Y a pesar de que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa debería acabar con la división entre pilares, los ministros de Justicia e Interior comenzaron a elaborar en 2010 una Estrategia de Seguridad Interior de la UE, lo que acentuará la separación de ambas culturas.

(4) La UE como potencia se ha analizado desde diversos enfoques, como potencia civil (Smith, 2005), por su condición de actor (Barbé, 2000 y Bretherton y Vogler, 1999), como potencia normativa (Tocci, 2008 y Manners, 2002), como potencia por presencia (Sjosted, 1977), como proveedora de seguridad cooperativa (Erhart, 2002:18) o como potencia modelo (Miliband, 2008).

potencias (grupos G). Su preferencia por el multilateralismo en materia de seguridad y defensa se vio todavía más afectada porque el principio de actuar con otros resulta más difícil de conseguir en los foros multilaterales de seguridad colectiva como las Naciones Unidas o la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa donde los riesgos no se comparten o no son tan vitales como para movilizar a la organización. El bloqueo de estas instituciones e, incluso de las de defensa colectiva como la OTAN, cuando los intereses de sus miembros divergen o cuando sus contribuciones no están a la altura de sus compromisos, hace difícil que estas organizaciones actúen eficazmente.

Por lo tanto, la UE tuvo que matizar su preferencia reivindicando un «multilateralismo eficaz» en lugar de dar por sentado que el multilateralismo funcionaría eficazmente *per se*. Además, el calificativo de «civil» se tornó inviable a medida que la seguridad internacional y las crisis de posguerra fría en el Golfo o en los Balcanes, o la responsabilidad de proteger por razones humanitarias demandaron mayor implicación militar en la UE. La «seguridad» de la PESC no fue ya suficiente y tuvo que crearse la «seguridad y la defensa» de la PESD para dotar a la UE de una dimensión estratégica.

La PESD nació a iniciativa de los gobiernos francés y británico, tras sus acuerdos de Saint Malo en 1998, y se avaló por el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, con el objetivo de lograr una UE «con capacidad para acciones autónomas, respaldadas por fuerzas militares creíbles» para intervenir en las crisis internacionales. Desde entonces, y hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la PESD cumplió una etapa en el proceso europeo de integración desarrollando las competencias, instrumentos y acciones cuyo balance se presenta a continuación (5).

EL PAPEL DE LA UE COMO ACTOR DE SEGURIDAD GLOBAL

Como se ha mencionado en la introducción, la UE no contó con unos intereses comunes ni con una visión compartida de su papel en el mundo, lo que dificultó construir sus necesidades de seguridad y defensa

(5) Todos los documentos originales se encuentran ordenados cronológicamente en los documentos «EU Security and Defence Core Documents» del Instituto de Estudios de Seguridad (EUISS): Chaillot Papers 47 (mayo 2001), 51 (abril 2002), 57 (febrero 2003), 67 (diciembre 2003); 75 (febrero 2005), 98 (marzo 2007), 112 (octubre 2008) y 117 (julio 2009) disponibles en www.iss-eu.org.

dentro de la PESD. Aunque ésta estuvo nominalmente subordinada a la PESC, siempre careció de una visión global del papel de la UE como actor internacional. La UE aprobó su Estrategia Europea de Seguridad en diciembre de 2003 para superar el vacío estratégico de la PESD pero a pesar de su contribución, la UE no supo responder al reto de definir sus intereses frente al exterior ni la proyección exterior de sus valores (Solana, 2008:5). Aunque la PESD no tuvo una estrategia de acción exterior en la que apoyarse, el Consejo Europeo de diciembre de 2003 aprobó una Estrategia Europea de Seguridad (EES) aprovechando la ola de estrategias de seguridad surgidas tras el 11-S, en la que se presentaba una visión de la UE como actor global en materia de seguridad y defensa (6).

La EES sólo pudo progresar hasta donde existía consenso, por lo que no podía impulsar transformaciones estructurales en la PESD ni imponer obligaciones o compromisos de futuro a los Estados miembros. Bajo el enfoque mencionado de seguridad y defensa –especialmente defensa– lo último, países que perdieron su moneda nacional se resisten a perder su soberanía en cuestiones donde son ellos, y no las instituciones intergubernamentales europeas, los que tienen que rendir cuentas ante sus parlamentos nacionales y sus opiniones públicas. Ya que la UE no disponía de una visión de acción exterior compartida, de una «gran estrategia» donde se integraran todos los instrumentos comunes o nacionales (Arteaga y Fojón, 2008), la EES trató de plantearla por defecto y reivindicar el papel de la UE como actor global. Para ello identificó una serie de riesgos comunes entre los que se incluyeron el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado, los conflictos regionales y los estados fallidos. La EES identificó cuatro principios de acción para que sus Estados miembros fomentaran el papel global de la UE en materia de seguridad y defensa: de ser más activos, capaces, coherentes y cooperativos para actuar cuanto antes, contar con más recursos, mejorar la gestión y actuar con aliados o socios dentro de la vía multilateral. También reconoció las limitaciones de las organizaciones internacionales para garantizar la seguridad colectiva y propuso reforzarlas para alcanzar un «multilateralismo eficaz».

Para evaluar lo conseguido por la EES, hay que tener en cuenta, una vez más, las limitaciones de la UE como actor estratégico debido a la

(6) La EES se aprobó el 12 de diciembre de 2003 y su texto en español se encuentra disponible en <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIES.pdf>>.

pluralidad de actores e intereses que concurren en su elaboración y ejecución y al confinamiento de su diseño dentro del ámbito de la gestión de crisis. El principal valor añadido por la EES a la UE es el de reconocer la vocación de la UE como actor internacional aunque al elaborarse desde el ámbito de la PESD su visión se centra más en los elementos de seguridad y defensa que en el resto de sus instrumentos potenciales (Biscop, 2007:5-7). Con la EES, la UE rompió con la tradición de potencia civil que tuvo siempre la UE aunque sus Estados miembros siguen mostrando su preferencia por los instrumentos blandos de seguridad (soft security) ya que la UE no está madura para *comunitarizar* los instrumentos militares y policiales más duros (7).

Comparada con las estrategias nacionales, la EES tiene una naturaleza atípica fruto de los condicionantes mencionados que no menguan su aportación a la PESD pero que debe tenerse en cuenta para no magnificar su impacto. Primero, la EES no debe considerarse una estrategia de seguridad porque la decisión del uso de la fuerza depende de los Estados miembros (Heisbourg 2004:27-39); por las diferencias de cultura estratégica entre ellos (Freedman, 2004:14); porque no explica cómo y para qué se usará la fuerza militar (Kaldor y Salmon, 2006:19-20 y Whitney, 2008:42); porque se emplea como un sustituto para una doctrina estratégica que no tiene la PESD (Missiroli, 2008) o porque no indica cuál debe ser la interacción entre la EES y la PESD (Lasheras y otros, 2009:19). La EES tampoco aclaró cómo pretendía conseguir el «multilateralismo eficaz», si apoyándose en su capacidad normativa para reformar las organizaciones multilaterales en las que participan sus miembros (Solana, 2008:4) o aportando los recursos necesarios para ello (Grant y Valasek, 2007:9-13).

Otra característica de la EES es la del desfase entre los medios y misiones. Si se repasa el listado de riesgos se observa, por un lado, que los instrumentos más adecuados para hacerles frentes no tienen una naturaleza exclusivamente militar, sino que se precisa la concurrencia de otros instrumentos diplomáticos, policiales, judiciales, aduaneros que caen fuera del ámbito de la PESD. Pero incluso en relación con los ins-

(7) En 2003, en pleno apogeo de tensiones a propósito de Irak, Robert Kagan (2003) presentó la contraposición entre Estados Unidos (Marte) y Europa (Venus) a propósito del poder, del nuevo orden mundial y del uso de la fuerza. Hasta esa fecha, la UE no había puesto en marcha ninguna operación militar autónoma, pero las misiones posteriores demostraron que la PESD estaba ampliando el inventario de instrumentos civiles (blandos) con nuevas capacidades militares (duras).

trumentos de seguridad y defensa que deben emplearse para conseguir sus objetivos, la UE no cuenta con los recursos propios de un actor global, ya que sólo dispone de los medios que puedan cederles sus Estados miembros, con lo que su talla de actor global queda siempre en manos de la voluntad y capacidad de sus miembros.

Con todo, y aunque no fuera una estrategia en sentido estricto, la EES aportó algunos elementos de estrategia muy interesantes para explicar el comportamiento de la UE en materia de seguridad, tanto por sus contenidos expresos como por sus omisiones, y sirve de orientación para el camino a seguir. En la práctica, se ha venido utilizando como documento de referencia para casi todas las iniciativas de ampliación y profundización de la PESD, incluidas las misiones internacionales autónomas que comenzaron a partir de 2003. Se convirtió en un sustituto por defecto de las orientaciones estratégicas del Consejo Europeo, sirvió para *europetizar* cualquier asunto novedoso que llegara al ámbito de la seguridad y defensa de la UE y para justificar el crecimiento orgánico y procedimental de la Secretaría General del Consejo dentro de la PESD.

El Consejo Europeo de diciembre de 2007 pidió al SGAR que analizara su implementación en colaboración con los Estados miembros y la Comisión, una petición que la Presidencia francesa del Consejo de la UE de 2008 interpretó unilateralmente como un mandato de actualización. El estancamiento del Tratado de Lisboa tras el bloqueo irlandés y la crisis de Georgia privaron a la Presidencia francesa de su aspiración y en el Secretario General y Alto Representante (SGAR) para la PESD presentó un «Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: ofrecer seguridad en un mundo en evolución» aprobado en el último Consejo Europeo de 11 de diciembre de 2008. El Informe consideró como riesgos la seguridad de los sistemas de información (ciber), la seguridad energética y el cambio climático y postergó los conflictos regionales y los estados fallidos como riesgos individualizados en la EES. Todos estos riesgos –estén o no debidamente incluidos en la EES (8)– se siguen caracterizando por ser riesgos de seguridad en los que el uso de la fuerza tiene una aplicación limitada, sin que se explique cómo se va a utilizar la seguridad y la defensa para afrontar esos riesgos.

(8) Aunque muchos autores, incluso textos oficiales, dan por sentado la actualización de la EES tras la aprobación del citado Informe, existen serias reservas sobre su actualización por varios motivos como que no consta un mandato de actualización del Consejo, ni una aprobación del mismo con tal denominación, ni reúne los requisitos de una actualización (Biscop, Howorth y Giegerich 2009:3 y Arteaga, 2009).

LAS MISIONES Y LOS INSTRUMENTOS DE LA PESD

Dada la progresividad del método funcional de integración seguido, la UE optó por asumir las misiones de seguridad y defensa que podía cumplir de acuerdo a los instrumentos disponibles. La PESD no cubre, aunque lo aparente, todas las misiones posibles del espectro militar y diplomático a las que se enfrenta un actor estratégico, sino aquellas misiones –escenarios en terminología PESD– que los Estados miembros han escogido como viables. Desde el primer listado (misiones Petersberg) en el tratado de Ámsterdam al listado ampliado del Tratado de Lisboa, las misiones se aproximan a las siguientes:

- Interposición: preservación de la paz y funciones de combate en gestión de crisis
- Estabilización y reconstrucción: mantenimiento de la paz; gobernanza; desarme, desmovilización y desminado; reforma del sector de la seguridad
- Prevención de conflicto: control de armamento, desarme, embargos, no proliferación
- Asistencia a nacionales: evacuación de no combatientes, respuesta a atentados terroristas
- Asistencia humanitaria: responsabilidad de proteger, emergencias y desastres

La UE, que aspira ser un actor global, no ha limitado geográficamente sus intervenciones pero en la práctica su proyección ha sido más regional que global y ha mostrado una preferencia por un espacio inmediato de actuación que coincide en gran parte con el previsto en la Política Europea de Vecindad (9) incluyendo África occidental y subsahariana, Oriente Medio y Asia Central. Fuera de esas zonas se podría producir una intervención por desastres naturales (*tsunami* de Aceh en 2004 y terremoto de Haití en 2010) o causados por el hombre, así como por razones humanitarias (Vasconcelos, 2008:152) pero difícilmente entraría dentro de la proyección militar expedicionaria. En esos espacios geográficos cercanos parece que sería más fácil aplicar el principio de unanimidad para llevar a cabo acciones conjuntas que en otros donde no coinciden los intereses de los Estados miembros o las intervenciones plantan serios problemas logísticos.

(9) La Política Europea de Vecindad regula las relaciones de la UE con los países del entorno mediterráneo y caucásico, salvo Rusia, con los que se comparten fronteras o espacios comunes mediante acuerdos bilaterales y planes de acción («European Neighbourhood Policy», Com. (2004) 373 de 12 de mayo).

El nuevo Tratado de Lisboa ha incluido dos cláusulas de las que no pudo beneficiarse la PESD: una de solidaridad por la que se podrá prestar asistencia a cualquier país miembros víctima de un atentado terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano que lo solicite (art. 222) y otra de defensa colectiva por la que se prestará ayuda con todos los medios a su alcance en caso de una agresión armada (art. 42.7). Ambas reflejan un avance en la solidaridad y en la defensa colectiva aunque no son automáticas y son los Estados miembros quienes deciden cómo cumplen esas obligaciones y si se ejecutan a través de la UE, de la OTAN (para los que sean miembros) o individualmente. La solidaridad y la defensa colectiva no estuvieron al alcance de la PESD durante su vigencia. Los Estados miembros no dieron el mandato a la PESD de desarrollar una política común durante su vigencia para tranquilidad de los países neutrales y la defensa colectiva europea siguió ejerciéndose en el marco de la OTAN porque los países atlantistas se aseguraron de preservar el ejercicio de la defensa bajo la competencia aliada. Mientras tanto, la defensa colectiva siguió en el «limbo» de la UEO y del art. V del Tratado de Bruselas modificado que siguen vigentes y a la espera de que los Estados miembros se decidan a desarrollar todo el potencial de autodefensa que encierra el art. 42.7 del Tratado de Lisboa. Su inclusión tardía y limitada refleja las dificultades vividas por la PESD para fomentar un *complejo* de seguridad regional basado en la interdependencia de intereses y riesgos (10).

La selección de misiones indica el nivel de ambición y de capacidad de la UE para intervenir en la seguridad internacional. Su aprobación es causa y efecto de los recursos disponibles y de las necesidades sobrevenidas: los medios determinan las misiones y las misiones determinan los medios necesarios para la PESD. Las misiones señaladas reflejan un limitado interés o capacidad por las misiones militares más exigentes. Ni la mayor parte de los países miembros están interesados en llevar a cabo tareas de imposición de la paz que son exigentes en términos militares y políticos ni la mayor parte cuenta con los medios para lograrlo. En esas condiciones, la UE no hubiera podido, por ejemplo, encargarse de operaciones militares del nivel de Bosnia-Herzegovina ni intervenir en operaciones como la de Kosovo sin la autorización del Consejo de

(10) Según Buzan y Waeber (2003:44) el término complejo de seguridad se caracteriza por la interdependencia entre los problemas nacionales y colectivos de seguridad, lo que excluiría a la UE de serlo dado que algunos miembros no quieren compartir sus problemas de defensa, o de ser un complejo de seguridad pero no de defensa.

Seguridad. A pesar de sus limitaciones, la UE no cesó de recibir peticiones de intervención de terceros países y organizaciones internacionales pero el Consejo mantuvo el criterio de decidir, caso por caso, evitando comprometerse automáticamente en acuerdos bilaterales con otras organizaciones internacionales (11) tanto por razones de prudencia como de capacidad. Así, el Consejo aceptó algunas veces las peticiones de Naciones Unidas para participar en la R.D. Congo pero en diciembre de 2008 rechazó la invitación para enviar 3.000 soldados hasta que Naciones Unidas pudiera reforzar su misión. Por el contrario, la UE buscó otras misiones que tuvieron como función servir de laboratorio (*learning by doing*) y rodaje de los procedimientos y órganos de intervención, por lo que no han podido asumir misiones muy complicadas sino aquellas que podían llevar a cabo con garantías.

Más allá de la voluntad, los instrumentos disponibles también condicionan las funciones posibles y no disponiendo la UE de recursos militares tan sofisticados como la OTAN, sus misiones se han tenido que ajustarse a los medios. La UE no tenía en el pasado otro remedio que actuar como una potencia civil porque carecía de medios militares autónomos, pero una vez que la PESD comenzó a dotar a la UE de esos medios sólo pudo ser una potencia militar a la medida de sus medios. No obstante, la UE dispone de otros recursos que no tienen otras organizaciones de seguridad ya que dispone de un amplio inventario de recursos comunes o gubernamentales de naturaleza no militar. La disponibilidad de esos instrumentos civiles y el desarrollo de los militares, le permitió a la UE la posibilidad de convertirse en una organización especializada en gestión de crisis de naturaleza mixta civil-militar, una peculiaridad muy demandada entre las crisis de posguerra.

Además de los anteriores, la PESD siempre contó con instrumentos de acción dentro de los ámbitos exteriores de las políticas comunes. Desde la ayuda humanitaria a la cooperación económica o la asistencia técnica,

(11) Las misiones habituales de NNUU coinciden sustancialmente con las incluidas en el Military Headline Goal de 2010. Los escenarios de colaboración son cuatro: intercambio de información, operaciones como la de Althea lideradas por la UE con mandato de NNUU, operaciones puente como la de Artemis hasta que NNUU se encargue de la misión y de reserva general «over the horizon» o como fuerza de extracción para los cascos azules en el escenario africano (los términos de la cooperación entre la EU y NNUU figuran en el doc. 9638/1/04 de 9 de junio del Consejo). No obstante, y según Katsioulis (Lasheras, 2009:10) queda todavía por articular la forma en la que la UE podría ayudar a desarrollar en NNUU un multilateralismo eficaz.

pasando por la movilización diplomática, la UE ha dispuesto siempre de un amplio inventario de capacidades de actuación. Muchos de esos instrumentos se aplican por la Comisión al margen de la PESD, dentro de la acción exterior de la UE y permiten anticiparse a las causas estructurales de los conflictos. Entre otros, la UE ha implantado instrumentos de detección, seguimiento y análisis de situaciones de crisis, incluido una red de alerta temprana con sus indicadores que procesan los órganos externos de la Comisión: delegaciones, unidad de prevención de conflictos y gestión de crisis, direcciones generales, oficinas de asistencia (Europaid) y ayuda humanitaria (ECHO). Entre los instrumentos dedicados al diálogo y a la reforma política caben señalar la cooperación en misiones de gestión y la reforma del sector de seguridad con socios europeos dentro de los planes de acción de la Política Europea de Vecindad con países mediterráneos o Ucrania (Cameron y Balfour, 2006:16 y ss.) o con la Unión Africana mediante el apoyo europeo al desarrollo de su arquitectura de seguridad, fuerzas y mandos para la gestión de crisis (12).

Dentro de los instrumentos disponibles se deben mencionar brevemente las capacidades civiles y militares de la UE porque su análisis se efectúa en dos capítulos del presente texto. Sólo describir que coincidiendo con la adopción de la PESD, los Estados de la UE decidieron dotarse en su Consejo Europeo de Helsinki en 1999 de los instrumentos militares y civiles y militares que le faltaban y poner en marcha sendos procesos de generación y evaluación de las capacidades precisas. Eran instrumentos de los que los Estados miembros no disponían y que eran imprescindibles para alcanzar la capacidad autónoma que se pretendía con la PESD. Como se verá con detalle en esos dos capítulos de esta publicación, los Estados miembros contrastaron sus necesidades con los medios disponibles y elaboraron un inventario de las capacidades disponibles (Progress Catalogue) y un programa para conseguir las pendientes (European Capabilities Action Programme) que midiera el progreso hacia los objetivos previstos, mientras. Se establecieron unos objetivos principales de fuerzas (Headline Goals) militares y civiles a conseguir mediante planes de desarrollo de capacidades y sus mecanismos periódicos de revisión. El objetivo militar pretendía contar con una fuerza de despliegue en torno a los 60.000 soldados con una autonomía operativa de 60 días, pero el objetivo no se consiguió en la fecha prevista de 2003 y se

(12) Ver acuerdo para la Asociación Estratégica UA-EU de 9 de diciembre del Consejo Europeo de Lisboa y Plan de Acción 2008-2010 de la Estrategia UE-África y programas Eurorecamp-AMANI Africa 2008-2010 (www.amaniafricacycleorg).

postergó hasta 2010. En el civil, sus sucesivos objetivos (13) han tratado de dotar a la PESD de capacidades, personal y medios, para desplegarse rápidamente sobre el terreno su último su Objetivo de Fuerza incluye personal, instrucción, equipamiento y equipo logístico.

La UE ha tratado de obtener capacidades de respuesta militar rápida, de transporte estratégico, de capacidades civiles y de cooperación con la OTAN para la PESD. Ha implantado procedimientos de actuación terrestre, naval y aérea para acortar el tiempo de intervención a un plazo de entre 5 y 30 días a partir del momento en que se aprueba el concepto de gestión de la crisis y dispone de unas fuerzas (*battle groups*) listas para ser empleadas. Traducidos a nivel de ambición, el Consejo de la UE pretende poder llevar a cabo simultáneamente 2 grandes operaciones de reconstrucción y estabilización durante 2 años con 10.000 miembros, junto con 2 operaciones de respuesta rápida incluyendo *battle groups* y una operación de evacuación de nacionales según su Declaración del Consejo Europeo de 16 de diciembre de 2008.

No obstante, y a expensas del balance que se realice en los capítulos mencionados, la PESD tuvo dificultades para compaginar objetivos y recursos. Al acuerdo en el diagnóstico de las necesidades no le acompañó la solidaridad y la voluntad de poner los recursos adecuados. Sin mecanismos de convergencia ni de coordinación de los planeamientos nacionales de seguridad y defensa cada Estado miembro atendió sus propias prioridades sin subordinarlas al interés común. La PESD llegó agotó su recorrido sin contar con equipos críticos para la proyección (14) ni probar sobre el terreno sus unidades de guardia, los *battle groups*, que comenzaron sus rotaciones en 2005 pero no se emplearon durante la PESD debido a que su composición no coincidió con las características de la crisis surgidas o porque la autoridad nacional de la que dependen no permitieron su empleo, de forma que la Presidencia sueca de 2009

(13) Los objetivos militares figuran en los anexos a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999. Para los civiles, ver *Civilian Headline Goals 2004*, doc. 13323/04 de 11 de octubre; 2008, doc. 15863/04 de 7 de diciembre y 2010, doc. 14823/07 de 19 de noviembre.

(14) En el último informe público de evaluación de 2006 (doc. 16004/06 de 5 de diciembre) sólo se habían conseguido 12 de las 64 previstas y entre las 52 pendientes se encontraban medios de mando y control, helicópteros, municiones de precisión y medios de protección de las tropas entre otras capacidades críticas (Whitney, 2008:30). Por su parte, Keohane y Valasek (2008:26) destacan la necesidad de satélites, aviones no tripulados, medios antimisiles y otras capacidades para atender a la defensa futura, más allá de la gestión actual de la PESD enfocada a la crisis.

acabó proponiendo revisar su concepto para amortizar las inversiones y las expectativas creadas (15). En el ámbito civil, los objetivos de capacidades reales difieren de los establecidos en los programas y, como se verá más adelante, las misiones civiles y civiles-militares padecen una escasez crónica de recursos que ha demorado la intervención anunciada en misiones como la de formación policial en Kosovo o en Afganistán.

La PESD tampoco pudo disponer de otros instrumentos de seguridad y defensa de los que disponen algunas potencias nacionales como la inteligencia. La Secretaría General de Consejo se fue dotando de capacidades militares de inteligencia dentro la División de Inteligencia de su Estado Mayor y de capacidades civiles de inteligencia que le proporcionaba la Comisión y algunos órganos de alerta temprana como la Unidad de Policía o la Capacidad de Análisis de Inteligencia del Centro de Situación. Con ellos puede recabar información y elaborar inteligencia sobre algunas cuestiones de interés para el Consejo (EU Watchlist), pero salvo en los medios propios como las imágenes de su Centro de Satélites de Torrejón, la UE depende de las contribuciones de inteligencia de sus miembros y de terceras organizaciones internacionales, por lo que la PESD no dispuso de una verdadera comunidad de inteligencia.

La PESD tampoco pudo sacar suficiente partido a la red de más de 140 delegaciones y más de 2.000 miembros en el exterior debido a que dependían de la Comisión y servían a la PESC. A pesar de las reiteradas llamadas a la coherencia y a la sinergia de los instrumentos de acción exterior, las divergencias corporativas se han resistido a perder su autonomía. El tratado de Lisboa trató de poner remedio a esta carencia y reunió en un nuevo Servicio Exterior a todos los instrumentos de acción exterior de la UE aunque está por definir su articulación, algo que corresponderá a la PESC y de la que se podrá beneficiar la PCSD.

EL ESFUERZO MILITAR: PRESUPUESTOS, INDUSTRIA Y EFICACIA

La PESD no se pudo construir sólo con acuerdos y declaraciones formales y necesitaba que los Estados miembros dispusieran de las capacidades materiales y técnicas que permitieran su contribución a

(15) Para una aproximación general, ver «Posibles escenarios de actuación de los battle group de la UE», Documentos de Seguridad y Defensa, n.º 9, CESEDEN, abril 2007. Para las limitaciones, ver «Europe's Rapid-Response Forces: use them or lose them?», Strategic Comments, Vol. 15 No 7, IISS, septiembre 2009.

la PESD tal y como se habían comprometido en la Estrategia de Seguridad. Pero el Consejo no pudo establecer compromisos de gasto ni criterios de convergencia que asegurara un reparto solidario del esfuerzo de seguridad y defensa y los analistas coinciden en que el esfuerzo es insuficiente, poco eficaz y mal repartido (Navarro: 2009 y Witney: 2008). Según datos de la Agencia Europea de la Defensa, el último de los intentos de crear un instrumento propio de la PESD para desarrollar las capacidades industriales europeas tras varios intentos fallidos (16), la UE gastó 200 billones de euros frente a los 466 de Estados Unidos, con una media de gasto del 1,63% del PIB (4,7% en EEUU) y 406 euros *per capita* (1.532 en EEUU). La diferencia es mayor medida en la inversión por soldado, 111.200 euros en la UE por 332.700 en EEUU, o en equipamiento e I+D por soldado: 23.274 frente a 127.296 euros. Mientras EEUU invirtió en personal el 19,9% de su presupuesto en 2008, en la UE llegó al 53,1%, siendo el de operaciones y mantenimiento del 37,2% en los EEUU y del 21,6% en Europa. Finalmente, Estados Unidos puede mantener desplegados permanentemente hasta el 15% de su personal, mientras que la UE sólo puede hacerlo con el 4%. Esto significa que el gasto europeo se invirtió mal bajo la PESD porque los presupuestos no se dedicaron a transformar y mejorar las capacidades o aumentar el adiestramiento de las fuerzas sino a preservar estructuras de fuerzas poco útiles para las misiones que se deben acometer bajo la PESD.

La PESD trató de emular el proceso de Transformación implantado en la OTAN y utilizó iniciativas como los *battle group* para incentivar el desarrollo de fuerzas interoperables y homologadas entre los países que carecían de ellas, pero no pudo conseguir el esfuerzo de inversión necesario en muchos casos y cuando lo consiguió como en Suecia no supo cómo justificar su falta de empleo. A pesar de que la EES pedía a los Estados miembros que hicieran un esfuerzo para obtener las capacidades militares necesarias, éstos siguieron gastando por separado: si Estados Unidos dedicaba 83 billones de euros a la adquisición de 27 equipos, la

(16) Los datos proceden de la Agencia Europea de Defensa y están actualizados a diciembre de 2009 en <http://www.eda.europa.eu/defence/facts>. La industria de la defensa ha estado siempre al margen del Mercado Único y protegida por el art. 269 de la CEE para preservar la soberanía y el interés industrial de cada Estado miembro. En 2004 se creó la Agencia Europea de la Defensa para apoyar el desarrollo de capacidades de gestión de crisis que precisa la PESD, el último de una serie fallida de intentos de asociar la base industrial de la defensa a las políticas que sigue la UE.

UE empleó unos 30 billones para adquirir 89 equipos. Siguieron gastando de forma desigual porque mientras unos pocos de los 27 realizan un esfuerzo para sostener la capacidad militar de la UE, el resto son neutrales, carecen de capacidad militar o, simplemente, son consumidores de seguridad. Como resultado, la UE que disponía de unas fuerzas armadas sobre el papel de unos 2 millones de efectivos, apenas pudo desplegar unos 80.000 efectivos en el exterior a la vez bajo la PESD y las diferencias entre los Estados miembros de la UE no dejaron de aumentar (Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Holanda y España superan los 2.000 millones de euros en operaciones y mantenimiento en 2008 mientras que el resto queda por debajo de esa cifra).

A pesar de estas limitaciones, la PESD supo aprovecharse de los recursos militares y no militares de sus miembros y de la UE para potenciar su visibilidad como actor internacional. Pero a medida que se utilizaron, se hizo patente la necesidad de contar con órganos de planeamiento y conducción propios para generar sinergias en la gestión de las operaciones y crisis donde era necesario complementar el uso de la fuerza con la asistencia humanitaria o la reconstrucción. La PESD permitió a la UE articular un sistema de gestión civil-militar de crisis que se caracterizó por la combinación de instrumentos civiles y militares de forma sinérgica e integrada, dentro de lo que se conoce como enfoque integral de la gestión (*comprehensive approach*) (17). No le dio tiempo a completar su implantación porque su plena realización precisa mucho tiempo y esfuerzo para que se adapten las distintas mentalidades, órganos y culturas implicadas en la PESD. Pero la PESD se esforzó hasta el último momento a poner en práctica ese sistema civil-militar propio que complementara los sistemas civiles y militares de los Estados Miembros, que se coordinara con los instrumentos de la Comisión y de la PESD, para mejorar la eficacia de las actuaciones y para potenciar el cambio cultural hacia la gestión integral. Para su control elaboró una estructura orgánica limitada que ha ido creciendo con el tiempo y las necesidades impuestas por las lecciones aprendidas en sus operaciones internacionales que han hecho a la UE especializarse en la gestión de crisis de naturaleza civil-militar de una intensidad limitada.

(17) La gestión civil-militar se diferencia de la suma de la gestión civil con la militar en la medida que la gestión se emplean órganos y procedimientos de la PESD preparados para trabajar de forma sinérgica e integrada, a diferencia de los modos de gestión generales que acumulan procedimientos y órganos no integrados que deben coordinar con la consiguiente merma de eficacia

EL COMPLEJO PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES: ACTORES, ORGANIGRAMA Y SOCIOGRAMA

El proceso colectivo de adopción de decisiones relacionadas con la seguridad y defensa es tan difícil en la UE como en cualquier otra organización internacional similar porque los acuerdos dependen de la coincidencia de los intereses de los Estados miembros. Las decisiones en esas materias se han tomado siempre por unanimidad en la PESD porque los Estados miembros han sido especialmente celosos de verse implicados en acciones militares por mayoría. Salvo que el Consejo decida lo contrario, y en cuestiones menores como la designación de representantes especiales o implementación de decisiones previas, la participación en asuntos de seguridad y defensa se decide por unanimidad, aunque existe el derecho de abstenerse en la participación (abstención constructiva) e incluso evitarla en unión de un tercio de los votos ponderados. El proceso de decisiones trata de ser inclusivo para lograr esa unanimidad en los acuerdos pero luego los Estados miembros pueden desdecirse de sus compromisos a la hora de ejecutarlos, con lo que no se consiguen las contribuciones esperadas y los acuerdos adoptados pierden credibilidad y previsibilidad (18).

Como se ha reiterado, los Estados miembros fueron, formalmente, los actores principales dentro de la PESD aunque, informalmente, la PESD dependió más de las grandes potencias europeas, actuaran éstas individualmente o agrupadas en directorios o ejes, que del resto de países de la UE. El progreso de la PESD no sólo dependía de la convergencia o divergencia de los intereses nacionales sino también –y quizás sobre todo– de su actitud frente a la PESD y de su cultura estratégica. Además de Dinamarca que no participó en la misma, un grupo de países entre los que figuran Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia siguieron siendo neutrales, lo que redujo el mínimo común denominador de la ambición. A ellos hay que añadir que los países más afines a la OTAN: Reino Unido, Holanda, Polonia, República Checa, Rumanía, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, y otros con su afinidad repartida entre la OTAN y la UE o claramente europeístas como Francia o España prodigaron sus

(18) Más adelante se detallarán las dificultades de los responsables de la PESD para reunir los recursos civiles y militares de los países miembros, pero las divergencias antes, durante o después del proceso de decisiones es uno de los elementos que generan dudas sobre el papel de la UE como actor internacional (Valasek y Keohane, 2009).

enfrentamientos como se verá en el capítulo correspondiente. El desdoblamiento de identidades y lealtades –aunque todas esas posiciones variaron con los cambios de Gobierno o del contexto estratégico– afectó el desarrollo de la PESD y su credibilidad como actores comprometidos con la PESD.

No se trata sólo de actitudes políticas sino culturales frente a la seguridad y la defensa. Cada país de la UE tiene una cultura estratégica que le hace valorar el empleo de la fuerza y el esfuerzo militar de una forma diferenciada como instrumento de política exterior y mientras algunos Estados miembros estuvieron dispuestos a emplear la fuerza si es necesario, otros tratan de evitarlo para no abrir debates sociales y otros no desean que la UE se convierta en nada parecido a una organización militar. Por ejemplo, y entre las grandes potencias, las culturas estratégicas del Reino Unido y Francia les facilitan recurrir al empleo de la fuerza –convencional o nuclear– para satisfacer sus intereses estratégicos, mientras que la cultura estratégica alemana y las limitaciones constitucionales llevan a Alemania en la dirección opuesta. En el mismo sentido, mientras el Reino Unido y Holanda participaron en misiones de contrainsurgencia dentro de la Operación Libertad Duradera en Afganistán, los miembros europeos de la OTAN rechazaron luchar contra la insurgencia dentro de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF/OTAN). Esta diferenciación condicionó el esfuerzo y capacidad militar de cada Estado miembro, la participación o ausencia en misiones donde sea previsible el uso de la fuerza y una asimetría de voluntades para cubrir toda la gama de opciones militares de la PESD (espectro de misiones), ya que sólo unos pocos quisieron y pudieron participar en la parte más exigente del espectro de misiones (19).

Estando la PESD subordinada a la PESC, parece lógico que los ministros de Exteriores dominaran la agenda. No tratándose de una política común, los ministros de defensa no dispusieron de un Consejo propio donde pudieran, por ejemplo, supervisar asuntos de su competencia como los objetivos de capacidades (Headline Goals) por lo que la responsabilidad recayó en los ministros de Asuntos Exteriores reunidos en su Consejo de

(19) La cultura estratégica se refiere al contexto y empleo de la fuerza, mientras que términos como cultura europea de seguridad (Lasheras y otros, 2009:38) se refiere al conocimiento de la PESD. Dobbins (2008:107-9) identifica el deseo de evitar riesgos como una de las principales vulnerabilidades de la UE a la hora de intervenir en misiones de nation-building, junto con sus dificultades para desplegar fuerzas y la separación entre sus instrumentos civiles y militares, de seguridad y desarrollo.

Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) durante la vigencia de la PESD. De todas formas, las decisiones y acciones comunes adoptadas por el Consejo fueron vinculantes política pero no jurídicamente, porque los acuerdos diplomáticos de la PESD se podrían ver luego desnaturalizados por las decisiones nacionales durante su aplicación.

En sus orígenes, la PESD y la PESC carecían de un interlocutor de referencia en la esfera internacional, de una cara (Mr/Mrs PESC) que terceros pudieran reconocer y de un teléfono al pudieran llamar. Las presidencias rotatorias aumentaron, en lugar de reducir, la polifonía de la UE hasta que el Tratado de Ámsterdam creó el puesto de Alto Representante para la PESC que dio mayor visibilidad y competencias al también Secretario General del Consejo en la escena internacional. La llegada del Alto Representante para la PESC y Secretario General del Consejo (ARSG) fue restando protagonismo a los interlocutores anteriores pero la UE no le respaldó con los recursos y competencias de la Comisión –lo que generó una situación de enfrentamiento latente con el Comisario de Relaciones Exteriores– ni le otorgó suficiente autonomía frente a los Estados miembros, por lo que la PESD llegó a Lisboa sin integrar las capacidades y responsabilidades de la UE en unas manos únicas.

A pesar de las limitaciones implícitas, el papel del SGAR fue creciendo a medida que desarrolló sus competencias por la vía implícita de asumir nuevas funciones para la PESD, por ejemplo la gestión civil de crisis que se ha desarrollado desde la DGE IX desde el Tratado de Niza, y en la medida que los Estados miembros no se opusieron a los nuevos cometidos que el SGAR acometía, por ejemplo en el desarrollo de una estructura de civil-militar dentro de la Secretaría del Consejo. Su papel como interlocutor internacional por la UE creció en la esfera internacional hasta donde las grandes potencias europeas consideraron que debía llegar la PESD (20) pero el ARSG llevó a la PESD mucho más allá de donde sus fundadores esperaban en 1999.

Otro actor fundamental de la UE, la Comisión, se ha visto progresivamente postergada en la PESD debido a la naturaleza intergubernamental

(20) Las grandes potencias, Alemania, Francia, el Reino Unido y ocasionalmente alguna otra han concertado sus posiciones con Estados Unidos y Rusia a propósito de las crisis de Bosnia-Herzegovina y Kosovo (Grupo de Contacto) o asumido unilateralmente la representación de la UE para negociar con Irán (EU-3) su programa nuclear, además de preservar sus «asientos» en las agrupaciones de poder internacional como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el G-8 o el G-20.

de la seguridad y la defensa. La Comisión no hizo nunca uso del derecho de iniciativa que tuvo en materia PESD para no injerirse en las materias gubernamentales pero los Estados miembros trataron de aprovechar los recursos de la Comisión para consolidar la PESD evitando, así, tener que desembolsar contribuciones propias. La Comisión cuenta con numerosos instrumentos de cooperación económica, ayuda al desarrollo, asistencia técnica, ayuda humanitaria y otros como sus citadas delegaciones en terceros países que añadieron valor a la PESD, de ahí la tentación del Consejo de aprovecharse de esos recursos por encima del Consejo y del Parlamento Europeo.

La compartimentación entre la Comisión y el Consejo dificultó la coordinación de la PESD que era responsabilidad de ambos, lo que evitó maximizar la sinergia entre ambas políticas, sus acciones, sus responsables y beneficiarios. Los desencuentros y las tensiones obedecieron al solapamiento de competencias a medida que la PESD entró en tareas de asistencia técnica a las fuerzas de seguridad de terceros países, debido a la interacción entre política de seguridad y de desarrollo o en el área de control de armamento, entre muchas otras donde la Comisión ostentaba la competencia exclusiva tradicionalmente. La coordinación se fue mejorando mucho desde los inicios de la PESD a través de la Dirección PESD, ubicada dentro de la DG Relex, desde la que se coordinaba la relación con el Comité de Política y Seguridad (CPS), la Secretaría del Consejo y otros órganos PESD. La coordinación en caso de crisis también se fue mejorando mediante las comisiones mixtas Consejo/Comisión de investigación de los hechos y de los Equipos de Coordinación de la Respuesta ante las Crisis (CRCT) que se formaron para actuar *ad hoc* cuando se precisaran.

El Parlamento Europeo tuvo un papel poco relevante en las decisiones y en el control de la PESD, aunque con el tiempo fue aumentando la información recibida y su interlocución con los actores PESD. El papel del Parlamento sería mayor si la PESD se financiara con fondos comunitarios pero los Estados miembros tratan de evitarlo para no ampliar su capacidad de control. En esas condiciones las decisiones intergubernamentales han ido escapando al control del Parlamento Europeo, alegando que las competencias eran nacionales, y al control de los parlamentos nacionales, alegando que la legitimidad política era europea, con lo que la PESD llegó a su fin con un déficit de legitimidad democrática.

Tampoco fue fácil desarrollar una estructura orgánica en apoyo de la PESD partiendo desde cero. La Presidencia rotatoria francesa del año

2000 presentó una propuesta de estructura y procedimientos al Consejo Europeo de Niza (21) y desde entonces no ha cesado de reforzarse. Los avances han precisado la coordinación de todos los órganos intergubernamentales, Presidencias, Consejos de Exteriores, Secretaría General y Comités intergubernamentales en Bruselas. También las presidencias rotatorias, especialmente las de los países grandes han sido de particular importancia para impulsar la PESD aunque su impulso se amortiguó tras el fin de sus rotaciones y las rotaciones entraron en declive tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

En el nivel estratégico-político, la PESD contaba con el Consejo Europeo, el Consejo de Exteriores (CAGRE) a los que se fue añadiendo una reunión paralela e informal de los ministros de defensa, los embajadores del Comité de Representantes Permanentes y del Comité de Política y Seguridad. Este Comité (CPS o COPS) se creó en el Tratado de Niza para dotar al Consejo de embajadores permanentes que lo convirtieron en la bisagra (lynchpin) de la PESC-PESD y en el elemento principal en la estructura de la PESD (Duke, 2005; Grevi, 2009). Para realizar su labor y la de gestión las crisis internacionales, el CPS dispuso de varios órganos intergubernamentales de apoyo: el Comité Militar de la UE, el Grupo de consejeros de Relaciones Exteriores (Relex), el Comité para la Gestión Civil de Crisis (CIVCOM), el Grupo Político-Militar (PMG) (22) y otros grupos de Trabajo del Consejo (además del Grupo Nicolaidis para preparar sus trabajos).

En el nivel estratégico, la PESD fue articulando órganos de asesoramiento civil y militar para asesorar al Consejo y realizar el planeamiento anticipado y el de contingencia. Entre ellos no contó con un cuartel general operacional que le permitiera asegurar –y visualizar– su autonomía para planificar y conducir operaciones. Su reivindicación por Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo en 2003, en plena controversia entre atlantistas y europeístas debido a la intervención estadounidense en Irak,

(21) Informe 14056/2/00 del Coreper al Consejo, de 4 diciembre sobre la política de defensa y seguridad europea con sus correspondientes anexos sobre capacidades militares y civiles, estructuras militares y civiles de la gestión, los acuerdos con terceros, la absorción de las funciones de la UEO y la prevención de conflictos.

(22) Este grupo tenía la misión de interrelacionar los aspectos civiles y militares, entre el Civcom y el Comité Militar en apoyo del CPS pero sus funciones se ha ido difuminando con el tiempo, por lo que ha tratado de especializarse en la reforma del sector de la seguridad, en misiones como las de Guinea-Bissau y RD Congo, una función en la que compiten por falta de coordinación con la Comisión (Grevi, 2009:50).

acentuó las divergencias entre ambos. Sea cual fuera su necesidad y sus apoyos, la PESD llegó a su fin sin expectativas de contar con ese gran cuartel general permanente y propio militar (23). En contrapartida, la PESD creó procedimientos de gestión civil y militar propios, para dar juego a todos sus órganos dentro de un sistema bastante integrado desde los primeros diseños (doc,s. 11127/03 de 3 de julio y 13983/05 de 3 de noviembre) que se fueron modificando en la práctica aunque todavía se dedican más al planeamiento de contingencias para gestión de crisis –para reaccionar– que al del planeamiento anticipado que sirve para actuar más proactivamente.

El Alto Representante fue desarrollando una estructura con la que llegó a disponer de Representantes Especiales para las zonas de crisis, de un Estado Mayor de la UE (EUMS), de un centro de situación (Sit-Cen), de una Unidad de Política (PU), del Centro de Satélites y de una Unidad de Policía. Con ellos, dispuso de unos recursos de alerta temprana, así como de planeamiento estratégico, suficientes para elaborar los conceptos de gestión de crisis aunque inferiores a los que cuentan las estructuras similares de la OTAN o de varios Estados miembros. También dispuso de la DG E que se dedicó a diseñar la PESD mediante sus Direcciones DGE VIII para asuntos político-militares y DGE IX para la gestión civil de crisis. Con todo, el margen de autonomía del SGAR en la PESD fue inversamente proporcional al del CPS: tanto menor cuanto más militar era la naturaleza de la misión. Si, inicialmente el CPS definía el papel del SGAR en cada crisis y las Presidencias rotatorias presidían sus reuniones en su lugar, con el tiempo, el Alto Representante consiguió hacerse con la definición del concepto de gestión de crisis, relegando el liderazgo del CPS.

Haciendo de la necesidad corporativa virtud, el Alto Representante se esmeró en obtener capacidad de análisis y planeamiento para ganar méritos ante el Consejo aprovechando la falta de agilidad del CPS (24). Para

(23) Como se explicará más adelante en este capítulo, y con más detalle en los siguientes, la UE pudo disponer para sus operaciones militares más exigentes de los cuarteles generales operacionales de Francia (Artemis en 2003), Alemania (Eufor RDC en 2006), Grecia, Italia y el Reino Unido (Atalanta en 2009), así como los del Eurocuerpo, la Brigada franco-alemana o el de OTAN (Eufor Althea en 2005).

(24) La acumulación de funciones y el crecimiento en tan poco tiempo de la Secretaría General no se acompañó de los necesarios recursos de personal y materiales por lo que su crecimiento hizo depender a la Secretaría General de los funcionarios cedidos por los Estados miembros. No obstante, esa situación le permitió al SGAR y a sus ór-

compensar esa limitación, el SGAR se apoyó en la naturaleza civil-militar de las misiones adoptadas para desplazar progresivamente –por razones de eficacia y sinergia– el protagonismo militar de los Estados miembros y el protagonismo civil de la Comisión. Por ello, y para el planeamiento de los aspectos operacionales civiles y militares de las misiones –y dejar los estratégicos a la DGE, particularmente a la DG IX– se creó en 2007 una Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC) que permitió el planeamiento y ejecución de las misiones de naturaleza civil o mixtas a través de una célula civil-militar fuera de su Estado Mayor (EMUE) y apoyándose en el centro de operaciones (OpCen), un órgano de planeamiento y control de operaciones civiles-militares operativo desde 2007 para actuar cuando la UE no dispusiera de un cuartel general externo. Teniéndose que abrir paso entre las capacidades civiles de la Comisión y las militares de los Estados miembros, la PESD trató de sacar adelante su «nicho» de especialización en las operaciones de naturaleza civil-militar, para lo que el Consejo Europeo de diciembre de 2008 aprobó la creación de una Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis (CMPD) a nivel estratégico para integrar las capacidades de planeamiento civil y militar a ese nivel, un órgano que tendrá que desarrollar la PCSD.

Otro aspecto interesante del proceso de decisiones de la PESD fue el relacionado con el de su activación en caso de crisis. Gracias a él, la UE puede ahora desplegar misiones civiles, militares o civiles-militares según el tipo de conflicto. Cada misión dispone sobre el terreno de un Jefe Civil o Militar, con sus correspondientes órganos de apoyo, que supervisan los distintos componentes: seguridad, policía, Estado de derecho, administración y otros a la medida de cada crisis. Pero hasta llegar a completar ese despliegue es necesario contar con la organización y los procedimientos necesarios para hacerlo posible, otra contribución de la PESD a la proyección internacional de la UE.

La secuencia de activación del sistema de gestión de la UE para misiones PESD sería la siguiente en líneas generales. Los órganos de planeamiento avanzado: DG IX, EUMS, CPCC y el SitCen se encargan de llevar a cabo el planeamiento anticipado de las posibles intervenciones así como de realizar ejercicios para mejorar la capacidad de respuesta de la UE ante crisis potenciales. Cuando éstas aparecen, se aplican los planes disponibles (planeamiento anticipado) o se elaboran las va-

ganos ganar en influencia sobre los gobiernos aprovechando los contactos de esos mismos funcionarios con sus autoridades gubernamentales.

loraciones necesarias (planeamiento de contingencia) para asesorar al Alto Representante y al Consejo sobre el Concepto de Gestión de Crisis necesario. Si es necesario, se podrían enviar misiones exploratorias o equipos de respuesta civil para conocer mejor la situación. Toda la información recabada se dirige a los órganos encargados de elaborar el concepto de gestión de la crisis en cuestión: el CPS cuando se trata de una operación con una dimensión cuya naturaleza militar sea importante o al Alto Representante en los demás casos.

El CPS valora siempre el concepto de gestión de crisis y lo eleva a los embajadores del Comité de Representantes Permanentes (Coreper) para su modificación o aprobación por el Consejo. Este, a su vez, encarga al CPS que desarrolle las opciones estratégicas políticas, militares y civiles posibles para que el Consejo pueda aprobar, en su caso, una Acción Común con el mandato, objetivos y acuerdos de financiación de cada misión. Si la Acción Común incluye una opción militar estratégica, el Consejo especificará una cadena de mando y si se recurre o no a los medios y capacidades de la OTAN (25). De igual forma, cuando Acción Común incluye una acción civil, el Consejo especificará la cadena de mando y la estructura de la organización.

A continuación se tiene que aprobar el concepto de la operación (ConOps) en el que participan los responsables del Cuartel General Operacional, del CCPC, de la Secretaría General, del Comité Militar de la UE y del CivCom. Los jefes de las operaciones, con la colaboración de sus órganos de planeamiento, desarrollan los conceptos militar o civil de la operación, evaluando las opciones estratégicas civiles y militares propuestas y el concepto de gestión de crisis. Posteriormente presentan los borradores de los conceptos de operaciones al CPS, Coreper y Consejo.

Si estos aprueban el concepto, el Jefe de la Misión debe elaborar luego el plan de operaciones en colaboración con los responsables de las distintas componentes (dimensiones) de la misión. Tras la aprobación de los planes de operaciones se deben negociar los acuerdos sobre el estatus de fuerzas (Status of Forces Agreement, SOFA) y de misión (Status of Mission Agreement, SOMA) con los Gobiernos de los Estados donde se lleva a cabo la misión. Luego se inicia un proceso para coordinar las contribuciones, de generación de fuerzas en el ámbito militar, en el que cada Estado miembro conoce las necesidades y evalúa su contribución.

(25) Las relaciones entre la OTAN y la UE se analizan en otro capítulo de este texto.

Cuando las contribuciones no casan con las necesidades se deben renegociar las contribuciones o reducir los objetivos de las misiones para ajustar los objetivos a los recursos (análisis de riesgos).

Lo peculiar de la PESD mientras existió fue que la aplicación de las decisiones intergubernamentales dependía de los recursos de la Comisión y de los países miembros, con lo que a pesar de los acuerdos políticos adoptados, a la hora de poner en marcha operaciones PESD, se repetía de nuevo la negociación por cuestiones técnicas y presupuestarias. De esta forma, los Estados miembros de la UE cogieron el «vicio» de aceptar las decisiones sin sopesarlas debidamente porque siempre podían desvincular de sus compromisos denegando las contribuciones necesarias, con el consiguiente descrédito de la PESD. Con todo, hay que manifestar que los Estados miembros fueron ampliando poco a poco su contribución a las misiones PESD además de las contribuciones a otras misiones de Naciones Unidas. Por ejemplo, en 2009, los países de la UE desplegaron un total 70.000 soldados, de ellos 26.000 en Afganistán con ISAF y unos 8.000 cascos azules europeos en El Líbano. La cifra muestra un notable incremento desde la cifra de 17.000 de 2006, aunque como reconoce Korski (2009:2) pocos se empeñan en misiones de comba.

Para conseguir más recursos y para abrirse a la colaboración con terceros, especialmente a los aliados de la OTAN que no eran miembros de la UE, las misiones PESD se abrieron a la colaboración con terceros. Si algún Estado que no fuera de la UE deseaba participar en una misión PESD, se le daría entrada en el proceso de decisión después –y no antes– de que los Estados miembros de pleno derecho de la UE decidieran la intervención. A partir de ahí, los contribuyentes externos podían decidir en igualdad de condiciones con los Estados miembros sobre el día a día de las misiones. Esta práctica adoptada por la PESD recoge prácticas similares en otras organizaciones y permite ampliar la participación de terceros de forma flexible. La «asociación» incluye a otras organizaciones como las ya mencionadas de Naciones Unidas y OTAN y otras menos conocidas como las de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa y la Unión Africana. La colaboración de la UE con terceros en misiones sigue el patrón de progresividad descrito, progresando sobre las experiencias y no contrayendo obligaciones difíciles de asumir. La UE no pudo asumir con la PESD el modelo de organización «plataforma» sobre el que pudieran integrarse otros actores y prefirió participar en operaciones lideradas por otros complementando o supliendo sus necesidades con las capacidades propias.

LA EXPERIENCIA PRÁCTICA DE LA PESD: MISIONES Y RESULTADOS

A partir de 2003 y hasta 2010, la UE puso en marcha 22 misiones de las cuales 6 tenían naturaleza militar, 13 civil y 3 mixta (26) y en ellas empleó sus instrumentos civiles y militares, propios y de terceros. La UE ha desplegado fuerzas europeas en las misiones PESD de Artemis en Bunia, Congo, 2003; la de Concordia en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, 2003; la de Althea, Bosnia-Herzegovina en 2004 y Eufor en Tchad/República Centroafricana en 2008. Ha enviado observadores a Aceh, Indonesia, en 2005 y a Georgia, 2008. La UE también ha proporcionado asistencia técnica para el control de las fronteras en las misiones de EUBAM, Rafah, Palestina y en Moldavia en 2005; para reforzar el Estado de derecho en Eujust Themis en Georgia y Eujust Lex, Irak, también en 2005 o para supervisar elecciones mediante Eupol Khinsasa, en la RDC Congo en 2005.

Dentro de las misiones civiles de la UE, las de asistencia policial tienen una amplia demanda, tanto para preparar las policías de los países candidatos a ingreso en la UE (programas de la Comisión como Phare, Cards y Meda) como para facilitar la formación policial en escenarios complicados. Para estos, donde resulta difícil proporcionar asistencia o reforma en condiciones normales a actores civiles, la PESD puso en marcha las misiones de EUMP en Bosnia-Herzegovina en 2003; Eupol Próxima en 2003 seguida de Eupat en 2005 en la Antigua República Yugoslava de Macedonia; Eupol COPPS en Palestina en 2005; Eupol en Afganistán en 2007 y Eulex en Kosovo en 2008. También, y en competencia con las misiones de la Comisión, la PESD ha acometido misiones de reforma del sector de la seguridad con Eupol Khinsasa en la RDC Congo en 2005 o en EU SSR Guinea-Bissau en 2008.

Las misiones anteriores suponen un activo para la PESD y para la reivindicación de la UE como un actor global que, sin embargo, se sufragó con cargo a las contribuciones de los participantes. Estos han venido distribuyendo los costes de las operaciones militares mediante un sistema de reparto conocido como Atenea (Athena) y supervisado por un Comité Especial del mismo nombre que determina los gastos comunes de la operación, quedando los propios a cargo de los participantes y

(26) Para los detalles y análisis de las misiones, ver Lasheras y otros (2009:67 y ss.) y Grevi, Helly y Keohane (2009:159-402).

los administrativos a cargo de la Comisión (Decisión 2004/197/CFSP de febrero de 2004). Para las misiones civiles, la UE tiene un instrumento financiero de reacción rápida (Rapid Reaction Mechanism) que le permite poner en marcha misiones de prevención o de reconstrucción durante un plazo limitado de seis meses (Reglamento CE 381/2001). La PESD no pudo resolver el problema de los costes de las operaciones hasta 2004 cuando logro poner en marcha el mencionado mecanismo Athena para concertar el reparto de gastos, con lo que se hasta entonces se demoraba la puesta en marcha de las operaciones hasta que se acordaba, caso por caso, la forma de financiación. En todo caso, los gastos comunes cubiertos apenas llegan al 10% de los costes reales (Whitney, 2008:46) y se han vuelto más irrelevantes a medida que aumentaron los costes de las operaciones (27), con lo que la PESD no pudo solucionar un problema que sigue pendiente.

El proceso de decisiones descrito se estanca a la hora de contribuir con fuerzas. Las necesidades se calculan antes de poner en marcha las misiones pero no hay garantías de que se decida la intervención contando con los recursos adecuados. Como resultado, aparecen problemas de recursos en los procesos de generación de recursos, cuando los Gobiernos europeos tienen que respaldar sus compromisos políticos con recursos humanos y materiales. En ese momento, comienza un proceso complicado en el que los responsables, especialmente el Alto Representante, se ven ante el dilema de insistir en las peticiones capital por capital, contacto por contacto, o demorar el lanzamiento de la misión. Las dificultades no afectan sólo a las contribuciones civiles sino también, e incluso más, a las civiles que no se pueden movilizar directamente por sus gobiernos (caso de las dificultades para dotar a misiones en Afganistán o Kosovo de las plantillas policiales previstas) (28).

(27) El presupuesto PESD para 2009 era de 242 millones de euros, a distribuir entre procesos de paz, no proliferación y desarme, resolución de conflictos, emergencias, representantes especiales y misiones de policía. Este presupuesto representa, aproximadamente, el 3,5% del presupuesto de la UE para su acción global que para 2010 llega a 8.142 millones para cubrir los programas de asistencia a los países candidatos, la política europea de vecindad, la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria y otras que dejan pocos fondos disponibles para impulsar la PESD.

(28) Korski y Gowan (2009) han establecido una clasificación de los países de la UE en función de su actitud ante la contribución civil: los «profesionales»: Alemania, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Suecia y el Reino Unido; los «tenaces»: Austria, Bélgica, Francia, Irlanda y Rumanía; los «agnósticos»: Eslovaquia, Eslovenia, España,

Las misiones presentan un salto positivo en materia de cantidad con luces y sombras en sus resultados. La UE ha seleccionado las misiones de acuerdo con su necesidad de adquirir experiencia y con su capacidad para asumir responsabilidades (el número máximo de participantes ha sido de 7.000 participantes en la de Bosnia-Herzegovina y de 3.700 en la de Tchad-RCA en los momentos de máxima participación, siendo la de Kosovo la mayor operación civil en efectivos: 2.550). La valoración oficial de las misiones PESD ha sido bastante acrítica y se ha enfocado más a resaltar el número de misiones puestas en marcha –23 hasta finales de 2009 y 12 en vigor en ese año– que en analizar los resultados de las mismas porque la UE no ha tenido un buen sistema de evaluación de las misiones PESD (Whitney, 2008:49-50; Asseburg y Kempin, 2009:159) lo que ha dificultado la autocrítica y el aprendizaje.

Sin dejar de resaltar la trascendencia de las misiones para el desarrollo de la PESD, algo que no se discute y en el que todos los analistas están de acuerdo, sí que merece la pena valorar algunos resultados. Entre las críticas externas se encuentra la de su finalidad, ya que varias de las misiones realizadas han tenido como finalidad «mostrar la bandera» de la UE más que solucionar los problemas de fondo, tal y como Keohane y Valasek (2008:13) opinan de la de Eufor Congo en 2006. En otras, se han presentado como operaciones militares de importancia algunas que no han tenido la complejidad de las operaciones multinacionales –sólo las de Congo y Bosnia tuvieron ese carácter (RAND, 2008:233)– y en ambos casos apoyándose en misiones de Naciones Unidas y OTAN. Aunque la mayor parte de las críticas externas se refieren a los instrumentos militares, la valoración de los civiles empleados en gestión de crisis está creando muchas dudas sobre la pretendida «excelencia» civil de la UE debido a que los resultados de las intervenciones civiles coordinados por la PESD tampoco están a la altura de las expectativas (Korski, 2008, 2009 y Korski y Gowan, 2009). También se ha criticado la dificultad para coordinar las intervenciones PESD (Biscop, Howorth y Giegerich, 2009:11; Vasconcelos, 2009:10) una responsabilidad que en las misiones PESD corresponde al Consejo a diferencia de las misiones PESC donde la responsabilidad de preservar la coherencia se comparte entre el Consejo y la Comisión. La gestión de las misiones PESD ha sido también objeto de crítica porque a pesar de los progresos retóricos hacia una estructura especializada en la gestión militar bajo el enfoque integral,

Hungría, Polonia, Portugal, República Checa; y los «indiferentes»: Bulgaria, Chipre, Estonia, Grecia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Malta.

la gestión ha mantenido la diferenciación entre las diferentes cadenas de mando y culturas de seguridad de la UE.

En la valoración hay que tener en cuenta las condiciones de prueba y error en la que se realizaban estas misiones y si hay que reconocer que no son tan complicadas como las que realizaron otros, también hay que convenir que ninguna de esas misiones fue viable hasta que la PESD las hizo posibles. La PESD ha tenido éxito en su actuación preventiva en la Antigua República Yugoslava de Macedonia y ha diversificado la gama de misiones para adquirir experiencia, poniendo en marcha misiones innovadoras como la de control de la navegación marítima en torno al Cuerno de África (Eunavfor, Atalanta). También ha desarrollado, en el ámbito de la coordinación, mecanismos informales como el de la Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis (CMPD) en 2008 para diseñar mejor el concepto de gestión de crisis de una operación y el planeamiento de las opciones de respuesta civiles y militares sin tener que crear supraestructuras formales de coordinación o adoptando el enfoque integral en los nuevos órganos y procedimientos creados por el SGAR en la Secretaría General del Consejo. Finalmente, los recursos siempre son escasos en relación con las demandas y los resultados de la PESD siempre dependieron al final de los medios de los anteriores porque los europeos fueron muy escasos. Cuando los procesos de generación de fuerzas funcionaron bien, se pudo llevar a cabo misiones tan exigentes como las citadas de Concordia o Atalanta. Pero cuando los Estados no contribuyeron de acuerdo a lo esperado, entonces las misiones PESD no se pudieron ejecutar, tal y como ocurrió con Darfur o con la República Democrática del Congo; se demoraron dañando la credibilidad de la UE (se tardaron 6 meses en reunir 16 helicópteros y 10 aviones de transporte para Eufor Tchad) o se ejecutaron de forma deficiente como ocurrió en Kosovo y Afganistán, incumpliendo sus plazos y objetivos (Witney, 2008 y Korsky, 2008 enero).

EL LEGADO DE LA PESD

Tras 10 años de implantación, la UE ha decidido relevar a la PESD por una nueva política, ahora común, para hacer frente a los nuevos retos y oportunidades de la seguridad internacional como el actor global que quiere ser la UE. Tras esos 10 años, la UE dispone de múltiples instrumentos para actuar de forma flexible, adaptando sus instrumentos a las dimensiones de la crisis, puede reaccionar en menor tiempo que antes

o puede anticiparse mejor a los problemas. Esto convierte a la UE en un actor polivalente y capaz, idóneo para misiones multidimensionales y con autonomía para actuar dentro de los recursos limitados de la PESD. El sistema europeo de seguridad y defensa se está desarrollando y todavía precisará tiempo y experiencias para ser un actor a la altura que se espera de la UE pero ya cuenta con elementos orgánicos básicos, ha desarrollado procedimientos propios y ha puesto en marcha operaciones reales, lo que coloca a la UE en la senda de un verdadero actor global.

No se ha conseguido la autonomía pretendida en Saint Malo y lo conseguido no está todavía a la altura de quien ambiciona ser un actor global (Asseburg y Kempin, 2009:158; Pérez y Churruca, 2009:54) pero se han conseguido unos niveles de progreso que eran impensables entonces. Además, se ha desarrollado una estructura novedosa y compleja de gestión, más cerca de la gestión integral de lo que disponen los Estados miembros aunque todavía muy lejos de la fluidez con que éstos pueden consensuar articular decisiones y medios. Vista la inadecuación de los enfoques verticales de gestión, nacionales o multinacionales, la UE es más novedoso y ambicioso que otros, pero se ve afectado por la separación de pilares, de culturas y de recursos. La convergencia de pilares tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa debería facilitar la integración interpilares, una facilidad con la que no contó la PESD.

La PESD introdujo el enfoque integral para la gestión internacional de crisis (*comprehensive approach*) pero no lo llevó a cabo. La PCSD deberá ampliar y profundizar el nuevo modo de gestión pero también deberá mejorar la integración dentro de la constelación de órganos que se reparten las competencias de seguridad y defensa una vez suprimidas las barreras entre pilares mediante el enfoque interagencias (*whole-of-the-government-approach*). En materia de seguridad y defensa, la integración de ambos debe reemplazar a los mecanismos de coordinación que se utilizaban para asegurar la coherencia.

La PESD agotó sus posibilidades conceptuales en relación con la definición de seguridad y de defensa y con la diferenciación e interacción entre las políticas de exterior, seguridad y defensa. La presión para suprimir las barreras entre la seguridad interior y exterior será mayor con la PCSD que con la PESD, por lo que deberá esforzarse en acabar con la distinción artificial entre pilares, entre la seguridad y la defensa y comenzar a tomarse en serio la seguridad y la defensa territorial (*homeland security*) de la EU. La Estrategia Europea de Seguridad ha servido más

para comunicar la visión de la UE como actor global que para orientar el desarrollo de la PESD. La previsible revisión, actualización o interpretación de la Estrategia deberá ponerse en relación con una política de seguridad y defensa concreta, sea la de exterior, la de seguridad o la de defensa si desea convertirse en una estrategia y dejar de ser una visión, pero no podrá convertirse en una *–grand strategy–* que oriente e integre todas las políticas comunes.

Sobre la defensa parece difícil que se pueda progresar si no cambia ninguno de las circunstancias estructurales que bloquean la puerta abierta con el art. 42.7 del Tratado de Lisboa: la predilección por la OTAN, la neutralidad, el paso a una política común por unanimidad, la renuencia al uso de la fuerza y las capacidades imprescindibles. Como reiterara en muchas ocasiones el antiguo Alto Representante para la PESD, Javier Solana (2009), la UE no es una alianza militar aunque, en su defecto, la defensa europea podría progresar hacia algo parecido por la vía de la cooperación estructurada permanente, una oportunidad que no tuvo la PESD. En cualquier caso, difícilmente se podrá progresar por una u otra vía sin una convergencia de las culturas estratégicas nacionales (NIDS, 2007:6) y, cada vez, más de medios comunes.

El contexto estratégico donde actuará la UE en los próximos años también está cambiando rápidamente (29) y será mucho más inseguro que el que conoció la PESD (Keohane y Valasek, 2008:2-7). En unas condiciones de crisis económica severa, con problemas demográficos y sociales serios y el agravamiento de los problemas relacionados con la delincuencia transnacional, el terrorismo y el cambio climático, será difícil mantener el elevado nivel de esfuerzo exigido por la PESD en los primeros años. La nueva PCSD tendrá que afrontar las secuelas del conflicto de Georgia, la prolongación de la presencia en Bosnia-Herzegovina, el fracaso de la no proliferación, la seguridad energética, la inestabilidad en la periferia europea, los compromisos de la Política de Vecindad y la demanda de asistencia de terceros, entre muchos otros.

El lanzamiento de la PESD se hizo seleccionando las misiones y evitando costes indeseados para la UE y para los Estados miembros,

(29) Una valoración del contexto estratégico se encuentra en Nicole Gnesotto y Giovanni Grevi (eds.), *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025?* EUISS, 2006 y *An initial long-term vision for European Defence capability and capacity needs*, European Defence Agency, 3 de octubre de 2006.

pero pasados los 10 primeros años, los escenarios de intervención para 2020 y 2030 disponibles aumentan las posibilidades que se responsabilice a la UE de bajas, costes y fracasos, sin tener en cuenta las limitaciones de su puesta en marcha. Aunque la realidad no case con las previsiones, seguro que las próximas misiones de la PESD se realizarán bajo el escrutinio de los responsables políticos y sociales, exigiendo mecanismos e indicadores de evaluación más transparentes en los que el foco se pondrá en los resultados. Durante la PESD no se realizaron misiones donde se prodigara el uso de la fuerza para que no afectara negativamente a la percepción de las nuevas misiones de la UE, tal y como padecieron los Gobiernos que enviaron sus tropas a misiones de alto riesgo como Afganistán. Al igual que los Gobiernos europeos han implicado a sus parlamentos en el proceso de decisiones sobre misiones en el extranjero, deberían pensar si se puede mantener el déficit democrático que padeció la PESD. Mientras tanto, se podría aumentar la interacción de la PCSD con los parlamentos nacionales y el europeo *europaizando* las comisiones de defensa, para potenciar una mayor participación social como ha sugerido el Instituto de Estudios de Seguridad.

El desarrollo de la PESD soluciona algunos problemas relacionados con la falta de instrumentos, pero a medida que se ha ido contando con ellos, ha surgido el problema de usar o no las capacidades adquiridas y asumir nuevas responsabilidades. Cuando no se disponía de los instrumentos y organización, la UE no recibía demandas de intervención pero a medida que ha aumentado sus capacidades se le presentan nuevas responsabilidades y oportunidades. La demanda no sólo viene desde terceros como Naciones Unidas o la Unión Africana, sino de actores como la OTAN que antes se oponían al desarrollo de la PESD y ahora ven la oportunidad de compartir las cargas (D'Argenson: 2009).

La PCSD hereda compromisos adquiridos que se prolongan en el tiempo y consumen recursos necesarios para atender demandas emergentes y generan un estrés operacional en los contingentes y un desgaste en los Gobiernos. Las nuevas potencias no relevan a las tradicionales en sus compromisos y las tradicionales no transforman sus capacidades para poder hacerlo, por lo que el número de recursos disponibles seguirá marcando el límite a las posibilidades de actuación. En condiciones de mayor precariedad de recursos que la PESD, debido a la obsolescencia de los medios acumulados, al desgaste de los empleados y a la dificultad para adquirir nuevos recursos, la PCSD tendrá que racionalizar los

recursos, generar economías de escala, fijar prioridades (30) y establecer criterios de coste-beneficio. Algunas asignaturas pendientes de la PESD como la división del trabajo, la especialización funcional, la agrupación (pooling) de medios o la externalización deberán atenderse en el futuro por la PCSD si se quiere racionalizar las posibilidades del sector.

Una de las razones más esgrimidas para apoyar la *europaización* de la seguridad y la defensa es la constatación de que los actores individuales no son suficientes por sí mismos para afrontar los problemas de nuestro tiempo. Sin embargo, la UE deberá demostrar que puede hacerlo mejor que los Estados y para ello son imprescindibles los recursos colectivos. Los datos de la Agencia Europea de la Defensa muestran que el desfase entre los Estados miembros no para de crecer, por lo que sus estructuras de fuerzas (posture) y sus capacidades (transformación) se alejan de las necesidades del contexto estratégico que se avecina. Salvo que se establezcan criterios de convergencia (31) ya sea dentro de la nueva PCSD o de la Cooperación Estructurada Permanente.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (2008), *Europe's Role in Nation-Building*, RAND Corporation.

ARTEAGA, FÉLIX (2009), «La Estrategia Europa de Seguridad, cinco años después», *Análisis del Real Instituto Elcano ARI* n.º 15, enero y (1999), *La identidad europea de seguridad y defensa*, Biblioteca Nueva.

ARTEAGA, FÉLIX Y FOJÓN, ENRIQUE (2006), *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Instituto Gutiérrez Mellado, Madrid.

ASSEBURG, MURIEL Y KEMPIN, RONJA (2009), «The EU as an Strategic Actor in the Realm of Security and Defence?», *SWP Research Paper* n.º 14, Stiftung Wissenschaft und Politik, diciembre.

(30) Para hacerlo, el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (Vasconcelos, 2009) recomienda trabajar en diez prioridades, entre ellas las de continuar llevando a cabo misiones de gestión de crisis para facilitar su paso a la defensa común, reconocer que la seguridad humanitaria puede precisar el empleo de la fuerza, alcanzar sus objetivos de capacidades civiles y militares y unificar su mercado de la defensa.

(31) Whitney (2008:3) señala tres criterios de convergencia para participar en un núcleo reforzado: gastar más en defensa medido en porcentaje del PIB, tomarse la modernización en serio medido en inversión por soldado y estar preparado para usarlo medido en porcentaje de tropas desplegadas en el terreno.

- BISCOP, SVEN (2007), «The ABC of the EU Strategy», *Egmont Papers* n.º 16, octubre
- CAMERON FRASER Y BALFOUR ROSA (2006), «The European Neighbourhood as a conflict prevention tool», *Issue Paper* n.º 7, European Policy Center, EPC, junio.
- D'ARGENSON, PIERRE-HENRI (2009), «The Future of European Defence Policy», *Survival* vol. 51, n.º 5, Institute for International and Strategic Studies (IISS) octubre-noviembre.
- DOBBINS, JAMES (2008), «Europe's Role in Nation Building», *Survival* vol. 50, n.º 3, IISS, junio-julio.
- DUKE, SIMON (2005), «The Lynchpin COPS», *Working Paper* n.º 5, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- BARBÉ, ESTHER (2000), *La condición de actor (actorness) de la UE en Política Exterior*, Ariel, Barcelona.
- BUZAN, BARRY Y WAEVER OLE (2003), *Regions and Powers, the Structure of International Security*, Cambridge University Press.
- ERHART, HANS GEORGE (2002), «What Model for CFSP?», *Chaillot Papers* n.º 55, Instituto de Estudios de Seguridad (EUISS), París.
- FREEDMAN, LAWRENCE (2004), «Can the EU Develop an Effective Military Doctrine?», en Everts, Steven y otros, *A European Way of War*, Londres, Centre for European Reform (CER).
- GREVI, GIOVANNI; HELLY, DAMIEN Y KEOHANE ROBERT eds. (2009), *European Security and Defence: the First 10 years*, EUISS, París.
- GNESSOTO, NICOLE, ed. (2004), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, EUISS, París.
- GRANT, CHARLES Y VALASEK, TOMAS (2007), *Preparing for the Multipolar World: European Foreign and Security Policy in 2020*, Centre for European Reform.
- HEISBOURG, FRANÇOISE (2004), «The European Security Strategy is not a Security Strategy» en Everts, Steven y otros, *A European Way of War*, Londres, CER.
- KALDOR, MARY Y SALMIN, ANDREW (2006), «Military Force and European Strategy», *Survival* vol. 48, n.º 1, primavera.

- KEOHANE, DANIEL Y VALASEK, TOMAS (2008), «Willing and able? EU defence in 2020», CER.
- KORSKI DANIEL (2009), «Shaping Europe's Afghan Surge» y (2008), «Europe's Forgotten War», ECFR, enero.
- KORSKI, DANIEL Y GOWAN, RICHARD (2009), *Can the EU Rebuild Failing States? A review of Europe's Civilian Capacities*, ECFR, octubre.
- LASHERAS, BORJA y otros (2009), «A Future for the European and Security Defence», *Documento de Trabajo*, Fundación Alternativas, marzo.
- MILIBAND, DAVID (2008), «Europe 2030: model power not superpower» en www.labour.org.uk
- MANNERS, IAN (2002), «Normative Power Europe: A Contradiction in Terminis», *Journal of Common Market Studies* vol 40, n.º 2, junio.
- MISSIROLI, ANTONIO (2008), «Revisiting the EES beyond 2008», *Policy Brief*, European Policy Center, abril.
- NAVARRO, ENRIQUE (2009), «El mercado de la defensa y de la seguridad ante el reto de la transformación de los asuntos militares», *Documento de Trabajo* N.º 47, Real Instituto Elcano, septiembre.
- NIDS, Norwegian Institute for Defence Studies (2007), *The End and Means of a Militarised European Union*.
- PÉREZ DE LAS HERAS, BEATRIZ Y CHURRUCA MUGURUZA, CRISTINA (2009), «Las capacidades civiles y militares de la UE», *Documento de Trabajo* n.º41, Fundación Alternativas
- SMITH, KAREN (2005), «Still civilian power EU?», *Working Paper n.º 1*, European Foreign Policy Unit
- SOLANA, JAVIER (2009), conferencia de 28 de julio en el Instituto Sueco de Asuntos Internacionales; (2008), conferencia del 7 de noviembre en el Real Instituto Elcano y (2003), «Multilateralismo eficaz: una estrategia para la UE», *Política Exterior* n.º 95, septiembre-octubre
- SJOSTED, C. (1972), «The External Role of the European Community», Saxon House, Farnbough.
- TOCCI, NATHALIE (2008), «The EU as a Normative Foreign Policy Actor», *Working Document* n.º 281, enero

VASCONCELOS, ÁLVARO (ed.) (2008), *Partnership for Effective Multilateralism*, EUISS, París.

VOGLER C. Y BRETHERTON C. (1999), *The EU as a Global Actor*, Routledge, Londres.

WITNEY, NICK (2008), *Re-Energizing Europe's Security and Defence Policy*, European Council on Foreign Relations.