



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

145

LA POLÍTICA EUROPEA
DE SEGURIDAD Y DEFENSA
(PESD) TRAS LA ENTRADA
EN VIGOR DEL TRATADO
DE LISBOA

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS



MINISTERIO DE DEFENSA

**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

145

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**LA POLÍTICA EUROPEA
DE SEGURIDAD Y DEFENSA
(PESD) TRAS LA ENTRADA
EN VIGOR DEL TRATADO
DE LISBOA**

Marzo 2010

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-10-090-7 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-570-3

Depósito Legal: M-14593-2010

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 1.200 ejemplares

Fecha de edición: marzo, 2010

NIPO: 076-10-091-2 (edición en línea)



DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Grupo de Trabajo número 5/09

**LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD
Y DEFENSA (PESD) TRAS LA ENTRADA EN VIGOR
DEL TRATADO DE LISBOA**

Las ideas contenidas en este trabajo, son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Por Enrique Mora Benavente

Capítulo I

LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Por Félix Arteaga Martín

Capítulo II

LOS NUEVOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Por María de la O Urrea Corres

Capítulo III

LAS CAPACIDADES CIVILES

Por Leonardo Sánchez Peláez

Capítulo IV

LAS CAPACIDADES MILITARES

Por José Enrique de Ayala Marín

Capítulo V

LAS RELACIONES TRASATLÁNTICAS

Por Jordi Marsal Muntala

Capítulo VI

LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-RUSIA, LA «ASOCIACIÓN ORIENTAL», EL FUTURO DE LA OSCE, Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD)

Por Francisco José Ruiz González

RECOMENDACIONES

Por Enrique Mora Benavente

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

ENRIQUE MORA BENAVENTE

LA UNIÓN EUROPEA, ¿UN ACTOR GLOBAL?

Durante los últimos meses del año 2009, bajo Presidencia sueca, los Estados miembros de la Unión Europea debatieron, de forma particularmente intensa, un asunto que, en el orden del día de las reuniones aparecía bajo el epígrafe «Europa como actor global». Los debates tuvieron lugar tanto en reuniones ministeriales informales como en otros encuentros de carácter más técnico. No tuvo ninguna transcendencia pública ya que se trataba de una pura reflexión interna de carácter más presupuestario que político. La discusión partía de una serie de hipótesis de base, que se entendían aceptadas por todos los países, y trataba de responder a un conjunto de preguntas. Quiero incidir en la primera parte, en los supuestos de base compartidos.

Es importante tener presente que el objeto último del ejercicio era una reflexión sobre la asignación presupuestaria de la Unión Europea a la acción exterior. Las perspectivas financieras se aprueban para períodos de seis años por lo que no es difícil encontrar faltas de adecuación entre lo previsto y las necesidades que van surgiendo. Si algo caracteriza el mundo tras la caída del muro de Berlín es la rapidez en los cambios, una aceleración que se compeadece mal con un sistema presupuestario tan enormemente lento y complejo con el comunitario. El debate propuesto por la Presidencia tenía así el objetivo de tratar de identificar cambios necesarios en las líneas de gasto que se tradujesen en una acción más eficaz de la Unión en el exterior. Pocos debates puede haber más ceñidos a la realidad que el que trata de ingresos y gastos. No es el escenario para grandes declaraciones de intenciones o principios filosóficos. Es por ello que lo traigo a colación en esta introducción. Nos puede ser

muy útil para centrar la Política a la que se consagra este Cuaderno de Estrategia.

En lo que a los supuestos de base compartidos se refiere, y para comenzar, el título mismo. Se partía de una afirmación aparentemente indiscutible: la Unión Europea, como tal, es un actor en las relaciones internacionales. Y no sólo eso, tiene además un alcance global. Su protagonismo e influencia no se limitan a su región geográfica entendida en sentido amplio, sino que llegan al último rincón del planeta. No hace tanto tiempo que una afirmación de este tipo hubiera levantado no ya alguna ceja inquisitiva, sino una lluvia de protestas, refutaciones y enmiendas a la totalidad. Y sigue levantando algunas, pero como veremos y varios de los autores en este Cuaderno desarrollan en más detalle, es un problema más de terminología y de ideas preconcebidas que de fondo.

Un segundo punto de partida en el ejercicio lanzado por la Presidencia era un conjunto de razones, de nuevo no consideradas objeto de controversia, por las que la Unión debería esforzarse en ser más eficaz como actor global. Merece la pena enumerar algunas de estas razones y reflexionar un poco sobre ellas posteriormente. Un aviso previo, antes de su lectura: están redactadas por una Presidencia que en ningún momento ha ocultado su visión «pragmática» de la construcción europea, lejos de cualquier veleidad «federalista».

Los intereses de los Estados miembros –económicos, ecológicos, de seguridad– nunca han estado tan estrechamente ligados a los del resto del mundo como ahora, y esta tendencia no hará sino reforzarse. Tenemos por ello que maximizar la habilidad de la UE de, por una parte, ejercer influencia a escala genuinamente global y por otra, multiplicar los intereses individuales de los Estados miembros. Todos debemos explorar el pertenecer a un bloque regional grande y capaz.

La UE está sólidamente situada para contribuir al desarrollo de la paz y la seguridad internacionales, teniendo a su disposición para ello una variedad única de instrumentos de actuación. La Unión es a menudo percibida como un intermediario eficaz con la posibilidad de jugar un papel creíble y constructivo en situaciones de inestabilidad y conflicto.

Nuestro objetivo debería ser el establecimiento de un sistema internacional eficaz con Naciones Unidas en su vértice. Una UE más eficaz puede convertirse en un socio creíble y útil de NN.UU. y de otras organizaciones multilaterales.

En un mundo de amenazas y retos complejos, la seguridad interior y la seguridad exterior están cada vez más interrelacionadas. Los esfuerzos en el exterior tienen un impacto importante y de largo alcance en la seguridad interior. Junto a ello, las políticas comunitarias y las decisiones que se tomen en el primer y tercer pilar están teniendo cada vez más influencia en los intereses de política exterior de los Estados miembros. Por ejemplo, la política europea en materia de cambio climático será factor determinante en la relación con China mientras que las políticas de inmigración tienen un fuerte impacto en el norte de África y la región del Sahel.

A estas reflexiones se añadían otras, de carácter más específico y por ello de menos relevancia en lo que aquí se pretende subrayar: la idea de que todos los Estados miembros de la Unión Europea consideran hoy, sin la menor reserva de principio, que la Unión es un actor internacional distinto y diferente de los veintisiete actores que la componen.

Ahora bien, que todos los Estados miembros consideren a la Unión un actor por sí mismo no quiere decir que tengan un concepto idéntico de lo que eso significa. Muy al contrario, hay varios conceptos distintos, quizá no veintisiete, pero sí unos cuantos diversos que conviven en el seno de la Unión

Los elementos para el debate transcritos antes nos dan una idea bastante aproximada de uno de esos conceptos, en este caso el de la Presidencia sueca, autora del documento de reflexión. Fíjense en el primer elemento. El punto de partida es el Estado, no la Unión. El objeto de preocupación es el interés nacional –ya sea en su vertiente económica, ecológica o de seguridad– no un hipotético interés común. A partir de esta premisa se llega a la conclusión de que la Unión nos puede ser útil para maximizar nuestra capacidad individual de influencia. Y la última frase ya revela de forma descarnada la idea subyacente: «Todos debemos *explotar* el pertenecer a un bloque regional grande y capaz» (la cursiva es mía). Pocas veces verán una expresión más sucinta, y a la vez más precisa, del concepto utilitarista de la construcción europea.

El cuarto elemento abunda en esta aproximación. De nuevo el objeto central de preocupación es la seguridad del Estado individualmente considerado. En este caso, un concepto amplio de seguridad que incluye no sólo las amenazas exteriores tradicionales sino también el reflejo de aquéllas en la seguridad interior. Y de nuevo la reflexión sobre la influencia de la actuación de la Unión en esa seguridad, en este caso de forma

indirecta. Es una reflexión que no deja de ser peculiar: la Unión actúa en políticas de su competencia (primer y, en menor medida, tercer pilar) y esa actuación suscita reacciones internacionales, de terceros Estados u organizaciones internacionales, que pueden afectar mi seguridad como Estado Miembro. De nuevo la aproximación es radicalmente localista, y desde ese punto de vista, desde una perspectiva sin fisuras del interés nacional, *se llega a la conclusión de que la Unión debe actuar como tal.*

Los otros dos elementos muestran la concepción más extendida de los objetivos que debe perseguir la acción de la Unión en el mundo: trabajar por la paz y la seguridad internacionales. Eso está muy bien, por supuesto. Lo que ya no parece tan razonable es que sólo sea eso. Esta concepción, a pesar de su evidente altruismo y elevada perspectiva de miras, no deja de ser profundamente reduccionista. Hay algo que no encaja si el único objetivo estratégico de la Unión es el mismo que el de muchas Organizaciones No Gubernamentales. Pero es cierto que para muchos, esto resulta un lugar común más allá de toda duda. Es muy revelador que aparezca en el documento que estamos examinando, a fin de cuentas un documento interno, pensado para alimentar un debate, no para consumo público.

Podemos extraer al menos tres conclusiones de estos elementos discutidos:

- a) En primer lugar, que incluso la visión más limitativa del proyecto europeo considera que la Unión, como tal, es un actor internacional.
- b) En segundo lugar, que tiene unos objetivos que cumplir y unos intereses que defender. Para el caso que nos ocupa es irrelevante que esos objetivos sean definidos en términos no muy prácticos; o que los intereses se identifiquen con los de una parte limitada del conjunto. El hecho es que la percepción de que esos objetivos e intereses existen ha calado ya e irá madurando y adoptando diversas formas con el tiempo.
- c) La tercera consecuencia es una inducción lógica: quien dice que un actor tiene objetivos e intereses está presuponiendo que tiene una política para realizar ambos. La política puede estar más o menos desarrollada, puede ser más o menos coincidente con lo que hemos pensado tradicionalmente que esa política debe ser, pero el hecho está ahí.

Centrándonos ahora en esta tercera consecuencia, hay que decir que la Unión Europea como casi siempre es especial y no tiene una sola

política para relacionarse con el mundo, tiene varias. Sin ánimo de ser exhaustivos pueden citarse políticas como la comercial, la de ayuda al desarrollo, la de vecindad, o la Política Exterior y de Seguridad Común. Puede argumentarse que también un Estado cualquiera, al menos uno de los de cierta entidad, reúne todas estas políticas en su arsenal exterior. Sin duda, pero en un Estado todas ellas obedecen a una sola autoridad, la del Gobierno de ese país, que define la estrategia general, y es razonable pensar que tienen un objetivo común. No es ese el caso de la Unión. Las diferentes políticas se conciben y ejecutan por instituciones diferentes y no necesariamente respondiendo a una estrategia única.

Este hecho, fruto de la peculiar evolución institucional histórica de la Unión, es sin duda su mayor debilidad a la hora de enfrentarse a un mundo cada vez más complejo, y que cada vez entiende y soporta menos la «originalidad» institucional de Bruselas. El Tratado de Lisboa ha abordado sólo de manera parcial ese problema.

EL PORQUÉ DE LA PESD

La más reciente de estas políticas es la Política Europea de Seguridad y Defensa, la PESD. Su historia y evolución se trata de forma detallada en diferentes capítulos de este Cuaderno. En esencia, es un instrumento auxiliar de la PESC, la Política Exterior y de Seguridad Común. No se dejen engañar por los nombres: ni la PESC es una política exterior, ni la PESD es una política de defensa. Pero ello no es obstáculo para que sean dos logros mayúsculos de la construcción europea. Ahora bien, dos logros muy recientes y por tanto todavía en proceso de desarrollo y maduración.

Las razones por las que la política exterior y, con mayor motivo, la de seguridad y defensa, estuvieron ausentes en los inicios de las entonces Comunidades Europeas han sido estudiadas y detalladas con rigor. En la abundante bibliografía aportada por los diversos contribuyentes a este Cuaderno encontrarán cumplida referencia a ese proceso.

Más controvertidas son las diversas razones aducidas para explicar porqué, en un momento determinado de la construcción europea, y no antes, surgió la necesidad de empezar a dotarse de los rudimentos de una política exterior. En este Cuaderno esas razones se analizan desde diversos puntos de vista. Pero lo que sí quiero subrayar desde el principio es la lógica radical que tiene incorporar estas políticas al proceso europeo, y que se despliega de formas variadas.

En primera instancia, responde a la lógica política primigenia de la que nació el proyecto: la reconciliación entre Alemania y Francia. Si poner en común carbón y acero podía desencadenar un proceso que alejara cada vez más el fantasma de una nueva guerra, compartir definiciones e instrumentos de política exterior y de seguridad era una consecuencia casi evidente. No es de extrañar que la cooperación franco-alemana en estas materias fuera precursora de la PESC y de su antecedente, la llamada Cooperación Política Europea (CPE). De hecho, los primeros esquemas de la CPE copian en gran medida los acuerdos bilaterales entre París y (entonces) Bonn para establecer un mecanismo de consultas en política exterior. Nadie piensa ahora en una guerra intra-europea. Es una perspectiva casi inconcebible. Pero no olvidemos que es así gracias en parte a este pasado.

En segundo lugar, la lógica utilitarista, de la que antes hemos tenido una buena muestra. Aquí el razonamiento es muy simple: tiene sentido dotar a la Unión de una política exterior y de seguridad por la sencilla razón de que veintisiete Estados tienen más fuerza actuando juntos que por separado. Obviamente, este razonamiento se aplica a cualquier unión, aunque sea ad hoc, a cualquier coalición de voluntarios. Pero ni el más radical utilitarista justificaría así la acción exterior de la UE. En este caso, actuar juntos se basa no sólo en intereses coincidentes (coalición de voluntarios), no sólo en principios y valores compartidos (alianzas estables). La Unión toma como punto de partida la puesta en común de partes sustanciales de la propia soberanía, y en ese caso el resultado es realmente notable. El total es más que la suma de las partes, y además es algo cualitativamente distinto. Y es así, con particular claridad cuando se trata de operaciones de gestión de crisis, cuando se trata de la PESC.

Y en tercer lugar, la lógica política: veintisiete Estados actúan conjuntamente, bajo una autoridad única y difuminando su identidad nacional en una colectiva, no ya porque les interesa maximizar el resultado, sino porque definen su interés, precisamente, como actuar juntos. En la frase «Nosotros, europeos, lanzamos una operación en...., porque tenemos un interés de seguridad en que la situación en ese país se estabilice» el sujeto tiene una importancia política clave. El primer objetivo político en una operación PESC queda cumplido en el mismo momento en el que la operación se despliega. El primer logro de cada operación PESC es construir Europa.

Estas tres lógicas han actuado, en mayor o menor medida, alternándose según los momentos y las necesidades de los Estados miembros, desde el principio de la PESC.

Pero no podemos olvidar que esta política es muy reciente. Desde una perspectiva histórica apenas está en sus comienzos. Nada de lo que en este Cuaderno se trata era concebible en el mundo bipolar de la confrontación Este-Oeste. Hasta la desaparición de la Unión Soviética no podía haber lugar en Europa para ninguna organización de seguridad que no fuera la OTAN y los conflictos locales no dejaban de ser, en gran medida, enfrentamientos por delegación entre los dos bloques. Es el paso a un nuevo sistema internacional el que permite a la Unión Europea desarrollar su propia política de seguridad. La posibilidad se va concretando cuando la guerra en Bosnia muestra de forma clara y dramática que los intereses de seguridad de los Estados Unidos ya no tienen por qué coincidir en cada momento y teatro con los de los países europeos. La frase del Secretario de Estado James Baker (uno de los más brillantes sin duda de las últimas décadas) «Los Estados Unidos no tienen ningún perro en esa pelea» plasmó el inicial desinterés norteamericano. La puerta se abrió así para un nuevo actor en el campo de la seguridad. Francia y el Reino Unido la cruzan en Saint Malo en diciembre de 1998.

Aunque formalmente la PESD se inicia con el nombramiento de Javier Solana como Alto Representante para la PESC en noviembre de 1999, no echará a andar en la práctica hasta que el Sr. Solana cierre la negociación de los llamados Acuerdos Berlín Plus, por los que la incipiente política de seguridad de la Unión tendría acceso a los medios y capacidades del OTAN para desarrollar sus operaciones. Esto no sucederá hasta el 16 de diciembre del 2002, en el Consejo Europeo de Copenhague. Estamos por tanto hablando de una política que, a todos los efectos, tiene poco más de siete años de vida.

Y no puede dejar de llamar la atención que en tan corto espacio de tiempo se hayan hecho tantas cosas:

- a) Veintitrés operaciones militares, civiles y cívico-militares en tres continentes.
- b) Construcción desde cero de todo el aparato institucional y administrativo para la preparación, lanzamiento, gestión y seguimiento de las operaciones.
- c) Desarrollo de doctrinas y procedimientos.
- d) Entrenamiento y preparación de los integrantes de las misiones.

Y todo esto, de forma casi simultánea, en un continuo proceso de prueba y error, de creación y recreación de métodos de trabajo y actuación. La PESD ha sido, y sigue siendo, una construcción en marcha.

¿Cuál ha sido el secreto del éxito? Como en toda empresa humana, las personas. Desde este Cuaderno queremos rendirles el homenaje debido, y en particular a Javier Solana, primer Alto Representante, cuyo liderazgo ha sido determinante y auténtico motor de la PESC y la PESD. Pero de nada sirve la competencia, la dedicación y la entrega si no van acompañadas del contexto que permita poner a trabajar esas cualidades. Ese contexto ha venido definido por dos elementos fundamentales:

- a) La desaparición del mundo bipolar dio lugar a un escenario internacional más complejo en el que numerosos conflictos latentes, de origen, justificación y lógica locales estallan o degeneran en situaciones de crisis. La Unión Europea se erige como un actor percibido de forma positiva y son, en la mayoría de los casos, los protagonistas del conflicto o terceros Estados los que acuden a la Unión para que intervenga. La «demanda de UE» no deja de crecer desde los Acuerdos de Ohrid en la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Primero en el resto de los Balcanes, luego en África y después de forma imparable en el Cáucaso, Oriente Medio, Asia.
- b) La Unión diseña una combinación innovadora de instrumentos diversos, de carácter civil y militar, que permiten abordar las crisis de forma global. Es la misma institución la que está presente desde la «seguridad dura» de los primeros momentos de la intervención para estabilizar la situación hasta el diseño y ejecución de los programas de reconstrucción del aparato administrativo, económico y de estructuración de la sociedad civil. Mucho antes de la guerra de Irak la Unión ya sabía que «no hay solución exclusivamente militar» a un conflicto.

Este segundo elemento ha sido quizá el definitorio de la PESD y el que ha dado a esta política una identidad propia. La «aproximación civil» propugnada por la Unión ha creado escuela aunque con resultado diverso. Baste recordar el intento norteamericano bajo Administración Bush, con la creación de un departamento para actividades civiles, cuantiosamente dotado y al que se situó a uno de los diplomáticos norteamericanos más capaces, Carlos Pascual, hoy Embajador de los EEUU en México. El Sr. Pascual tuvo que dimitir apenas al año de su nombramiento ante la incomprensión generalizada, en particular en el Pentágono, aunque también entre la comunidad de inteligencia norteamericana e incluso en su propia casa el Departamento de Estado.

La Unión Europea, como tantas veces sucede en todo tipo de organizaciones tenía, sin ser consciente de ello, lo que podríamos denominar

una cultura corporativa arraigada en un campo similar a la gestión civil de crisis. Ello venía tras muchos años y cuantiosos recursos dedicados a la ayuda al desarrollo en el sentido más amplio posible del término. Los militares profesionales que empiezan a llegar a Bruselas a principios del 2000 para crear el Estado Mayor de la Unión aportan una visión y experiencia completamente distintas pero que pronto se revelan como complementarias. No hubo un plan preconcebido, una estrategia clarividente para convertir a la Unión en precursora de la gestión integral, cívico-militar. Pero cuando empezó a suceder sí se pusieron todos los instrumentos organizativos posibles para que cristalizara y se hiciera realidad.

DE LA PESD A LA PCSD

El Tratado de Lisboa introduce cambios sustanciales tanto en la PESC como en la nueva Política Común de Seguridad y Defensa, la PCSD. El más relevante es sin duda la profunda reordenación institucional que supone unir en una sola persona tres competencias antes repartidas en sendas instancias. El Alto Representante dirigirá a partir de ahora la PESC y la PCSD y lo hará contando con los medios de la Comisión (institución de la que es Vice-Presidente) y la oportunidad de influencia política en la toma de decisiones que le otorga su papel de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. Por primera vez desde su fundación, la Unión está en disposición de definir y ejecutar una auténtica política exterior.

Quien piense que se otorga una importancia desmesurada a lo que pueden parecer aspectos formales se equivoca. Durante diez años, la política exterior y de seguridad ha tenido que hacerse con una Comisión indiferente, cuando no abiertamente hostil. Ha tenido que hacerse a veces por encima de los intereses particulares, cortoplacistas, de Presidencias que no querían ver más allá de sus seis meses de ejercicio. Toda generalización es injusta y es por ello obligado mencionar el papel a veces positivo de muchos Estados miembros que desde la presidencia del Consejo han intentado hacer avanzar intereses europeos; o de miembros de la Comisión que han tenido la visión (y el coraje político) de romper la visión estrecha que hace coincidir los intereses europeos con los de una institución.

En España, por exceso de buena fe en la mayoría de los casos, se confunde comunitario con europeísta e intergubernamental con lo contrario. Craso error en algunos aspectos de la construcción europea. En

particular en el que nos ocupa. Se dice que el talón de Aquiles de nuestro mundo globalizado es que los problemas son globales y la legitimidad –y los medios– sigue siendo local. Esa contradicción sigue latente en la Unión, en particular en aquellas políticas que caen de lleno en la soberanía tradicional.

Más allá de un cambio institucional profundo, el Tratado de Lisboa introduce innovaciones importantes en materia PESD al tiempo que da naturaleza jurídica y legitimidad de derecho primario a prácticas que se han venido haciendo a lo largo de estos últimos siete años fruto de la necesidad. Como se ha señalado antes, la PESC y sobre todo la PESD se han definido día a día, en contacto con la realidad más inmediata, a la que había que dar a veces soluciones y respuesta improvisadas. Lisboa da carta de naturaleza a algunas de estas prácticas. Junto a ello, introduce dos compromisos jurídicos que traducen una elemental solidaridad de socios en la Unión: ante una agresión de un tercer Estado y ante un acto terrorista.

El prestigioso investigador, D. Félix Arteaga nos da una visión general, crítica y lúcida, del desarrollo de la PESD y nos introduce en los posibles claroscuros de la nueva Política Común. Al analizar porqué la PESD no ha alcanzado los niveles de autonomía que se pretendieron en el histórico acuerdo de St. Malo mientras que ha conseguido un nivel de desarrollo impensable entonces, el Sr. Arteaga nos está llevando al centro de una de las contradicciones latentes durante estos años. Los frenos políticos e institucionales, cuando no ideológicos, que se ponían día a día a que la PESC y la PESD alcanzaran su plenitud, tenían un reflejo contradictorio en el dinamismo con que se podían organizar y lanzar nuevas misiones. A veces ha sido difícil de entender o explicar. Algunos Estados Miembros, la Comisión o el Parlamento Europeo rechazaban cualquier pretensión de política exterior real, no digamos de defensa claro, mientras se felicitaban (a posteriori) de que la Unión hubiese desplegado 3.500 efectivos en medio del desierto chadiano para una operación de alto riesgo y con potenciales implicaciones de alcance en uno de los conflictos más complejos de África, el de Sudán. El Parlamento «animaba a actuaciones concretas» mientras dotaba a la PESC de un presupuesto inferior al gasto de mantenimiento del Justus Lipsius, el edificio que alberga al Consejo.

¿Cambiará esto con Lisboa? Félix Arteaga no parece muy convencido y apunta al menos dos razones para la reflexión. En materia de defensa,

resultará difícil que desaparezcan «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.». Pero más allá, como telón de fondo de todo el proceso, «el contexto estratégico donde actuará la UE en los próximos años también está cambiando rápidamente y será mucho más inseguro». Así, factores como la crisis económica de la que todavía desconocemos sus efectos a medio y largo plazo en los presupuestos de los países europeos, los problemas demográficos y sociales, apuntan incógnitas de peso para que la PCSD pueda producir lo que muchos esperamos de ella.

Hay finalmente un apunte en el texto del Sr. Arteaga que habrá que seguir en el futuro. Señala el autor que: «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 UE.» Abordar de forma coherente este continuum entre seguridad interior y exterior no está todavía en la agenda de la Unión. Un toque de atención importante.

La perspectiva política y analítica se torna densamente jurídica en el texto de la Profesora Mariola Urrea Corres, que nos introduce con rigor y detalle en los instrumentos que el Tratado de Lisboa incorpora a la nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Partiendo de una reflexión sobre el sistema institucional y de adopción de decisiones de la PCSD, la Profesora Urrea expone lo que considera «la auténtica apuesta» del nuevo Tratado: el recurso a técnicas de integración diferenciada. Por una parte, las cooperaciones reforzadas, en las que Lisboa (como antes ya hiciera el malogrado Tratado Constitucional) permite a los Estados miembros avanzar por esa vía en el campo de la PESD. Por otra, y mejor definida, la cooperación estructurada permanente, en la que la clave está en que no basta con querer, sino también es necesario poder. La Profesora Urrea es, con razones que expone con claridad, pesimista sobre la viabilidad del mecanismo de integración diferenciada en el ámbito de la PCSD, más por razón de cómo se ha regulado que por la posibilidad teórica y jurídica de que sean llevadas a cabo.

La reflexión final que la Profesora Urrea nos ofrece debe ser leída con atención porque resume a la perfección la ambivalencia, los sentimientos

encontrados en los que se debate cualquier observador interesado, no digamos ya apasionado, por el futuro de la política de seguridad de la Unión. El Tratado en un paso adelante en tanto en cuanto da a los Estados interesados los instrumentos necesarios para profundizar en esta política. Junto a ello, resuelve el siempre complejo problema de equilibrio de proporcionar la necesaria inclusión que dota de coherencia a la política de seguridad y la posibilidad al mismo tiempo de cierta discrecionalidad para los que quieran ir más allá. Sin embargo, un atento estudio del Tratado no deja de generar dudas sobre la eficacia de algunos instrumentos para obtener lo anterior. En como se resuelva esa carencia residirá, en gran medida, el éxito del Tratado.

La Política Común de Seguridad y Defensa es, como toda política, cuestión de medios. En este caso, los medios tienen dos vertientes: capacidades y relaciones. En materia de capacidades, como no puede ser de otra forma siguiendo el modelo universal de gestión de conflictos ya tratado, tan importantes son las civiles como las militares y por ello cada una tiene un tratamiento específico en este Cuaderno.

De las capacidades civiles se ocupa el Teniente Coronel de la Guardia Civil, D. Leonardo Sánchez, en un texto en el que junto a una información abundante y precisa sobre el estado de la cuestión, encontrarán la «perspectiva bruselense» de un autor acostumbrado al día a día de la negociación y el seguimiento de las operaciones civiles de la PESD. Dicho de la forma más sucinta posible, el dictamen del Teniente Coronel Sánchez es claro: la dimensión civil de la PESD ha alcanzado logros evidentes pero le queda un largo, muy largo camino por recorrer para alcanzar su madurez operativa.

En el texto encontrarán un extenso argumentarlo para sostener esta afirmación. La PESD civil muestra, como pocas dimensiones de la Unión, esa eterna contradicción del proyecto europeo entre intenciones, objetivos declarados y compromisos reales. Los últimos son siempre, de forma endémica en el caso que nos ocupa, inferiores a las expectativas. La PESD se utiliza como fácil vivero de retórica. Es políticamente muy agradecido porque se trata de transmitir «voluntad de acción» sobre conflictos que, en numerosas ocasiones, suscitan esa mezcla de repulsa y compasión en nuestras opiniones públicas que constituyen el mejor caldo de cultivo para el verbo fácil.

Se promete, pero cuando llega la hora de la verdad de aportar las capacidades necesarias para una acción coherente, a la altura de lo anun-

ciado, la realidad tiene poco que ver con lo prometido. El autor desgrana cómo esa situación se repite no sólo en la aportación del personal necesario, sino en materia de equipamiento y medios materiales. La misión de formación de policía en Afganistán ha sido, hasta el momento, el caso más clamoroso de falta de adecuación entre promesas y realidades. Es discutible que la Unión Europea deba tener algún papel en Afganistán, más allá del de donante bilateral, pero si se da el paso, políticamente discutible, de enviar una misión de policía, entonces hay que estar a la altura del compromiso.

Quiero destacar finalmente, el extenso repertorio de recomendaciones que el Teniente Coronel Sánchez ofrece al final de su contribución a este Cuaderno. Podrían perfectamente, todas ellas, constituir una «hoja de ruta» para la Alta Representante, la Sra. Ashton durante sus cinco años de mandato. Si el objetivo que se pretende es una capacidad de realizar operaciones civiles de amplia gama, capaces de interactuar con eficacia con las militares, dotando a la acción exterior de la Unión de un instrumento de alto valor añadido, muchos de los objetivos parciales a cumplir están enumerados en este trabajo.

De las capacidades militares nos habla el General José Enrique de Ayala. Difícil encontrar un autor que junto a un profundo conocimiento de la materia nos ofrezca una convicción tan arraigada en el proyecto de construcción de una Europa de la defensa.

El primer jalón en el esfuerzo de la Unión por dotarse de capacidades militares es el denominado *Headline Goal*, el Objetivo Principal de Fuerza, aprobado en el Consejo Europeo de Helsinki en 1999, por el que la Unión se comprometía a ser capaz de desplegar hasta 60.000 efectivos en 60 días y mantenerlos en un teatro de operaciones durante un año. La experiencia en Bosnia era el punto de partida y ello quedó patente en la definición del Objetivo. Pocas veces se ha traducido la voluntad política de que algo «no vuelva a suceder» de forma tan milimétrica en una previsión militar. El Objetivo fue declarado alcanzado tres años después, en el Consejo Europeo de Salónica, aunque con algunas, casi inevitables, carencias.

En el segundo Objetivo, el de 2010, se incluyeron las agrupaciones tácticas, los «*Battle Groups*», una fuerza de reacción rápida para la Unión. Hay en la actualidad 18 en rotaciones semestrales, pero en las pocas ocasiones en las que su uso ha podido ser considerado, la Unión ha tropezado con el desinterés, cuando no la oposición abierta de los

Estados a los que pertenecía el Grupo de guardia. Como nos señala el autor del estudio, este es el paradigma que muestra que no es suficiente acordar capacidades, que no basta con aumentar su interoperabilidad. Sólo la voluntad firme de acordar unos criterios para el despliegue, que tengan un cierto automatismo, y respetarlos, podrá dar lugar a una auténtica eficacia en el uso de las capacidades militares.

Otra cuestión, difícil, políticamente compleja, pero con una incidencia directa en la eficacia de las operaciones militares de la UE es la del mando y control, la creación de un Cuartel General permanente al servicio de las operaciones autónomas (es decir las realizadas sin recurrir a medios y capacidades de la OTAN) de la PESD. El General de Ayala nos explica con claridad meridiana cuál es el problema y cuál ha sido la evolución de las posibles soluciones parciales. En último extremo, la respuesta es política y forma parte de las recomendaciones que este Cuaderno formula.

Como se ha dicho antes, la PCSD es también relaciones. Y la primera, la más relevante, es la relación transatlántica. D. Jordi Marsal nos expone el estado de la cuestión centrándonos, en una relación tan densa y con tantas facetas, en el campo de la seguridad y la defensa. El autor nos introduce, de la mano de la Estrategia Europea de Seguridad en la ambigüedad y, en sus propias palabras, «un cierto complejo» que subyace en la actitud europea hacia el amigo y aliado americano.

La Estrategia constata que «no hay país que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy». Relegadas ya al pasado las actitudes y comportamientos de la primera Administración Bush hijo, ni siquiera los norteamericanos disputan esta afirmación. Y ningún europeo disputa que los Estados Unidos siguen siendo «la nación indispensable» en la afortunada expresión de la antigua Secretaria de Estado Madeleine Albright. El desencuentro no viene por el papel de cada uno en el mundo, sino por la importancia que cada uno otorga a la relación bilateral. Europa está perdiendo protagonismo en la una percepción norteamericana que cada vez gravita más hacia Asia y el Pacífico. Y los europeos, con enormes diferencias según de que país se trate, están muy lejos de aceptar la nueva situación. Si algo debiera traer el Tratado de Lisboa es el final de esa carrera permanente entre los países europeos, absurda y contraproducente, por obtener la atención y el favor de Washington.

En materia de seguridad y defensa, como nos recuerda el Sr. Marsal, la relación se ha articulado, históricamente, a través de la OTAN. Pero

es una relación profundamente desigual. El autor nos señala, de forma cruda, una de las grandes asignaturas pendientes de la construcción europea, la increíble ineficacia del gasto en defensa. Y es particularmente adecuado señalar esta carencia en el marco de la relación transatlántica porque ha sido uno de los obstáculos permanentes de esa relación. Estados Unidos gasta sólo 2,3 veces más que Europa en defensa. La diferencia en el resultado, no fácilmente cuantificable pero desde luego en órdenes de magnitud muy superiores, nos dice mucho del camino que todavía queda por recorrer en nuestro continente.

Decir que el Capitán de Corbeta Francisco J. Ruiz González ha escrito un ensayo apasionado sobre Rusia no sería hacer justicia a un texto que a la pasión une el conocimiento y una posición personal madurada sobre unos de los grandes problemas geopolíticos de la post-guerra fría: cómo tratar al heredero de la antigua Unión Soviética.

Para la Unión Europea, Rusia es un vecino –el de mayor tamaño– y un socio estratégico. La relación de vecindad es siempre difícil. Nos bastará un somero vistazo a la comunidad internacional para encontrar docenas de ejemplos de contenciosos y malentendidos casi constantes. Incluso Estados vecinos con fronteras más que consolidadas por la historia tienen desencuentros. Cuando el vecino es grande y poderoso, no podemos sino recordar al Presidente Porfirio Díaz –«pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos»–. Si para colmo el vecino se ha dejado jirones de lo que durante siglos fue su territorio y en el proceso ha perdido confianza en sí mismo, en las actitudes de otros y en su posición en la sociedad internacional, probablemente estemos ante una situación que va a tardar muchos años en asentarse y con un camino jalonado de conflictos hasta llegar a un nuevo equilibrio.

No está de más, de vez en cuando, meterse en la piel del otro. El Secretario de Defensa norteamericano, William Gates, gran conocedor de todo lo ruso, lo hizo una vez, en una Verkunde, esa especie de asamblea suprema de la comunidad euroatlántica que cada año se celebra en Munich. El resultado fue chocante para algunos, quizá más por venir de quien venía. El Secretario Gates nos invitó a pensar en los siguientes términos: «Imagínense que perdemos Texas y Nuevo México. Se declaran independientes. Imagínense que pocos años después, ambos se unen al Pacto de Varsovia. ¿Cómo nos sentiríamos? Bueno, pues añadan que, durante todo ese tiempo, no paran de decirnos que la culpa es nuestra. ¿La culpa de qué?, preguntamos. De todo, es la respuesta.».

El Capitán de Corbeta Ruiz nos señala claramente en qué ha terminado, por el momento, esa evolución rusa plagada de cicatrices: su visión del mundo es lo que en la teoría de juegos se denomina «de suma cero». Parece resultarles difícil la idea de que otro, en particular algún vecino, pueda ganar sin que ello signifique que ellos tengan que perder; y lo que es aún más relevante, parecen calcular cada ganancia en términos de cuan débil se queda el otro. Es difícil construir una relación de confianza sobre esas bases.

La otra cara de la relación con Rusia, la estratégica, no puede dejar de verse condicionada por la de vecindad, pero es ahí en la que nuestro ponente nos reclama un esfuerzo de imaginación para no desaprovechar lo que considera una relación con un enorme, y hasta ahora desaprovechado, potencial. El punto de partida es un análisis de las estrategias de seguridad respectivas, de la rusa y la nuestra. La conclusión es «De este estudio se deduce que la percepción de los riesgos y amenazas para la seguridad internacionales prácticamente un calco para la UE y Rusia». Parece por tanto posible construir una sana relación estratégica, y eso nos propone el autor.

Sus conclusiones son una lógica consecuencia de su análisis: la relación UE-Rusia debe saltar por encima de, y dejar a tras de una vez por todas, los agravios del pasado. Hay que negociar con Rusia, en todos y cada uno de los campos de interés, que son muchos. Desde la energía hasta el «vecindario común», pasando por los numerosos capítulos que una relación de vecindad entre dos gigantes suscita. Y cómo no, en lo que aquí nos ocupa, en la política de seguridad. La Unión tiene mucho que ganar en incorporar a Rusia a su política de seguridad. Lo que esperamos es que Moscú llegue a la conclusión de que ellos también tienen que ganar y empiecen a romper con esa inercia de la suma cero.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la nueva PCSD, Política Común de Seguridad y Defensa, debe proyectarse hacia el futuro. El largo y tortuoso camino seguido por la última reforma institucional de la Unión, la recogida en el Tratado de Lisboa, ha dado lugar a un sentimiento peculiar de fin de trayecto, claramente perceptible en Bruselas y en muchas capitales de Estados miembros. Así, el primero de diciembre del 2009 sería una fecha de llegada, una meta, no el punto de partida de una nueva singladura. No deja de ser comprensible que muchos alberguen este sentimiento. Si pensamos que la Convención, encargada de redactar una Constitución para Europa, empezó sus trabajos en el 2000, y que

en el camino ha estado sembrado de tres referéndums fallidos y una de las crisis más profundas en el ya más de medio siglo de la Unión, parece lógico que muchos tomen la fecha de entrada en vigor del Tratado como el fin de una pesadilla. El principio de «esta es la última reforma institucional en décadas» está ya firmemente asentado.

Sin embargo, no podemos olvidar que la PCSD es un proyecto en marcha, que debe ajustarse de forma imaginativa a las circunstancias cambiantes, y a la que el propio Tratado reconoce un camino adicional por recorrer. No podemos por ello errar la puerta a futuros desarrollos institucionales en esta materia, que sin tener obviamente la entidad de los contenidos en el tratado, sí deberán ser objeto de decisiones por el Consejo Europeo.

Para terminar, una reflexión puramente española. Hace ya décadas que España hizo una apuesta casi irreversible por la Unión. Pocos elementos del consenso social que tan radicalmente ha cambiado nuestro país tuvieron tanto eco como la apuesta europea. La profunda crisis de los dos últimos años ha enseñado a algunos (y desde luego al coordinador de este Cuaderno) el riesgo, casi el vértigo, que cambiar esa apuesta podría entrañar para el futuro de España. La política exterior y de seguridad es sólo una parte de esa empresa. Pero si de algo queremos que sirva este Cuaderno es para atar, soldar, unir irreversiblemente nuestro futuro como nación y el de Europa como empresa colectiva.

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.

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS NUEVOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

LOS NUEVOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

MARÍA DE LA O URREA CORRES

INTRODUCCIÓN: ALGUNAS CLAVES PARA APROXIMARNOS A LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

El intento por regular los asuntos de defensa en el ámbito europeo se remonta en el tiempo a los propios orígenes de las Comunidades Europeas. De hecho, fue en 1952 cuando se planteó la creación de una Comunidad Europea de Defensa que, dos años después, quedaría en el olvido por el rechazo de Francia. Tras el fracaso de un proyecto tan atractivo como inviable en el momento en que fue presentado, el diseño de una política de seguridad y defensa para Europa sólo pudo ir materializándose gracias a la concurrencia de una pluralidad de circunstancias que afectaban en igual medida al proyecto europeo y al contexto mundial. Entre las causas endógenas a la construcción de la Unión Europea está la propia evolución del proceso de integración desde una aproximación de carácter puramente económico hacia un diseño de corte más político que impulsa la reforma del Tratado de la Unión Europea y en el que cobra perfecto sentido la previsión de un pilar intergubernamental como el de la Política Exterior y de Seguridad Común en el marco del cual se ha ido desarrollando una Política Europea de Seguridad y Defensa.

Por su parte, entre las causas exógenas puede citarse el fin de la guerra fría y la desaparición del enemigo soviético, la percepción en Europa de sus propias amenazas (1) no siempre coincidentes con las de sus

(1) La expresión de esta percepción se tradujo en la elaboración de la Estrategia de Seguridad Europea que se materializó el 12 de diciembre de 2003 bajo el título Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Para un análisis detallado y desde perspectivas diferentes de la citada estrategia nos remitimos a los trabajos de DEIGHTON, A. (pp. 17-29), MESSERVY-WHITING, G. (pp. 31-41) y CLOOS, J. (pp. 119-127) integrados en la obra

aliados, principalmente Estados Unidos (2), la aspiración de la Unión de convertirse en un actor relevante en la sociedad internacional para lo cual parece obvio la necesidad de dotarse de un instrumento suficientemente autónomo en materia de seguridad y defensa (3) que permitiera lograr tal aspiración y que evitara revivir la sensación de fracaso que los europeos experimentaron durante el conflicto de la antigua Yugoslavia (4).

-
- colectiva DEIGHTON, A./MAUER, V. (Eds.), *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Center for Security Studies, núm. 77. Una aproximación a las amenazas y los objetivos descritos en el citado documentos puede encontrarse en IKONEN, A.M.: «Política Común de Seguridad y Defensa», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 9, 2005, pp. 115-136, en pp. 115-120; RODRÍGUEZ ALONSO, E.: «Seguridad y Defensa en la UE. Avances y limitaciones ante nuevos desafíos», en *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2007, pp. 601-609, en pp. 603-604. Desde una perspectiva española ARTEAGA, F.: «La estrategia de seguridad de la Unión en perspectiva española», *Real Instituto Elcano, ARI*, núm. 117, 2003. Una primera aproximación al documento aprobado por el Consejo Europeo celebrado el 11 y 12 de diciembre de 2008 por el que se actualiza (que no revisa) la Estrategia de Seguridad Europea puede consultarse en ARTEAGA, F.: «La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después», *Real Instituto Elcano, ARI*, núm. 15, 2009. También podemos encontrar una referencia en el trabajo de LASHERAS, B.: «El futuro de la Política Europea de Seguridad y Defensa», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 40, 85-107, en pp. 96-98.
- (2) Puede ser interesante analizar el grado de influencia que sobre la propia Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión ejerce el propio concepto de poder de Estados Unidos. Véase, en este sentido, el trabajo de TORRES SORIANO, M.: «Concepciones sobre el poder en Estados Unidos y su influencia sobre la PESC de la Unión Europea», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 49, 2004, pp. 183-194.
- (3) Para aquellos que se muestran más escépticos sobre la autonomía de la defensa europea DE AYALA les pregunta «si creen que la UE puede avanzar en su construcción política, o actuar de forma eficaz en la escena internacional, sin ser capaz de garantizar su propia seguridad»; en DE AYALA, J.E.: «La política europea de seguridad y defensa», *Política Exterior*, núm. 114, 2005, pp. 47-61, en p. 58. Un planteamiento de la PESD desde la perspectiva de su autonomía también ha sido abordado por MIRALLES, D.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa: ¿una capacidad de acción autónoma?», en *España y la Política Exterior de la UE: entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2002, en pp. 143-265.
- (4) Así lo entiende Javier SOLANA para quien «la voluntad política sobre la que se apoya este proyecto nace del profundo impacto provocado por la constatación de deficiencias graves en las capacidades militares europeas durante las intervenciones militares en la antigua Yugoslavia», en SOLANA, J.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa: una Unión preparada para contribuir a la gestión de crisis ya la paz», en *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidad y reto para el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 15-22, en p. 15.

Señaladas algunas de las razones que explican y/o justifican una Política Europea de Seguridad y Defensa (en adelante PESD), también es oportuno recordar que tal política no siempre se ha diseñado a partir de un marco jurídico-normativo definido en los Tratados constitutivos. Más bien al contrario, han sido los impulsos políticos del Consejo Europeo los que han ido definiendo esta herramienta de la acción exterior de la Unión. Lejos de restar importancia a este proceso –sin el cual la PESD no hubiera podido acreditar los éxitos que se incorporan a su balance (5)– parecía necesario superar el desarrollo para-constitucional de la PESD para acomodar el diseño de esta política a la certeza y garantías jurídicas. Así, para lograr esa demandada ‘constitucionalización’ (6) que no pudo abordarse en el Tratado de Niza ha habido que esperar a los trabajos de elaboración del *non nato* Tratado Constitucional y, tras un proceso de rescate y adaptación, el objetivo se aprecia en las nuevas disposiciones del TUE con las aportaciones del Tratado de Lisboa (7).

Pues bien, el objeto de este trabajo no es otro que analizar algunos de los instrumentos que incorpora la reforma del Tratado de Lisboa en relación con la Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante PCSD). Nos centraremos, de hecho, en dos aspectos. De una parte, abordaremos el estudio de aquellos instrumentos que pudieran contribuir de forma significativa a lograr un nivel elevado de eficacia en el desarrollo de una política de la Unión que se ve condicionada por tres circunstancias: la intergubernamentalidad de su diseño, la disparidad de planteamientos de los Estados miembros de la Unión en el ámbito de la defensa especialmente en lo relativo a su cultura estratégica (8) y, unido a esto último,

(5) Un análisis menos dulce de la evolución de la Política Europea de Seguridad y Defensa puede encontrarse en el trabajo de Felix Arteaga que conforma el primer capítulo de esta publicación.

(6) Véase, entre otros, FERNÁNDEZ SOLA, N./STAVRIDIS, S.: «La política de seguridad y defensa de la Unión Europea en el nuevo marco constitucional europeo», en *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 217-237, en pp. 218-221.

(7) Para una aproximación a las modificaciones que aporta el Tratado de Lisboa, más allá de las que se centran en el ámbito de la seguridad y defensa nos remitimos al Estudio Preliminar que acompaña a la segunda edición del Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea preparada por J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES y M. URREA CORRES y publicada en Marcial Pons, Madrid, 2010.

(8) Como señala ARTEAGA en el capítulo elaborado en esta publicación, «esta diferencia subyacente condiciona 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

la no siempre fácil convivencia entre la Unión y otras estructuras de seguridad y defensa como la OTAN y la UEO. De otra parte, analizaremos también los nuevos mecanismos que han sido regulados jurídicamente en los Tratados y que permiten ofrecer una nueva dimensión del concepto de seguridad en la Unión Europea.

Con todos estos condicionantes, el estudio de los instrumentos de la PCSD que aporta el Tratado de Lisboa parte de una reflexión inicial sobre el sistema institucional y de adopción de decisiones de la PCSD (II), para incidir, a continuación, en lo que consideramos la auténtica apuesta del nuevo Tratado para el desarrollo de la nueva política de seguridad y defensa: el recurso a técnicas de integración diferenciada generales, así como propias y específicamente diseñadas para la PCSD (III). A continuación, abandonaremos la flexibilidad para abordar los dos instrumentos con los que se adivina el alcance futuro que la Unión desea en materia de la seguridad y defensa. Se trata de dos mecanismos que el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea han configurado para la participación de todos los Estados miembros y que pretenden ofrecer una visión en el área de la seguridad y defensa desde una perspectiva *ad extra*, cláusula de asistencia mutua (IV), y *ad intra*, cláusula de solidaridad (V). Todo ello nos permitirá, finalmente, ofrecer una reflexión que contemple algunas conclusiones (VI).

ACERCAMIENTO AL MARCO INSTITUCIONAL Y A LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DECISORIOS DE LA PCSD

El marco institucional de la PCSD: reflejo de su marcado carácter intergubernamental

Las instituciones vinculadas con el proceso de toma de decisiones en el ámbito de la PCSD no difieren de lo establecido hasta la fecha en los Tratados para el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común y para el ámbito de la PESP. Así, las instituciones previstas en los Tratados (9) y encargadas de tomar parte en el proceso decisorio de la PCSD son,

asimetría de voluntades para cubrir toda la gama de opciones militares de la PESP (espectro de misiones), ya que sólo unos pocos quieren y pueden participar en la parte más exigente del espectro».

(9) Junto al sistema institucional de los Tratados, también debemos referirnos a aquellos órganos que han sido creados al margen de los mismos. Es el caso, entre otros, del Comité Militar de la Unión Europea (Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001

básicamente, el Consejo Europeo y el Consejo (además del Comité de Política y Seguridad, CPS o COPS). Dos instituciones marcadas por el rasgo de la intergubernamentalidad. Así, la nueva redacción del Tratado de la Unión Europea señala, en el apartado segundo del artículo 42, que será el Consejo Europeo el encargado de tomar la decisión de constituir una *defensa común* que se materializará en una decisión adoptada por los Estados de conformidad con sus procedimientos constitucionales comunes.

Por su parte, el Consejo es la institución competente para adoptar los objetivos a cuya consecución atenderán las capacidades civiles y militares que los Estados pongan a disposición de la Unión (art. 42.3 TUE) (10). También será el Consejo el encargado de adoptar las decisiones relativas a la política común de seguridad y defensa, incluidas las relativas al inicio de una misión civil o militar a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o, en su caso, a propuesta de los Estados miembros (art. 42.4 TUE) (11). Igualmente, el Consejo es la institución competente para adoptar las decisiones relativas a las misiones civiles y militares, determinar el objetivo y alcance, así como las normas de ejecución (art. 43.2 TUE), también podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros (art. 44.1. TUE) (12). Asimismo será competente para acordar la decisión que determine el estatuto, la sede y la forma

(DOCE L 27, de 20.01.2001) y al Estado Mayor de la Unión Europea (Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001 (DOCE L 27, de 20.01.2001).

- (10) Aunque el tema de las capacidades civiles y militares no sea objeto de nuestra atención en el presente trabajo, qué duda cabe que son el instrumento sin el que la PCSD no resulta creíble por imposibilidad de asumir las misiones de gestión de crisis. A este respecto, hay que tener presente que la Unión Europea, desde el año 2003 hasta la actualidad, ha desarrollado veintidós misiones. Seis de ellas tenían carácter militar, trece civil y tres civil-militar. Un análisis más detallado de las operaciones puede consultarse en LASHERAS, B. et. al., «A future for the European and Security Defense», Fundación Alternativas, Documento de Trabajo, marzo 2009.
- (11) El Alto Representante podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión (art. 42.4 in fine).
- (12) El art. 44.1 señala que «la gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad». Además, los Estados miembros asumen el compromiso de informar periódicamente al Consejo «acerca del desarrollo de la misma», así como «si la realización de la misión acarrea consecuencias importantes o exige una modificación del objetivo, alcance o condiciones de la misión establecidos en las decisiones a que se refiere el apartado 1» (art. 44.2 TUE).

de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa (art. 45.2 TUE) (13). Finalmente, el Consejo es competente para adoptar la decisión por la que se establece una cooperación estructura permanente (art. 46.2 TUE), la decisión por la que se constate la incorporación de un Estado a la cooperación estructurada (art. 46.3 TUE) y también la decisión por la que se suspenda la participación de un Estados en una cooperación estructurada (art. 46.4 TUE).

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se hace efectiva la figura del Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común con una amplia competencia en la Política Exterior y de Seguridad Común y una más limitada presencia en el ámbito de la Seguridad y Defensa. De hecho, la capacidad de actuación del Alto Representante se centra básicamente en actividades de propuesta al Consejo (14) (o, en su caso, actividades desarrolladas bajo la autoridad del Consejo y en contacto permanente con el Comité Político y de Seguridad (15)). También tiene atribuidas funciones de consulta al Consejo (16) –en asociación con los Estados miembros– para determinar la gestión de una misión acordada por los Estados miembros en los términos establecidos en el art. 44 del TUE (17).

Como máxima expresión del carácter intergubernamental de la política objeto de estudio, debemos indicar que ni la Comisión, ni el Parlamento Europeo, ni el Tribunal de Justicia disponen de poderes de acción en la materia. Así, la Comisión carece de cualquier iniciativa en la materia, más allá de la capacidad, junto al Alto Representante, para proponer al Consejo el recurso a medios nacionales y a instrumentos de la Unión en el ámbito de las misiones civiles y militares (art. 42.4 *in fine* TUE). Tampoco tiene atribuidas competencia alguna el Parlamento Europeo que queda preterido. Por su parte, tampoco el Tribunal de Justicia de la

(13) La Agencia fue creada mediante Acción común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 (DO L 245, de 17 de julio de 2004, pp. 17-28. Mucho antes, por tanto, de la propia entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre esta Agencia véase, entre otros, CEBALLOS, J.L.: «La Agencia Europea de Defensa», *Economía Exterior*, núm. 47, 2008, pp. 41-48 y PÉREZ SALOM, J.R.: «La Agencia Europea de Defensa», en RAMÓN CHORNET, C., *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 2005, pp. 135-158.

(14) Véase art. 42.4 TUE.

(15) Véase art. 43.2 TUE.

(16) Véase art. 42.4 TUE, art. 43.2 TUE, art. 44 TUE.

(17) En la misma línea sugerida por el Informe del Grupo VIII de la Convención. Referencia CONV 461/02, punto 52 b).

Unión Europea dispone de competencia de control jurisdiccional sobre los actos adoptados en el ámbito de la Seguridad y Defensa (18). Finalmente, el Tribunal de Cuentas únicamente podrá desplegar su capacidad para fiscalizar las cuentas respecto de aquellos gastos que pudieran ser asumidos por el presupuesto comunitario (19).

La abstención constructiva como método de adopción de decisiones en la PCSD: un instrumento fallido

Tras un rápido recorrido por el entramado institucional que configura el poder de decisión en el ámbito de la PCSD es oportuno señalar que tanto el Consejo Europeo, como el Consejo están obligados a adoptar sus decisiones recurriendo, con carácter general, a la regla de la unanimidad (20). No requiere mucha explicación advertir del riesgo de bloqueo que implica este sistema de votación en sí mismo considerado, pero creo que es imaginable que tal riesgo se potencia si se proyecta sobre las cuestiones de seguridad y defensa en las que las posiciones de los Estados de la Unión Europea resultan, en ocasiones, casi irreconciliables. En un contexto como el descrito en el que se superpone la disparidad de posiciones de los Estados, con la rigidez de una reglamentación jurídica que privilegia el derecho de veto, parece obvio que cualquier intento de afrontar la situación pasa, necesariamente, por buscar fórmulas que permitan garantizar cierta flexibilidad en el proceso de toma de decisiones sin comprometer el derecho de un Estado de no tomar parte en dicha decisión si así lo considera oportuno, pero evitando a su vez el bloqueo que para el proyecto colectivo provoca el ejercicio particular del veto. El Tratado de Ámsterdam articuló un mecanismo de adopción de decisiones conocido como abstención constructiva que parece haber logrado todos los equilibrios que hemos apuntado. La regulación allí prevista ha permanecido hasta nuestros

(18) La única competencia atribuida al Tribunal de Justicia de la Unión Europea es la relativa al control sobre la aplicación del art. 40 del TUE. Un artículo que no figura dentro de la PCSD, sino dentro del título de la PESC en el que se integra aquélla.

(19) La Decisión 2007/384/PESC (DOUE L 152, 13.06.2007, pp. 14-33) deroga la Decisión 2004/197/PESC por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los gastos comunes de las operaciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

(20) El Consejo sólo podrá acordar por mayoría cualificada la puesta en marcha de una cooperación estructurada permanente tipificada en el art. 46 TUE, la adhesión de cualquier Estado miembro a una cooperación estructurada ya iniciada, así como la decisión relativa a la suspensión de un Estado de una cooperación estructurada.

días tras la reforma del Tratado de Niza, el fallido Tratado Constitucional (21) y el Tratado de Lisboa.

Para que el mecanismo de la abstención constructiva funcione y produzca los resultados perseguidos por los Estados deben concurrir todas y cada una de las siguientes circunstancias. En primer lugar, debe tratarse de una decisión en el ámbito de la PESC (incluida por tanto la PCSD) que requiera ser aprobada por unanimidad en el seno del Consejo o del Consejo Europeo (22). No es posible recurrir a la abstención constructiva en aquellos supuestos en los que el Consejo decida por mayoría cualificada (23).

(21) Durante los trabajos de la Convención, el Informe del Grupo VIII propuso algunos cambios en el sistema de la abstención constructiva que, sin embargo, no fueron finalmente incorporados al Tratado Constitucional, ni tampoco al Tratado de Lisboa. (Véase CONV 461/02, punto 53.)

(22) Así se deduce del tenor literal del artículo 31 del TUE «El Consejo Europeo y el Consejo adoptarán por unanimidad las decisiones de que trata el presente capítulo...».

(23) El Tratado de Lisboa no ha considerado la conveniencia de eliminar uno de los elementos que permite, siquiera potencialmente, reducir la efectividad del sistema de adopción de decisiones por mayoría cualificada previsto en el nuevo artículo 31 del TUE. Así, el Tratado mantiene una variante del Compromiso de Luxemburgo en la medida en la que permite a los Estados miembros alegar la afectación de un interés nacional que, en el supuesto de que tal alegación sea aceptada, les permitirá recuperar el derecho de veto sobre la decisión en el seno del Consejo Europeo. Antes de ello, «el Alto Representante intentará hallar, en estrecho contacto con el Estado miembro de que se trate, una solución aceptable para este». Si no lo logra, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad». En cualquier caso, debe subrayarse, en primer lugar, que los motivos de interés nacional que en su caso puede alegar un Estado para provocar que la decisión requiera ser adoptada por unanimidad en lugar de por mayoría cualificada no se presumen, sino que deben ser explícitamente justificados por el Estado. En segundo lugar, y suponiendo que un Estado haga uso del citado «freno de emergencia», el Tratado establece que el Consejo «podrá» por mayoría cualificada remitir el asunto al Consejo Europeo para que se pronuncie por unanimidad. La remisión no puede ni debe entenderse, por tanto, automática sino como una opción de la que dispone el Consejo y de la que hará uso en función de las posibilidades que, en su opinión, existan realmente para poder superar la unanimidad en el Consejo Europeo. En el supuesto de que el Consejo no reúna la mayoría cualificada que efectivamente es requerida para remitir el asunto al Consejo Europeo, deberá ser el Consejo de la Unión el que deba tomar definitivamente una decisión por mayoría cualificada. En el momento en que la decisión sea aprobada (bien por mayoría cualificada, bien por unanimidad), todos los Estados quedarán necesariamente vinculados por ella con independencia de si han votado a favor, en contra, o se han abstenido.

En segundo lugar, en el momento de procederse a la votación, algún Estado debe manifestar su voluntad de abstenerse mediante una declaración formal en los términos planteados al efecto por el propio Tratado aceptando, en virtud del principio de «solidaridad mutua», que la decisión entre en vigor para el resto de Estados y vincule a la Unión. La elaboración de la declaración formal que acompaña a la abstención del Estado impone al Estado que no ha quedado vinculado por la decisión adoptada la obligación de abstenerse de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión.

Finalmente, el número de Estados que manifiesten la voluntad de abstenerse no debe superar una minoría de bloqueo que el propio Tratado fija en al menos un tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión. En suma, la razón que justifica esta exigencia es obvia. Si como ya hemos indicado, la decisión que finalmente se adopte mediante abstención constructiva vinculará a la Unión, ello exige necesariamente que exista un número mínimo de Estados miembros interesados en ella o –siguiendo la redacción del Tratado– exige que los Estados contrarios a su adopción no superen un determinado nivel formulado en términos de número de Estados (1/3 de los Estados de la Unión) y de porcentaje de población representada (1/3 de la población de la Unión). En este sentido, resulta útil facilitar la adopción de iniciativas mayoritarias (o ampliamente consensuadas) a la par que garantizar la protección de los intereses minoritarios otorgando el derecho a los Estados a «desligarse» de ciertos actos que surjan de la Unión Europea siempre que éstos no superen un umbral previamente establecido por el Tratado.

En suma, podemos concluir que el mecanismo de la abstención constructiva elimina el riesgo de bloqueo (24) que genera el derecho de veto de los Estados, aunque el precio de reducir la rigidez de la unanimidad consiste en otorgar a todos los Estados que recurran a este tipo de abstención una especie de «derecho automático de *opt out*» (25).

A pesar de las potencialidades que teóricamente implica un mecanismo de adopción de decisiones como la abstención constructiva, su

(24) VIDERT, F.: Structured flexibility in the European Union, European Policy Forum, Londres 1996, p. 18.

(25) MONAR, J.: «The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A «Strengthened Capacity for External Action»?», European Foreign Affairs Review, vol. 2, 1997, pp. 413-436, en p. 419.

aplicación no ha resultado especialmente exitosa en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Las razones que se han apuntado pueden ser sistematizadas en dos grupos y resultan ciertamente convincentes (26). De una parte, la falta de recurso práctico a la abstención constructiva en el ámbito de la toma de decisiones en la PESD ha podido tener que ver con el alto grado de consenso que las misiones de gestión de crisis en la Unión Europea han cosechado debido, en parte, a los escasos compromisos que asumen los Estados en el marco de las mismas (27). Pero además, el Tratado ha previsto una fórmula que puede desplazar a la abstención constructiva como mecanismo para obviar la rigidez de la unanimidad en el ámbito de la PCSD. No es un sistema de adopción de decisiones, sino más bien un nuevo modelo para la ejecución de las misiones de la Unión: un modelo que jurídicamente ha encontrado regulación en el nuevo artículo 42.5 del TUE, si bien tal precepto recoge lo que, en definitiva, viene siendo el proceder habitual en el desarrollo de tales misiones en la Unión, a saber, voluntad (para querer) y capacidad (para poder) expresadas por varios Estados miembros que, a petición del Consejo, asumirían la responsabilidad de la misión de la Unión. Veamos cómo opera la *constitucionalización* por el Tratado de Lisboa de un método de cooperación más intensa en la gestión de las misiones Petersberg que puede desplazar *sine die* el recurso a la abstención constructiva.

La cooperación más intensa en el marco de las misiones Petersberg: la viabilidad de los núcleos duros

En los términos ya anunciados, el Tratado de Lisboa ha optado por regular jurídicamente un instrumento que permite al Consejo encomendar a un grupo de Estados la realización de una misión en el marco de la Unión (artículo 42.5 del TUE). A diferencia de lo que venía ocurriendo hasta la fecha *de facto*, la regulación jurídica de un mecanismo como el señalado por el Tratado a disposición de los Estados y de las institu-

(26) De la misma opinión GONZÁLEZ ALONSO, L.N: «Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 7, 2005, 37 pp., en pp. 13-14.

(27) Un buen ejemplo al respecto puede ser la operación Artemis en la República Democrática del Congo. Véase Acción Común del Consejo de 5 de junio de 2003 (DO L 143, de 11.6.2003). Un amplio desarrollo de los antecedentes de tal operación, así como de su desarrollo y valoración se encuentra en ACOSTA SÁNCHEZ, M.A.: *op. cit.* (La Política Europea de Seguridad y Defensa y ...), en pp. 216-233.

ciones de la Unión, subraya la existencia (porque lo impone como exigencia) de una especie de *mandato* del Consejo a favor de un grupo de Estados, a través del cual se les capacita para asumir la responsabilidad de la gestión de la operación en asociación con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículo 43 del TUE). Al sustraer la competencia de la gestión de la misión a las instituciones comunitarias, los Estados, como responsables, asumen la obligación de informar periódicamente al Consejo, así como de trasladar, de inmediato, cualquier circunstancia que acarree consecuencias importantes, entre ellas la modificación del objetivo, alcance o condiciones de la citada misión en cuyo caso el Consejo adoptará las decisiones oportunas.

De la regulación que realiza el Tratado de Lisboa sobre esta fórmula se pueden extraer, a nuestro juicio, dos conclusiones. La primera, el Tratado exige el mandato europeo (de la Unión) como único instrumento jurídico bajo el que un núcleo de Estados desarrollarán una misión. Tal mandato da cobertura jurídica a la gestión de una misión, como misión de la Unión, aún cuando ésta sea desarrollada por un 'núcleo duro' de Estados. La acción de tales Estados, a petición de la propia Unión, encuentra sus límites en el citado mandato del Consejo que no podrá ignorarse, modificarse o ampliarse salvo por un nuevo acuerdo del Consejo. La segunda conclusión, tiene que ver con el avance en términos de eficacia que una opción como la apuntada implica para el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa. Una eficacia, sin duda, superior a la que permite la fórmula de la abstención constructiva y, además, un instrumento que potencia la «visibilidad de la Unión Europea en un ámbito en el que su presencia y la proyección de sus valores son cada vez más demandas en la escena internacional» (28). La eficacia en la acción y la visibilidad de la Unión son, a nuestro juicio, elementos que ensombrecen el potencial riesgo que algunos han querido apreciar al hacer depender el éxito de tales misiones de un directorio de Estados (formado por 3 ó 4) que, nos guste o no, disponen de los medios necesarios para poder afrontar tales misiones (29).

(28) GONZALEZ ALONSO, L.N.: loc. cit. («Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible...», p. 17.

(29) Un riesgo que no pasa desapercibido y que ha constatado expresamente BOU FRANCH, V.: «Hacia una Política Europea de Seguridad y Defensa», Cuadernos de Integración Europea, núm. 1, 2005, pp. 45-70, en pp. 63-64.

EL IMPULSO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA A TRAVÉS DE FÓRMULAS DE INTEGRACIÓN DIFERENCIADA: UN INTERROGANTE PENDIENTE DE CONFIRMAR

La cláusula de cooperación reforzada de la PESC prevista en los Tratados: una posibilidad jurídica con escasa viabilidad práctica

El proceso de construcción europea ha recurrido en numerosas ocasiones a distintos mecanismos de flexibilidad con el fin de poder diferenciar las obligaciones jurídicas de los Estados miembros de la Unión. Así ocurrió en el Tratado de Maastricht cuando se adoptaron, de una parte, una cláusula de *opting out* en favor del Reino Unido respecto del Protocolo Social y, de otra parte, cláusulas de *opting out* en favor del Reino Unido y Dinamarca respecto a su no participación en la Unión Económica y Monetaria. También el Tratado de Ámsterdam se vio impregnado de una multiplicidad de Protocolos con cláusulas de exclusión para el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en relación con el Título IV del TCE dedicado a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas y lo mismo ha ocurrido en el Tratado de Lisboa en el ámbito, por ejemplo, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, aunque la flexibilidad no ha sido un concepto ajeno al proceso de integración europea, no fue hasta el Tratado de Ámsterdam cuando finalmente se optó por regular jurídicamente un mecanismo de *integración diferenciada* en el marco de la Unión Europea bajo la denominación de cláusula de cooperación reforzada (30).

El régimen jurídico de la cooperación reforzada ha sido modificado desde su adopción en todas las reformas que han sufrido los Tratados constitutivos. Sin detenernos en señalar las modificaciones efectuadas por el Tratado de Niza (31), o las más leves que incorpora el Tratado de Lisboa (32) rescatando las modificaciones que propuso el fallido Tratado

(30) Hemos desarrollado con más detalle este aspecto en nuestro trabajo *La cooperación reforzada en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002, en pp. 57-62.

(31) Las reformas abordadas por el Tratado de Lisboa en relación con la cláusula de la cooperación reforzada las hemos sistematizado en URREA CORRES, M.: «Mecanismos de integración y (des)integración diferenciada en la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa», Cuadernos Europeos de Deusto, núm. 49, 2008, en pp. 169-190.

(32) Salvo la novedosa aportación del Tratado de Lisboa en cuanto al número de Estados miembros necesarios para autorizar una cooperación reforzada [nueve Estados (art. 20.2 TFUE) frente al mínimo de, al menos, ocho Estados miembros exigido por Niza

Constitucional (33), sí merece la pena detenerse muy brevemente –por la conexión con el tema objeto de análisis y sus potenciales consecuencias– en la posibilidad para recurrir a la cláusula de cooperación reforzada en el ámbito de la PESC prevista en el Tratado de Niza (34).

(art. 43.1.g) TUE) y, al menos, un tercio de Estado del Tratado constitucional (art. I-44.2.)). El régimen jurídico relativo a la reglamentación general de la cooperación reforzada y las reformas que afectan a la reglamentación especial o procedimental de las mismas se mantiene en los mismos términos que ya estableció el Tratado Constitucional. También el Tratado de Lisboa rescata en el artículo 333 del TFUE la previsión de la pasarela prevista en el artículo III-328 del Tratado Constitucional con el fin de permitir al Consejo la modificación del sistema de votación (de unanimidad a mayoría cualificada) o el procedimiento legislativo a utilizar (de procedimiento legislativo especial a procedimiento legislativo ordinario) en el ámbito de una cooperación reforzada. Un primer análisis de estas novedades véase en URREA CORRES, M.: «La efectividad del derecho de retirada, el sistema de reforma y las cooperaciones reforzadas: una incógnita que condiciona el proceso de integración de la Unión», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 687-703.

- (33) Aunque la Convención creó hasta un máximo de once grupos de trabajo para facilitar el análisis de algunas de las cuestiones que serían objeto de reforma, la cooperación reforzada no tuvo un grupo propio, lo cual no impidió que aparecieran propuestas de reforma de este mecanismo en los informes finales presentados al Praesidium por el grupo de trabajo de Defensa (CONV 461/02, de 16 de diciembre) y por el de Libertad, Seguridad y Justicia (CONV 426/02, de 2 de diciembre). En este contexto, el 14 de mayo de 2003 el Praesidium presentó un documento dedicado íntegramente a la cooperación reforzada en el que se precisaba que su objetivo no era otro que «simplificar la redacción de las actuales disposiciones sobre cooperaciones reforzadas y su estructura» (CONV 723/03, de 14 de mayo, p. 1). La regulación presentada por el Praesidium fue objeto de numerosas enmiendas (CONV 779/03 de 4 de junio de 2003 y CONV 791/03, de 6 de junio de 2003) si bien la redacción propuesta por la Convención quedó incorporada –salvo pequeñas modificaciones de matiz– al Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa que fue presentado al Consejo Europeo el 18 de julio de 2003 (CONV 850/03, de 18 de julio). La regulación de la cooperación reforzada no planteó mayor problema en el proceso de negociación de la CIG (CIG 37/03, de 24 de octubre, p. 16) y la regulación jurídica que fue aprobado no se apartó en términos generales de la redacción del Proyecto de Constitución Europea más allá de las pequeñas adaptaciones que fueron propuestas por el grupo de expertos juristas convocado al efecto (CIG 50/03, de 25 de noviembre, pp. 51-52) y, finalmente, consideradas en el texto definitivo.
- (34) A estos efectos, el régimen jurídico establecido incluyó junto a los objetivos que deben impulsar su utilización (art. 27 A del TUE) y los procedimientos de puesta en marcha (art. 27 C del TUE) y el de incorporación de nuevos Estados (art. 27 E del TUE), los ámbitos dentro de la PESC excluidos a la cooperación reforzada (art. 27 B del TUE), así como las funciones que podrá desempeñar el Secretario General del Consejo en tanto que Alto Representante de la PESC (art. 27 D del TUE).

En este sentido conviene precisar, en primer lugar, que la naturaleza jurídica de las cooperaciones reforzadas que pudieran articularse en el ámbito de la PESD es distinta a la diseñada para otros ámbitos del Tratado. Y lo es no sólo por la diferente reglamentación procedimental entre la cooperación reforzada aplicable a la PESD (art. 27 C y art. 27 E del TUE) y aquella otra consignada para los ya desaparecidos pilar comunitario (TCE) y pilar extracomunitario (CPJMP) (35). Se trata más bien del diferente ámbito de aplicación de una y otras. Así, la regulación establecida al respecto en Niza redujo el recurso a las cooperaciones reforzadas exclusivamente al ámbito de la «aplicación» de acciones y posiciones comunes (art. 27 A del TUE), no pudiéndose diseñar políticas a través de este mecanismo con un grado de integración mayor que el existente. Asimismo, fruto de las presiones efectuadas por Gran Bretaña, Suecia y Dinamarca, el Tratado de Niza excluyó del ámbito de aplicación de la citada cláusula todas aquellas cuestiones que requieran unanimidad, así como aquellas que tuvieran repercusiones en el ámbito militar y en el de la defensa (art. 27 B del TUE).

Sin embargo, el Tratado de Lisboa ha modificado esta concepción de las cooperaciones reforzadas aplicables al ámbito de la PESD de tal forma que aquellos Estados que deseen cooperar entre sí de forma reforzada no encontrarán más límites que los derivados de la reglamentación general de este mecanismo. De hecho, la regulación en vigor elimina (rescatando la propuesta de reforma que incorporaba al respecto el Tratado Constitucional) la restricción material que el Tratado de Niza impuso a las cooperaciones reforzadas PESD.

No obstante, el Tratado de Lisboa sí mantiene para la PESD una *reglamentación procedimental* propia y diferente a la reglamentación procedimental establecida con carácter general para la cooperación reforzada aplicable en el resto de ámbitos dispuestos en los Tratados. Así, por lo que respecta al *procedimiento de autorización*, podemos afirmar, siguiendo el tenor literal del artículo 329.2 TFUE, que los Estados miembros remitirán la solicitud de autorización de una cooperación reforzada al Consejo que será quien se pronuncie, por unanimidad (en lugar de la

(35) La desaparición de los pilares de la Unión en el Tratado de Lisboa no parece extenderse al ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común. Compartimos, en este sentido, la tesis que sostiene GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: «Quién dijo que desaparecen los pilares. La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Lustel, Madrid, 2008, pp. 393-403.

mayoría cualificada que se hubiera requerido de haber entrado en vigor el artículo III-419.2 del Tratado constitucional), mediante decisión. Antes de la adopción de la decisión, el Consejo transmitirá la solicitud al Alto Representante de la Unión para que «dictamine acerca de la coherencia de la cooperación con la política exterior y de seguridad común de la Unión» y a la Comisión para que dictamine, «en particular, sobre la coherencia de la cooperación reforzada prevista con las demás políticas de la Unión». Esta solicitud también será transmitida al Parlamento a título informativo.

Como se aprecia de la regulación señalada queda claro –a diferencia de lo establecido en Niza– qué institución es la responsable de remitir la solicitud a la Comisión, al Alto Representante de la Unión y al Parlamento Europeo. Aspecto que resulta de interés, entre otros supuestos, a efectos del planteamiento de un posible recurso de incumplimiento.

A la vista de esta redacción podemos concluir, en primer lugar, que permanece subrayado el carácter intergubernamental del procedimiento, al mantener el poder de decisión en manos del Consejo y quedar reducida la función de la Comisión a la emisión de un dictamen cuyo valor se desconoce; en segundo lugar, en relación con la autorización de cooperaciones reforzadas, se mantiene el derecho de veto establecido por el Tratado de Niza (retrocediendo, por tanto, en el avance logrado por el Tratado Constitucional) al regular por primera vez el régimen jurídico de la cooperación reforzada en la PESC; en tercer lugar, que en defensa del principio de coherencia que aparece regulado en el artículo 329 del TFUE, se le concede a la Comisión y al Alto Representante de la Unión la posibilidad de emitir un dictamen cuya naturaleza, vinculante o no vinculante, no se precisa en el texto del articulado, por lo que entendemos, en principio, que no podrán condicionar la decisión final del Consejo. Lamentablemente, al igual que ocurría en la regulación del Tratado de Niza y en el Tratado Constitucional, el Parlamento Europeo resulta radicalmente relegado del procedimiento de autorización de cooperaciones reforzadas PESC al ser simplemente informado de las solicitudes de autorización.

Por lo que respecta al *procedimiento de adhesión*, los Estados interesados en incorporarse a una cooperación reforzada notificarán su intención al Consejo de Ministros, a la Comisión y al Alto Representante de la Unión. Con la regulación establecida por el Tratado de Niza se había interpretado que la adhesión de nuevos Estados a cooperaciones

reforzadas PESD no exigían pronunciamiento expreso del Consejo, sin embargo, de la redacción del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 331 del TFUE (rescatado del artículo III-420.2 párrafo segundo del Tratado Constitucional) más bien se deduce lo contrario. Así, el Consejo, previa consulta al Alto Representante de la Unión –en la regulación de Niza la Comisión emitía un dictamen no vinculante– confirmará la participación del Estado de que se trate después de comprobar que cumple las condiciones de participación y «podrá adoptar medidas transitorias necesarias para la aplicación de los actos ya adoptados en el marco de la cooperación reforzada». Si el Consejo estimase que el Estado no satisface las condiciones de participación podrá indicar las disposiciones necesarias para ello y «establecerá un plazo para reconsiderar la solicitud de participación».

De la descripción de la regulación que el Tratado de Lisboa aborda en relación con la aplicabilidad de la cláusula de cooperación reforzada pensada para la PESD y su extensión al ámbito de la Seguridad y Defensa cabe, además de celebrarlo desde un punto de vista teórico, precisar las dificultades que tal mecanismo de integración tendrá en las materias objeto de análisis al haber condicionado su puesta en marcha a un sistema de votación como la unanimidad. Quizás pueda entenderse ahora las razones por las que el Tratado de Lisboa ha desandado el camino que había trazado el Tratado Constitucional. Así parece razonable pensar que mantener la unanimidad como sistema de autorización de cooperaciones reforzadas en el ámbito PESD ha sido el peaje que los Estados se han cobrado a cambio de ampliar el campo de acción de la cooperación reforzada a los asuntos de seguridad y defensa. También desde esta misma perspectiva entendemos que puede explicarse que el artículo 333 del TFUE, en virtud del cual se permite modificar el sistema de adopción de decisiones (de unanimidad a mayoría cualificada), así como el procedimiento legislativo a utilizar (de procedimiento legislativo especial a procedimiento legislativo ordinario) en el ámbito de una cooperación reforzada ya autorizada, no se acepte en el supuesto de cooperaciones reforzadas que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.

De todo lo expuesto es más que razonable dudar de la viabilidad del mecanismo de integración diferenciada denominado cláusula de cooperación reforzada en la PCSD aún cuando las disposiciones del Tratado de Lisboa así lo han dispuesto en un plano teórico. O es más bien por eso, por la forma en que tal regulación se ha dispuesto, por lo que tal mecanismo deviene inservible.

La fórmula de la cooperación estructurada permanente: una versión de la integración diferenciada mejorada pensada para la PCSD

El Tratado de Lisboa no estuvo, al menos a nuestro juicio, demasiado certero con la regulación jurídica de la cooperación reforzada, una vez fue exportada a los ámbitos militares y de la defensa; sin embargo, el Tratado de Lisboa ha buscado la complicidad de los Estados más críticos incorporando otros instrumentos de integración diferenciada diseñados específicamente para los nebulosos contornos de una política como es la que nos ocupa. Así, el Tratado de Lisboa (rescatando también la regulación prevista al respecto en el Tratado Constitucional) prevé una fórmula de integración diferenciada predeterminada bajo el nombre de cooperación estructurada permanente (36). Tal mecanismo ha sido regulado en los arts. 42 y 46 del TUE, así como en un Protocolo anejo.

De conformidad con la fórmula prevista en el apartado 6 del artículo 42 y el artículo 46 del TUE, «los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto con miras a realizar las misiones más exigentes, establecerán una cooperación estructurada en el marco de la Unión». Para ello, los Estados miembros notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante de la Unión. El Consejo, en un plazo de tres meses y tras consultar al Alto Representante, adoptará una decisión por mayoría cualificada en la que se establecerá la cooperación estructurada permanente y se determinará la lista de Estados participantes (art. 46.1 y 2 del TUE). A diferencia de las cooperaciones reforzadas ordinarias (abiertas a la participación de todos los Estados miembros), la cooperación estructurada requiere a los Estados miembros interesados que posean criterios más elevados de capacidades militares y deseo de acometer compromisos más vinculantes en este ámbito militar (37). La

(36) Tal mecanismo de integración diferenciada nada tiene que ver con el mecanismo en virtud del cual el Consejo puede encomendar, a un grupo de Estados, la realización de una misión de la Unión. El propio Tratado de la Unión Europea despeja esta potencial confusión al afirmar en el apartado 6 del artículo 42 (sobre la cooperación estructurada permanente) que tal cooperación «no afectará a lo dispuesto en el artículo 43 (relativo a la cooperación más estrecha).

(37) Las diferencias entre el mecanismo general de integración diferenciada y este mecanismo particular de cooperación estructurada quedan evidenciadas al contemplarse una regulación jurídica específica y excluirse expresamente la aplicación del régimen jurídico de la cooperación reforzada (artículo 42.6 in fine del TUE, artículo I-41.6 in fine del Tratado constitucional).

participación de tales Estados en el citado mecanismo de cooperación estructurada implica la pertenencia de los mismos a la Agencia Europea de Defensa. En la actualidad todos los Estados miembros de la Unión, salvo Dinamarca, son Estados miembros de la misma.

Esta cooperación estructura permanente no queda cerrada o limitada exclusivamente a los Estados que la constituyan originariamente, sino que permitirá la incorporación de aquellos otros Estados miembros de la Unión siempre, claro está, que los Estados solicitantes comuniquen su voluntad al Consejo (no al Consejo Europeo como se indicaba en el Tratado constitucional) y al Alto Representante. Será el Consejo, compuesto únicamente por los Estados miembros participantes en la cooperación estructurada, el encargado de autorizar la decisión por mayoría cualificada una vez comprobado que el Estado miembro de que se trate cumple los criterios y asume los compromisos establecidos en los artículos 1 y 2 del *Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente*.

Así, siguiendo el tenor literal del artículo 1 del citado Protocolo, los objetivos de la propia cooperación estructurada se centran, de una parte, «en acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación y la adquisición del armamento» (Agencia Europea de Desarrollo); y, de otra parte, en estar, a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas, tal y como se contemplan en el artículo 43 del TUE, en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender a solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas, y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogables hasta al menos 120 días». Para el cumplimiento de tales objetivos, los Estados asumen una serie de compromisos consistentes en cooperar en gastos de inversión en materia de equipos de defensa [art. 2 a)], aproximar legislaciones en el ámbito de instrumentos de defensa [art. 2 b)], tomar medidas relativas al despliegue de fuerzas [art. 2 c)] y cooperar en un mecanismo de desarrollo de capacidades [art. 2 d)].

La regulación jurídica propia de la cooperación estructurada aporta dos elementos novedosos, que la alejan del régimen jurídico de la cláusula de cooperación reforzada y que ponen de manifiesto una concepción variable de la propia composición de la cooperación estructurada que resulta menos evidente de apreciar en el caso de cooperaciones reforzadas. Nos referimos, de una parte, a la posibilidad de que un Estado miembro de la cooperación estructurada deje de pertenecer a la misma por no cumplir con los criterios o los compromisos requeridos (artículo 46.4 TUE, criterio objetivo) y, de otra parte, nos referimos también a la posibilidad de que un Estado decida abandonar la cooperación estructurada por propia voluntad (artículo 46.5 TUE, criterio volitivo). En el primer caso, será el Consejo el encargado de adoptar una decisión por mayoría cualificada por la que se *suspenda* (38) la participación del Estado. En el segundo caso, el Estado debe notificar su decisión al Consejo que se encargará de *tomar nota de la finalización* (39) de la participación del Estado en la cooperación estructurada.

Para concluir, sólo resta por añadir si la utilización de dos verbos distintos, como son la suspensión o la finalización de la relación del Estado con la cooperación estructurada, proyecta una componente temporal, en relación con la no participación del Estado, con consecuencias jurídicas dignas de ser puestas de manifiesto. De hecho, de la redacción del Tratado pudiera parecer que la suspensión de la participación por incumplimiento de los criterios objetivos del Estado, resulta una suspensión temporal, que podría dejar de serlo tras una nueva constatación por parte del Consejo del cumplimiento de los criterios. Sin embargo, la finalización de la participación del Estado por propia voluntad admite una interpretación definitiva, lo que razonablemente implicaría, en caso de que el Estado deseara volver a incorporarse a la cooperación estructurada, la necesidad de someterse nuevamente al procedimiento de autorización.

Es, sin duda, este mecanismo de la cooperación estructura permanente el que contiene los elementos que permiten a la Unión Europea desarrollar una más ambiciosa PCSD. Sólo resta esperar a que los Estados apuesten por ello (40).

(38) El énfasis es nuestro.

(39) El énfasis es nuestro.

(40) La cooperación estructurada permanente se ha convertido en una potencialidad por la que se inclina la presidencia española al mencionar sus prioridades en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa. Véase FERNÁNDEZ SOLA, N.: «La presi-

HACIA UNA CONCEPCIÓN INTEGRAL Y UNITARIA DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA: ENTRE LA REALIDAD JURÍDICA Y LA DIFICULTAD POLÍTICA

La cláusula de asistencia mutua: un instrumento jurídico para un voluntarioso deseo político

Tras sufrir variaciones nada despreciables respecto de las propuestas sugeridas por la Convención (41) y matizadas posteriormente en el Tratado Constitucional (42), el nuevo apartado 7 del artículo 42 del TUE ha establecido una cláusula de asistencia mutua en la Unión. Así, la formulación del citado precepto establece que «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miem-

dencia de España del Consejo de la Unión Europea. Prioridades en Política Exterior, de Seguridad y Defensa», en Revista Electrónica de Estudios Internacionales (www.reei.org), núm. 18, 2009, en p. 5.

(41) Fue una propuesta del Informe presentado por el Grupo VIII en la Convención Europea. La propia denominación prevista en el texto de la Convención llamaba a la confusión: «cooperación más estrecha para la defensa mutua». El texto del citado mecanismo se regula en los artículos I-40.7 y III-214 del Proyecto de Tratado por que se instituía una Constitución Europea. El tenor literal del artículo I-40.7 declara que en tanto no se disponga de una defensa común «se establecerá una cooperación más estrecha, en el marco de la Unión, para la defensa mutua. En virtud de esta cooperación, si uno de los Estados miembros que participa en ella fuera objeto de un ataque armado en su territorio, los demás Estados participantes le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios de que dispongan, militares y de otro tipo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En la ejecución de esta cooperación más estrecha para la defensa mutua, los Estados miembros participantes cooperarán estrechamente con la Organización del Tratado del Atlántico Norte. La forma de participación y funcionamiento, así como los procedimientos de decisión propios de esta cooperación, figuran en el artículo III-214». Para GARCÍA SERVET se trataba, en realidad, de «incorporar a la Unión el artículo V del Tratado de Bruselas, pero en la forma de cooperación reforzada»; en GARCÍA SERVET, R. «Gestión de crisis y cláusula de asistencia mutua», Cuadernos de Estrategia, núm. 129, 2004, pp. 118-159, en p. 146.

(42) El texto propuesto por la Convención es objeto de modificación en la CIG 52/03 ADD 1, de 25 de noviembre de 2003, en p. 24; en el documento CIG 60/03 ADD 1; en el CIG 73/04, de 29 de abril de 2004; en el CIG 81/04, de 16 de junio de 2004 y en el CIG 87/04 de 6 de agosto de 2004. Las modificaciones estuvieron inspiradas en una carta remitida por Finlandia, Irlanda, Austria y Suecia a la presidencia italiana en virtud de la cual tales Estados manifestaron su disposición para aceptar una cláusula de asistencia que se limitara a hacer referencia al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. De tal previsión se concluyó la posibilidad de eliminar la configuración de tal cláusula como un proyecto de cooperación más estrecha.

bros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas» (43).

No hace falta conocer en detalle las cuestiones de defensa de la Unión, para advertir las tensiones que pudo generar la mera intención de prever una cláusula asistencia mutua de carácter permanente en los Tratados. A pesar de ello, el Tratado de Lisboa ha sido capaz de limar las distintas concepciones expresadas por los Estados de la Unión en materia de defensa y adoptar una cláusula como la descrita en el artículo 42.7 del TUE de aplicación unitaria para todos los Estados y, en consecuencia, sin concesiones a la flexibilidad. Para lograrlo, fue necesario incluir en el propio texto del precepto dos elementos que, a nuestro juicio, permiten cierto equilibrio entre las tesis contrapuestas de algunos Estados (44), además de facilitar la interpretación del verdadero significado y alcance de tal mecanismo. Así, el mismo apartado 7 del artículo 42 del TUE declara, de una parte, que tal cláusula debe entenderse «sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros» lo que la convierte en aceptable para los Estados neutrales de la Unión (45) al no estar obligados a asumir obligaciones incompatibles con su propia identidad (46), si bien éstos

(43) Para BERMEJO GARCÍA, este precepto trae causa de la mini-cumbre de Bruselas celebrada el 29 de abril de 2003 entre Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, en BERMEJO GARCÍA, R.: «Cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa», en RAMÓN CHORNET, C., *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 71-94, en p. 93.

(44) Así lo considera GARCÍA PÉREZ, R.: «la PESD en el Proyecto de Tratado Constitucional», PUEYO LOSA, J. (Ed.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, ediciones Tórculo, Santiago de Compostela, 2003, pp. 295-312, en p. 302.

(45) Se trata de Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia, además de Chipre y Malta.

(46) De hecho, para ÁLVAREZ VERDUGO, uno de los dos límites que aprecia en la citada cláusula de asistencia mutua tiene que ver con «la capacidad de cada Estado como ente soberano para decidir el tipo de medios que utiliza para ayudar y asistir al Estado víctima de la agresión». Un límite que, unido al de la exclusión de la aplicación de tal mecanismos a los Estados OTAN, «permite compatibilizar en el seno de la UE a los estados que forman parte de la relación trasatlántica y a los estados de tradición neutral», en ÁLVAREZ VERDUGO, M.: loc. cit. («La aportación de la Convención Europea a la definición...»), en p. 15. Para DUMOULIN esta referencia también permite dar cobertura a la política nuclear de Francia y Reino Unido; en DUMOULIN, A.: «*Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle: oscillations et interprétations*», *Revue du Marché Común et de l'Union européenne*, núm. 519, 2008, pp. 351-355, en p. 352.

no renunciarán a su protección (47). Y, de otra parte, el párrafo segundo del mismo apartado 7 del artículo 42 del TUE parece constatar las preocupaciones manifestadas por los Estados miembros de la OTAN (48) al subrayar que «los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta» (49).

La redacción del precepto objeto de análisis parece empujarnos a pensar que la cláusula de defensa prevista en la OTAN es de uso preferente (además de permanente y automática) y, en consecuencia, desplazaría cualquier potencial utilización de la cláusula descrita en el TUE siempre que el Estado que sufre la agresión es un Estado OTAN y siempre, obviamente, que tal ataque se efectúe en el ámbito de aplicación territorial del citado Tratado. Si hasta aquí el TUE no admite muchas dudas, no resulta tan clara la conexión entre la citada cláusula y la prevista en el artículo V del Tratado de la UEO (50). Si como señalan algunos, la interpretación más razonable concluye que el TUE está subsumiendo la cláusula de la UEO, el problema se plantea entonces al pretender responder a la aplicabilidad de tal cláusula para los Estados OTAN que también sean Estados UEO dado que el ámbito geográfico de proyección

(47) De la redacción del precepto no resulta evidente los términos en los que los Estados neutrales o no alineados están obligados a prestar ayuda o asistencia en el supuesto que el ataque lo sufra otro Estado.

(48) Es el caso de Alemania, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía.

(49) Dinamarca es un Estado OTAN pero dispone un estatuto de opting out en relación con las materias de defensa en los términos previstos en el Protocolo núm. 23 anejo a los Tratados. Así, según el artículo 5 del Protocolo núm. 23 anejo a los Tratados establece «Por lo que se refiere a las medidas adoptadas por el Consejo dentro del ámbito de aplicación del apartado 1, del artículo 42 y de los artículos 43 a 46 del Tratado de la Unión Europea, Dinamarca no participará en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa. Por lo tanto, Dinamarca no participará en su adopción. Dinamarca no impedirá que los demás Estados miembros sigan desarrollando su cooperación en este ámbito. Dinamarca no estará obligada a contribuir a la financiación de los gastos operativos derivados de tales medidas ni a poner a disposición de la Unión capacidades militares».

(50) Así lo ha constatado GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: loc. cit. («Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la Política de Seguridad y...»), en p. 20.

de la cláusula del TUE no coincide con el de la OTAN, ni tampoco con el de la UEO. Teniendo en cuenta todos estos elementos, parece razonable señalar que la virtualidad práctica de tal cláusula no es otra que aplicarse cuando la víctima del ataque sea un Estado neutral o no alineado (51) y cuando la víctima sea un Estado de la Unión Europea que sea también miembro de la OTAN y/o de la UEO, siempre que el territorio afectado no esté cubierto por el perímetro de protección previsto en el Tratado de dicha organización (52).

En suma, la regulación que el TUE ofrece, al disponer de una cláusula de asistencia mutua, resulta hoy escasamente operativa, en la medida que debe convivir con la asistencia que ofrece OTAN y con la que todavía dispensa la moribunda UEO. Cuando el certificado de defunción de la UEO se expida, el TUE dispondrá del aparataje jurídico que le permitirá asumir las funciones desplegadas por la UEO en materia de asistencia mutua. Hasta entonces, el citado mecanismo jurídico permanece en un apacible letargo más propio de un compromiso político o de una cláusula de solidaridad política (53) a la espera de que se den las circunstancias adecuadas que permitan su aplicabilidad por la Unión Europea.

La cláusula de solidaridad: una nueva herramienta de la acción exterior que amplía la dimensión de la defensa

La cláusula de solidaridad contemplada en el artículo 222 del TFUE no es fácil de clasificar. Si nos limitamos a un análisis desde la estructura de los Tratados, su localización dentro del título VII de la Quinta parte del

(51) Para BERMEJO GARCÍA, del precepto del TUE no se puede derivar tal conclusión. Para el citado autor la operatividad de la cláusula de asistencia mutua cuando las víctimas son los Estados neutrales sólo se puede derivar del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Véase la explicación en BERMEJO GARCÍA, R.: loc. cit. («Cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad...»), en pp. 86 y 87.

(52) En el caso de España la cuestión no deja de tener relevancia. Así, Ceuta y Melilla no entran dentro del área de protección de la OTAN, ni tampoco de la UEO, en consecuencia, un potencial ataque a España en esta parte de su territorio podría activar la cláusula del TUE que está siendo abordada.

(53) ALDECOA LUZARRAGA, F.: «La política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea. Hacer creíble la política de responsabilidad», en Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 1037-1058, en p. 1050.

TFUE dedicada a la Acción exterior (54) nos impide considerarla un instrumento más de la política común de seguridad y defensa de la Unión contemplada ésta en la sección segunda del capítulo segundo del título V del TUE. Así, desde un acercamiento condicionado por la sistemática del Tratado, la cláusula de solidaridad parece configurarse como una herramienta más de la acción exterior de la Unión, pero no resulta posible considerarla como una cláusula estrictamente de defensa.

Sin embargo, cualquier observador del fenómeno podrá concluir que una aproximación en los términos descritos puede distorsionarlos la imagen final. De hecho, la novedad de la fórmula jurídica contemplada en el Tratado de Lisboa exige –siquiera sólo por la ambición política que encubre– un esfuerzo de análisis mayor que pasa por abordar la seguridad desde su doble dimensión (interior y exterior). Sólo desde esta perspectiva se alcanza a comprender –sin necesariamente compartir por ello la ubicación del precepto que regula la citada cláusula (55)– el verdadero significado y alcance de una cláusula cuya propia denominación desvela el propósito último que persigue. Veamos qué pretende el Tratado de Lisboa (56) al incorporar en su articulado un cláusula que despierta no pocos interrogantes entre la doctrina (57).

(54) Del que forman parte también la política comercial común (título II), cooperación con terceros países y ayuda al desarrollo (título III), medidas restrictivas (título IV), acuerdos internacionales (título V), relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión (título VI).

(55) De esta opinión se ha mostrado GONZÁLEZ BONDÍA, A.: «La constitucionalización de la seguridad y defensa en la nueva Unión Europea: singularidad versus coherencia», en ESTEVE, F./PI LLORENS, M. (Eds.), *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado constitucional. ¿Mejora o maquillaje?*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2005, en p. 169.

(56) La Convención diseñó en un primer momento una cláusula de solidaridad pensada en la protección frente a amenazas terroristas siguiendo las sugerencias vertidas por el Informe presentado por el Grupo VIII de Defensa (véase CONV 461/02). Sin embargo, una buena parte de las enmiendas presentadas tuvieron como objeto ampliar el radio de acción de la cláusula de solidaridad a las situaciones motivadas por catástrofes naturales o de origen humano (CONV 707/03). Durante la Conferencia Intergubernamental la cláusula de solidaridad sufrió pequeñas modificaciones de matiz, más allá de la inclusión de una Declaración aneja al Acta final (la núm. 37) en virtud de la cual «ninguna de las disposiciones del artículo 222 pretende afectar al derecho de otro Estado miembro de escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de ese Estado miembro».

(57) Muy crítica se ha mostrado RAMÓN CHORNET, C.: «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado Constitucional de la UE», en *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*, en pp. 25 y ss.

El artículo 222 del TFUE señala que «la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano» (58). La actuación de la Unión y la de los Estados miembros, como señala el propio artículo 222 del TFUE difiere en los términos que detallamos a continuación. Así, la Unión estará obligada a la movilización de «todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a disposición por los Estados» (59), con el propósito, de una parte, de prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros y proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas [función preventiva] y, de otra parte, prestar asistencia a un Estados en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista, catástrofe natural o de origen humano [función reactiva] (60). Como se desprende del tenor literal del precepto ya aludido, la actuación de la Unión en virtud de la cláusula de solidaridad sólo podrá hacerse efectiva, al menos en su función reactiva, si ha existido una petición por parte de las autoridades políticas del Estado al que se pretenda asistir. Tal petición no opera, obviamente, para aquellas actuaciones de la Unión que tengan un carácter preventivo.

Si la obligación de la Unión es bastante precisa, no lo es tanto la que asumen los Estados miembros respecto de la misma cláusula de solidari-

(58) Para ALDECOA LUZARRAGA «esta cláusula ha de ser contemplada junto con la alianza defensiva proporcionando a los Estados miembros una asistencia completa. Así, la alianza defensiva jugaría frente a las amenazas clásicas, las provenientes de otros Estados. La cláusula de solidaridad, también automática, se aplicará en el caso de las nuevas amenazas como el terrorismo internacional»; ALDECOA LUZARRAGA, F.: «Génesis y desarrollo de la política de defensa en el proceso constituyente», en RAMÓN CHORNET, C.: *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 9-33, en pp. 28-29.

(59) La Unión dispone, a estos efectos, del Mecanismo Comunitario de Protección Civil dependiente de la Comisión. Si la Unión desea hacer uso de capacidades militares debe contar con los Estados miembros lo que evidencia una dependencia que puede llegar a poner en cuestión la propia viabilidad de la cláusula de solidaridad en la práctica.

(60) El énfasis es nuestro y trata de evidenciar el alcance y significado de la cláusula de solidaridad hasta el punto de no incluir bajo su cobertura «operaciones preventivas o ‘anticipatorias’ de carácter militar contra terceros Estados que constituyan una amenaza potencial para la Unión», en GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: loc. cit. («¿Obligación jurídica o mero compromiso político?:...»), p. 7 in fine y p. 8. Tal hipótesis nos remite, entre otros, al instrumento descrito supra en el apartado II.3.

dad. De hecho, los Estados se reservan el derecho «de escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de ese Estado miembro» que ha sido objeto de una agresión (61).

Los términos en los que la cláusula de solidaridad se hará efectiva se establecerán en una Decisión (62) que adoptará el Consejo (asistido por el Comité Político y de Seguridad), a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Europeos y Política de Seguridad (63). El apartado 3 del artículo 222 del TFUE precisa que si la decisión tiene repercusiones en el ámbito de la defensa, «el Consejo se pronunciará de conformidad con el apartado 1 del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea», es decir, el Consejo se pronunciará por unanimidad pudiéndose recurrir a la abstención constructiva.

Aún cuando esta cláusula no se ha activado todavía, la Declaración aneja a las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 25 de marzo de 2004 la declaró vigente, antes incluso de que el propio Tratado de Lisboa hubiera entrado en vigor (64). Esta circunstancia, permitió la adopción de las decisiones necesarias para hacerla operativa (65). El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea le otorga al Consejo Europeo competencia para evaluar de forma periódica las amenazas a las que se enfrenta la Unión, con el propósito de asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados (66).

(61) Declaración núm. 37 relativa al artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

(62) Cuya adopción requerirá mayoría cualificada, salvo que tenga repercusiones en el ámbito de la defensa en cuyo caso el apartado 3 del artículo 222 del TFUE exige la unanimidad.

(63) La competencia del Parlamento Europeo en esta cláusula se limita a la de ser informado de su aplicación.

(64) Conclusiones de la presidencia al Consejo Europeo de Bruselas de 24 y 25 de marzo de 2004, Declaración sobre la lucha contra el terrorismo aneja a las citadas conclusiones.

(65) Manual operativo de coordinación de la Unión Europea para situaciones de emergencia y crisis, aprobado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 1 y 2 de junio de 2006 (Doc. 9552/1/06). La fundamentación jurídica para la adopción de esta medida parece encontrarse en el Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (DO C 53 de 3.3.2005, pp. 1-14). Junto con el citado Programa de La Haya, el Consejo ha adoptado también el correspondiente plan de acción (20059778/2/05 REV 2, de 10 de junio de 2005) que permite su puesta en marcha y que contiene, en esencia, las conocidas diez prioridades fijadas por la Comisión en mayo de 2005 (COM (2005) 184 final).

(66) Para ALVAREZ VERDUGO, se trata de una función de carácter preventivo respecto de la que también surgen ciertas dudas vinculas, por una lado, con la poca idoneidad

A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

El Tratado de Lisboa ha supuesto una importante contribución para el diseño presente y futuro de la Política *Común* de Seguridad y Defensa en la Unión. Tal conclusión se justifica en, al menos, dos razones. La primera de ellas tiene que ver con la previsión de una serie de instrumentos jurídicos a disposición de la Unión y de los Estados miembros capaces de favorecer el impulso que necesita la PCSD. La segunda razón enlaza con la forma en la que el Tratado de Lisboa ha resuelto el difícil equilibrio entre las necesarias técnicas de inclusión que dotan de coherencia y unidad a la PCSD, y las fórmulas que permiten compatibilidad el deseo de aquellos Estados que están dispuestos a avanzar con la posibilidad de aquéllos otros que prefieren desvincularse de algunas decisiones difícilmente compatibles con algunas políticas nacionales de defensa.

Desde este punto de partida que nos permite valorar positivamente las aportaciones del Tratado de Lisboa, nos gustaría señalar algunos interrogantes que plantean determinados instrumentos previstos por el Tratado con el propósito de favorecer la eficacia de la propia PCSD. Algunos interrogantes no traen causa del instrumento diseñado, como es el caso de la abstención constructiva, sino más bien de la propia idiosincrasia de la Política de Seguridad y Defensa que hacen de la abstención constructiva un mecanismo de adopción de decisiones inservible. Otros interrogantes, sin embargo, sí son el resultado de una falta de pericia en la regulación jurídica de la medida en cuyo caso sería aconsejable una futura adaptación. Así lo hemos constatado con la cláusula de cooperación reforzada diseñada por el Tratado para la PCSD. Mientras tales modificaciones no se efectúen, el Tratado ha dispuesto un mecanismo de integración diferenciada propio de la PCSD, las cooperaciones estructuradas permanentes, que aspiran a convertirse, sin duda, en el instrumento óptimo para impulsar aquellos elementos de la PCSD que resultan difíciles de abordar desde el método de integración unitario ya sea por requerir ciertas capacidades que no todos los Estados tienen o, en su caso, porque no concurre la voluntad de todos los Estados para hacerlo.

del Consejo Europeo para abordar la tarea encomendada y, por otro, a la capacidad de actuación del Consejo Europeo en el supuesto de que constate una nueva amenaza. Para análisis más detallado, véase ALVAREZ VERDUGO, M.: loc. cit. («La aportación de la Convención Europea a la definición...», en pp. 19-20.

Con todo, las mayores expectativas que provoca el Tratado de Lisboa en materia de seguridad y defensa están vinculadas a la previsión de mecanismos jurídicos que vienen a dar cobertura a realidades ya experimentadas con éxito (es el supuesto de los núcleos duros de las misiones Petersberg) o, en su caso, a la regulación de instrumentos jurídicos, como la cláusula de asistencia mutua y la de solidaridad, cuya operatividad práctica va a depender más de la voluntad política de los Estados que de la regulación jurídica prevista en los Tratados.

La Política Común de Seguridad y Defensa no es todavía una realidad perfectamente operativa, sin embargo, el Tratado de Lisboa le da herramientas para que tal evidencia pueda acabar imponiéndose. Que sea así depende de la voluntad de los Estados miembros para hacer efectiva la ambición que sobre la materia expresa la Unión.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA SÁNCHEZ, M.: *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: las operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid, 2008.

ALDECOA LUZARRAGA, F.: «La cooperación estructurada permanente», en RAMÓN CHORNET, C., *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 2005, pp. 95-111.

ALDECOA LUZARRAGA, F.: «La política exterior y la política europea de seguridad y defensa en el Tratado de Reforma: la consolidación de la Política Exterior Común», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70-72, 2007, pp. 237-268.

ÁLVAREZ VERDUGO, M.: *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2003.

ÁLVAREZ VERDUGO, M.: «La aportación de la Convención Europea a la definición de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión», *Documento CIDOB*, Serie Seguridad y Defensa, junio 2004.

BAQUÉS QUESADA, J.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa: déficits actuales y perspectivas de futuro», *Revista CIDOB d’Affers Internacionals*, 57-58, pp. 130-157, en pp. 141-142.

BARBÉ, E.: *La condición de actor (Actorness) de la Unión en Política Exterior*, Ariel, Barcelona, 2000.

- BERMEJO GARCÍA, R.: «Cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa», en RAMÓN CHORNET, C., *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 2005, pp. 71-94.
- CEBALLOS, J.L.: «La Agencia Europea de Defensa», *Economía Exterior*, núm. 47, 2008, pp. 41-48.
- ELORZA, J.: «¿un núcleo duro para la Europa del futuro?», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 1, 2003.
- FERNÁNDEZ LOSA, N.: «El pacto de un eventual triunvirato sobre la Política de Defensa de la Unión Europea», *Real Instituto Elcano*, 2004.
- FERNÁNDEZ SOLA, N./STAVRIDIS, S.: «La Política de Seguridad y Defensa de la Unión en el nuevo marco constitucional europeo», en *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 217-237.
- GARCÍA SERVET, R. «Gestión de crisis y cláusula de asistencia mutua», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 129, 2004, pp. 118-159.
- GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 9, 2001, pp. 197-240.
- GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: «Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 7, 2005, 37 pp., en pp. 24-34.
- GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: «¿Obligación jurídica o mero compromiso político?: La cláusula de solidaridad en el Tratado constitucional», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 12, 2007.
- HERRERO DE LA FUENTE, A.A.: «Del 'Informe Davignon' a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Una evolución más aparente que real», en *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario: perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 1240-1276.
- LASHERAS, B.: «El futuro de la Política Europea de Seguridad y Defensa», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 40, pp. 85-107.

- PASTOR PALOMAR, A.: «¿Sigue vigente la solidaridad europea frente a ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 9, 2005, pp. 232-233.
- PÉREZ SALOM, J.R.: «La Agencia Europea de Defensa», en RAMÓN CHORNET, C., *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 2005, pp. 135-158.
- SOLANA, J.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa: una Unión preparada para contribuir a la gestión de crisis y a la paz», en *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidad y reto para el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 15-22.
- STAVRIDIS, S.: «La política de seguridad y defensa de la Unión Europea en el nuevo marco constitucional europeo», en *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 217-237.
- URREA CORRES, M.: *La cooperación reforzada en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002.
- URREA CORRES, M.: «Mecanismos de integración y (des)integración diferenciada en la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 49, 2008, en pp. 169-190.
- URREA CORRES, M.: «La efectividad del derecho de retirada, el sistema de reforma y las cooperaciones reforzadas: una incógnita que condiciona el proceso de integración de la Unión», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 687-703.

CAPÍTULO TERCERO

LAS CAPACIDADES CIVILES

LAS CAPACIDADES CIVILES

LEONARDO SÁNCHEZ PELÁEZ

INTRODUCCIÓN

La experiencia de los últimos años ha puesto de relieve la necesidad de adoptar un enfoque amplio del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y de emplear para ello todos los instrumentos de los que se dispone. El recurso a los medios militares sigue siendo imprescindible hoy día pero la comunidad internacional necesita que esos medios militares vayan acompañados de oficiales de policía, jueces, fiscales, administradores civiles, funcionarios de prisiones, asesores políticos o expertos en Derechos Humanos, entre otros, sin los cuales sería imposible conseguir resultados perdurables. De hecho, cada vez resulta menos infrecuente que sean los instrumentos civiles los utilizados en lugar de los militares. La Unión Europea heredó de la UEO las denominadas misiones *Petersberg*, a saber, las misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

La Estrategia Europea de Seguridad abogó por la extensión de las misiones *Petersberg* al desarme, la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad de terceros países, por la utilización conjunta de todos los medios y capacidades a disposición de la Unión en el marco de un concepto global de la prevención de conflictos de la gestión de crisis, y por el fortalecimiento de las relaciones con otros países y organizaciones, con atención prioritaria a la relación trasatlántica.

El Tratado de Lisboa amplía aún más las antiguas misiones *Petersberg* y establece que la Unión Europea podrá recurrir a medios civiles y militares en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garanti-

zar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Estas misiones abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.

Ello no hace sino reflejar un objetivo mucho más ambicioso ya que la comunidad internacional considera que no es suficiente con prevenir o evitar una escalada militar sino que hay que atajar las raíces de la situación de conflicto que ha originado la crisis.

Desde que hace más de diez años se estableció la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que el Tratado de Lisboa ha convertido en Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la Unión Europea se ha fijado como objetivo el poder actuar a lo largo de todo el espectro de posibles respuestas a una situación de crisis, utilizando tanto medios civiles como militares. Parece evidente que para que ello sea posible se precisa contar con las capacidades necesarias. La PESD se ha propuesto, desde el principio, dotar a la Unión Europea de los medios necesarios para la resolución de situaciones de crisis, lo que no se ha revelado como una tarea fácil.

Sin embargo, las dificultades relacionadas con la disponibilidad de capacidades civiles suficientes han acompañado a la política exterior de la Unión Europea desde el comienzo de la gestión de crisis. Si bien los compromisos cuantitativos adquiridos inicialmente han superado las expectativas, esos compromisos no se han visto reflejados en la realidad. Es decir, la capacidad teórica de despliegue de expertos civiles no se ha materializado cuando ha surgido la necesidad, como ha quedado patente con el poco satisfactorio nivel de cobertura de las plantillas de las operaciones civiles de gestión de crisis de la Unión Europea.

A pesar de la quincena de operaciones civiles de gestión de crisis iniciadas, nueve de las cuales están aún en curso, la Unión Europea continúa enfrentándose a algunos de los obstáculos identificados cuando se puso en marcha la primera de estas empresas, allá por 2003. Y todavía queda un largo camino por recorrer antes de que se pueda considerar que el panorama está despejado.

LA NECESIDAD DE CAPACIDADES CIVILES

La complejidad de la gestión de crisis se ha incrementado notablemente en estos últimos años. Las crisis son resultado de multitud de factores, como la inestabilidad nacional o regional, el terrorismo, la delincuencia, las drogas, los desastres naturales, las enfermedades y la presión migratoria. Además, el carácter de las crisis es cambiante, lo que obliga a los actores implicados en la respuesta a la crisis a reajustar y refinar esas respuestas. Como Javier Solana dijo en el décimo aniversario de la PESD, la capacidad de adaptación es crucial.

Ese carácter cambiante de las crisis ha provocado que la manera en que se tratan de resolver esas crisis haya evolucionado a lo largo de los últimos años. Tal y como se recoge en la Estrategia Europea de Seguridad, ninguna de las nuevas amenazas es puramente militar, ni puede abordarse con medios exclusivamente militares. De las tradicionales operaciones de mantenimiento de la paz, protagonizadas por fuerzas militares y centradas en la evitación de la escalada militar, se ha pasado a acciones encaminadas a la total resolución del conflicto. El fin último es conseguir la restauración o instauración de un gobierno legítimo y del Estado de Derecho, y para ello se precisa acometer una amplia gama de cometidos que van desde el restablecimiento de la seguridad, la ayuda humanitaria, la protección de civiles, el imperio de la ley y el funcionamiento de las instituciones políticas, hasta la consolidación de las capacidades locales, el desarrollo económico y social, la democracia y el respeto a los Derechos Humanos.

En el Programa de la Unión Europea para la Prevención de Conflictos Violentos se reconoce la primacía de las Naciones Unidas en la prevención de conflictos, pero también se destaca que la prevención de conflictos es uno de los objetivos principales de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Para ello, deberá establecer claras prioridades políticas dirigidas a las acciones preventivas; mejorar la alerta temprana; consolidar la cooperación con otros actores para la prevención; y mejorar sus instrumentos a largo y corto plazo. Entre los instrumentos para la prevención a corto plazo, este Plan reconoce que el desarrollo de las capacidades civiles y militares para la gestión de crisis en el marco de la PESD también contribuirá a las capacidades de la Unión Europea para prevenir conflictos. De hecho, se invita a examinar cómo incrementar la eficacia de estas capacidades de gestión de crisis para usos preventivos.

En consecuencia, tanto por la necesidad de dar respuesta a las complejas situaciones de crisis que pueden emerger en cualquier momento y lugar, como por el interés en evitar que se llegue a producir una situación de crisis, la Unión Europea debe potenciar todos sus instrumentos, incluidos los civiles.

Esta necesidad teórica de contar con variados instrumentos se ha hecho patente con el número creciente de operaciones de gestión de crisis que la Unión Europea ha emprendido desde que decidiera convertirse en un actor destacado en la escena de la paz y seguridad internacionales. Si estas actividades, como parece, se han convertido en uno de los instrumentos más eficaces y de mayor visibilidad política de la acción exterior de la Unión Europea, las operaciones civiles han conocido una progresión inesperada en cuanto a número e intensidad y se han transformado en un instrumento único en sí mismo y con enorme potencial de desarrollo.

Las razones que explican esta proliferación de actividades son varias: por una parte, se percibe una creciente demanda de la comunidad internacional para que la Unión Europea se implique en la gestión civil de crisis; por otra, la Unión Europea se ha impuesto un elevado nivel de ambición en relación con la paz y la seguridad internacionales. Es la propia Unión Europea la que ha asumido unos compromisos en este campo, y para cumplirlos tiene la obligación de buscar los medios necesarios.

Es decir, la Unión Europea necesita capacidades civiles, lo que significa que debe estar en condiciones de reunir expertos civiles en número suficiente, que se encuentren en posesión de los conocimientos técnicos apropiados y convenientemente adiestrados, de desplegarlos en un plazo de tiempo oportuno y mantenerlos sobre el terreno por un periodo prolongado, de dotarles del equipamiento requerido, de procedimientos y doctrina y de un mandato riguroso.

El desarrollo de las capacidades civiles es necesario tanto para continuar la progresión de la gestión civil de crisis, incluso para mantener el nivel actual, como por la coherencia que proporciona a una acción exterior de la Unión Europea eficaz, creíble y de gran visibilidad.

EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES CIVILES

Aunque generalmente se habla de gestión civil de crisis, parecería más correcto hacer referencia a los aspectos civiles de la gestión de cri-

sis, puesto que no hay diferentes tipos de crisis sino que la crisis es única y es su tratamiento lo que requeriría la puesta en práctica de variados instrumentos en función de la situación. Algo parecido se podría decir de las capacidades civiles. Más que capacidades civiles debería hablarse de capacidades puestas a disposición de las operaciones civiles de gestión de crisis o de capacidades para operaciones civiles de gestión de crisis.

Quando nos referimos a las capacidades civiles es frecuente que su significado se restrinja, fundamentalmente, a los recursos humanos, a la generación de fuerzas destinada a dotar de personal a las operaciones de gestión de crisis que el Consejo de la Unión Europea decide poner en marcha. La gestión de crisis necesita la colaboración de un gran número de expertos en áreas tan dispersas como la policía, judicatura, fiscalía, prisiones, administración civil, aduanas, Derechos Humanos, cuestiones de género, recursos humanos, desarme, y muchas más. Además, cada una de estas categorías se puede subdividir en varias. Ello da una ligera idea de lo complejo que puede resultar la búsqueda de especialistas suficientes en todas las áreas requeridas.

Pero no basta con encontrar los expertos necesarios para poner en marcha una operación de gestión de crisis. Se requiere su despliegue por un periodo de tiempo prolongado, así como prever los relevos que permitan la sostenibilidad del esfuerzo.

El desarrollo de capacidades civiles en el seno de la Unión Europea es un proceso continuo que se inició casi en el mismo momento en que se estableció la Política Europea de Seguridad y Defensa. Pocos meses después de que el Consejo Europeo de Colonia (diciembre de 1999) tomara la decisión de establecer la PESD, en junio de 2000 el Consejo Europeo de Feira marcó los objetivos de la Unión Europea en materia de desarrollo de capacidades civiles en las diferentes áreas prioritarias: la policía, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el fortalecimiento de la administración civil y la protección civil.

Los objetivos fijados en Feira para las cuatro áreas prioritarias no sólo se alcanzaron, sino que se sobrepasaron en algunos casos:

- a) En el ámbito de Policía, los Estados Miembros se comprometieron a aportar hasta 5.000 oficiales de policía, de los cuales 1.400 podrían desplegarse en 30 días. Como parte de estos compromisos figuraban 13 Unidades Integradas de Policía (IPU) y 4 cuarteles generales, dos de ellos con capacidad de despliegue rápido.

- b) Para el fortalecimiento del Estado de Derecho se alcanzó un total de 282 expertos entre jueces, fiscales, personal auxiliar y funcionarios de prisiones. De ellos, 60 podrían desplegarse rápidamente.
- c) En Protección Civil, las contribuciones excedieron los objetivos fijados en el Consejo Europeo de Gotemburgo, cifrados en más de 2.000 personas.
- d) En Administración Civil, los Estados Miembros se comprometieron a proporcionar hasta 160 expertos para cubrir, principalmente, funciones de registro civil, administración local y aduanas.

A más de dos años vista del lanzamiento de la primera operación civil de gestión de crisis, los resultados obtenidos parecían prometedores, aunque muy pronto se pudo comprobar cuán lejos se encontraba la realidad.

Por otra parte, si bien es cierto que los problemas de personal son evidentes y duraderos, también es preciso reconocer la importancia de contar con los medios necesarios y su oportuna disponibilidad, sobre todo si lo que se persigue es un rápido comienzo de las actividades operativas. Un ejemplo no demasiado lejano fue el lanzamiento de la misión de observación de la Unión Europea en Georgia, EUMM Georgia. Los 27 Estados Miembros consiguieron identificar los 200 observadores y personal de apoyo requeridos para el establecimiento de la misión en un plazo de tiempo inusualmente corto, tras un proceso de planeamiento y toma de decisión reducidos a su mínima expresión. Sin embargo, para la dotación de material, especialmente coches blindados, fue necesario confiar en los recursos proporcionados por los propios Estados Miembros ya que la Unión Europea no disponía ni del equipamiento, ni de los instrumentos adecuados para su adquisición con tan poca antelación, ni de las capacidades de transporte estratégico necesarias para situarlo en el teatro.

Estas dificultades en la dotación de material han sido una constante en prácticamente todas las operaciones civiles comenzadas hasta la fecha, lo que ha provocado que no se pueda alcanzar la plena capacidad operativa hasta varios meses después del inicio de las actividades.

Un hito fundamental en el ámbito de las capacidades civiles lo constituyó la creación en el año 2000 del Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM), que desde entonces ha estado trabajando en el desarrollo de las herramientas que permitan a la Unión Europea asumir responsabilidades en la conducción de operaciones civiles de gestión de crisis.

EL PLAN DE ACCIÓN PARA LOS ASPECTOS CIVILES DE LA PESD

Con la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad en diciembre de 2003, y la incorporación de diez nuevos Estados Miembros en 2004, la Unión Europea decidió dotarse de un Plan de Acción para los aspectos civiles de la PESD, que reafirma e intensifica la ambición europea en este campo. A las cuatro áreas prioritarias identificadas en Feira, citadas anteriormente, el Plan de Acción incorpora la capacidad de conducir misiones de observación, así como el apoyo genérico a las oficinas de los Representantes Especiales de la Unión Europea.

En consecuencia, la Unión Europea necesita ser más ambiciosa y conseguir la capacidad suficiente para conducir varias operaciones civiles de gestión de crisis con diferentes niveles de compromiso. Como parámetros para el futuro se apunta la necesidad de disponer de equipos multifuncionales integrados, que finalmente cristalizarían en los Equipos de Respuesta Civil (CRT), y de ampliar el abanico de conocimientos técnicos requeridos para hacer frente a los heterogéneos cometidos que han de llevarse a cabo en las diversas operaciones de gestión de crisis. La conveniencia de complementar y buscar sinergias entre todos los instrumentos de gestión de crisis a disposición de la Unión Europea, así como la operatividad de las capacidades civiles, son otros elementos contenidos en el Plan de Acción.

En este contexto de mejora de las capacidades civiles de gestión de crisis y siguiendo lo establecido en el citado Plan de Acción, la Presidencia holandesa organizó en noviembre de 2004 una Conferencia de Compromisos en Capacidades Civiles, en la que se hizo una revisión de las capacidades civiles ya comprometidas. Las indicaciones realizadas por los distintos países permitieron concluir que la Unión Europea podía contar con hasta 12.836 personas, de los que 5.761 eran policías, 631 expertos en Estado de Derecho, 596 expertos en protección civil y 4.392 integrantes de equipos de intervención para protección civil, además de 505 expertos para misiones de observación y 391 disponibles para reforzar las oficinas de los Representantes Especiales de la Unión Europea. Si bien a simple vista estas cantidades podrían estimarse suficientes para cumplir con las ambiciones de la Unión Europea en cuanto a la conducción de operaciones de gestión de crisis, había razones para el escepticismo: de un lado, los resultados eran básicamente cuantitativos, por lo que no había garantía de que se pudieran cubrir todas las posibles categorías requeridas; de otro, había sospechas de que la ma-

terialización de las optimistas indicaciones de posibles contribuciones iba a ser complicada. Esas indicaciones no constituían, ni constituyen compromisos formales, ni siquiera una declaración de intenciones. Son el resultado de las optimistas y poco realistas promesas efectuadas por algunas autoridades nacionales tras un ejercicio de reflexión que no se puede calificar como de demasiado profundo. El hecho cierto es que la responsabilidad última siempre recae en los Estados Miembros que son siempre reticentes a desprenderse, siquiera temporalmente, de sus mejores funcionarios.

Estos temores se han visto confirmados en casi todas las operaciones civiles de gestión de crisis. Prácticamente ninguna de las operaciones puestas en marcha ha conseguido completar su plantilla, ni siquiera aquellas de pequeño tamaño.

OBJETIVO PRINCIPAL DE CAPACIDADES CIVILES 2008

Un Objetivo Principal es el instrumento por el que se definen las ambiciones de la Unión Europea en cuanto a capacidades, y cuya finalidad última es guiar tanto a la Unión Europea como a sus Estados Miembros en el proceso de desarrollo de esas capacidades, para alinear las ambiciones políticas con las competencias que habiliten la definición concreta de esas ambiciones políticas.

Una de las previsiones del Plan de Acción para los Aspectos Civiles de la PESD fue el desarrollo del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008 (*Civilian Headline Goal 2008*), documento aprobado en diciembre de 2004 y que, a similitud de lo que se venía haciendo en el ámbito militar, definía el nivel de ambición de la Unión Europea.

Tras certificar que un uso coherente de los instrumentos comunitarios y los instrumentos civiles de la PESD son fundamentales para la mejora cualitativa de la capacidad de actuar de la Unión Europea, el Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008 establecía, entre otros, que la Unión Europea debería ser capaz de conducir varias misiones de manera simultánea incluyendo, al menos, una gran misión de sustitución (1), desplegable con poca antelación y en un ambiente hostil. Además de

(1) Las misiones de sustitución son aquellas en las que el personal desplegado por la UE realiza cometidos ejecutivos, sustituyendo a las fuerzas locales, cuando las estructuras locales fallan o son inexistentes.

poder actuar en toda la gama de cometidos relacionados con la prevención de conflictos y la gestión civil de crisis, se reconoce la importancia de reaccionar rápidamente: el objetivo es adoptar la decisión de iniciar una operación de gestión de crisis en menos de cinco días desde que el Consejo aprueba el Concepto de Gestión de Crisis (2), y conseguir que algunas capacidades civiles específicas se desplieguen en un plazo de treinta días a partir de esa decisión. Por otra parte, las operaciones civiles lanzadas en el ámbito de la PESD podrían desplegarse de manera autónoma o conjuntamente con una operación militar. Los medios militares también cuentan puesto que pueden ser necesarios para facilitar o permitir el despliegue de una operación civil. Por supuesto, el Consejo y la Comisión deben asegurar la máxima coherencia y eficacia de sus esfuerzos en la zona de crisis. La coherencia de las actividades debe ser también un principio a seguir en el caso de que las misiones PESD coincidan con otros actores sobre el terreno.

El proceso estaba basado en la definición de unos supuestos de planeamiento y de diferentes escenarios que se correspondían con las posibles situaciones de crisis a las que debería responder la Unión Europea, similares a los utilizados por los militares en su desarrollo de capacidades: el escenario más complejo implicaba el establecimiento de una gran misión de sustitución bajo el mandato de Naciones Unidas; otro escenario sería el de fortalecimiento de las capacidades del país anfitrión; y el panorama se completaría con la prevención de conflictos y el apoyo a una operación humanitaria.

La etapa siguiente fue la definición de los recursos humanos necesarios para que la Unión Europea pudiera cumplir sus compromisos, que posteriormente se contrastaría con los ofrecimientos de los Estados Miembros para identificar las carencias. Después de varias revisiones a la baja, se elaboró una lista con las capacidades requeridas, en la que se incluían 6.114 policías, 1.614 expertos en Estado de Derecho, 1.421 para administración civil, 688 en protección civil, 198 observadores, 50 expertos para el apoyo a los Representantes Especiales de la Unión Europea y 385 personas que se encargarían del apoyo a misiones. A diferencia de los cuestionarios distribuidos en el año 2004, en esta ocasión se diseñaron varios cuestionarios muy detallados, que obligaron a los

(2) El Concepto de Gestión de Crisis (CMC) es el marco conceptual que describe el enfoque general adoptado por la UE para gestionar la crisis, abordando la gama completa de actividades.

responsables nacionales encargados de su confección a especificar en qué perfiles concretos estaban dispuestos a contribuir. Algunos Terceros Estados, como Canadá, Croacia, ARYM, Islandia, Noruega, Rusia, Suiza, Turquía y Ucrania también fueron invitados a indicar sus posibles contribuciones, que en todo caso tendrían la consideración de suplementarias a las de los Estados Miembros.

El resultado final no se puede considerar como satisfactorio, sobre todo en las áreas de Estado de Derecho (tanto jueces y fiscales como funcionarios de prisiones) y administración civil, con un déficit de casi 700 expertos en cada una de ellas. En el área de policía la diferencia en valores absolutos era casi despreciable, pero un examen más detenido revelaba que las carencias en determinadas especialidades y empleos eran significativas.

En paralelo a todo este proceso se solicitó el establecimiento en el seno de la Secretaría General del Consejo de las adecuadas competencias operativas para el planeamiento y el apoyo a misiones que permitieran asegurar la capacidad para conducir y planear varias operaciones civiles simultáneas. A pesar de que era algo que Javier Solana ya había expresado en noviembre de 2004, este deseo no se vio cumplido hasta el año 2007, con la creación de la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC), que no alcanzaría la plena capacidad operativa hasta noviembre del año siguiente.

En esa misma época ya era evidente que los mecanismos de adquisición de material eran un elemento crucial para asegurar la rapidez y eficacia del despliegue, por lo que también se pedía abordar urgentemente las limitaciones en este campo. A día de hoy, los procedimientos existentes no permiten aún la flexibilidad necesaria para adaptarse a los requerimientos de la respuesta rápida. Esta situación se puede considerar consecuencia de los problemas institucionales derivados del hecho de que el control operativo de las operaciones civiles de gestión de crisis de la Unión Europea corresponde al Consejo, mientras que la competencia presupuestaria recae sobre la Comisión Europea, lo que dificulta el adecuado desarrollo de las herramientas estratégicas necesarias para el despliegue rápido. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y su desarrollo posterior, debería permitir superar estos obstáculos.

Todo el proceso del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008, como cualquier otra actividad de gestión civil de crisis, se llevó a cabo bajo la supervisión del Comité Político y de Seguridad (COPS) con apoyo

del CIVCOM. Además, los Ministros han tenido cada año la oportunidad de participar en una Conferencia para la Mejora de las Capacidades Civiles, celebrada en los márgenes del Consejo de noviembre, en la que se hace balance de los resultados obtenidos a lo largo del año y se apuntan los objetivos a desarrollar en el siguiente. A pesar de que en ella se adopta una Declaración Ministerial, ninguna de estas conferencias ha conseguido suscitar un entusiasmo unánime. Esfuerzos posteriores por incrementar la visibilidad de las capacidades civiles, como el de la Presidencia francesa, que en noviembre de 2008 incluyó este asunto en la agenda formal del Consejo, no han producido los resultados esperados.

El Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008, que se consideraba había guiado satisfactoriamente el planeamiento y desarrollo de las capacidades civiles de la Unión Europea, se dio por finalizado en la Conferencia de Mejora de Capacidades Civiles celebrada en noviembre de 2007. Además de delinear los posibles escenarios y de diseñar las capacidades requeridas para hacerles frente, este proceso ha conseguido algunos otros resultados:

- a) Un conjunto de recomendaciones y orientaciones para el reclutamiento de personal.
- b) El incremento de la visibilidad de los aspectos civiles de la gestión de crisis.
- c) La cooperación con otros actores de los ámbitos comunitarios y de justicia y asuntos de interior.
- d) El desarrollo de los Equipos de Respuesta Civil, de los que se hablará más adelante.
- e) El progreso en los trabajos relacionados con el despliegue rápido de elementos policiales, especialmente de Unidades Integradas de Policía (IPU) y Unidades Formadas de Policía (FPU) (3).

Los resultados del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008 son especialmente meritorios si se tiene en cuenta que cuando se puso en marcha este proceso todavía no se contaba con demasiada experiencia en gestión civil de crisis: la primera operación civil, la misión de policía en Bosnia-Herzegovina (EUPM), estaba a punto de cumplir su segundo año de mandato; en ARYM, EUPOL PROXIMA llevaba funcionando sólo un año; y EUJUST THEMIS, la primera misión de Estado de

(3) Son unidades reunidas de policía, normalmente de entidad compañía, con la diferencia básica de que las IPU tienen capacidad logística y se pueden integrar bajo cadena de mando militar.

Derecho, se había iniciado en Georgia unos meses antes con una decena de expertos europeos.

Los Equipos de Respuesta Civil (CRT)

Como ya ha quedado dicho, uno de los logros del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008 fue el desarrollo del concepto de Equipos de Respuesta Civil (CRT), diseñados para incrementar la capacidad de reaccionar rápidamente. Sus objetivos son:

- a) Llevar a cabo evaluaciones y misiones de averiguación de hechos en situaciones de crisis o de inminencia de crisis.
- b) Establecer una rápida presencia inicial sobre el terreno una vez se ha adoptado la acción común (4) y apoyar la puesta en marcha de una operación de gestión civil de crisis.
- c) Reforzar oportunamente los mecanismos existentes en la Unión Europea para la gestión de crisis a nivel regional y nacional.

Los CRT se forman a partir de una lista común de expertos seleccionados por la Secretaría General del Consejo de entre los designados por los Estados Miembros, sobre la base de determinadas especificaciones y con conocimientos técnicos suficientes en una o más áreas relacionadas con la gestión civil de crisis, con la gestión administrativa de las misiones, o con las funciones de apoyo a las mismas. Para formar parte de estas listas es preciso haber recibido instrucción específica y estar preparados para ser desplegados en un plazo de 5 días desde su requerimiento por el Alto Representante, el COPS o el Consejo, y su despliegue no debería exceder de tres meses.

Los gastos originados por los CRT son asumidos por las autoridades nacionales cuando su despliegue tenga lugar antes de la decisión del Consejo. Cuando se haya adoptado esa decisión, los CRT serán financiados conforme a los procedimientos establecidos para las misiones PESC, hoy PCSD.

Aprobado en 2005, este concepto se ha revisado a finales de 2009. El cambio más importante ha sido el incremento de 100 a 200 en el número

(4) La acción común era un instrumento jurídico del título V del Tratado de la Unión Europea (PESC). Designaba una acción coordinada de los Estados Miembros por la cual se empleaban recursos de todo tipo (recursos humanos, conocimientos, financiación, material, etc.) con el fin de lograr los objetivos fijados por el Consejo. El Tratado de Lisboa ha sustituido la acción común por la decisión del Consejo.

de expertos que componen la lista CRT, proceso que se iniciará durante el primer semestre de 2010. Con esta revisión se pretende, además: alinear en lo posible las modalidades de despliegue CRT con otra de las capacidades de la Unión Europea, los expertos en Reforma del Sector de la Seguridad (SSR) (5); la utilización de las medidas preparatorias (6) para financiar los gastos ocasionados por el despliegue de los CRT; ampliar el campo de actuación de estos expertos a las actividades comunitarias; y autorizar, en casos excepcionales, la incorporación de expertos no incluidos en la lista CRT.

Si bien en el nivel teórico la Unión Europea se puede congratular de la tenencia de una capacidad como la de los CRT, en la práctica no se puede decir que su empleo haya satisfecho las expectativas. De las dieciséis ocasiones en que se han anunciado vacantes para expertos CRT, en cuatro no se ha llegado a producir ningún despliegue. De los restantes casos, en cuatro no ha participado ningún experto CRT y en otros tres no se han podido completar todas las plazas solicitadas. En total, desde el año 2006 se han destacado quince expertos de los que integran la lista CRT. Es de esperar que a partir de la ampliación a 200, junto con la posible utilización de las medidas preparatorias y el consiguiente ahorro que para las autoridades nacionales ello supone, y la experiencia y enseñanzas extraídas de estos últimos años, esta capacidad civil pueda demostrar todo su potencial.

OBJETIVO PRINCIPAL DE CAPACIDADES CIVILES 2010

La clausura del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008 no significó la finalización del proceso de desarrollo de capacidades civiles. A pesar de los resultados obtenidos, todavía existía margen para nuevas medidas y para una acción más específica, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, por lo que se decidió iniciar un nuevo proceso, el Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2010, basado en los resultados del anterior y en la experiencia adquirida desde el inicio de las operaciones civiles de gestión de crisis. Además, en esta ocasión se alineaba

(5) Comunidad de expertos preparados para ser desplegados según necesidades previamente identificadas y cuyo objetivo es incrementar la capacidad de la acción exterior de la UE en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad.

(6) Línea presupuestaria que permite, en su fase inicial, el establecimiento de las condiciones necesarias para una acción en el marco de la PESC y la adopción de los instrumentos jurídicos correspondientes.

temporalmente con el proceso militar (7) y, por tanto, con terminación prevista a finales de 2010.

Su propósito es el de mejorar la capacidad civil de respuesta a crisis, de manera que la Unión Europea pueda desplegar oportuna y suficientemente personal altamente cualificado, con los servicios de apoyo necesarios y el equipamiento requerido. En esta nueva fase de desarrollo de capacidades civiles no se trata sólo de conseguir objetivos cuantitativos, como en los primeros años de la PESD, ni siquiera cualitativos, como el Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008. La Unión Europea se ha propuesto emplear todos los medios disponibles para responder coherentemente a toda la gama de posibles cometidos a desarrollar, lo que significa el uso de medios militares y civiles, los instrumentos comunitarios y las sinergias con el antiguo Tercer Pilar. El refuerzo de la coordinación y la cooperación con actores externos son otros de los elementos incluidos.

La Unión Europea se ha marcado una serie de objetivos más sofisticados: en primer lugar, la mejora de la calidad a través de un sistema de lecciones aprendidas, de desarrollo conceptual, del perfeccionamiento de los servicios de apoyo a las misiones, del incremento de la seguridad y la inteligencia, del encuadramiento de la policía en el sector Estado de Derecho, el desarrollo de la capacidad de despliegue rápido de Unidades Integradas de Policía (IPU) y Unidades Formadas de Policía (FPU), así como la ya citada evaluación del concepto CRT; otra aspiración es la mejora de la dotación de material y la disponibilidad y el adiestramiento de personal suficiente para cubrir las necesidades en todas las áreas prioritarias y los servicios de apoyo, para lo que es necesario actualizar regularmente la información que los Estados Miembros facilitan sobre las capacidades ofrecidas; el desarrollo de instrumentos que faciliten el planeamiento y conducción, como aplicaciones informáticas, mecanismos de intercambio de información y lecciones aprendidas; atención preferente merece la búsqueda de sinergias entre las capacidades civiles y militares, la Comisión, actores JAI (8) y actores externos.

Para la puesta en práctica del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2010 se diseñó un proceso cíclico que debería haber comenzado con la revisión de los escenarios ilustrativos diseñados en la etapa anterior, pero que en su primera fase se limitó a la definición de un nuevo escena-

(7) Objetivo Principal 2010 (Headline Goal 2010).

(8) Ámbito de Justicia y Asuntos de Interior.

rio piloto civil-militar en el cual ocupan un lugar preeminente las posibles sinergias entre los aspectos civiles y militares de la PESD, así como con las actividades comunitarias. Sobre la base de este escenario se preparó un nuevo cuestionario enviado a los Estados Miembros con el ruego de que, además, ratificaran los compromisos adquiridos en los años 2005 y 2006 en el marco del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008.

La siguiente etapa consistió en la elaboración de un informe sobre el estado de preparación de la PESD, presentado en noviembre de 2008 en el Consejo. En este informe se constataron los progresos realizados en la adquisición de material para misiones PESD a través de los contratos marco, en el reclutamiento de expertos CRT, en desarrollo doctrinal y en la puesta en marcha de la herramienta informática *Goalkeeper*, destinada a apoyar el planeamiento y desarrollo de capacidades civiles, contribuir al planeamiento de los servicios de apoyo a las misiones, a su preparación y despliegue y a servir de memoria institucional y archivo de información relacionada con las operaciones civiles de gestión de crisis.

Goalkeeper no va a contener información clasificada pero trabajará a través de una página segura. Consiste en cuatro aplicaciones: *Headhunter*, basada en el catálogo de puestos de trabajo para personal civil; *Registrar*, en la que los Estados Miembros podrán introducir y recuperar información sobre los expertos potencialmente disponibles para operaciones de gestión de crisis, con vistas a su rápida identificación; *Schoolmaster*, que permite el establecimiento, mantenimiento y consulta del programa anual de formación en el ámbito de la PCSD; *Governor*, base de datos que facilita el acceso a documentos no clasificados relacionados con la gestión civil de crisis. Estas dos últimas aplicaciones ya están funcionando, mientras que las dos primeras, que estarán interrelacionadas, necesitan más tiempo por las dificultades que presenta *Registrar*. La Secretaría General del Consejo ha constituido un grupo piloto formado por algunos de sus expertos y otros destacados por algunos Estados Miembros, que estudiarán y propondrán un modelo de arreglo técnico que pueda ser aceptable para las autoridades nacionales y que permita, de acuerdo con las legislaciones nacionales, contribuir a introducir los datos necesarios para que esa aplicación funcione. Las aplicaciones de *Goalkeeper* podrán ser utilizadas por la Secretaría General del Consejo (en el futuro el Servicio de Acción Exterior, especialmente la CPCC y la CMPD), por las operaciones civiles de gestión de crisis en el ámbito de la PCSD, así como por los servicios y departamentos ministeriales competentes de los Estados Miembros y la Comisión Europea.

En esta misma etapa, con impulso de la Presidencia francesa, el Consejo aprobó una declaración sobre el refuerzo de las capacidades de gestión de crisis que señala una ambiciosa serie de objetivos para desarrollar en capacidades civiles. En lo numérico, se pretende disponer de los elementos civiles necesarios para poder mantener una docena de operaciones civiles de diferentes tipos, incluyendo una gran operación de hasta 3.000 expertos y varios años de duración, así como los contingentes civiles precisos para participar en dos operaciones militares de estabilización y reconstrucción y una operación de asistencia humanitaria.

El año 2009 ha constatado algunos progresos importantes relacionados con el desarrollo conceptual: además de la ya mencionada revisión del concepto CRT, bajo Presidencia sueca se ha actualizado el concepto de misiones de fortalecimiento de policía, aprobado durante la ya lejana Presidencia española de 2002; y se han establecido las bases para la creación de una capacidad analítica (9) en las misiones PCSD, cuya experiencia piloto se va a desarrollar en EUPM con vistas a su futura puesta en práctica en aquellas otras misiones que lo requieran.

En cuanto al equipamiento, se han continuado los trabajos relacionados con los contratos marco y se han dado los primeros pasos para el establecimiento de un centro logístico permanente, cuestión de la que se viene hablando al menos desde la Conferencia Ministerial de 2004, cuando Hungría se ofreció a ubicar en su territorio una instalación de este tipo.

Importantes esfuerzos se han dedicado a la puesta en marcha de un proceso de reflexión sobre las estrategias nacionales para el despliegue de personal civil. Además, en el campo de la generación de fuerzas se han instaurado procedimientos mejorados para selección de personal, por los cuales se revisan las indemnizaciones económicas que percibe el personal desplegado en misiones civiles, se mejora el sistema de permisos y las condiciones de vida en la zona de operaciones, se regulariza el anuncio de llamamientos a contribuciones, se dan nuevas normas sobre los criterios de selección y se examinan los perfiles de los puestos de trabajo. Estas nuevas medidas, que afectan tanto a la Secretaría General del Consejo como a los Estados Miembros, se evaluarán a lo largo

(9) La Mission Analytical Capability (MAC) quiere asegurar la disponibilidad de información relevante para satisfacer las necesidades requeridas por la toma de decisiones dirigidas a la consecución de los objetivos de la misión.

de 2010 con vistas a su posible revisión. Otro aspecto relacionado con los recursos humanos ha sido la mejora del sistema de adiestramiento previo al despliegue, cuya responsabilidad recae sobre las autoridades nacionales.

En la última fase de este ciclo, prevista para finales de 2010, se hará balance de las capacidades civiles y militares disponibles, se darán las orientaciones a seguir y las indicaciones necesarias para el desarrollo de capacidades en 2011. Por el momento, es una incógnita lo que pueda pasar a la finalización del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2010. Las opciones pasan por la continuación del modelo actual, es decir, dos procesos paralelos, aunque relacionados, de desarrollo de capacidades civiles y militares, o la integración de los dos procesos en uno solo que comprenda tanto las capacidades civiles como las militares. Aunque no tiene porqué estar relacionado, la nueva dirección constituida en la Secretaría General del Consejo, la Dirección de Gestión de Crisis y Planeamiento (CMPD), ha adoptado una estructura transitoria en la que las responsabilidades sobre las capacidades civiles y las capacidades militares corresponden a dos unidades diferentes. Por el contrario, el planeamiento estratégico se ha integrado en una única unidad compuesta por expertos civiles y militares.

ESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE CRISIS

La principal responsabilidad en la concreta definición de las capacidades necesarias para las operaciones civiles de gestión de crisis descansa sobre los Estados Miembros, que son los que facilitan el personal requerido para el desempeño de los cometidos correspondientes. Por ello, tal y como se acordó bajo Presidencia francesa y con impulso de la Presidencia sueca, se ha puesto en marcha un proceso para la elaboración de estrategias nacionales que faciliten el despliegue de personal civil en operaciones de gestión de crisis, que ya se ha mencionado. Lo que se pretende es estimular en cada Estado Miembro unas estrategias políticas de participación y contribución al desarrollo de la PESC mediante el convencimiento de que las capacidades civiles puestas a disposición de la acción exterior de la Unión Europea también benefician directamente a los intereses nacionales de cada uno de los Estados Miembros.

En este contexto, en junio de 2009 se celebró un seminario de alto nivel dirigido a facilitar el despliegue de personal civil, con asistencia de

funcionarios de alto rango provenientes de los órganos centrales de las administraciones nacionales. Este seminario se complementó con una reunión del CIVCOM reforzado con expertos de las capitales. Con el objetivo de impulsar el establecimiento de estrategias nacionales, el Consejo tomó nota en noviembre de 2009 de los progresos realizados en esta área. Entre las cuestiones abordadas se pueden citar las medidas reglamentarias que faciliten el despliegue de personal civil, las medidas presupuestarias, la creación de listas de expertos disponibles, el adiestramiento del personal a desplegar, así como la existencia de estructuras nacionales de coordinación y de estrategias u otros documentos específicos destinados al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión de crisis. Este es uno de los grandes retos para el futuro de las capacidades civiles de la Unión Europea. Sin duda, su puesta en marcha en todos y cada uno de los Estados Miembros de la Unión Europea supondría el espaldarazo definitivo al desarrollo de las capacidades civiles.

En Bruselas, el principal papel en la gestión de crisis y en el control de las capacidades, le corresponde al Comité Político y de Seguridad (COPS). Bajo la autoridad del Consejo, al COPS le corresponde el control político y la dirección estratégica de todas las operaciones de gestión de crisis. El COPS es el foro desde donde los Estados Miembros asumen la responsabilidad de la coordinación de las políticas exteriores y es el cuerpo fundamental para el desarrollo de la PESC y de la PCSD.

Como mecanismo específico para los aspectos civiles de gestión de crisis, el Consejo cuenta con el CIVCOM, que puede informar directamente al Comité de Representantes Permanentes (COREPER), aunque casi toda su actividad está orientada al asesoramiento al COPS. A punto de cumplir su décimo aniversario, el CIVCOM es un órgano fundamental en el desarrollo de las capacidades civiles para la gestión de crisis. Otro de los grupos preparatorios del Consejo cuyo trabajo se deja sentir en esta área es el Grupo de Consejeros para las Relaciones Exteriores (RELEX), enfocado a los aspectos horizontales de la PESC, especialmente institucionales, presupuestarios y jurídicos.

Por su parte, las estructuras encargadas de la gestión de crisis en la Secretaría General del Consejo, que presumiblemente pasarán a formar parte del Servicio Europeo de Acción Exterior, desempeñan un papel significativo en el planeamiento y desarrollo de las capacidades civiles y en la organización del despliegue en las operaciones civiles de gestión de crisis. Además, su labor es imprescindible para la dotación de los ade-

cuados recursos materiales, sin olvidar las competencias de la Comisión Europea en este campo.

El afán por contar con las estructuras adecuadas para la gestión de crisis comenzó muy pronto. En el año 2001 se constituyó una Unidad de Policía, integrada en la Dirección de Gestión Civil de Crisis (DGE IX), con la finalidad de incorporar las actividades policiales de la Unión Europea en una capacidad coherente de gestión de crisis. Con la Unidad de Policía, la Secretaría General tenía cubiertas sus necesidades de asesoramiento policial. Sus cometidos principales estaban relacionados con el planeamiento y la conducción de las operaciones de policía.

Las funciones de la DGE IX, responsable de todas las cuestiones relacionadas con los aspectos civiles de la gestión de crisis, incluido el desarrollo de capacidades civiles, se repartieron entre una nueva DGE IX y la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC), que heredó y amplió los cometidos de la antigua Unidad de Policía tras la aprobación en 2007 de las Orientaciones para la estructura de mando y control de las operaciones civiles de gestión de crisis de la Unión Europea. Este documento clarifica la estructura operativa de mando y control y define las funciones y responsabilidades del Comandante Civil de las Operaciones, que ejercerá, en el nivel estratégico, el mando y control del planeamiento y conducción de todas las operaciones civiles de la PESD, siempre bajo el control político y la dirección estratégica del COPS y la autoridad del Alto Representante. El Comandante Civil de las Operaciones asegurará el planeamiento operativo y contribuirá al planeamiento estratégico de las operaciones civiles, para lo cual estará asistido por la CPCC. Además, la Célula Civil-Militar y la Capacidad de Vigilancia (WKC), encuadradas orgánicamente bajo la responsabilidad del Director General del Estado Mayor Militar de la Unión Europea, dependerán del Comandante Civil de las Operaciones para el desarrollo de sus cometidos específicos, relacionados también con el seguimiento de las operaciones civiles. Esta nueva estructura civil de mando y control viene a llenar el vacío existente en el nivel estratégico de mando de las operaciones civiles, clarifica el nivel político al excluir de la cadena de mando a los Representantes Especiales de la Unión Europea, y equipara los niveles de mando con los ya existentes en la estructura militar, facilitando la coordinación civil-militar, el apoyo mutuo y la coherencia.

La capacidad de planeamiento y conducción de la Secretaría General del Consejo se ha incrementado notablemente con el establecimiento

de la CPCC. Sin embargo, continúa siendo insuficiente, especialmente en relación con el apoyo al despliegue de las misiones y, más particularmente, en materia administrativa, financiera, logística y de gestión de recursos humanos. Esto no supone ninguna sorpresa, si se tiene en cuenta que la CPCC, que ejerce las labores de un cuartel general en el nivel estratégico de mando, tiene que servir en estos momentos a nueve operaciones civiles de gestión de crisis, a diferencia de las operaciones militares que cuentan cada una con cuartel general operativo específico. De hecho, algunas operaciones civiles en curso han reforzado su plantilla con elementos de apoyo destacados en Bruselas, que complementan las funciones realizadas desde la CPCC.

La creación de la CPCC en el seno de la Secretaría General del Consejo se perfeccionó con una remodelación de la DGE IX, que vio reducida su plantilla y limitadas sus funciones, fundamentalmente, al planeamiento estratégico de las operaciones civiles, a la preparación y seguimiento de las reuniones del CIVCOM, al desarrollo conceptual y a asegurar los contactos con organizaciones internacionales. La DGE IX también tenía adjudicada la responsabilidad de la coordinación civil-militar, la extracción de enseñanzas de las operaciones PESD, el adiestramiento y el desarrollo de capacidades civiles.

En estos momentos, la Secretaría General del Consejo ha emprendido una nueva reorganización de mayor calado, a la espera del futuro establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Se ha creado la Dirección de Gestión de Crisis y Planeamiento (CMPD) que engloba a las antiguas DGE VIII (10) y DGE IX, compuesta por expertos civiles y militares trabajando conjuntamente. Además de las tareas relacionadas con el planeamiento estratégico y el resto de funciones desarrolladas por las anteriores, esta nueva dirección se encargará de todo lo necesario para el desarrollo de la PCSD.

PRINCIPALES DESAFÍOS

La Unión Europea se considera un actor global, con un papel a desempeñar en la resolución de los desafíos globales. Los objetivos políticos y la ambición parece que están claros, como se contempla en el Tratado de la Unión Europea y en la Estrategia Europea de Seguridad y

(10) Dirección para las cuestiones de defensa, que estaba encuadrada en la Dirección General de Relaciones Exteriores (DGE).

reiteradamente se expresa en los Consejos y Consejos Europeos. Pero aun con los objetivos políticos claros, no se puede progresar si no se dispone de las herramientas adecuadas para su puesta en práctica. En el ámbito de la gestión de crisis o de la prevención de conflictos, uno de los retos más importantes es la disponibilidad de personal, material, presupuesto y procedimientos que permitan una respuesta adecuada y oportuna a la crisis o, mejor todavía, a su evitación. Los procedimientos para conseguirlos son variados, pero comparten un denominador común, que es la necesidad de una mayor implicación por parte de todos los actores implicados, principalmente los Estados Miembros, pero también la Secretaría General del Consejo, en el futuro el Servicio Europeo de Acción Exterior, y la Comisión.

La cooperación internacional

Como ya se ha mencionado, en los últimos años se ha producido un incremento en el número de tareas relacionadas con la gestión de la crisis. Además, las crisis no son puntuales, sino que exigen un tratamiento duradero. Las intervenciones en respuesta a una crisis comienzan antes, con la prevención de conflictos, y se prolongan hasta bastante después de finalizado el conflicto o solucionada la crisis, ya que de lo que se trata es de asegurar la estabilidad y la sostenibilidad del proceso.

Esto significa que la carga de las actuaciones encaminadas a solventar una crisis es demasiado pesada para que un único actor sea capaz de asumir toda la responsabilidad. La extrema complejidad y la larga duración de las crisis reclaman soluciones complejas y prolongadas en el tiempo. El personal, los medios materiales y el presupuesto requeridos son ingentes, muchas veces fuera del alcance de la cooperación bilateral o regional. En consecuencia, los implicados en la resolución de estos problemas, ya sean nacionales o multilaterales, se han visto obligados no sólo a refinar su respuesta, sino también a buscar externamente los apoyos y recursos necesarios para acometer semejante empresa.

La Unión Europea no debería ser ajena a esa necesidad de buscar apoyos externos y de colaboración, a pesar de sus capacidades teóricas. Tiene toda una gama de herramientas a su disposición, tanto civiles como militares, y en esto se podría considerar como pionera, pero sus posibilidades reales son limitadas porque, como ya se ha dicho, dependen de las capacidades puestas a su disposición por los Estados Miembros.

La Unión Europea mantiene doce operaciones civiles y militares de gestión de crisis, más o menos complejas, y una se encuentra en fase de planeamiento. En ninguno de los escenarios en los que se despliegan estas operaciones la Unión Europea actúa sola. De una u otra forma el trabajo se reparte entre varios actores de la comunidad internacional, ya sean multilaterales, bilaterales o no gubernamentales, sin que ello implique, necesariamente, que se produzca una división ordenada del trabajo o que impere la coordinación y la colaboración entre ellos. La escasez de capacidades civiles es una característica común a todos los actores involucrados en la gestión de crisis y la mejor forma de superarla, en estos momentos, es desarrollando e intensificando la cooperación con otros.

El despliegue rápido de medios

Entre las dificultades para la puesta en marcha de operaciones de gestión civil de crisis se encuentra la adquisición de los medios materiales, cuya responsabilidad recae sobre la Secretaría General del Consejo y las propias misiones PCSD y corre con cargo al presupuesto PESC. Eso significa que las propias misiones, con el apoyo de la Secretaría, son las encargadas de procurar el equipamiento necesario, siempre respetando las competencias de la Comisión Europea en esta materia. Sin embargo, los procedimientos de contratación en la Unión Europea son tremendamente lentos y pueden provocar que no se pueda dotar de material a las misiones hasta pasados varios meses, aun cuando el proceso de planeamiento se pueda desarrollar en condiciones ideales.

En estos últimos años se han conseguido algunos progresos. Por una parte, la Comisión Europea ha puesto en marcha varios contratos marco que, aunque mejorables, deberán acortar los plazos de adquisición en el futuro, al tener firmados acuerdos con varios suministradores. Esto significa que la Unión Europea dispone de un almacén virtual de material al que poder acudir sin necesidad de poner en marcha los lentos procesos de adquisición. Por otra parte, aunque no con el alcance que se deseaba, hay consenso para revisar la disponibilidad de las medidas preparatorias, que permiten la financiación de algunas actividades antes de que se haya definido el presupuesto de la operación de gestión de crisis. Además, el Reglamento Financiero se revisará a lo largo de 2010. Todo esto sigue sin ser suficiente, especialmente para asegurar una capacidad de despliegue rápido, pero es un paso significativo en la dirección correcta.

En la misma línea de facilitar la dotación de material se sitúa otra de las iniciativas puestas en marcha en los últimos meses, el establecimiento de un centro logístico permanente (*warehouse*). Una instalación de este tipo permitiría almacenar el material estratégico necesario para la rápida activación de una operación de gestión de crisis, si ello fuera necesario. Además, facilitaría la recogida del material sobrante de otras operaciones, bien por finalización de mandato o como consecuencia de una reestructuración. Este es el caso de la Misión de Policía en Bosnia-Herzegovina (EUPM) que ha reorientado sus actividades, reducido su plantilla y, por tanto, su parque de vehículos, a partir de enero de 2010. Aprovechando esta circunstancia, se ha establecido en EUPM un centro logístico de carácter temporal, en el que se guardarán los excedentes de material hasta que se cuente con un centro logístico estratégico permanente. Varios Estados Miembros han manifestado su interés por instalar el centro logístico en su territorio y la Comisión Europea ha encargado un estudio de viabilidad sobre esta cuestión, cuyos resultados serán determinantes para la decisión final, que debería adoptarse bajo Presidencia española, en el primer semestre de 2010. Si finalmente esta posibilidad se materializa, la Unión Europea dispondría de un almacén físico (*warehouse*), complementado con un almacén virtual (contratos marco).

A todo lo anterior habrá que añadir lo que nos pueda deparar la nueva realidad impuesta por el Tratado de Lisboa. Aunque todavía no se conoce la configuración del futuro Servicio Europeo de Acción Exterior, no sería descabellado pensar que podrá ejercer no sólo las funciones que actualmente realizan las estructuras de gestión civil de crisis de la Secretaría General del Consejo, sino también la gestión del presupuesto operativo que permita financiar las operaciones de gestión de crisis, hoy en día en manos de la Comisión Europea. Este es uno de los verdaderos desafíos para el futuro, de manera que se pueda centralizar la gestión y reunir las ahora dispersas competencias operativas y presupuestarias.

La definición de mecanismos nacionales para la gestión de crisis

Las dificultades ligadas a la dotación de material no dejan de ser sino una cuestión de tiempo y de dinero. Por el contrario, el reclutamiento de personal no es únicamente una cuestión de dinero sino que está ligada a la voluntad política de las autoridades nacionales responsables de autorizar su despliegue, que no siempre se corresponde con los compromisos adquiridos en respuestas a cuestionarios, en planes de acción, objetivos principales o declaraciones ministeriales.

Entre las causas de esta falta de voluntad política se cuentan la escasez de expertos disponibles y las precauciones sobre las posibles consecuencias. El personal requerido para las operaciones civiles de gestión de crisis es un recurso extremadamente valioso en el país de origen. A diferencia de los ejércitos, no suele haber fuerzas en reserva integradas por policías, jueces, fiscales o funcionarios de prisiones. El envío de cualquiera de ellos al extranjero se considera como un perjuicio al eliminar un puesto de trabajo necesario en el país o duplicarlo, y no siempre se está dispuesto a ello. Si bien se trata de una afirmación irrefutable, el impacto que la ausencia de unos pocos miles de funcionarios de un total de cientos de miles, incluso millones, disponibles en toda la Unión Europea es, cuanto menos, discutible.

En ocasiones la falta de voluntad política puede deberse al desconocimiento de la importancia que las operaciones de gestión de crisis suponen para la política exterior de la Unión Europea y las positivas repercusiones que puede tener en la seguridad interior. Los resultados, si los hay, no siempre son visibles, por lo que los responsables de Interior, Justicia o Administración Civil difícilmente llegan a sentir la necesidad de participar en esta empresa.

En otras ocasiones, más que la voluntad son los intereses políticos lo que entran en juego. Un claro ejemplo de ello es la negativa a contribuir o incrementar la participación en una operación de gestión de crisis de la Unión Europea, cuando al mismo tiempo se toma la decisión de intervenir en otra actividad similar, en el mismo escenario, y promovida bilateralmente o por otro organismo internacional.

Estos obstáculos se ven magnificados por la inexistencia de una política definida sobre los objetivos nacionales en relación con la gestión civil de crisis, tanto de la Unión Europea como del resto de organismos internacionales. Ello implica, además, la ausencia de unos mecanismos adecuados para la puesta a disposición de expertos civiles. Salvo en el caso de los oficiales de policía, cuya proyección exterior suele estar regulada, los departamentos ministeriales involucrados no disponen de las herramientas necesarias, por lo que aun teniendo cierto interés, las trabas burocráticas acaban por desanimarlos. De ahí la importancia de contar con estrategias nacionales o documentos similares, con categoría de norma y con un presupuesto adecuado. Actualmente, Finlandia es el más claro ejemplo a seguir, con la aprobación en agosto de 2008 de la Estrategia Nacional para la Gestión Civil de Crisis.

La cualificación y la selección de personal

El principal problema en la puesta en marcha de operaciones civiles de gestión de crisis lo constituye la carencia del personal necesario, especialmente en cantidad suficiente. Un tema recurrente es el de la cualificación de los expertos que los Estados Miembros ponen a disposición de las misiones de gestión de crisis. Tras varios años de experiencia y alrededor de una quincena de operaciones civiles finalizadas o en curso, se dispone de mucha información relacionada con los perfiles de trabajo requeridos para desempeñar los cometidos aprobados para cada una de las actividades operativas de la Unión Europea. Estos perfiles de trabajo son los que se reflejan en los llamamientos a contribuciones, y sirven de base para el reclutamiento de personal.

Es cierto que no siempre se presentan candidatos suficientes como para hacer una selección en condiciones, y que con frecuencia para cada puesto anunciado no se recibe más de una solicitud. Pero también es cierto que esa definición de los perfiles requeridos y los criterios de selección son manifiestamente mejorables. No hay que olvidar que las plantillas de nuestras operaciones de gestión de crisis se cubren fundamentalmente con funcionarios en comisión de servicio (*seconded*). Esos funcionarios, propuestos por las autoridades nacionales, pertenecen a servicios públicos cuyos procedimientos de trabajo están muy por encima de los de aquellos países que acogen nuestras actividades de gestión de crisis. Hay que reconocer que no todos los países europeos tienen el mismo nivel en cuanto a la calidad de los servicios que prestan sus funcionarios, ni todos ellos tienen el mismo nivel de adiestramiento, de conocimientos técnicos, ni de experiencia. Pero no hay que perder de vista los escenarios en los que normalmente despliegan nuestras operaciones: Estados fallidos, países con sistemas de seguridad casi inexistentes, corrupción, violencia, etc. Tampoco conviene olvidar que entre los destinatarios de nuestras acciones nos podemos encontrar funcionarios locales con escasa formación o, incluso, analfabetos. Igualmente, los cometidos a desarrollar, normalmente supervisión, tutoría o asesoramiento de actividades básicas. Por supuesto que para el asesoramiento o tutoría de las altas autoridades del país anfitrión o para ciertas tareas se requieren expertos con rango y conocimientos suficientes, pero para otras menos exigentes se debería replantear la necesidad de contar con personal muy cualificado y de mucha experiencia, que a fuerza de repetirse corre el riesgo de convertirse en rutinaria.

Por otra parte, la experiencia internacional previa es interesante y aporta un valor añadido a las cualidades de los candidatos a participar en operaciones de gestión de crisis, pero no parece conveniente convertirla en una exigencia casi inexcusable.

Donde se necesita un esfuerzo extraordinario es en la identificación y adiestramiento de los cuadros directivos de las operaciones de gestión de crisis, empezando por aquellos que ejercerán la jefatura y desempeñarán las funciones más importantes. Los responsables de la buena ejecución de nuestras operaciones deben ser capaces de obtener el máximo rendimiento de todos y cada uno de sus subordinados. La mayoría de los candidatos puestos a disposición por las autoridades nacionales deberían ser válidos y esa es la labor fundamental de un buen jefe. A cualquier empresa, incluidas las misiones de paz, le gustaría poder disponer de suficientes medios materiales, contar con su plantilla completa, y que todos y cada uno de los miembros de esa plantilla dispusieran del perfil adaptado al puesto de trabajo que va a realizar. Esa es la situación ideal pero no deja de ser una utopía, al menos en el caso de las operaciones de gestión de crisis. No sabemos qué ocurrirá en un futuro, pero en estos momentos las operaciones de gestión de crisis no están en condiciones de ser demasiado exigentes en cuanto a la selección de personal y deberían aprovechar lo que se les ofrece. No es realista pretender tener el mejor personal, como habitualmente se solicita; bastaría con disponer de buen personal o, simplemente, de personal.

Además, el rechazo sistemático de los candidatos propuestos por los Estados Miembros puede tener repercusiones negativas, especialmente si no se explican adecuadamente los motivos. Cada vez que se publica un llamamiento a contribuciones, y son varios al cabo de un año, se ponen en marcha los mecanismos nacionales correspondientes, más o menos complicados. Los responsables nacionales deben hacer un esfuerzo por identificar los candidatos que estiman idóneos, seleccionar los que creen más apropiados y presentarlos por los cauces reglamentarios. Es verdad que los resultados no son siempre los apetecidos, pero ese esfuerzo que realizan las autoridades nacionales puede decaer por desinterés si una vez y otra los candidatos propuestos son descartados por razones genéricas de falta de idoneidad, por toda explicación. La falta de transparencia tampoco ayuda en estos casos.

El incremento en el número de expertos internacionales contratados no es una solución, al menos en el contexto en el que se conciben las

operaciones de gestión de crisis de la PCSD, cuya naturaleza se basa fundamentalmente en contribuciones nacionales de los Estados Miembros. No hay duda que para algunas posiciones administrativas o técnicas, el mercado de trabajo ofrece mejores oportunidades que el sector público, especialmente porque los departamentos ministeriales involucrados en la gestión de crisis carecen de estas categorías de personal en cantidad suficiente. Pero es discutible que, como norma general, los posibles candidatos como contratados tengan una mayor cualificación profesional que la de los funcionarios.

Siendo conscientes de las dificultades existentes para que los Estados Miembros proporcionen candidatos suficientes para poder realizar una selección apropiada, el reto consiste en aprovechar al máximo las solicitudes recibidas, evitando en lo posible dejar puestos desiertos.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA EL FUTURO DE LAS CAPACIDADES CIVILES

Mucho se ha avanzado desde que la Unión Europea se embarcó en la gestión de crisis con medios civiles. Los recursos realmente disponibles hoy día son más numerosos y de una mayor calidad. Además, se dispone de mecanismos y procedimientos normalizados, así como de un cuerpo doctrinal que sirve de guía y orientación a los encargados de ejecutar las actividades relacionadas con la gestión civil de crisis. Pero el trabajo no está acabado. Hay carencias ya identificadas en los primeros momentos de la PESD que todavía no se han resuelto, y es necesario completar algunos de los proyectos iniciados en los últimos meses o años. El futuro de las capacidades de la Unión Europea comienza en el último trimestre de 2010, momento en el que se decidirá el nuevo proceso de desarrollo de capacidades, tanto en la parte civil como en la militar. Como ya ha quedado dicho, no se puede excluir que a partir de 2011 se ponga en marcha un único mecanismo de desarrollo de capacidades de la Unión Europea. Pero tampoco se puede descartar que la decisión final confirme la situación actual, con dos procesos paralelos, bien que íntimamente relacionados.

De cara a ese nuevo proceso de capacidades civiles conviene extraer algunas conclusiones y plantear ideas para su ejecución tanto por la Secretaría General del Consejo como, muy especialmente, por los Estados Miembros. Aun reconociendo la dificultad de su realización, se podrían citar las siguientes:

- a) Un mayor realismo en cuanto al campo de actuación en la gestión civil de crisis sería bienvenido, sin que ello signifique una reversión en el nivel de ambición que se ha marcado la Unión Europea. El nivel de ambición no ha dejado de crecer y aunque una elevada ambición puede convertirse en el motor que permita progresar rápidamente, antes de seguir incrementando el nivel de ambición es preciso consolidar el anterior, a la vez que ser consciente de los recursos efectivamente disponibles. Un escenario de trabajo con ambiciosos objetivos específicos es algo positivo pero el anuncio público de lo que se pretende conseguir puede resultar contraproducente para la credibilidad de la Unión Europea si finalmente no puede hacer frente a sus compromisos o si no se alcanzan los propios objetivos.
- b) La mejora de la capacidad de respuesta a todo el espectro de operaciones previsto en el Tratado de Lisboa y en la Estrategia Europea de Seguridad, que nos permita llevar a cabo acciones más flexibles y robustas en cualquier parte del mundo y de manera simultánea, tanto de manera independiente como en asociación con otros actores. Esa capacidad de respuesta no debe ir en detrimento de la calidad de la respuesta proporcionada. Para ello, hay que ocupar el vacío existente entre las ambiciones que la Unión Europea se ha marcado y los medios de los que dispone para satisfacer esas ambiciones. Los procedimientos empleados para el reclutamiento y despliegue varían de país a país. Incluso dentro de un mismo país puede haber diferencias entre distintos departamentos ministeriales. Pero es imperativo mejorar los mecanismos existentes, así como contar con personal adiestrado e identificado y en número suficiente para que su despliegue en el exterior no afecte negativamente las necesidades nacionales. De todas formas, esto último no debería ser utilizado como una excusa absoluta con la que justificar la oposición a destacar, por ejemplo unos cientos de oficiales de policía, si se tiene en cuenta que en la Unión Europea existen cientos de miles en plantilla en los distintos servicios nacionales.
- c) La gestión de crisis requiere normalmente respuestas rápidas, que no deben estar reñidas con un planeamiento y una ejecución adecuados. A pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional en la prevención de conflictos, no sería posible asegurar una total ausencia de ellos. Las crisis no siempre se pueden prever por lo que es preciso estar permanentemente preparados para reac-

cionar de manera oportuna y con los medios adecuados. En este sentido van encaminados los trabajos relacionados con la revisión del concepto CRT y de unidades policiales de despliegue rápido, el establecimiento de un centro logístico estratégico o la definición de los parámetros para la reacción rápida, que tendrá lugar a lo largo de 2010. Pero es necesario avanzar más. Otra posible solución sería la creación de unidades nacionales adiestradas y dedicadas prioritariamente, no necesariamente de manera exclusiva, a la intervención en operaciones de gestión de crisis. Es una solución cara pero no impensable. De hecho, ya existen algunos proyectos en marcha en el mundo. De menor alcance, aunque igualmente efectiva, es el establecimiento de listas de expertos inmediatamente disponibles, tanto a título individual como unidades reunidas.

- d) La coordinación con el proceso de desarrollo de capacidades militares en busca de sinergias y de una mayor coherencia. Además de los objetivos ya identificados en este campo, habría que contemplar la participación de militares, a título individual, en las operaciones civiles de gestión de crisis y no únicamente en aquellas en las que se incluyen puestos de trabajo reservados específicamente a militares, como pueden ser EUSEC RD Congo o EUSSR Guinea-Bissau. De lo que se trata es de desarrollar capacidades para las operaciones civiles de gestión de crisis. Sería un error considerar que únicamente los expertos civiles pueden o deben contribuir a las operaciones civiles y viceversa. No hay que despreciar el potencial que los militares pueden representar para las operaciones civiles de gestión de crisis en los campos de la seguridad, logística, adquisición de material, planeamiento, transporte o gestión de recursos humanos, por citar algunos ejemplos. También es cierto que no siempre los militares muestran entusiasmo por su participación en operaciones civiles.
- e) La cooperación con actores externos y el fomento de la participación de Terceros Estados, de manera que los posibles compromisos que recaigan sobre la Unión Europea puedan ser sobrellevados entre varios. La Unión Europea quiere ser un actor global pero no está sola en el mundo. Tampoco está sola, ni lo va estar, en los distintos teatros donde despliegue sus operaciones civiles. Para atajar una crisis, frenar un conflicto o estabilizar un territorio ya no es suficiente con una intervención directa, limitada tanto en sus cometidos como en su área geográfica. Se requiere una amplia

gama de instrumentos que normalmente no están al alcance de un único actor, tampoco de la Unión Europea, por lo que normalmente serán varios los actores comprometidos. Cuanto antes se coordinen las actividades en la misma dirección, más posibilidades de éxito se tendrán. Cuanto menos se dispersen los esfuerzos de los diferentes actores, menos recursos serán necesarios para resolver el problema.

- f) La necesidad de definir claramente y de manera realista, sin excesivas ambiciones, el mandato y los objetivos de las operaciones de gestión de crisis, con la finalidad de dedicar los recursos imprescindibles, así como el establecimiento de prioridades. Los objetivos deben ser alcanzables y sostenibles. Aunque no siempre es posible, habría que evitar los compromisos a largo plazo, para los que se pueden utilizar instrumentos diferentes. Por otra parte, lo que se entiende por crisis puede variar. De hecho, en el Tratado de Lisboa se habla de «acontecimiento internacional, o situación internacional que exija una actuación operativa», lo que deja un amplio margen a la interpretación. Una definición restrictiva de lo que se entiende por crisis permitiría dirigir mejor los recursos disponibles para la gestión de crisis.
- g) El continuo desarrollo doctrinal que permita el más adecuado empleo de los escasos recursos disponibles, así como la flexibilidad en los procedimientos, tanto en los operativos, como jurídicos, financieros y administrativos. En estos momentos, la Unión Europea está atareada con nueve operaciones civiles de gestión de crisis, lo que significa que las responsabilidades operativas son muchas. Ello no debe ser óbice para reconocer la importancia y necesidad del trabajo conceptual.
- h) La capacidad de adaptación. Este es un mundo cambiante en el que no todas las crisis son iguales y, en consecuencia, la respuesta puede variar. Aun cuando se disponga de un corpus doctrinal amplio, con procedimientos y conceptos de todo tipo, y de la posibilidad de recurrir a los medios necesarios, siempre habrá que primar la flexibilidad. Los encargados de la gestión de crisis deben encontrar las respuestas adecuadas a una situación puntual, refinarlas si esa situación cambia o si los medios disponibles no son suficientes, y tratar de adelantarse a las futuras amenazas o demandas. Las enseñanzas extraídas de las actividades ya realizadas, en las que también hay que tener en cuenta la opinión de los receptores de las mismas, los juicios críticos sobre los errores

cometidos, el intercambio de experiencias con otros actores, son poderosas herramientas que facilitan la necesaria capacidad de adaptarse a distintas circunstancias.

- i) Tomar en consideración las necesidades del personal destacado en las operaciones de gestión de crisis. Parte importante de esta responsabilidad corresponde a las autoridades nacionales, que deberían generar los incentivos adecuados para promover la participación de sus funcionarios en estas actividades. Las estrategias nacionales o documentos similares pueden ser los medios adecuados para encauzar esta necesidad. Las estructuras encargadas de la gestión de crisis en la Unión Europea también comparten esta responsabilidad. Aunque ya se ha dicho que al hablar de personal la cuestión económica no es la más importante, es preciso reconocer, también económicamente, la penosidad que conlleva el despliegue en territorios hostiles y alejados de la residencia y del modo de vida habitual. En el planeamiento de las misiones debe dedicarse una atención especial a cubrir las necesidades de los expertos desplegados.
- j) El papel de la sociedad civil requeriría una más profunda reflexión. Las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones, los grupos religiosos, las organizaciones sindicales o profesionales y demás instituciones de la sociedad civil también pueden contribuir al desarrollo de las capacidades civiles. Sin duda, su experiencia, su conocimiento de las áreas en crisis, su permanencia sobre el terreno y el intercambio de información son algunos de los aspectos que merece la pena continuar explorando.
- k) El uso más amplio de los contingentes nacionales. Por su propia naturaleza, las operaciones civiles de gestión de crisis de la Unión Europea, salvo en los casos de unidades policiales con cometidos ejecutivos (IPU), se han distinguido por combinar personal de diferentes nacionalidades y evitar que varios expertos de un mismo país trabajen en equipo. Sin embargo, la posibilidad de que determinadas funciones o de que el despliegue en algunos destacamentos queden bajo la responsabilidad de nacionales de un mismo Estado Miembro, no se debería excluir. En esos casos, la exigencia del dominio del idioma oficial de la misión se podría relajar, lo que supondría ampliar las posibilidades de reclutamiento, que la comunicación entre los miembros del contingente fuera más fluida y que se creara un compromiso de facto para que el país contribuyente continuara proporcionando relevos. Por otra parte,

no tendría que significar un menoscabo en la identidad europea de las actividades realizadas, ni el riesgo de intentar imponer el sistema nacional en el país anfitrión, toda vez que los citados contingentes nacionales estarían sometidos a la cadena de mando de la operación, como el resto de componentes, y seguirían las instrucciones del Jefe de la Misión según el mandato recibido.

- l) La continuación del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2010. Desde hace algunos años se viene hablando de la necesidad de un enfoque general en la gestión de crisis que englobe todos los instrumentos civiles y militares y de la conveniencia de buscar sinergias entre los procesos de desarrollo de capacidades civiles y militares. Como ya se ha apuntado al principio de esta sección, no resulta ilógico pensar que en un futuro más o menos próximo se puedan armonizar los objetivos principales de capacidades civiles y militares o, incluso, englobar ambos en un único objetivo principal de capacidades de la Unión Europea. Durante el segundo semestre de 2010 se iniciarán las discusiones sobre el seguimiento a dar a ambos procesos, que acaban a finales de año, pero los resultados son todavía inciertos.
- m) La implicación de los actores JAI. La mayor parte del personal integrado en operaciones de gestión civil de crisis depende de las autoridades nacionales encargadas de las fuerzas policiales, de la judicatura y la fiscalía. Una labor fundamental es persuadirles de que la colaboración de sus subordinados en la acción exterior de la Unión Europea también beneficia a la seguridad interior. Los medios necesarios los tenemos, es la voluntad lo que escasea.
- n) Es preciso asumir los riesgos. El despliegue de personal civil en un ambiente hostil entraña peligros. Aunque cueste aceptarlo, generalmente se asume que los ejércitos pueden sufrir bajas cuando desempeñan sus labores fuera del territorio nacional. No ocurre lo mismo cuando se trata de fuerzas de policía o funcionarios de prisiones. Hasta la fecha no se han lamentado bajas en las operaciones civiles, pero no es descartable que si se diera el caso se produjera una reacción adversa entre la opinión pública, lo que seguramente pesa en el ánimo de los responsables políticos.
- o) La estructura de mando y control en el nivel estratégico de mando. Las operaciones civiles de gestión de crisis requieren una cadena de mando claramente definida. El modelo actual data de 2007 y su puesta en marcha se ha revelado eficaz, pero quizás su propio éxito sea el origen de la necesidad de cierta reflexión.

Nueve operaciones civiles, aun cuando algunas de ellas sean de reducido tamaño, puede que rebasen la esfera de control de un único comandante que cuenta con el apoyo de un cuartel general operativo, la CPCC, para su conducción, y no con demasiados efectivos. No tendría sentido replicar el modelo militar de contar con tantos comandantes y cuarteles generales como operaciones desplegadas, pero es una posibilidad que se podría considerar para misiones de gran tamaño. Otra solución sería conceptualizar y ampliar el modelo actual de elementos de apoyo en Bruselas, de forma que la CPCC se podría ampliar con un módulo compuesto por los elementos necesarios para asegurar la conducción de la nueva operación, sin que ello suponga una carga adicional para la exigua plantilla de aquella.

- p) Adquisición centralizada de los medios necesarios para las misiones PCSD. Excepto aquellos casos cuya contratación local sea más conveniente, la compra de equipamiento, hoy en día responsabilidad del Jefe de la Misión, podría centralizarse en la CPCC. Aparte de sortear los reiterados problemas de falta de candidatos idóneos para ocupar los puestos encargados de estas tareas, la centralización en Bruselas comporta evidentes ventajas por la profesionalización de sus responsables y la normalización de sus procedimientos.

Las consideraciones contenidas en las páginas anteriores pueden ser mejoradas y ampliadas fácilmente. Lo realmente complicado es llevar a la práctica cualquier de sus sugerencias, ya que en el ámbito de la política exterior de la Unión Europea no es fácil conciliar los intereses de los 27 Estados Miembros, especialmente si lo que se pretende es emprender acciones específicas, como exige el desarrollo de capacidades civiles.

CAPÍTULO CUARTO

LAS CAPACIDADES MILITARES

LAS CAPACIDADES MILITARES

JOSÉ ENRIQUE DE AYALA MARÍN

INTRODUCCIÓN

Más de diez años después de la puesta en marcha de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), las capacidades comunes de la Unión Europea (UE) en el ámbito de la seguridad y la defensa han ido creciendo y consolidándose hasta permitir la ejecución de 23 operaciones en cuatro continentes, entre ellas seis militares y tres civiles-militares, con notable éxito. No obstante, el nivel alcanzado dista aún sensiblemente del alcanzable para un conjunto de 27 estados –entre ellos Reino Unido y Francia, tercera y cuarta potencias militares del mundo– que gastaron en 2009 un total de 200.000 millones de euros en defensa, y disponen de 1.800.000 militares. Los bajos porcentajes de despliegue y los problemas surgidos en el desarrollo de materiales esenciales, como es el caso del avión de transporte A-400-M, demuestran que todavía existen importantes dificultades para dotar a la Unión de las capacidades de defensa que requiere.

El proceso de mejora de estas capacidades continúa y continuará en el futuro, pues sin su perfeccionamiento las intenciones políticas de reforzar la seguridad europea, o controlar una crisis que pueda afectar a sus estados miembros o suponga un desastre humanitario, no podrían hacerse efectivas. Las carencias significativas que aún subsisten en el conjunto de la UE, pueden ser subsanadas pues los estados miembros tienen la capacidad tecnológica y económica para ello. Los instrumentos de coordinación, refinados por la experiencia, y las nuevas posibilidades que abre la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, permitirán sin duda avanzar en este camino, hasta lograr que la UE tenga una capacidad militar propia y eficaz que –junto con los instrumentos civiles de gestión de

crisis– la conviertan en un actor global creíble y relevante en el escenario internacional.

DIEZ AÑOS DE LA PESD. EL CAMINO RECORRIDO

El acuerdo franco británico de Saint-Malo, de diciembre de 1998, fue el verdadero origen de lo que luego sería la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Con este acuerdo, Francia reconocía la preeminencia de la OTAN en la garantía de la defensa colectiva de sus miembros mientras que Reino Unido aceptaba la posibilidad de actuaciones autónomas europeas en el ámbito de la defensa, poniendo énfasis en el desarrollo de las capacidades militares, que es lo que verdaderamente interesaba a Londres.

Cuando en junio de 1999, en la cumbre de Colonia, se formaliza la PESD –como parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad Común–, inmediatamente el foco se dirige a dotar a la Unión Europea de las capacidades militares necesarias para poder llevar a cabo las misiones que la PESD asumía y que no eran otras que las conocidas como «misiones Petersberg» acordadas en junio de 1992 por la Unión Europea Occidental : humanitarias y de rescate; de mantenimiento de la paz; y de fuerzas de combate para la gestión de crisis , incluyendo el restablecimiento de la paz.

El objetivo principal de Helsinki 2003. Catálogos de necesidades y compromisos de capacidades. El Catálogo de Fuerzas

La primera consecuencia de este planteamiento, que constituyó también el punto de partida del desarrollo de las capacidades militares europeas, fue la aprobación por la cumbre del Consejo Europeo en Helsinki, en diciembre de 1999, del Objetivo Principal de fuerza o *Headline Goal* (HHG2003), cuya finalidad era disponer en 2003 de una fuerza europea de reacción rápida de hasta 60.000 efectivos que pudiera desplegar en 60 días y permanecer en el teatro de operaciones durante un año, capaz de cumplir todas las misiones antes reseñadas.

En Helsinki se aprobó además la creación de nuevos órganos político militares para permitir la ejecución práctica de la PESD: el Comité Político y de Seguridad (PSC o COPS) que ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones; el Comité Militar de la Unión

Europea (EUMC o CMUE), que proporciona asesoría militar al COPS; y el Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS o EMUE) que es el órgano técnico militar para la dirección de las operaciones y la evaluación de necesidades. Estos organismos fueron aprobados formalmente en diciembre de 2000 en la cumbre de Niza, y se constituyeron oficialmente en enero del año siguiente.

Para alcanzar el HHG 2003, en octubre de 2000 se elaboró el primer Catálogo de Necesidades que se estructuraba en siete áreas funcionales: mando, control, comunicaciones e inteligencia (C3I); inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento (ISTAR); capacidad de despliegue y movilidad; enfrentamiento efectivo; protección y supervivencia; sostenimiento y logística; y apoyo general.

En noviembre de 2000 se reunió en Bruselas la Conferencia de Compromisos de

Capacidades, en la que los 15 estados miembros de la UE ofrecieron sus contribuciones al HHG 2003. Las ofertas, que se incluyeron en un Catálogo de Fuerzas de la UE, alcanzaban en total más de 100.000 efectivos, 400 aviones y 100 buques, superando con mucho el objetivo propuesto, pero sólo cuantitativamente, puesto que en ciertas áreas funcionales las carencias cualitativas eran muy significativas, hasta el punto de hacer más que dudosa la deseada capacidad de desplegar una fuerza de reacción de volumen significativo y mantenerla el tiempo necesario.

Comparando las necesidades del HHG 2003 con el catálogo de fuerzas comprometido por las naciones, en junio de 2001 se elaboró el Catálogo de Progreso de Helsinki, en el que se relacionaban las carencias aún existentes y se proponía seguir progresando para poder llevar a cabo misiones más ambiciosas.

El Plan de Acción Europeo de Capacidades y el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades

En diciembre de 2001, el Consejo Europeo declaró, en la cumbre de Laeken, la operatividad de la PESD para llevar a cabo operaciones de gestión crisis, aunque se reconocía la existencia de carencias importantes en las capacidades militares.

El instrumento para subsanar estas deficiencias se denominó Plan de Acción Europeo de Capacidades» (*European Capabilities Action Plan*,

o ECAP), que se puso en marcha en marzo de 2002. El ECAP tenía por objeto facilitar la convergencia entre los Estados miembros en materia de equipamiento militar para facilitar el desarrollo y adquisición de equipos. Se dirigía a áreas en las que se detectaban carencias, como transporte aéreo estratégico, helicópteros, protección biológica, química, nuclear y radiológica, fuerzas de operaciones especiales, y otras, creando para cada desarrollo un grupo de proyecto, en el que se integraban voluntariamente los estados miembros que lo deseaban, liderado por uno de ellos.

A partir de marzo de 2003 se estableció el denominado Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, un sistema de monitorización y evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos de capacidades y de revisión de los requerimientos, similar al sistema de planeamiento de capacidades de la OTAN, y coordinado con éste.

El Consejo Europeo de Salónica declaró, en junio de 2003, formalmente alcanzado el HHG2003 y la plena capacidad operativa de la Fuerza de Reacción Rápida para toda la gama de misiones Petersberg, aunque reconocía las limitaciones y carencias aún existentes, al mismo tiempo que reiteraba el compromiso de los Estados miembros para superarlas.

El Mando y Control de las operaciones europeas. Los acuerdos Berlín plus

Aparte de los organismos político-militares ya reseñados, que actúan en el nivel político-estratégico, la ejecución de operaciones autónomas de la UE requería de Cuarteles Generales de Operaciones (Operational Headquarters. OHQ) capaces de planear y conducir una misión militar o civil-militar a distancia. La creación de un OHQ europeo chocaba con la reticencia de ciertos estados miembros que no querían duplicar estructuras con las ya existentes de la OTAN. Después de una larga negociación, dificultada por la diferente percepción entre algunos estados miembros sobre la autonomía de ambas organizaciones, y –sobre todo– por las diferencias de criterio entre Grecia y Turquía, en diciembre de 2002 se cerraron los llamados acuerdos Berlín Plus, un conjunto de siete acuerdos por los cuales se daba acceso a la UE a las capacidades de planeamiento y conducción de la OTAN cuando esta organización no desee participar en una operación determinada. El problema es que, a tenor de estos acuerdos, la OTAN se reserva un derecho de seguimiento de la operación e incluso la posibilidad de retirar su apoyo, con lo que,

en la práctica, la UE pasaba a ser subsidiaria de la OTAN en cuanto a la ejecución de operaciones militares se refiere. El veto de un solo miembro de la OTAN puede impedir que este mecanismo se ponga en marcha.

Finalmente, el 17 de marzo de 2003 se llevó a cabo el intercambio de cartas entre los Secretarios Generales de la OTAN y del Consejo de la UE, conteniendo los principios para los procedimientos de consulta y cooperación UE-OTAN. La consecuencia inmediata, ese mismo mes, fue el lanzamiento de la primera operación militar de la UE, la operación *Concordia*, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, dirigida con medios OTAN, que se prolongó hasta diciembre de ese mismo año. La segunda operación UE ejecutada en virtud de los acuerdos Berlín Plus es la operación *Althea* –aún en curso– que relevó en diciembre de 2004 a la Fuerza de Estabilización (SFOR) de la OTAN en Bosnia-Herzegovina.

La segunda posibilidad de dirigir una operación UE es utilizar uno de los cinco OHQ ofrecidos por los estados miembros: El francés en Mont Valérien, París; el británico en Northwood; el alemán en Potsdam, Berlín; el italiano en Roma; y el griego en Larissa. Entre junio y septiembre de 2003, la UE lanzó con este sistema su primera misión completamente autónoma, la operación *Artemis* en la República Democrática del Congo, usando el OHQ francés para el planeamiento y ejecución, puesto que Francia ejercía de nación-marco y era el principal contribuyente en fuerzas. La segunda misión en ese país africano EUFOR RD Congo, entre abril y noviembre de 2006, fue dirigida desde el OHQ alemán. Entre enero de 2008 y marzo de 2009 la operación en Chad/República Centroafricana fue dirigida nuevamente desde el OHQ francés y, finalmente, la operación *Atalanta*, actualmente en curso en aguas de Somalia desde diciembre de 2008, está siendo dirigida desde el OHQ británico en Northwood.

En abril de 2003, Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo propusieron la creación de un OHQ europeo en Tervuren, a las afueras de Bruselas, pero la resistencia de otros estados miembros –que son reticentes a un desarrollo de la PESD fuera del control de la OTAN– abortó esta iniciativa, que fue sustituida en el Consejo Europeo de diciembre de ese mismo año por un reforzamiento del EMUE y un intercambio de equipos de enlace entre éste y el Cuartel General supremo aliado en Europa (SHAPE).

En cumplimiento de esta decisión, en el año 2005, se alcanzó un acuerdo entre ambas organizaciones para la creación de sendas células permanentes, una de la UE en el Mando Aliado de Operaciones (ACO),

sucesor de SHAPE, para apoyo al planeamiento y conducción de operaciones, y otra de enlace de la OTAN en el Estado Mayor de la UE. Además, ese mismo año se creó en el EMUE una célula civil-militar con la misión de efectuar planeamiento de contingencia y de respuesta a crisis, que podría reforzar el OHQ designado para dirigir una operación, e incluso activar un Centro de Operaciones como embrión de lo que podría ser un Cuartel General de operaciones europeo.

Como consecuencia, desde Enero de 2007 la UE tiene teóricamente una tercera opción para conducir, desde Bruselas, operaciones de tamaño limitado, hasta un grupo de combate (unos 2.000 efectivos), mediante el Centro de Operaciones UE, creado en el seno del EMUE, utilizando parte de su personal como núcleo y aumentándolo con los efectivos procedentes de los estados miembros que deseen participar. Esta capacidad limitada ha hecho que, hasta ahora, el Centro de Operaciones no haya sido usado para dirigir ninguna operación militar.

El problema del mando y control de las operaciones PESD está aún sin resolver, pues en realidad, la UE carece hoy en día de una capacidad propia para planear y conducir operaciones de tamaño medio o medio-grande, ni siquiera dentro de la gama de Petersberg. En el caso de utilizar el sistema Berlín Plus, la independencia y libertad de acción de la UE se ven lógicamente limitadas por el hecho de tener que recurrir a una organización distinta –la OTAN– y recabar el apoyo de países que no son miembros de la UE, aunque la dirección recaiga siempre en el segundo jefe del ACO, que es europeo. En el caso de utilizar un OHQ de los ofrecidos por algún estado miembro, es necesario reforzarlo con personal de los otros países participantes en la operación, que no son miembros de ese Cuartel General ni normalmente han trabajado nunca con él, además de compatibilizar su dependencia nacional con las responsabilidades multinacionales de la misión que dirija.

La Estrategia Europea de Seguridad y el Objetivo Principal 2010. Los Battlegroups

En diciembre de 2003, el Consejo Europeo aprobó en Bruselas La Estrategia Europea de Seguridad (European Security Strategy. ESS) contenida en el documento «Una Europa más segura en un mundo mejor», presentado por el entonces Alto Representante para la PESD, Javier Solana. En este documento se definía el entorno estratégico en el que se mueve la UE, se citaban los riesgos principales para Europa, sus inte-

reses esenciales, sus alianzas, y las estrategias para enfrentarse a esos riesgos, aunque de un modo global y genérico, ya que su propósito era dar una orientación general a la PESD y a la PESD.

La ESS señalaba claramente la necesidad de dar una respuesta rápida a crisis que podrían tener lugar muy lejos del continente europeo, lo que exigía una capacidad de proyección de fuerzas de la que la UE en su conjunto no disponía. La experiencia de la operación Artemis en la República Democrática del Congo demostró que el objetivo de fuerza aprobado en Helsinki no era adecuado para las características de este tipo de misiones. En consecuencia, en junio de 2004, el Consejo Europeo aprobó en Bruselas un nuevo Objetivo de Fuerza, el *Headline Goal 2010 (HG2010)*, en el que se ponía más énfasis en el aspecto cualitativo de las capacidades que en su mera entidad cuantitativa, enfocando los requerimientos hacia la plena interoperabilidad de las fuerzas, los materiales, y las estructuras de mando de los estados miembros, junto con una mayor capacidad de despliegue, proyección y sostenimiento.

El HG2010 incluye el concepto de agrupaciones tácticas o grupos de combate (*Battlegroups*) que fue presentado por primera vez por Francia, Alemania y Reino Unido en la cumbre de 2004 en Berlín. Los grupos de combate se articulan en torno a una unidad tipo Batallón con elementos de apoyo y de servicios hasta una entidad aproximada de 1500 efectivos. Deben ser capaces de desplegar en 10 días fuera del territorio europeo para realizar todas las misiones de gestión de crisis, incluidas misiones de combate, y ser sostenibles hasta 4 meses con reabastecimiento.

Aunque las necesidades iniciales se estimaban en nueve de estos grupos, en la Conferencia de Compromisos de Capacidades militares, celebrada en Bruselas en noviembre de 2004, veinte naciones ofrecieron capacidades para formar trece grupos de combate, nueve de ellos multinacionales. Actualmente existen un total de dieciséis de estas unidades en las que participan de una forma u otra todos los estados miembros de la UE excepto Malta, incluidos los considerados neutrales como Austria, Finlandia o Suecia, así como terceros países –Noruega, Turquía– que no forman parte de la UE. En el Anexo I se relacionan los *Battlegroups* ofrecidos a la UE.

Desde 2007 dos de estos grupos de combate se encuentran activados por rotación durante seis meses para su posible despliegue rápido. No obstante, ninguno de ellos ha sido desplegado aún, lo que ha suscitado discusiones entre los estados miembros y dudas sobre su eficacia

real. Durante la crisis en Congo, en 2008, Francia propuso el envío de un grupo de combate a la zona de Kivu pero las reticencias de Alemania y Reino Unido impidieron su despliegue.

Este es un ejemplo más de que los estados miembros de la UE se reservan siempre la decisión sobre cuántas fuerzas y de qué tipo desean desplegar en cada caso concreto, con independencia de las previsiones, compromisos, u objetivos de fuerza que hayan aprobado previamente. No bastará por tanto con mejorar las capacidades militares de la Unión, ni siquiera con incrementar su interoperabilidad su capacidad de actuar en multinacional, sino que será necesario acordar y cumplir unos criterios de despliegue aceptados por todos, que funcionen con un cierto automatismo. De otro modo será prácticamente imposible cumplir en la práctica plazos de despliegue tan breves como los que están previstos para los grupos de combate incluidos en el HG2010.

LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

Prácticamente coincidiendo con la adopción del HG2010 se puso en marcha, en julio de 2004, la Agencia Europea de Defensa (European Defence Agency. EDA) para desarrollar las capacidades militares, impulsar la investigación y desarrollo tecnológico en el campo de la defensa, promover la cooperación en materia de armamento, y crear un mercado europeo de equipos de defensa competitivo, reforzando la base industrial y tecnológica de la defensa europea.

Estas funciones tienen por finalidad mejorar el rendimiento de la defensa europea, promoviendo la coherencia entre los estados miembros. Un enfoque integrado del desarrollo de capacidades contribuirá a que los requerimientos futuros estén mejor definidos y puedan dar lugar a colaboraciones en armamentos, investigación y desarrollo, o incluso en el campo operativo. Además, una mayor colaboración ofrecerá oportunidades para una reestructuración industrial y para avanzar hacia una demanda y un mercado a escala continental que puedan ser competitivos a nivel mundial.

La estructura y las tareas de la EDA

La EDA es una agencia de la Unión Europea. La Alta Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, Ca-

therine Ashton, es la máxima responsable de la agencia y la presidenta su órgano de decisión, el Consejo de Dirección, compuesto por los ministros de defensa de los 26 estados miembros participantes (todos menos Dinamarca que desde el Tratado de Maastricht tiene una cláusula de exclusión en todos los asuntos referidos a la seguridad y defensa), y por la Comisión Europea. El Consejo de Dirección se reúne regularmente también a nivel de Directores nacionales de armamento, Directores de capacidades, o Directores de I+D. El Consejo de dirección actúa bajo la autoridad del Consejo Europeo y dentro de las directrices que éste le proporciona.

La Agencia se proyecta hacia el exterior. Sus «accionistas» son los estados miembros y las partes interesadas en sus resultados incluyen al Consejo y a la Comisión, así como a terceras partes como la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR) y la OTAN. La agencia tiene una relación especial con Noruega, a través de un acuerdo administrativo.

Los cometidos de la Agencia son los siguientes:

- Trabajar para lograr un enfoque más comprehensivo y sistemático en la definición y consecución de las capacidades militares de la PESD.
- Promover el I+D europeo de defensa como instrumento esencial tanto para sanear la base industrial y tecnológica de la defensa, como para definir y satisfacer futuros requisitos de capacidades, lo que incluirá el uso cooperativo de los fondos nacionales en el contexto de las prioridades identificadas por la estrategia europea de I+D de defensa.
- Impulsar la cooperación europea en equipos de defensa, tanto para contribuir a las capacidades militares de la Unión, como para contribuir a la reestructuración de la industria europea de defensa.
- Colaborar con la Comisión Europea en el avance hacia un mercado europeo de equipos de defensa internacionalmente competitivo.

Su primer gran resultado fue la aprobación por los Ministros de Defensa, en noviembre de 2005, de un Código de Conducta voluntario sobre la adquisición de equipos de defensa que rompió por primera vez la práctica establecida de excluir este sector de las reglas de competencia transfronteriza que se aplican al resto de las adquisiciones públicas en los estados miembros. El Código de Conducta pasó a ser operativo el 1 de Julio de 2006, y desde entonces los estados miembros publican sus

concursos en un boletín electrónico de la EDA, aunque siguen subsistiendo ciertos sectores, como el nuclear, que están excluidos por razones de seguridad nacional.

La EDA dirige más de 40 proyectos de investigación y desarrollo tecnológico. En noviembre de 2006 se aprobó un programa básico de I+D para desarrollar nuevas tecnologías de protección para las fuerzas armadas europeas, con un presupuesto de más de 55 millones de euros aportados por 20 países. Anualmente, se acuerda un plan de trabajo que recoge las etapas a llevar a cabo en ese año de los proyectos ya en marcha y el inicio de otros nuevos, especialmente en relación con la estrategia europea de I+D.

La Visión a Largo Plazo y el Plan de Desarrollo de Capacidades

La EDA publicó en octubre de 2006 la Visión a Largo Plazo (Long-Term Vision. LTV), un informe elaborado para servir de guía a los encargados del planeamiento de la defensa para desarrollar las capacidades militares que la PESD requerirá en un horizonte de 20 años, en un entorno cada vez más complejo y demandante. La LTV fue aprobada por los Ministros de Defensa de la UE en la reunión del panel de dirección de la EDA en Levi, Finlandia, aunque con carácter inicial y no normativo.

La LTV intenta contestar a las preguntas de cómo será el mundo en 2025, cómo serán las operaciones PESD, qué herramientas serán entonces necesarias para apoyar la Estrategia Europea de Seguridad, y a qué problemas y dilemas tendrán que enfrentarse los encargados del planeamiento de la defensa. En definitiva, en palabras de Javier Solana –en ese momento responsable máximo de la EDA–, se trata de una referencia para saber qué decisiones es necesario tomar ahora para que en la tercera década de este siglo la UE disponga de las capacidades militares que requiera y posea la adecuada base tecnológica e industrial.

Basado en la LTV, en Julio de 2008 los 26 estados miembros de la EDA aprobaron el Plan de Desarrollo de Capacidades (Capability Development Plan. CDP), que define las necesidades y prioridades militares futuras de la PESD, y acordaron utilizarlo como guía de las futuras inversiones nacionales en equipos de defensa y para buscar oportunidades de colaboración.

El CDP contiene propuestas prácticas pero no pretende constituir un plan supranacional, sino un apoyo a los planes nacionales que fa-

cilite su coordinación. Identifica 24 áreas de actuación que necesitan ser desarrolladas o mejoradas, de las cuales a finales de 2008 se acordaron los calendarios y presupuestos para actuar sobre las doce siguientes:

- Medidas para contrarrestar los sistemas portátiles de defensa aérea.
- Operaciones informáticas.
- Medidas antiminas en áreas del litoral marítimo.
- Enfoque global e implicaciones militares.
- Inteligencia militar humana y formación cultural y lingüística.
- Inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento.
- Apoyo médico.
- Defensa nuclear, biológica, química y radiológica.
- Apoyo logístico a terceros.
- Medidas para defensa contra material explosivo.
- Incremento de la disponibilidad de helicópteros.
- Capacitación informática.

La puesta en marcha del CDP ha significado la absorción de los programas del ECAP por parte de la EDA que pasa a ser la agencia responsable única del estudio y desarrollo de las capacidades militares de la UE, aunque la ejecución de los proyectos concretos es responsabilidad de las naciones que participan en ellos, en ocasiones a través de organizaciones multinacionales como es el caso de la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR) –formada por seis estados miembros– en el desarrollo del avión de transporte Airbus A-400-M y otros proyectos. Desde 2009 el CDP se concreta en programas de trabajo anuales basados en la Estrategia Europea de Investigación y Desarrollo Tecnológico, la Estrategia Europea de Cooperación Arma-mentística y la Estrategia Europea sobre una Base Industrial y Tecnológica de la Defensa, todas ellas aprobadas por la EDA en 2008.

Las nuevas directrices políticas y su influencia en el desarrollo de las capacidades militares

Ante la evidente dificultad de aprobar a 27 una nueva Estrategia Europea de Seguridad, el Consejo Europeo de diciembre de 2008 aprobó en Bruselas el documento: «Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer

Seguridad en un mundo en evolución» El nuevo documento, presentado por el Alto Representante para la PESD, es una revisión in-

formal de la EES de 2003, a la luz de la situación actual, que contiene propuestas para mejorar su aplicación en los siguientes aspectos: coordinación y visión estratégica en la adopción de decisiones; adecuación de las estructuras de mando y capacidades de los Cuarteles Generales; colaboración y reparto de responsabilidades en capacidades militares esenciales y escasas como el transporte aéreo estratégico, helicópteros, medios espaciales y de vigilancia marítima; desarrollo de una industria competitiva de defensa bajo impulsos de la EDA, etc.

Este mismo Consejo Europeo aprobó tres declaraciones: sobre el Refuerzo de la Política Europea de Seguridad y Defensa, sobre el Refuerzo de la Seguridad Internacional y sobre el Refuerzo de Capacidades. Estas tres declaraciones constituyen una auténtica guía política para el desarrollo de la PESD en el futuro inmediato.

La declaración sobre el refuerzo de las capacidades describe medidas concretas que es necesario poner en marcha con carácter inmediato, como son:

- Mejorar la proyección de las fuerzas en las operaciones a través de la modernización de helicópteros y la formación de las tripulaciones mediante el programa de entrenamiento táctico conducido por la EDA, así como la creación de una unidad multinacional de aviones A-400-M.
- Incrementar la obtención de información y la elaboración de inteligencia de origen espacial, mediante el envío de imágenes de los satélites Helios 2 y Cosmos Skymed al centro de Satélites de la UE en Torrejón (España) y la preparación de una nueva generación de satélites de observación (Programa Musis).
- Aumentar la protección de las fuerzas y su eficacia en las operaciones, mediante el lanzamiento por la EDA de un programa de retirada de minas marítimas que reemplace en 2018 los actuales sistemas, y con la puesta en marcha de un proyecto de avión no tripulado de vigilancia.
- Mejorar la interoperabilidad y la capacidad de trabajar conjuntamente, mediante el intercambio de oficiales y la mejora del funcionamiento del Colegio de Seguridad y Defensa de la UE

Estas iniciativas deben ser llevadas a cabo a través de mecanismos de especialización, de *pooling*, y del reparto equitativo de costes entre los participantes voluntarios en cada proyecto.

LAS CAPACIDADES MILITARES EN EL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el pasado 1 de diciembre, introduce reformas muy importantes tanto en el Tratado de la Unión Europea (TUE) como en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea que pasa a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Algunas de estas modificaciones impulsan de forma significativa la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), aumentando las competencias y responsabilidades del nuevo Alto Representante para los Asuntos Exteriores y la Política Común de Seguridad y dotando a esta Política de nuevos medios como el Servicio Europeo de Acción Exterior que será puesto en marcha en los próximos meses. En el ámbito específico de la PESD, que pasa a llamarse con el nuevo tratado Política Común de de Seguridad y Defensa (PCSD) hay menos novedades, pero prácticamente todas las que hay están dirigidas a la mejora de las capacidades militares y civiles de la Unión y de sus estados miembros para llevar a cabo las misiones que en el propio tratados se asumen.

El artículo 43 del TUE consolidado tras las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa, describe las misiones de la PCSD, que podrán ser llevadas a cabo con medios civiles y militares: actuaciones conjuntas en materia de desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz, y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. La primera, tercera y última de estas categorías, son nuevas respecto a las formulaciones anteriores, por lo que el conjunto ha venido a llamarse misiones Petersberg Plus. El TUE dice además que todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio. Es evidente que más misiones requieren más capacidades, de nuevo no solo cuantitativas sino sobre todo cualitativas, para poder llevar a cabo ciertas tareas especializadas.

No sucede lo mismo con la cláusula de asistencia mutua, contenida en el Artículo 42.7 del TUE consolidado, ya que esta cláusula, muy similar al Artículo V del Tratado de Bruselas modificado, es más nominal que real al hacer recaer como aquél la responsabilidad de la defensa colectiva en la OTAN *«que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el*

organismo de ejecución de ésta». En consecuencia ni el TUE ni el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea contienen disposición alguna que permita desarrollar la cláusula de asistencia mutua, y que de existir tendría sin duda efectos decisivos en los requerimientos de capacidades militares de la Unión.

El Tratado de Lisboa da carta de naturaleza al más alto nivel a la Agencia Europea de Defensa, que ya está activa como hemos visto desde hace más de 5 años, e instituye la Cooperación Estructurada Permanente como vía de cooperación entre los estados miembros que asuman mayores compromisos en el desarrollo de capacidades de defensa. Estos son los dos instrumentos básicos que permitirán a la Unión avanzar en el camino de la mejora de estas capacidades.

La Cooperación Estructurada Permanente y su influencia en las capacidades militares

La Cooperación Estructurada Permanente es la novedad más importante que introduce el Tratado de Lisboa en materia de la PCSD. Se trata de una especie de cooperación reforzada muy especial, puesto que ya no necesita la aprobación del Consejo al estar incluida en el propio tratado, y sus objetivos y funcionamiento están predeterminados. Su puesta en marcha se hará dentro de los tres meses siguientes a la solicitud de los estados miembros que deseen integrarse en ella.

Según el artículo 42.6 del TUE consolidado, los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Para ello, los Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente y que reúnan los criterios y asuman los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Una novedad importante es que si un Estado miembro participante ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente, el Consejo podrá adoptar una decisión por la que se suspenda la participación de dicho. Asimismo –y esto es igual

para todas las cooperaciones reforzadas– si un Estado miembro participante decide abandonar la cooperación estructurada permanente, notificará su decisión al Consejo, que tomará nota de que ha finalizado la participación de ese Estado miembro.

El Protocolo (10) que regula esta cooperación señala en su artículo 1 que estará abierta a todos los Estados miembros que se comprometan, desde la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa:

- a) A acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia Europea de Defensa; y
- b) A estar, a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica (Battlegroup), con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender las misiones definidas en la PCSD, en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender a solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas, y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días.

Ahora mismo, estos requisitos son cumplidos por 26 de los 27 estados miembros de la UE –todos menos Dinamarca que no pertenece a la EDA– por lo que esta cooperación puede ser absolutamente inclusiva y estaría lejos, por tanto, de ser un instrumento para que ciertos países, los más proclives a la integración en materia de defensa, avancen hacia mayores compromisos mutuos. De hecho, el propio tratado deja bien claro que la cooperación estructurada permanente no afectará a la ejecución de las misiones de la PCSD ni a sus procesos de decisión.

Se trata por tanto exclusivamente de potenciar el desarrollo de capacidades comunes de defensa. El artículo 2 del Protocolo señala que los países que formen parte de esta cooperación se comprometerán:

- a) A cooperar, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con miras a la realización de objetivos acordados relativos al nivel de gastos de inversión en materia de equipos de defensa, y a revisar periódicamente dichos objetivos en función del entorno de seguridad y de las responsabilidades internacionales de la Unión.

- b) A aproximar en la medida de lo posible sus instrumentos de defensa, en particular armonizando la determinación de las necesidades militares, poniendo en común y, en caso necesario, especializando sus medios y capacidades de defensa, y propiciando la cooperación en los ámbitos de la formación y la logística;
- c) A tomar medidas concretas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas, en particular mediante la definición de los objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas, incluida la posible revisión de sus procedimientos decisorios nacionales;
- d) A cooperar para garantizar que toman las medidas necesarias para colmar, entre otras cosas mediante planteamientos multinacionales y sin perjuicio de los compromisos que hayan contraído en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades; y
- e) A participar, en caso necesario, en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa.

La Cooperación Estructurada Permanente se convierte así, en combinación con la EDA, en un instrumento total para el desarrollo de las capacidades de defensa de la Unión en todos los campos, con la participación en mayor o menor medida de todos los estados miembros que lo deseen. A lo único que esta iniciativa no puede sustituir es al análisis estratégico de la implicación de la UE en asuntos de seguridad y defensa y a la planificación racional de las capacidades que se derivará de aquél.

Los grupos pioneros y los grupos de proyecto

Es evidente que no todos los estados miembros de la UE tienen las mismas posibilidades de avanzar en el desarrollo de capacidades de defensa, ni tampoco la misma voluntad política de hacerlo en un marco integrador. Para superar estas diferencias, que podrían llegar a paralizar una CEP a 26, hay alternativas como el lanzamiento de proyectos ad-hoc y la constitución de grupos pioneros que avancen más rápidamente en la mejora y puesta en común de sus capacidades.

En el segundo semestre de 2008, la presidencia rotatoria francesa del Consejo Europeo propuso el lanzamiento de diferentes proyectos *ad hoc*, centrados en capacidades y abiertos a todos los estados miembros

siguiendo el formato de participación voluntaria. Alguno de los programas cooperativos lanzados por la Presidencia francesa está todavía en estado de «definición operativa», como el futuro helicóptero pesado o el proyecto de limpieza de minas. En algunos otros casos, la fase de predefinición ha terminado y el programa debe ser ahora lanzado, como el programa de los satélites de observación MUSIS, incluido ya en el CDP. Se trata en cada caso de la creación de una *coalition of the willing*, con el impulso de la Presidencia y la utilización de la AED como caja de herramientas. En el futuro próximo, hay posibilidades para otros programas de este tipo. Para ello, las sucesivas presidencias rotatorias del Consejo deberían tratar de lanzar nuevos programas con este formato si hay oportunidades, y –adicionalmente– cada presidencia deberá gestionar, en términos de eficiencia e integración, los programas de este tipo lanzados durante las anteriores, algo necesario en términos de coherencia y continuidad de esfuerzos en este campo.

El otro sistema es la creación de grupos pioneros, que establezcan entre ellos reglas más demandantes, actuando en el seno de la CEP o coordinados simplemente por la EDA. Los criterios que podrían cumplir estos grupos podrían ser, entre otros: un mayor porcentaje de gasto del presupuesto de defensa dedicado a la adquisición de e quipos de defensa, que podría alcanzar el 35%; la dedicación del 2% del presupuesto de defensa a proyectos de investigación y desarrollo tecnológico; un mayor porcentaje de fuerzas desplegadas sobre el total de efectivos, que podría situarse en el 8%; la progresiva libre circulación de productos de defensa entre los miembros del grupo; la constitución de unidades militares multinacionales; y la puesta en común de capacidades (*pooling*) y la especialización.

Como en otros ámbitos de la construcción europea, la constitución de grupos de estados miembros que avanzan más rápidamente en un campo comunitario, tendrá un efecto dinamizador sobre el resto y arrastrará posteriormente a los más lentos en el camino de la mejora y puesta en común de las capacidades de defensa de la Unión, sin perjuicio de los mecanismos oficiales existentes.

LAS UNIDADES MULTINACIONALES EUROPEAS

Las capacidades funcionales actúan como multiplicadores de la fuerza o son requisitos para que ésta pueda proyectarse y cumplir su misión.

Pero en definitiva, la resolución de las crisis que tienen un componente militar requiere el despliegue de unidades sobre el terreno, capaces de llevar a buen fin la misión asignada. Los Battlegroups son evidentemente, por su entidad, sólo un primer escalón de este despliegue que deberá ser completado, en muchos casos con fuerzas de entidad muy superior, las cuales –en el caso de la UE– pertenecerán lógicamente a más de un estado miembro.

La eficacia de estas unidades una vez desplegadas dependerá en buena medida de su capacidad para actuar juntas y por tanto de la interoperabilidad, no solo de sus equipos, sino también de sus procedimientos, así como del mejor entendimiento entre ellas. La conciencia de esta realidad llevó a algunos estados miembros de la UE a tratar de constituir desde tiempo de paz unidades multinacionales de carácter permanente, con diferentes características y grados de integración según los casos, que lanzaban además una señal de cohesión política y solidaridad en el campo de la seguridad ante las incertidumbres que siguieron al final de la guerra fría y la permanente limitación de los presupuestos de defensa nacionales.

La experiencia del trabajo en común en estas unidades y la convergencia de doctrinas de empleo permiten sin duda mejorar la eficacia de la acción combinada y abren el camino para una mayor integración futura, además de sacar a la luz problemas importantes como son los derivados de los distintos apoyos logísticos que requieren las unidades de cada nación. La práctica de ejercicios y operaciones reales está haciendo aflorar soluciones, como la especialización o el *pooling*, que permiten superar –al menos parcialmente– esta fragmentación logística, causa de los principales problemas en la proyección y sostenimiento de fuerzas multinacionales.

Unidades multinacionales actualmente existentes

Aunque la primera unidad multinacional europea data de 1973, es a partir de los años 90 cuando se empiezan a formar en Europa un cierto número de fuerzas militares multinacionales con distintos grados de integración y diferentes configuraciones. Muchas de ellas se crean en el seno de la OTAN para hacer frente al cambio de estructura de fuerzas y a la reducción del número de unidades militares que siguió al fin de la guerra fría, como es el caso del Cuerpo de Ejército Aliado de Reacción Rápida (ARRC). Otras pretenden mejorar las capacidades puramente eu-

ropeas y facilitar la integración militar con vistas a reforzar la autonomía europea en el campo de la defensa, primero en el marco de la UEO, y a partir de 1999 al servicio de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), de la Unión Europea (UE). No obstante, generalmente tanto unas como otras están a disposición de ambas organizaciones e incluso de su uso directo en el marco de Naciones Unidas (NU) o de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), si así lo deciden las naciones que las forman.

En el Anexo II figura una relación de las unidades multinacionales europeas más importantes actualmente existentes, de las que se excluyen –por las razones ya apuntadas– los Battlegroups. Las diferencias entre ellas son muy importantes, empezando por el nivel de compromiso aceptado por las naciones de las que proceden las fuerzas que las componen, que va desde las que tienen unidades integradas –casos excepcionales– como la Fuerza anfibia anglo-holandesa o la Brigada franco-alemana, pasando por aquéllas que tienen unidades asignadas en permanencia, como el ARRC, aunque en la realidad puedan integrar otras diferentes, hasta las que sólo tienen fuerzas identificadas o señaladas que varían según la situación, algunas de las cuales han evolucionado desde las categorías precedentes, como es el caso del Eurocuerpo.

Otra diferencia importante afecta al número de las naciones-marco que son responsables de la gestión y de la decisión para su empleo, que varían entre las fuerzas que tienen una sola nación-marco, como el ARRC, pasando por dos –Fuerza Anfibia hispano-italiana, Cuerpo de Ejército germano-holandés–, tres –Cuerpo de Ejército Noreste–, cuatro –Eurofuerzas–, hasta seis –el Eurocuerpo después de la integración de Polonia–. Como las decisiones, especialmente las relativas a su empleo, tienen que ser tomadas por unanimidad es evidente que cuanto mayor sea el número de naciones-marco más difícil será la gestión de la fuerza, especialmente si no existe entre ellas una gran cohesión política y una visión común de los asuntos de seguridad y defensa.

La entidad de las fuerzas multinacionales es también bastante variable. En el caso de las fuerzas terrestres va desde el nivel Batallón reforzado (Batallón Báltico, Grupos de Combate de la UE) pasando por Brigada (Franco-alemana), División (Eurofor), hasta Cuerpo de Ejército o –en el caso de los Cuarteles Generales– Mando Componente Terrestre (Eurocuerpo, ARRC).

Existen fuerzas multinacionales terrestres, navales y aéreas pero no conjuntas. Las estructuras conjunto-combinadas sólo están previstas en operaciones, bien en el marco de la Fuerza Conjunto-Combinada de la OTAN, bien en el despliegue de los Grupos de Combate (Battlegroups) de la UE. Esto no facilita evidentemente el adiestramiento conjunto, pero permite una gran flexibilidad en la configuración según las exigencias de cada operación.

Finalmente, hay en Europa estructuras multinacionales que no pertenecen a la categoría de Fuerzas, y no figuran por tanto en la relación del Anexo II, pero que contribuyen a mejorar la eficacia del conjunto de las naciones que participan en ellas coordinando sus esfuerzos individuales. Es el caso del Acuerdo Coordinado Nórdico para Apoyo Militar a la Paz (NORDCAPS), establecido en 1997 por Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia para coordinar su participación en operaciones de paz, que no tiene estructuras permanentes de mando ni de fuerzas pero promueve adiestramiento y ejercicios combinados, o de la Iniciativa Anfibia Europea (IAE), suscrita en diciembre de 2000 por España, Francia, Holanda, Italia y Reino Unido para armonizar el concepto operativo, el adiestramiento y la disponibilidad de las fuerzas anfibias de estas naciones y realizar ejercicios combinados.

La creación de nuevas unidades multinacionales

Las fuerzas multinacionales tienen evidentes ventajas técnicas y políticas. No obstante, la experiencia en operaciones reales ha demostrado que su empleo en la configuración que tienen en tiempo de paz, es decir con las unidades que tienen asignadas o señaladas, no es habitual, ya que las naciones se reservan la decisión de empeñar en cada operación aquellas fuerzas que consideran más convenientes o que tienen disponibles en ese momento, con independencia de la estructura a la que teóricamente hayan sido asignadas. Además, lo normal es que en una operación participen más países de los que forman cualquiera de las unidades multinacionales existentes, con lo que la estructura de fuerzas lógicamente varía. Esta experiencia ha hecho que el interés por la creación de unidades multinacionales permanentes haya ido disminuyendo y las iniciativas para crear nuevas fuerzas han ido decreciendo hasta el punto de que en la última década no ha habido ninguna nueva de entidad importante, excepto la Fuerza de Gendarmería Europea, que no es propiamente militar y los Grupos de Combate (Battlegroups) de la Unión

Europea, que son un caso aparte pues sólo adquieren su configuración completa en los períodos de activación.

Más fácil es que se empleen Cuarteles Generales multinacionales permanentes para formar el esqueleto de las estructuras de mando de una operación multinacional, aumentándolos con personal procedente de las naciones participantes en la operación que no forman parte de él en tiempo de paz, con lo que se aprovecha la experiencia de trabajo en común acumulada por ese Cuartel General durante su existencia y se le proporciona además una ocasión inmejorable de desarrollar su capacidad operativa en una misión real. El empleo de un Cuartel General permanente en una operación real tiene además la ventaja de que ya está constituido y su despliegue puede ser mucho más rápido que si es necesario crear uno ad-hoc. Por otra parte, su estructura ya está consolidada y los puestos repartidos, aunque haya que hacer sitio a personal procedente de otras naciones, lo que evita muchos problemas a la hora de configurarlo.

Como consecuencia, las fuerzas multinacionales europeas están evolucionando hacia la constitución de Cuarteles Generales desplegados rápidamente, modulares y polivalentes capaces de asumir distintos papeles o distintos niveles de mando, según la misión de que se trate y la organización para la que actúen (OTAN, UE, UN), y de encuadrar fuerzas muy diversas en cantidad y calidad de acuerdo con la respectiva orden de activación. Con ello se gana en flexibilidad y se evita tener recursos paralizados porque no se adecuan exactamente a la misión, que era uno de los inconvenientes de este tipo de fuerzas en los casos en los que tenían unidades asignadas en permanencia.

Integración y estructuración de las unidades multinacionales

Las fuerzas multinacionales son un claro símbolo político de la voluntad de integración de los estados miembros de la UE en un campo muy sensible, en el que las reticencias a ceder soberanía nacional o capacidad de decisión a favor de instancias europeas constituyen aún un obstáculo fundamental. Será difícil que las naciones europeas acepten una integración total de sus unidades militares en unas fuerzas armadas europeas unificadas, al menos a medio plazo. Pero la progresiva constitución de fuerzas multinacionales, de acuerdo con un plan común, hasta que llegue un momento en que todas o la mayoría de las unidades operativas de los estados miembros formen parte de alguna, puede sustituir perfec-

tamente a esa integración formal si de forma paralela se establecen las estructuras de mando europeas que puedan dirigirlas y siempre que la voluntad política de las naciones permita su adiestramiento permanente y su empleo automático cuando la decisión comunitaria lo demande.

La solución más realista es limitar la integración militar multinacional a los Cuarteles Generales de la fuerza, creando un *pool* de fuerzas a su disposición, lo más amplio posible, poniendo así en marcha una estructura común y coherente a nivel europeo que pueda ser empleada de forma flexible mediante la activación del o de los Cuarteles Generales necesarios para cada caso, asignándoles las fuerzas que necesiten para la operación de que se trate. Naturalmente, en este sistema, será difícil que todos hayan tenido un adiestramiento común por lo que la unificación de programas y doctrina será más necesaria que nunca.

Esa incipiente estructura europea de fuerzas debería empezar por la racionalización y la integración hasta donde sea posible, de los Cuarteles Generales y fuerzas multinacionales actualmente existentes, que en la práctica no tienen apenas relación, excepto en el caso de la Brigada franco-alemana que está, teóricamente, bajo el control operativo del Eurocuerpo. El hecho de que este último, el Cuartel General de más entidad y con más experiencia entre las unidades multinacionales puramente europeas –capaz de asumir el papel de componente terrestre de una fuerza desplegada– no tenga relación orgánica alguna con Eurofor, otro Cuartel General terrestre multinacional de entidad inferior, es un claro ejemplo de la falta de coordinación entre estas unidades que han sido creadas por iniciativa de ciertas naciones, sin responder a un plan lógico o a una finalidad clara. La racionalización de estas estructuras, de acuerdo con un esquema eficaz, y la progresiva asignación de unidades operativas de los estados miembros de la UE a esa estructura racional deberían conducir en el futuro a una mayor sinergia de los recursos nacionales de defensa –siempre escasos– y a una mejora exponencial de las capacidades militares europeas.

MIRANDO AL FUTURO

El camino de la mejora de las capacidades militares comunes de la UE, emprendido en Helsinki en diciembre de 1999, ha cubierto hasta ahora un tramo muy importante de su recorrido. No obstante, es evidente que la Unión está aún lejos de haber alcanzado la capacidad que

necesita para llevar a cabo las misiones que ha asumido en seguridad y defensa, y avanzar hacia su completa autonomía en este campo. Las carencias y limitaciones subsisten aún, tanto en la capacidad de mando y control, como en la cantidad y calidad de las unidades militares disponibles y por supuesto en algunas áreas funcionales que son esenciales para la realización de las misiones que el nuevo escenario estratégico demandará cada vez más.

La Agencia Europea de Defensa, con más de cinco años ya de rodaje, y la Cooperación Estructurada Permanente, cuando se ponga en marcha, son instrumentos muy adecuados para dar el impulso definitivo a la consecución y estructuración de unas capacidades de defensa que permitan a la UE convertirse en un actor global creíble y relevante en el escenario estratégico multilateral que ahora se abre, a un nivel cercano al de otras potencias globales como EEUU o China. Como efecto añadido, y de extraordinaria importancia, estos avances servirán para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea creando un mercado europeo único de equipos de defensa, competitivo a nivel mundial. Todo ello producirá en definitiva un sinergia entre las capacidades de los estados miembros de la Unión que redundara en un aprovechamiento mucho mejor de los recursos –siempre escasos– que se pueden dedicar a la defensa. Se trata por tanto de gastar mejor, no de gastar más.

No obstante, después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hay varios campos que aún están abiertos y tienen recorrido suficiente como para contribuir de forma importante a la mejora actualmente en marcha de las capacidades de defensa, y que son además perfectamente compatibles con el tratado aunque no sean mencionados específicamente por éste. A continuación, y sin ánimo de ser exhaustivos, se citan algunos de ellos que podrían suponer cambios decisivos en la eficacia y credibilidad de la Política Común de Seguridad y Defensa europea (PCSD) en un horizonte aproximado de 10 o 15 años.

El Libro Blanco de la defensa europea. Hacia un Objetivo de Fuerza 2020

La Estrategia Europea de Seguridad (ESS), de diciembre de 2003, es un documento demasiado general para servir de guía al desarrollo de la PCSD, aunque sus principios sean naturalmente aplicables. Además de sus revisiones periódicas, que no pueden ser sustituidas por un informe sobre su implementación como el aprobado por el Consejo Europeo en

diciembre de 2008, la ESS debe ser desarrollada en aspectos sectoriales, y más concretamente como primera prioridad en el campo específico de la seguridad y la defensa.

Las decisiones y acciones comunes en el campo de la PCSD no pueden tomarse con criterios coyunturales y dispersos, sino de acuerdo con un plan preestablecido que señale claramente los riesgos, prioridades estratégicas y geográficas y los criterios de empleo de las capacidades civiles y militares. De igual modo, la mejora de estas capacidades no puede ser fragmentaria sino que debe responder a un esquema de desarrollo que responda fielmente al análisis de la situación futura y de los requerimientos que esta situación producirá.

Se hace necesario por tanto la redacción de un Libro Blanco de la seguridad y la defensa europea que haga un estudio pormenorizado de las necesidades europeas en este campo y una proyección del desarrollo de las capacidades necesarias. El resultado final deberá ser la elaboración de un nuevo Objetivo Principal de Fuerza, para el horizonte de 2020, mucho más fundamentado que los anteriores en el análisis de riesgos, amenazas y respuestas posibles, incluyendo criterios de intervención y despliegue aceptados por todos los estados miembros para evitar problemas como los que están surgiendo con el despliegue en operaciones de los Battlegroups ya constituidos.

La declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de Capacidades, de diciembre de 2008, puede considerarse un avance de las misiones que la PCSD debería estar capacitada para emprender en el futuro, sin perjuicio de que el resultado del análisis del Libro Blanco pueda modificarlas. En este documento se mencionan las tareas concretas que deberá ser capaz de efectuar la UE en los años venideros: desplegar 60.000 hombres en 60 días para una operación principal; planificar y llevar a cabo simultáneamente dos operaciones de estabilización y reconstrucción importantes durante al menos dos años; dos operaciones de respuesta rápida de duración limitada; una operación de emergencia para la evacuación de ciudadanos europeos en menos de diez días; una misión de vigilancia/interdicción; una operación de asistencia humanitaria cívico-militar con duración de hasta 90 días, y cerca de una docena de misiones civiles de PESD, incluida una gran misión (con hasta 3.000 expertos) de varios años de duración.

Este nivel de ambición, o el que en su caso confirme la conclusión del Libro Blanco, debería ser la verdadera guía, una vez desarrolladas

sus implicaciones concretas, tanto para la preparación de la fuerza como para la puesta en marcha de proyectos comunes de equipos militares.

La doctrina y procedimientos comunes y la formación europea de profesionales

La intervención militar multinacional en operaciones complejas, normalmente con poco tiempo de preparación, demanda que las unidades que intervengan tengan una interoperabilidad no solo de equipos, sino también de doctrina y procedimientos de modo que puedan actuar juntas sin problemas mayores. La redacción de doctrina y reglamentos, únicos y comunes para las fuerzas armadas de los estados miembros –basados en los documentos OTAN ya existentes–, empezando por las unidades de mayor nivel y su adopción progresiva por parte de los países miembros, sería de una ayuda inestimable en la mejora de este tipo de interoperabilidad.

La cooperación en formación de profesionales entre las fuerzas armadas de los estados miembros puede ser también un excelente medio de contribuir a la interoperabilidad «intelectual» y mejorar la eficacia de la actuación combinada. El aumento de convivencias, invitaciones y cursos de formación o especialización, junto con un ambicioso programa de intercambios militares similares al programa Erasmus o Sócrates, facilitará enormemente el conocimiento y el entendimiento mutuo, esenciales en operaciones multinacionales. La formación en lengua inglesa, verdadera *lingua franca* militar, debería alcanzar al 100% de los oficiales y suboficiales y al menos al 75% de la tropa.

El Colegio Europeo de Seguridad y Defensa –creado por una decisión de septiembre de 2004– cuya actividad presencial es muy limitada, debería dar paso a la creación de una Escuela Militar Europea en la que oficiales, suboficiales y tropa seleccionada de los países miembros reciban un complemento a su formación nacional, en sus respectivos niveles, para poder interoperar con los ejércitos de otros países miembros, así como cursos de especialización comunes. Además, podrían adoptarse módulos comunes para la formación de todos los ejércitos nacionales sobre defensa y seguridad europeas que se impartieran en las respectivas Escuelas nacionales.

Finalmente, sería necesario adoptar estándares comunes para el adiestramiento y evaluación de unidades, así como poner en marcha un

programa de ejercicios conjunto y combinado que cubra el total de las fases avanzadas del adiestramiento de las unidades señaladas o asignadas a fuerzas multinacionales, o cuya participación en misiones PCSD esté prevista.

La dirección política y las capacidades autónomas de mando y control

Nueve operaciones de la UE total o parcialmente militares –de las cuales hay cuatro actualmente en marcha–, los numerosos proyectos en el campo de la defensa en los que los estados miembros o parte de ellos están embarcados, y las nuevas perspectivas que ofrece el Tratado de Lisboa, son buenas razones para la institucionalización de un Consejo de Ministros de Defensa de la Unión Europea –que en realidad se viene reuniendo ya con carácter esporádico e informal– bien sea con una formación específica, algo más difícil de conseguir, o como un formato particular del Consejo de Relaciones Exteriores. La institucionalización del Consejo de Defensa, que sería presidido también por la Alta Representante permitiría hacer un seguimiento y emitir directrices regularmente para el desarrollo de la PCSD.

En el siguiente nivel, el operacional, los instrumentos de Mando y Control de los que puede disponer la UE son, en la actualidad, claramente insuficientes para respaldar la PCSD y resolver, sin ayuda externa, las crisis que pueden afectar directamente o indirectamente a la Unión, y que sean objeto de una acción común. Ni el acceso a medios OTAN, en virtud de los acuerdos Berlín Plus ni el recurso a Cuarteles Generales nacionales pueden ser soluciones permanentes. La limitada capacidad del Centro de Operaciones de la UE lo convierte en claramente deficitario en cuanto a las capacidades que se requerirán en un escenario global cada vez más demandante.

Sería necesario, por tanto, abordar la creación de un Cuartel General Europeo de Operaciones (EOHQ), capaz de llevar a cabo la planificación y dirección de operaciones conjuntas y combinadas de los países miembros. Debe tener la capacidad inicial de planificar y dirigir una operación de gran envergadura o dos de entidad media simultáneamente, sin límite temporal, hasta llegar, cuando alcance su plena operatividad, a poder dirigir dos operaciones mayores o una mayor y dos de tamaño medio simultáneamente. Puede hacerse sobre la base de alguno de los de este nivel ofrecidos actualmente a la UE por parte de cinco Estados miem-

bros, mediante su multinacionalización permanente, pero ésta no es una buena solución ya que siempre mantendría su dependencia nacional, además de la multinacional, y el país de origen tendría lógicamente una aportación mucho mayor que el resto. Se trataría más bien de resucitar la iniciativa de Tervuren, aprobada el 29 de abril de 2003 por Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, que fue finalmente abandonada por la oposición de otros Estados miembros de la UE, bien sobre una nueva base, bien partiendo de las capacidades de planificación ya existentes, incluido el Centro de Operaciones de la UE.

El Cuartel General Europeo de Operaciones reportaría al Consejo de Ministros de Defensa si estuviera institucionalizado o al Consejo de Relaciones Exteriores en caso contrario, a través del Comité Militar de la UE, y mantendría enlace permanente con el Mando Aliado de Operaciones (ACO) de la OTAN.

En una segunda fase, sería necesario abordar la creación de Cuarteles Generales de mandos componentes: fuerzas terrestres, fuerzas aéreas y fuerzas navales. Pueden hacerse sobre la base de los Cuarteles Generales del Eurocuerpo, para fuerzas terrestres, de Euromarfor, para fuerzas navales, y del Grupo Aéreo Europeo para fuerzas aéreas. Este último debe nacer con la vocación de tener capacidad para integrar la defensa aérea del espacio aéreo europeo, aunque la obtención de esta capacidad puede dilatarse en el tiempo. Los otros dos deben tener la capacidad de proyectar un Cuartel General de fuerza terrestre, naval o anfibia que podría convertirse en cuartel general de una fuerza conjunta con aportaciones de los componentes correspondientes, hasta nivel Cuerpo de Ejército o Grupo aeronaval reforzado. Estos mandos componentes deben ser capaces de dirigir las fuerzas de sus respectivos ejércitos que los estados miembros les asignen y podrían ser situados bajo mando operativo del EOHQ.

La estructura europea de fuerzas y el catálogo europeo de fuerzas

Una racionalización de las estructuras y unidades multinacionales europeas actualmente existentes sería un gran paso en la dirección de contar con capacidades militares europeas más eficaces y más fácilmente utilizables.

En el caso de las fuerzas terrestres podría hacerse coordinando la doctrina, equipos de comunicaciones y logística del Eurocuerpo, Cuerpo

de Ejército Aliado de Reacción Rápida, Cuerpo de Ejército germano-holandés y Cuerpo de Ejército multinacional Noreste. Uno o varios de ellos podrían asumir el papel de Mando Componente terrestre en operaciones, preferiblemente uno de los dos primeros que son los que cuentan con participación de más países. Eurofor podría subordinarse al Eurocuerpo para una mayor coordinación. Todos los estados miembros serían invitados a integrarse en una de estas grandes unidades y a asignar o señalar a ella sus fuerzas operativas más importantes.

Al mismo tiempo, los Battlegroups deberían asignarse a alguno de estos Cuerpos de Ejército para que actuasen como su primer escalón de despliegue, o su elemento de primera entrada en un teatro, y pudieran ser apoyados y aumentados por él según necesidades, siguiendo el modelo del Battlegroup de la Brigada franco-alemana respecto al Eurocuerpo.

Por lo que se refiere a la fuerza naval, Euromarfor podría servir de base para la constitución de un Cuartel General permanente de fuerzas navales, también a nivel Mando Componente, al que se asignarían unidades sobre una base caso por caso, o estableciendo fuerzas navales permanentes o semipermanentes para el cumplimiento de cada misión. En el mismo sentido, podría crearse una fuerza anfibia europea sobre la base de las ya existentes anglo-holandesa e hispano-italiana

En lo que respecta a la fuerza aérea sería necesario potenciar el Grupo Aéreo Europeo hasta que pueda ejercer como mando componente integrando a todos o la mayoría de los países europeos, y crear bajo él una fuerza aérea europea de configuración variable capaz de adaptarse a misiones fuera del territorio europeo, además de garantizar la defensa del espacio aéreo propio.

El objetivo es que la mayoría de las unidades operativas de los estados miembros de la UE estén asignadas o señaladas para integrarse en las estructuras multinacionales, una vez que estas estructuras hayan sido reformadas, coordinadas y ampliadas, al menos hasta conseguir el objetivo principal de fuerza que se determine en el Libro Blanco de la defensa europea, y después en sus versiones sucesivas. Todas estas unidades serían puestas bajo el control operativo del Cuartel General Europeo de Operaciones, una vez que éste hubiera sido declarado operativo, normalmente a través de los mandos componentes y en el caso de los Battlegroups a través de los Cuerpos de Ejército multinacionales

a los que hubieran sido asignados, o directamente si esta asignación no se hubiera producido.

Todo ello sin perjuicio de que estas fuerzas puedan ser empleadas en el marco de la OTAN o la ONU, o incluso de coaliciones voluntarias, cuando así lo decidan los estados miembros, aunque sería conveniente establecer un mecanismo de consultas en el seno del Consejo de Ministros de Defensa de la UE –o de Relaciones Exteriores en su caso– para coordinar su asignación y establecer prioridades de empleo.

El objetivo principal de fuerza 2020, que debería estar definido en el Libro Blanco de la defensa europea mencionado en párrafos anteriores, debería dar lugar a un catálogo de fuerzas, que a luz de las posibles misiones definidas por el Consejo Europeo de diciembre de 2008, podría llegar a alcanzar una fuerza desplegable por etapas de dieciocho brigadas del ejército de tierra (unos 60.000 efectivos); tres grupos aeronavales y tres fuerzas anfibas (unos 40/50 buques); y doce escuadrones de cazabombarderos, además de unidades de reabastecimiento en vuelo y de transporte (entre 200 y 250 aeronaves). Las fuerzas terrestres contarán entre sus efectivos con los 18 *Battlegroups* actualmente existentes. Todas estas fuerzas deberían ser proyectables y sostenibles en un solo despliegue en caso de un conflicto grave, aunque su empleo normal sería en rotaciones de un tercio cada seis meses. Es decir, se trataría de conjugar el objetivo cuantitativo del HHG 2003 con el cualitativo del HG 2010, para tener en 2020 una capacidad militar adecuada a los posibles requerimientos de ese momento, considerando que entonces la UE estará jugando un papel más activo en su propia defensa y en la seguridad global

La financiación de las misiones de la PCSD

La financiación de las misiones, en la mayoría de las cuales no participan todos los estados miembros aunque todos se benefician de la mejora en la seguridad que puedan producir, es un asunto que debe ser resuelto para mejorar la eficacia de la PCSD. En mayo de 2007 se dio la forma actual al mecanismo Athena, iniciado en 2004, que fue concebido para administrar la financiación de los costes comunes derivados de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones de tipo militar o en el ámbito de la defensa. El mecanismo es administrado bajo la autoridad del Comité especial, un órgano compuesto por representantes de los países contribuyentes. La mayor parte de los gastos comunes son

asumidos por los países participantes en una operación, lo que contribuye más bien a la disuasión que al impulso para contribuir a las misiones de la PCSD.

El Tratado de Lisboa aborda este problema. En el artículo 41.3 del TUE consolidado se dice que el Consejo adoptará una decisión por la que se establezcan los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común, en particular los preparativos de las misiones de la PCSD.

El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo. Los preparativos de las misiones que no se imputen al presupuesto de la Unión se financiarán mediante un fondo inicial constituido por contribuciones de los Estados miembros. El Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, las decisiones que establezcan:

- a) Las modalidades de constitución y de financiación del fondo inicial, en particular los importes financieros asignados al mismo.
- b) Las modalidades de gestión del fondo inicial.
- c) Las modalidades de control financiero.

Cuando la misión prevista no pueda imputarse al presupuesto de la Unión, el Consejo autorizará al Alto Representante a utilizar dicho fondo. El Alto Representante informará al Consejo acerca de la ejecución de este mandato.

Esta solución agilizará el procedimiento de financiación, que será además más justa, y permitirá a la UE actuar con mayor rapidez y efectividad allí donde se decida enviar una misión en el marco de la PCSD, animando a los estados miembros a participar en ella.

La promoción de la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE)

Sin una BITDE fuerte, racionalizada y competitiva a nivel global, la intención de la UE de dotarse de capacidades de defensa, suficientes y autónomas, no tendría ninguna posibilidad de éxito. El apoyo a una industria de defensa de nivel europeo es esencial para que esta industria pueda sobrevivir. La inversión en innovación y desarrollo tecnológico debería alcanzar el 2% de los presupuestos de los estados miembros (actualmente solo hay tres países que alcanzan este porcentaje), para

garantizar que la Unión estará en el futuro al nivel de otras potencias mundiales y será independiente de ellas en la consecución de sus capacidades militares.

El Código de Conducta voluntario puesto en marcha por la EDA debería ampliarse hasta llegar a la creación de un verdadero mercado común de armamento y equipos militares entre los estados miembros que participen en él, obligatorio al menos para el 75% de los materiales. Las decisiones comunes de adquisición serían debatidas en el Consejo de Ministros de Defensa –o en su caso de Relaciones Exteriores– de la Unión Europea.

Es necesario, además, unificar o coordinar las reglas de competencia en el ámbito de la Unión para favorecer el éxito de las empresas más fuertes a nivel continental, incluyendo la regulación del capital público, el control de las inversiones extranjeras, y la exportación de armas así como los posibles subsidios relacionados con ella.

Pero aún más importante, es que los estados miembros de la UE sean capaces de definir un escenario y unos requerimientos suficientemente estables como para que la industria europea de defensa pueda hacer planes e inversiones con cierta garantía de continuidad, y que las inversiones en equipos aumenten progresivamente hasta superar el 30% del gasto total de defensa, una cota que solo alcanzan en la actualidad cuatro estados europeos.

La interoperabilidad de los equipos y la coordinación de los apoyos logísticos

Es necesario elaborar un análisis detallado de interoperabilidad entre las fuerzas de los tres ejércitos de los estados miembros de la UE, para detectar los aspectos críticos y programar las soluciones por orden de urgencia, empezando por la compatibilidad de los sistemas de comunicaciones, que es esencial para poder operar juntos. Los proyectos de la EDA y sobre todo las prioridades del CDP tendrían así una guía racional que evitaría en parte la fragmentación actual de los proyectos.

En los sectores más críticos habría que ir a un sistema de especialización de ciertas naciones en algunas capacidades militares que serían utilizadas en beneficio de todos, previo acuerdo detallado para su empleo, que podría ser establecido y seguido por el CMUE de acuerdo con el estado miembro que asuma la responsabilidad. En determinadas funciones como el transporte estratégico se podría llegar al establecimiento de mandos eu-

ropeos que administrarían un *pool* de fuerzas puestas a su disposición por los estados miembros con criterios de empleo acordados previamente.

Por lo que se refiere al apoyo logístico sería necesario avanzar hacia un sistema logístico integrado europeo mediante la asignación de roles y responsabilidades a las distintas naciones para cada función logística mediante el sistema de nación piloto o nación líder, incluyendo los distintos medios de transporte, así como el abastecimiento y mantenimiento de equipos comunes o compatibles. Estos procedimientos se han empleado ya en operaciones, de forma parcial, con notable éxito.

El objetivo final debe ser que en el horizonte de 10 o 15 años el proceso de mejora de la interoperabilidad haya llegado a un grado óptimo en el que los sistemas de mando, control y comunicaciones y de los estados miembros serían totalmente interoperables y usarían los mismos programas informáticos, el combustible utilizado sería el mismo (como máximo tres tipos) para todos los vehículos, la munición y el armamento serían los mismos en un 90%. Y el material y vehículos serían comunes al menos en un 60%.

Este alto grado de interoperabilidad de los equipos, unido a una doctrina común, al reparto de responsabilidades, la especialización y el *pooling*, a unos órganos de mando y control autónomos y eficientes, y a una estructura cuantitativa y cualitativa de fuerzas multinacionales adecuada y suficiente para el cumplimiento de las misiones propuestas, conseguirían sin duda dotar a la UE de las capacidades militares necesarias para cumplir sus objetivos en favor de la seguridad de los estados miembros y de sus ciudadanos, y en la contribución a la estabilidad global como un actor de primer orden en la escena internacional.

ANEXO 1

Relación de las naciones que forman los *battlegroups* a disposición de la UE (1)

- Francia
- Reino Unido
- Italia
- **España**, Alemania, Francia, Portugal
- **Alemania**, Francia, Bélgica, Luxemburgo y España

(1) En negrita la nación marco

- **Francia**, Bélgica
- **Alemania**, Holanda, Finlandia (2)
- **Alemania**, República Checa, Austria
- **Italia**, Hungría y Eslovenia
- **Italia**, España, Grecia, Portugal
- **Polonia**, Alemania, Eslovaquia, Letonia, Lituania
- **Suecia**, Finlandia, Noruega (3), Irlanda, Estonia
- **Reino Unido**, Holanda
- **Grecia**, Bulgaria, Chipre, Rumania, Eslovenia
- **Chequia**, Eslovaquia
- **Italia**, Rumania, Turquía (4)

ANEXO 2

Relación de las principales unidades multinacionales europeas

Nombre	Año de creación	Naciones marco	Grado de integración
Fuerza Anfibia Anglo-Holandesa	1973	Reino Unido, Holanda	Unidades integradas
Brigada Franco-Alemana	1989	Francia, Alemania	Unidades integradas
Eurocuerpo	1993	Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, Polonia	Cuartel General con Unidades señaladas
Cuerpo de Ejército de Reacción Rápida	1992	Reino Unido	Cuartel General y Unidades asignadas
Batallón Báltico	1994	Estonia, Letonia, Lituania	Unidades <i>on call</i>
Cuerpo de Ejército Germano-Holandés	1995	Alemania, Holanda	Cuartel General con Unidades señaladas

(2) La nación marco es rotatoria

(3) Como país tercero

(4) Como país tercero

Las capacidades militares

Nombre	Año de creación	Naciones marco	Grado de integración
Euromarfor	1996	España, Francia, Italia, Portugal	Cuartel General rotatorio con <i>pool</i> de Unidades
Eurofor	1998	España, Francia, Italia, Portugal	Cuartel general con <i>pool</i> de Unidades
Grupo Aéreo Europeo	1998	Alemania, Bélgica, España, Francia, Holanda, Reino Unido	Estado Mayor con <i>pool</i> de Unidades
Fuerza Anfibia Hispano-italiana	1998	España, Italia	Cuartel General y Unidades asignadas
Fuerza Multinacional Terrestre	1998	Eslovenia, Hungría, Italia	Cuartel General de Brigada y <i>pool</i> de Unidades
Cuerpo de Ejército Multinacional Noreste	1999	Alemania, Dinamarca, Polonia	Cuartel General y Unidades señaladas
Brigada del Sureste de Europa	1999	Albania, Bulgaria, Grecia, Italia, Macedonia. Rumania, Turquía	Cuartel general y <i>pool</i> de Unidades
Batallón de fuerzas de paz Polaco-Ucraniano	1999	Polonia, Ucrania	Unidades <i>on call</i>
Batallón Multinacional de Ingenieros	2002	Eslovaquia, Hungría, Rumania, Ucrania	Unidades <i>on call</i>
Fuerza de Gendarmería Europea	2005	España, Francia, Holanda, Italia, Portugal, Rumania	Cuartel General y <i>pool</i> de fuerzas

CAPÍTULO QUINTO

LAS RELACIONES TRASATLÁNTICAS

LAS RELACIONES TRASATLÁNTICAS

JORDI MARSAL MUNTALA

LOS FUNDAMENTOS DE LAS RELACIONES TRASATLÁNTICAS

No supone ningún descubrimiento ni ninguna originalidad afirmar que América del Norte tiene sus raíces en Europa. La colonización de este continente fue iniciada por holandeses, británicos y franceses en el norte y por españoles y franceses en el sur. Aunque la raíz más profunda y persistente está en los colonos británicos que huían de las guerras de religión y de las persecuciones que asolaban el continente europeo. Colonos que llevaban grabado el anhelo de libertad, especialmente religiosa, puritanos lectores de la Biblia y con ello portadores de una idea de pueblo elegido para llevar a cabo una misión de libertad.

Esto permite entender el origen de algunas creencias que desde entonces se han ido repitiendo en el pueblo norteamericano:

- La visión de la excepcionalidad de la nación norteamericana (1).
- La misión de extender la libertad más allá de las fronteras de cada momento.
- Las especiales relaciones anglosajonas entre el Reino Unido y los EEUU.

El triunfo de la revolución francesa en Europa y posteriormente de la revolución-independencia en lo que serían los EEUU crearon unos vínculos especiales basados en unos valores de libertad, igualdad y fraternidad, de tolerancia y respeto al individuo, de participación y responsabilización, un conjunto de valores que definen la democracia. La

(1) Uno de los últimos libros desde una perspectiva crítica y actualizada es el libro de BACEVICH, Andrew J.: «The Limits of Power. The End of American Exceptionalism.» Metropolitan Books. New York, 2008.

democracia como sistema de convivencia y de organización más razonable para garantizar la libertad han servido de vínculo profundo en las relaciones entre ambas orillas del Atlántico Norte.

Paralelamente a esto el valor de la libertad también para el comercio y posteriormente de la afirmación del mercado como mejor sistema económico han llevado a compartir una idea de capitalismo, suma de democracia y libertad de mercado, como mejor forma de organización social y política, de convivencia nacional e internacional. Llevado a su máxima expresión securitaria la idea de que no puede existir la guerra entre países democráticos (2).

El desarrollo político y económico del siglo XIX, a pesar de relaciones no siempre fáciles, hizo que a los valores se sumaran unos intereses económicos, que también tenían su expresión como intereses políticos, como base de la relación trasatlántica. Y si el siglo XIX fue el siglo del Imperio Británico, el XX lo iba a ser de los EEUU.

Las dos guerras mundiales comportaron la intervención salvadora de EEUU para las democracias europeas, especialmente en la segunda en la que el componente ideológico de enfrentamiento entre democracias y totalitarismos definía el conflicto y en que los demócratas europeos estuvieron a punto de perder la confrontación si no hubiera sido por la intervención norteamericana que, no sin problemas, abandonó posiciones aislacionistas (que también forman parte de su alma colectiva) para implicarse ya de forma sin vuelta atrás con la libertad y la seguridad de Europa.

Así en la Europa devastada por la guerra, con una economía maltrecha y con una seguridad en cuestión frente al expansionismo soviético, el compromiso norteamericano volvió a ser fundamental para mantener la democracia al menos en la mayoría de países de la Europa Occidental y permitir su nuevo resurgimiento económico. Las aportaciones del Plan Marshall (3) y la firma del Tratado del Atlántico Norte que dio origen al

(2) Formulada por primera vez en 1983 por Michel W. Doyle en el artículo «Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs» en la revista *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, n.º 3 y n.º 4, desde entonces ha generado extensa literatura a favour y en contra de tal tesis.

(3) El Plan fue aprobado el 2 de abril de 1948 y el 16 de abril en París a partir del Comité para la Cooperación Económica se constituye la Organización Europea de Cooperación Económica, primero como agencia para la gestión del Plan y después se convierte en uno de los orígenes del proceso de creación de las Comunidades Económicas Europeas.

nacimiento de la OTAN permitieron la existencia y el progreso del mundo occidental. La intervención de los EEUU no fue ni fácil y hubo de imponerse a nuevas visiones aislacionistas (4), ni tampoco totalmente desinteresada ya que creaba una primera barrera frente a la Unión Soviética y permitía la existencia de un amplio mercado para el comercio libre. Siempre las relaciones trasatlánticas se han basado en una suma de valores e intereses compartidos y a nadie debería escandalizar.

Para los países europeos el paraguas nuclear norteamericano y la asunción de los mayores costes económicos que comportaba la seguridad y la defensa frente a la amenaza soviética, les supuso que sus presupuestos debieran dedicar menor atención al presupuesto de defensa y en cambio pudiese concentrar sus esfuerzos en la construcción del estado del bienestar.

Una vez finalizada la guerra fría a finales de la década de los noventa los conflictos que se suceden en los Balcanes a consecuencia de la desintegración de Yugoslavia crean una situación bélica ante la cual la UE es incapaz de dar una respuesta. Tras muchas dudas y debates los EEUU deciden volver a intervenir y la OTAN se encarga de poner fin al conflicto y conducir la estabilización de la zona. Una vez más la intervención norteamericana en Europa se produce ante las incapacidades europeas. Esta vez el toque de atención pondrá en marcha el camino de la UE hacia la asunción de responsabilidades en el campo de la seguridad y la defensa.

Podría parecer que esta introducción histórica es excesiva o innecesaria para este capítulo, pero conviene recordar y asumir nuestra historia si no queremos caer en el peligro, como se repite muchas veces, de volver a repetirla. Algo que no podemos ni deberíamos permitirnos. Pero además, creo que sin estos recordatorios, para ambas orillas, no sería posible comprender la profundidad y la necesidad de una relación trasatlántica que ha permitido el funcionamiento de nuestras sociedades libres y prósperas y que ha hecho que en algunos sentidos los EEUU formen también parte de Europa.

(4) Hasta abril de 1948 las intervenciones del general George Marshall y el Subsecretario de Defensa, Robert M. Lowet no consiguieron el interés del senador republicano Arthur Vandenberg y el demócrata Tom Connally que cristalizó el 19 de mayo con la presentación de la llamada Resolución Vandenberg que fue aprobada el 19 de mayo con sólo cuatro votos en contra. Esta resolución permitió el camino que llevó a la firma del Tratado del Atlántico Norte el 4 de abril de 1949.

VISIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA UE Y LA OTAN

El nacimiento y evolución de lo que hoy es la UE del Tratado de Lisboa en relación con su seguridad y defensa siempre ha gozado de una especial situación a veces contradictoria. Tras decenas de años (o siglos) de confrontaciones y guerras que han definido la historia de Europa, el horror de lo que había supuesto la Segunda Guerra Mundial llevó a algunas mentes clarividentes a plantearse una estrategia para evitar una nueva conflagración. La idea era aparentemente sencilla: creemos suficientes intereses comunes entre los (principales) países europeos de forma que éstos sean tan profundos que hagan impensable por su total irracionalidad económica una nueva confrontación bélica. Compartir intereses entre democracias crea alianzas profundas. Así se buscaron intereses en cuestiones fundamentales históricamente y para el desarrollo económico futuro y así nacieron las primitivas Comunidades económicas Europeas alrededor del carbón, el acero y la energía.

La finalidad última del proceso tenía sus razones profundas en el campo de la seguridad y la defensa. Un enemigo externo común también ayuda a unirse y la amenaza de la Unión Soviética reforzaría también sin decirlo explícitamente el proceso de unión europea, pero los primeros pasos fueron sobre intereses internos. Todos los documentos del proceso hablan siempre de conseguir la seguridad y el progreso de los pueblos y las naciones europeas, aunque sólo hasta muy avanzado el proceso no se empieza a hablar de mecanismos de seguridad y defensa. Extraña historia que ha funcionado aceptablemente aunque haya que completarla para que sea suficientemente comprensible.

Los intentos de formar una alianza defensiva europea frente al enemigo exterior fueron complicados (5). En 1947 se firma el Tratado de Dunkerque entre Francia y Gran Bretaña y al año siguiente, el 17 de Marzo, se firma el Tratado de Bruselas con el añadido de los países del Benelux y el 30 de Abril empiezan reuniones en Londres con expertos norteamericanos y canadienses. Nace así la Unión Occidental. La voluntad francesa de profundizar una defensa propiamente europea y el proceso de incorporación de la República Federal Alemana y de Italia promueven una serie de reuniones que permiten que el Consejo del Atlántico Norte en su reunión de Lisboa entre el 20 y el 25 de febrero de 1952 acepte la creación de una Comuni-

(5) () Puede verse una descripción de los hechos en el libro de PEREIRA, Juan Carlos: «Historia y presente de la guerra fría». Itsmo. Madrid 1989, pp224-233.

dad Europea de Defensa cuyo tratado se firma el 27 de mayo. Pero en su proceso de ratificación parlamentaria el parlamento francés en agosto de 1954 no ratificará una iniciativa de la que habían sido principales promotores (6). Entre el 28 de septiembre y el 3 de octubre se realizan reuniones en Londres entre la OTAN y la Unión Occidental que permitirán que entre el 20 y el 23 de octubre en París se modificara el Tratado de Bruselas, permitiéndose la entrada de la república Federal Alemana e Italia creándose la Unión Europea Occidental (UEO). Sin embargo el funcionamiento de la OTAN dejó aletargada tal Unión (7). Cuando empezó a demostrar sus posibilidades varias décadas después, tras el fin de la guerra fría, se firmó su condena de muerte incorporándose, con excepción del propio Tratado de Bruselas y de su asamblea Parlamentaria, al proceso ahora ya explícito de asumir temas de defensa por parte de la propia Unión Europea en 1999 (8).

La función defensiva iba a ser asumida en el nacimiento de una nueva Europa por una organización que se estructuraba alrededor de las capacidades y las políticas de la potencia norteamericana, incorporando a Canadá (el gran olvidado normalmente) y sucesivamente a una cada vez mayor cantidad de países europeos: la OTAN, organización basada en los valores e intereses trasatlánticos para garantizar la seguridad colectiva y la defensa de sus miembros, aunque en sus documentos siempre se ha hecho referencia también a su progreso económico y social.

Los orígenes de ambas organizaciones tienen profundas semejanzas y profundas diferencias. El proceso que lleva a la UE es un proceso que se origina desde dentro y para adentro de los países que forman parte de él y que comparten valores ideológicos, sociales y culturales para garantizar su progreso y evitar nuevas confrontaciones bélicas entre ellos.

Esta lógica interna compartida ha demostrado su eficacia cuando se ha aplicado a procesos y problemas internos, pero puede ser un error si se quiere aplicar de manera casi mecánica hacia el exterior frente a riesgos externos que, aunque pueden ser próximos geográficamente, no lo son culturalmente. La lógica que ha garantizado una «seguridad interna» no tiene porque funcionar automáticamente para garantizar una «seguridad externa».

(6) Una descripción detallada de la discusión parlamentaria se encuentra en GERBERT, P.: «La Construction de l'Europe». París, 1983.

(7) Pasaría así a ser bautizada como la Bella Durmiente.

(8) El proceso de desmantelamiento de la UEO empieza en el Consejo de Colonia de junio de 1999 y sigue con el de Marsella del año siguiente.

La OTAN nace con una lógica frente a la amenaza exterior que la ha convertido en la alianza defensiva de mayor éxito de la historia y que tiene cada vez nuevos candidatos a sus puertas a pesar de las sucesivas ampliaciones, aunque nació en palabras de uno de sus secretarios generales para «mantener a Rusia fuera, a los EEUU dentro y a Alemania debajo», expresión que dejaría de tener todo su sentido con la incorporación de la República Federal Alemana al Tratado.

No es aquí el lugar para hacer una exposición detallada de la evolución de la cuestión de la seguridad y la defensa en los diversos Tratados hasta llegar al de Lisboa (9), ni tampoco de hacer la historia de la OTAN (10) y de sus diferentes conceptos estratégicos; solamente queremos exponer elementos significativos para comprender mejor la problemática actual de las relaciones trasatlánticas y su futuro.

Tras el fin de la Guerra Fría los escenarios han cambiado, ha fenecido el mundo bipolar estable y altamente previsible, para encaminarnos ni sabemos exactamente a qué nuevo modelo ni tampoco somos capaces de definir exactamente lo que queremos. Como tras un fuerte movimiento tectónico que produce un terremoto asistimos a una fase de resituación de las placas tectónicas, algunas ya existentes y otras que han aparecido, y a las réplicas subsiguientes. Lo que suceda es imprevisible hasta llegar a una nueva estabilidad tectónica.

Estamos en una fase de transición desde un sistema bipolar bastante previsible hacia un nuevo sistema cuyas características desconocemos y en esta transición aparecen nuevos actores, nuevas situaciones, nuevas relaciones y distintas reglas (o ausencia de ellas) para estas nuevas relaciones. Definimos nuevos conceptos de seguridad más amplios en que las amenazas no tienen porque tener carácter básicamente militar, tratamos de integrar el conjunto de instrumentos militares y civiles para evitar, gestionar y solucionar las crisis con estrategias integrales y multidireccionales. Todo esto lleva consigo cambios en la organización, el funcionamiento, las doctrinas para las Fuerzas Armadas y para las políticas de seguridad y defensa. Actores no gubernamentales, constructivos o destructivos, se mueven en los nuevos escenarios; cada país, las potencias tradicionales, las potencias emergentes intentan encontrar su papel en esta fase de transición para poder ser decisivos en el nuevo modelo; algunos países son incapaces

(9) GREVI, G., HELLY, D., KEHOANE, D.: ESDP. The first 10 years (1999-2009). EUISSS, 2009.

(10) ORTEGA MARTIN, Jorge: La Organización del Tratado del Atlántico Norte (De Washington 1949 a Estambul 2004). Minisdef, 2007.

de mantenerse y dan lugar a estados fallidos, otros son incapaces de mantener una presencia del estado en todo su territorio dando así santuarios para el terrorismo. En los nuevos conflictos (híbridos) se mezcla lo regular con lo irregular; las fases de un conflicto de combate, de estabilización y de reconstrucción se superponen y coexisten muchas veces de forma caótica.

En este ambiente la UE intenta también definir su papel y la OTAN trabaja para elaborar un nuevo concepto estratégico que infunda un cierto orden conceptual y operativo a este caos. Tareas nada fáciles y sin hojas de ruta seguras.

En este proceso la UE se va dotando de capacidades civiles y militares (tal como se expone en otros capítulos anteriores) e integrarlos para aplicar su estrategia de seguridad, el llamado documento Solana, adecuándola a este entorno cambiante.

LA VOLUNTAD DE ACTOR GLOBAL DE LA UE

«La Unión Europea, como unión de veinticinco estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, dispone de una amplia gama de instrumentos y es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial», así se afirma en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003.

«Resueltos a desarrollar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común de acuerdo con las disposiciones del artículo 17, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo», así se manifiesta en las primeras consideraciones del Tratado de la Unión Europea.

Y en la introducción a la Estrategia Europea de Seguridad se dice que «los Estados Unidos han desempeñado un papel esencial en la integración y la seguridad europeas, en particular por medio de la OTAN. El fin de la guerra fría ha colocado a Estados Unidos en una posición dominante como potencia militar. Sin embargo, no hay país que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy».

La lectura de estos tres párrafos nos da una clara descripción de hechos objetivos, de voluntades algo indefinidas y de un cierto complejo y ambigüedad de la UE frente a los EEUU. ¿Qué es y qué desea ser la Unión

Europea?, ¿qué papel quiere jugar en el mundo? La respuesta no es clara ni contundente a partir de estos documentos o cualquier otro que leamos, ni tampoco serían iguales y las respuestas que nos darían cada uno de los miembros de la UE. Y con toda seguridad más dubitativas e imprecisas serían las respuestas que nos dieran otros actores internacionales.

Quiere ser un actor con un papel mundial, tiene una fuerza económica, dispone de instrumentos para realizar una política exterior, tiene una deuda y una relación especial con los EEUU. Se define como «un actor de envergadura mundial» y quiere «fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo». ¿Quiere esto decir que desea ser un actor global, una potencia mundial, qué tipo de potencia? (11).

O ¿nos encontramos como algunos piensan (o desean) ante un nuevo tipo de actor internacional distinto de lo que han sido las potencias mundiales hasta el presente, tal vez una potencia postmoderna en un nuevo orden mundial al que aún no hemos llegado? Y si es así ¿cuáles serían las características de este nuevo tipo de actor?

Durante las primeras décadas de su existencia, en un mundo en guerra fría, un sistema bipolar claramente definido y con reglas de juego determinadas la (aún no) Unión Europea no se planteaba, al menos explícitamente, estas cuestiones tras el fracaso ya expuesto de un proceso de creación una defensa propia europea. Su papel venía marcado por su relación con los EEUU de cuya protección militar dependía en el marco de la OTAN. Sólo cuando desaparece el orden bipolar empiezan a tener sentido estas cuestiones. En primer lugar porque corresponden a unos nuevos escenarios confusos e imprevisibles, en los que todos los actores deberán recolocarse para ocupar un lugar en el nuevo orden sistémico que resulte y del que no estamos seguros sobre si será unipolar, bipolar o multipolar ni cuales serán las nuevas reglas de juego (el orden westfaliano está saltando por los aires). Pero además en segundo lugar estas incertidumbres abren paso a la posibilidad y la necesidad de definir la voluntad y la ambición de cada actor.

La UE es un gigante económico, puede ser un gigante político (dispondrá incluso de un gran servicio exterior), pero ¿seguirá siendo un enano en el campo militar? Disponer de las tres capacidades constituía una obligación en el antiguo orden, ¿seguirá siendo así en el nuevo?

(11) VASCONCELO, Alvaro de (ed): «What ambitions for European defence in 2020?». EUISS, 2009.

A partir del momento que la UE empieza a hacerse estas preguntas se abre un nuevo camino. Hasta este momento había sido un proceso de construcción interior (económico de mercado único, con moneda propia, con políticas dirigidas a una cierta homogeneización interior) que indudablemente tenía unas consecuencias hacia el exterior, incluso independientemente de la voluntad de los actores interiores. Pero a partir de este momento era ineludible el inicio de un proceso hacia el exterior que evidentemente iba a tener sus consecuencias en sus relaciones con los demás actores, incluidos los socios y amigos. Y así pasaría en la relaciones con los EEUU.

El primer paso sería lo que llamamos una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La parte de política exterior, con sus dificultades, podía tener una base en los valores e intereses compartidos, aunque estos no fuesen siempre totalmente coincidentes. La existencia del mercado común, de unos intereses económicos con largo recorrido facilitaba una política exterior común. La política de seguridad era más complicada. Podía llegarse, y así se ha hecho, a definir unas políticas de vecindad que ayudasen a la estabilidad y el progreso de los países vecinos. Ello repercutía favorablemente en los intereses de seguridad y económicos.

Pero cuando empezásemos a adentrarnos en el núcleo duro de la seguridad, la defensa, la situación era más delicada y compleja por las diferentes visiones de la relación con el socio-protector norteamericano y por no pertenecer todos a la OTAN y con la progresiva expansión de una y otra organización incluso iban a coexistir visiones muy diversas de la seguridad y de la defensa.

Un paso más en este proceso y que era posible asumir por los miembros de la UE (y también por la OTAN y los EEUU) sería la concepción de una UE como una potencia civil con algunas capacidades militares. Esto unido a la coincidencia de una serie de presidencias con una mayor concepción civil de la seguridad iba a permitir avanzar en el campo de la definición y creación de capacidades civiles para la gestión de crisis. Los conflictos de los años noventa, la realización de operaciones de paz en el marco de las Naciones Unidas, y también el optimismo de los años noventa y la idea de gozar de los llamados dividendos de la paz reforzaron y permitieron los primeros pasos de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Esta situación permite un aspecto positivo como es la existencia de unas capacidades civiles que unidas a (menores) capacidades militares ofrecerán una capacidad, al menos teóricamente, adecuada para loas

estrategias integrales de seguridad que más adelante se definirán como las más adecuadas para la gestión de las crisis del naciente siglo XXI.

Pero la experiencia de los Balcanes parece evidenciar que las solas capacidades basadas en el llamado soft power no son suficientes ante unos conflictos que no únicamente se han alejado en sus posibilidades sino que tras décadas de paz en el continente aparecen ahora en la propia Europa. Y en esta situación la intervención norteamericana y con ella de la OTAN vuelve a ser la única solución real.

La consecuencia es evidente: la existencia sólo de un soft power no es suficiente, ni tan sólo significa un poder. Por ello es necesario avanzar en el dotarse de mayores instrumentos militares. Esto quiere decir dotarse de unos organismos de dirección (COPS, EUMS), de unas capacidades humanas (Headline Goal, Battle Groups), de unas capacidades materiales que deben o adquirirse u homogeneizarse (ECAP) y una agencia para facilitarlos (EDA). En cuanto esto tiene solamente un carácter instrumental se va avanzando aunque con dificultades presupuestarias o de competencia entre intereses nacionales, pero cuando se entra en el campo de las políticas para las que deben servir estos instrumentos los problemas aumentan. Y entramos así en el centro de la problemática: el papel de la OTAN y las relaciones con los EEUU.

Pero para comprender de manera realista la situación hay que tener presentes datos objetivos del gasto en defensa. Los datos comparativos entre los gastos, expresados en euros, de los EEUU y los agregados de los países miembros de la UE del año 2008 elaborados por la EDA son elocuentes (12):

UE	EEUU	
200.000 M	466.000 M	gasto total
1'63	4'7	% del PIB
406	1532	gasto per cápita
111.198	332.699	gasto por militar
43.300 M	173.400 M	gasto en operaciones
41.900 M	166.200 M	gasto en inversiones
8.600 M	54.100 M	gasto en I+D

(12) Datos extraídos de los últimos informes que la EDA realiza sobre los gastos de defensa de cada país de la UE, así como las tablas comparativas de gastos y su distribución entre el conjunto de la UE y de EEUU. La OTAN también publica anualmente los gastos de todos sus países en series anuales desde los primeros años.

Las diferencias en un análisis cualitativo aún serían más significativas por la incidencia de mercado único y comprador único en el caso de los EEUU y otros aspectos relacionados con la gestión y la economía de escalas. Esta situación lógicamente tiene sus consecuencias en las respectivas Bases Tecnológicas e Industriales para la Defensa. La existencia del gap es evidente y las consecuencias pueden ser graves en muchos sentidos.

Olvidar este punto de partida para definir políticas realistas de seguridad y defensa sería un gran error. O debe aumentarse el gasto de forma significativa y gestionar mejor (tal como señaló Javier Solana «gastar más, gastar mejor y gastar entre todos») o hay que limitar el grado de ambición de las políticas.

El Tratado de Lisboa significa un paso más en este proceso. La introducción de una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) como una parte integrante de la política exterior y de seguridad común (PESC).

Una política que «incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión» y «ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad» (13), expresiones que forman parte ya de un lenguaje de los documentos de la Unión. Y continúa expresando que «la política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN». La complejidad y prudencia de estos redactados responde a la complejidad de la situación, las distintas posiciones y la distinta voluntad presente de cada país pero sin cerrar posibilidades de futuro, aunque puedan parecer y ser bastante lejanas.

El Tratado también recoge la posibilidad de una cooperación estructurada permanente (14) entre los países que quieran, reúnan determinados requisitos a definir y adquieran determinados compromisos, así como la llamada cláusula de solidaridad (15) ante ataques terroristas o catástrofes tanto de origen natural como humano y un (cierto) compromiso (16) ante una agresión armada en el territorio de un Estado miembro

(13) Artículo 42.

(14) Artículo 46 y Protocolo anexo.

(15) Artículo 222 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

(16) Artículo 42.7.

pero con las mismas salvedades señaladas anteriores en relación con especificidades nacionales o compromisos en el marco de la OTAN.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE EUROPA EN LA UE Y LA OTAN

Muchos países europeos forman parte de la OTAN, aunque algunos no y tienen una tradición neutralista (Austria, Finlandia), una visión tradicionalmente distinta de la seguridad y la defensa (Suecia) o han estado apartados del acervo occidental en general y concretamente en los temas de defensa (Chipre, Malta). Y en la OTAN además de Noruega que no forma parte de la UE y a Turquía que formando parte de un marco cultural distinto quiere formar parte de la UE.

Tal como hemos visto durante la guerra fría no se planteo seriamente la definición de una política de seguridad y defensa específicamente europea y autónoma de la OTAN y más independiente de la de los EEUU.

Pero con los avances del proceso de formación de la UE y el final de la guerra fría se ha abierto una nueva etapa. La voluntad de afirmación de la UE también en el campo de la seguridad y la defensa ha producido reacciones en el seno de la OTAN y por parte de los EEUU, que se ha ido debatiendo en posiciones ambiguas en que se mezclan el reconocimiento de la necesidad de potenciar la UE como aliado para la defensa de los valores e intereses comunes, cada vez más difíciles de mantener sólo por parte norteamericana, con un cierto temor a que el crecimiento de la UE pueda cuestionar el liderazgo norteamericano o chocar con sus intereses.

Esta situación ha hecho que la posición de la OTAN ante la UE haya sido compleja y ambigua. Poco a poco se ha ido abriendo camino un reconocimiento de la necesidad de asumir el proceso europeo. Esto se tradujo en la definición de un concepto de una Identidad Europea de Seguridad en el marco de la OTAN como expresión de un pilar específicamente europeo de tal organización. Esto podía producirse con la intermediación de una UEO que podía salir de su largo sueño. Esto también era asumible para países como el Reino Unido siempre más vinculados a las posiciones de los EEUU y con mayores ambigüedades respecto a la profundización del proceso europeo. Esto se tradujo en el Concepto Estratégico de Washington de 1999 bajo el epígrafe de Identidad Europea de Seguridad y Defensa donde dice que «los aliados europeos han tomado decisiones que les permitirán asumir mayores responsabilidades

en el campo de la seguridad y la defensa, con el fin de reforzar la paz y la estabilidad de la región euroatlántica y, de ese modo, la seguridad de todos los aliados. Sobre la base de las decisiones adoptadas por la Alianza en Berlín en 1996 y posteriormente, la Identidad Europea de Seguridad y Defensa seguirá desarrollándose en el seno de la OTAN. Este proceso exigirá una estrecha cooperación entre la OTAN, la UEO y, cuando proceda, la Unión Europea» y también afirmaba que «ayudará a los aliados europeos a actuar por sí mismos según las necesidades gracias a que la Alianza está dispuesta, caso por caso y mediante consenso, a brindar sus medios y capacidades para operaciones en las que la propia Alianza no esté comprometida militarmente y que realizarían bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO o según cualquier otra fórmula convenida, teniendo en cuenta la plena participación de todos los aliados europeos, si éstos así lo decidieran» (17).

Esto fue posible gracias a los acuerdos alcanzados entre Francia y Reino Unido en Saint Malo el año anterior. Estos acuerdos permitían crear una identidad europea de defensa en el seno de la OTAN y permitían el desarrollo de una política europea de seguridad y defensa en el marco de la UE. Significaban cambios de posición significativos en ambos firmantes: Reino Unido asumía que la UE entrase en el campo de la seguridad y defensa y Francia asumía el papel de la OTAN (18). Aunque seguramente cada uno pensaba en objetivos diferentes: conseguir un mayor compromiso de aportación de capacidades europeas a la OTAN o conseguir una autonomía para una defensa europea.

Teóricamente los acuerdos de Saint Malo y el Concepto Estratégico de la OTAN de Washington abrían la puerta a una consolidación de la UEO, sin embargo en la práctica llevaron a su desmantelamiento por absorción por parte de la UE a través de la PESD.

Se abrió así una nueva situación, que entraría en crisis con la invasión de Irak y que no volvería a superarse hasta la reincorporación de Francia a la estructura de mandos integrados de la OTAN.

En este complejo proceso podemos distinguir tres fases (19): la primera entre 1999 y 2003, la segunda hasta 2007 y la tercera hasta la ac-

(17) (Apartado 30

(18) GNESOTTO, Nicole (ed.): «Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)». EUISS. París 2004.

(19) KEOANE, Daniel: ESDP and NATO, en ESDP. The first 10 years (1999-2009)

tualidad. En la primera la UE tomó tras la campaña de Kosovo la decisión de crear la PESD. Se estableció un marco de trabajo entre la OTAN y la UE en el marco de lo acordado en Washington y de acuerdo con el principio de las tres D's señaladas por Madeleine Albright, «no de-coupling, no discrimination, no duplication». Aunque hubo problemas con Turquía como veremos que se superaron, al menos momentáneamente, con la «Declaración de la UE y la OTAN sobre la PESD en diciembre de 2002.

La segunda fase entre 2003 y 2007 fue una fase turbulenta. La invasión de Irak produjo una fuerte división entre los países de la UE y de una parte de ellos con los EEUU. Esto tuvo consecuencias negativas para la relación entre ambas organizaciones y supuso una cierta paralización interna y una dificultad para compartir entre las organizaciones siguiendo el camino emprendido en la fase anterior, aunque esto no impidió su colaboración en Bosnia y Herzegovina o en Afganistán.

La tercera fase, con la desaparición de los gobiernos de los principales protagonistas de los enfrentamientos, con los nuevos líderes en Alemania, Francia y Reino Unido y con cambios en el Pentágono en los EEUU empezó a superarse la crisis. El radical cambio de posiciones del nuevo presidente francés en relación con la OTAN y otras cuestiones de política internacional supusieron un acercamiento entre Francia y los EEUU que lleva a la reintegración de Francia en la estructura de mandos de la OTAN y el nombramiento de un general francés como responsable del ACT en Norfolk tras la cumbre del 60 aniversario de la OTAN en Strasbourg-Kehl, que significa también la puesta en marcha formal para elaborar un nuevo concepto estratégico para la OTAN y el desarrollo de una nueva estrategia para Afganistán.

Un elemento central en las relaciones entre ambas organizaciones ha sido la posibilidad de utilizar medios y capacidades de la OTAN por parte de la UE teniendo en cuenta la situación real de recursos y presupuestos por parte de la UE. En este proceso la posición de Turquía, candidata a la UE, en la OTAN ha sido un factor determinante de ritmos, avances o paros. Los acuerdos conseguidos se expresan en el llamado acuerdo Berlín Plus.

Este acuerdo regula:

- El intercambio de información clasificada bajo reglas recíprocas de protección de la información.
- El acceso a capacidades de planificación de la OTAN para operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE.

- El acceso a capacidades OTAN de mando y control y a cuarteles generales para planificar las operaciones.
- Procedimientos para la puesta a disposición, control, retorno y retirada de los medios y capacidades puestos a disposición.
- Las competencias de DSACEUR y las opciones de mando europeo para OTAN.
- Normas de requisitos coherentes y recíprocos para la capacidad de refuerzo, especialmente para las capacidades de planificación y las militares necesarias que pueden ser requeridas para las operaciones lideradas por la UE.
- Los acuerdos para las consultas entre UE y OTAN en el contexto del uso de medios y capacidades de la OTAN.

El uso de estas capacidades esta sujeto al principio de que la OTAN no esté dispuesta a asumir la operación y a la aprobación por unanimidad de todos los miembros de la OTAN.

Hasta el momento se han conducido dos (de la veintena de operaciones realizadas por la UE) con aplicación del acuerdo Berlín Plus: la operación Concordia en Macedonia y la operación EUFOR Althea en Bosnia y Herzegovina.

La consecución del acuerdo llevó largo tiempo y no fue fácil principalmente debido a la posición de Turquía en función del desarrollo de sus relaciones con la UE (20) y sus perspectivas de ingreso y de la situación de las relaciones entre Grecia y Turquía en relación con Chipre (21).

Turquía por su posición geoestratégica juega un papel importante para la OTAN, es un país euroasiático, islámico aunque constitucionalmente laico y con la aspiración de formar parte de la UE. Y Turquía utiliza estos elementos para condicionar e incluso bloquear en primer lugar la consecución de un acuerdo y posteriormente su aplicación.

Durante la cumbre de Washington en 1999 se acordó una actitud constructiva para facilitar la relación con la UE, teniendo en cuenta que

(20)() VVAA. La adhesión de Turquía a la Unión Europea. CESEDEN. Enero 2007.

(21) Un amplio análisis puede verse en MEDINA ABELLAN, Miguel : Competing visions of European foreign and security policy making. Turkey, the European Union and NATO. Presentado a la Garnet Conference. Sobre The European Union and International Affairs, realizada en BRUSELAS LOS DÍAS 24-26 DE ABRIL DE 2008 en Bruselas. También BILLION, Didier y LIBERTI, Pablo : Les relations entre l'OTAN et la PESD: la perturbation chyprio/turque. IRIS, Paris abril 2009.

en aquellos momentos tal relación se iba a instrumentar también a través de la UEO en la cual Turquía era miembro asociado. A finales de 2001 se presentó un documento conjunto del Reino Unido y Turquía que excluía el Mediterráneo Este de la PESD. Pero este documento no satisfizo a Grecia que no lo aceptó. Tras largas discusiones Grecia aceptó levantar su veto en el Consejo de Bruselas de Octubre de 2002 introduciéndose modificaciones que llevaron a un nuevo texto en diciembre en la Cumbre de Copenhague. Se afirmó una alianza estratégica entre ambas organizaciones el 16 de diciembre con la «Declaración UE-OTAN sobre la PESD». Y el 17 de marzo de 2003 se produjo un intercambio de notas entre Javier Solana y Lord Robertson que permitía los acuerdos Berlín Plus y que pudo ser aplicado en las ya mencionadas operaciones Concordia y EUFOR Althea.

Pero el aumento de las dificultades en las relaciones de la UE con Turquía ha conducido a una situación de bloqueo de los acuerdos.

La invasión de Irak y la oposición que generó en varios países europeos complicó también las relaciones entre la OTAN y la UE. Así se reabrieron posiciones que defendían establecer un Cuartel General de la UE (en Tervuren) para dotarse de capacidades permanentes de planeamiento y conducción de gestión de crisis.

Finalmente esta iniciativa no llegó a buen puerto por las propias diferencias entre los países europeos y con grandes dosis de diplomacia, especialmente por parte del Reino Unido, y fue desechada.

Todas estas dificultades no han impedido, sin embargo, el avance de mecanismos formales e informales de cooperación y coordinación entre ambas organizaciones con distinto grado de éxito como el «Grupo de capacidades UE-OTAN» que intenta coordinar los procesos de homogeneización de requisitos para la interoperatividad y de adquisición de capacidades (Iniciativa de Capacidades de Praga y ECAP) y también intenta sincronizar el desarrollo de los Battle Groups y de la NRF. Se ha intensificado el diálogo entre la EDA de la UE y la CNAD de la OTAN, así como los contactos entre el IS y el IMS de la OTAN y el EUMS de la UE, aprovechando además que varios países tienen el mismo representante militar (MILREP) en ambas organizaciones.

La aprobación de la Guía de Política General la OTAN 2006 en Bucarest reconocía el creciente papel de la PESD con sus instrumentos civiles y militares en la estabilidad internacional.

La reciente incorporación de Francia a la Estructura de Mandos de La OTAN, con el nombramiento de un general francés para el ACT de la OTAN en Norfolk, abre unas nuevas perspectivas positivas para avanzar en las buenas relaciones entre ambas relaciones y los mecanismos como el Berlín Plus. A ello volveremos más adelante.

HACIA UN NUEVO MARCO DE RELACIONES UE-EEUU

Hemos analizado la situación de la política de seguridad y defensa de la UE y la de la OTAN así como sus relaciones en los contextos de la post-guerra fría y especialmente con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Pero en esta relación hay un actor que ha sido y sigue siendo central: los EEUU. Su visión de la situación, sus prioridades, sus estrategias son un elemento fundamental para prever el futuro de las relaciones trasatlánticas y de los aspectos que afectan a la relaciones con la UE. El cambio de administración en los EEUU supone nuevos análisis y nuevas políticas (22) que afectan también a Europa y ante las que la UE debe diseñar sus propios análisis y políticas. Al mismo tiempo, tal como hemos visto, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la UE da un paso importante en la realización de convertirse en un actor global. Este nuevo contexto debe suponer una resituación de las políticas y estrategias de ambos actores que debería acentuar una convergencia de agendas.

Pero esta convergencia no es algo seguro. Mientras parece que la nueva administración norteamericana parece efectuar un viraje en una dirección más cercana a la sensibilidad europea, sin embargo no parece tener una clara correspondencia por el lado europeo, dándose la situación que sigue habiendo importantes diferencias entre los miembros de la UE.

La política exterior norteamericana tiende siempre a una cierta continuidad aunque se produzca un cambio de administración, algo lógico en cualquier país y especialmente en una gran potencia que sigue siendo el principal actor del escenario internacional. La última etapa de la presidencia Bush, sobre todo con la presencia del Secretario de Defensa Gates (que ha continuado en la nueva administración) había significado

(22) Es interesante la lectura del análisis de la política exterior de Obama en, TOVAR, Juan: El enigma de la doctrina Obama: un año de política exterior norteamericana. Real Instituto Elcano, Madrid, enero 2010.

ya algunos cambios significativos y modulaciones de su política exterior y de seguridad.

Esto tenía su base en la propia evolución militar norteamericana de las dos últimas décadas. La década de los noventa del pasado siglo había venido marcada por la asunción de las consecuencias de la llamada Revolución en Asuntos Militares que suponían doctrinas que asignaban a la superioridad tecnológica un elemento conductor de las estrategias, abandonando la llamada doctrina Powell para la realización de operaciones y se sustituía por los cambios establecidos por Rumsfeld a partir de la doctrina de Operaciones Rápidas Decisivas (RDO) que se expresaban en conceptos como el de Operaciones Basadas en Efectos (EBO) promovido por el Ejército del Aire o el de Network Centric Warfare (NCW) promovido por la Armada.

Esta confianza en la tecnología y la superioridad norteamericana crearon una visión optimista sobre la conducción y los resultados de los conflictos en que se interviniera, visión que parecía confirmarse con la rapidez y los resultados del combate tanto en Afganistán como en Irak y que permitirían dejar de lado las doctrinas sobre operaciones distintas de la guerra desarrolladas en las presidencias de Bush padre y de Clinton. Pero la realidad demostró que el conflicto no acababa con la victoria en el combate, sino que tras éste se abría una fase en que las dificultades para la estabilización y la reconstrucción conducían a situaciones de insurgencia que podía coincidir y unirse con el terrorismo yihadista. Así, tratando de asumir las lecciones aprendidas se producían cambios doctrinales, impulsados fundamentalmente por el Ejército de Tierra y los Marines (que habían mantenido fuertes resistencias a sumir los conceptos promovidos por el Ejército del Aire y la Armada), en que se imponían los factores humanos por encima de los tecnológicos recuperando y actualizando las estrategias de contrainsurgencia (COIN) curiosamente formuladas por militares franceses (Galula, Trinquier) que en su propio país habían caído en el olvido. Se pasaba a definir nuevas estrategias para la resolución de los conflictos abiertos en un marco general de guerra contra el terrorismo y extensión de la democracia.

La administración Obama está llevando a sus últimas consecuencias estas doctrinas y las enmarca en una nueva visión del papel y las posibilidades norteamericanas en el mundo. Se abandona la visión del excepcionalismo norteamericano tan grata a neoconservadores y se sustituye por una limitación del papel de la gran potencia, asumiendo

la necesidad de otros actores, lo que conduce a una recuperación del multilateralismo que se acerca a la estrategia europea del multilateralismo eficaz. Al mismo tiempo se limitan los objetivos a perseguir, regresando de un idealismo de «imposición» de la democracia a un realismo que se contenta con estabilizar e impedir el surgimiento de nuevos estados fallidos, dejando en un segundo plano los objetivos democratizadores.

Esta nueva visión supone un reto a los demás socios de los EEUU. Los norteamericanos asumen que solos no pueden solucionar todos los problemas de seguridad, entendida además en su sentido más amplio; que no quieren ser los gendarmes del mundo y los únicos garantes de la democracia; pero para obtener resultados los socios y aliados deben asumir su grado de responsabilidad, también en lo militar, y los costes (en todos los sentidos) que esto supone. E implícitamente la nueva administración nos dice: «vosotros tenéis la palabra y según cuál sea vuestra respuesta también será nuestra política». Y la UE debe dar una respuesta sobre las responsabilidades que quiere y puede asumir y los esfuerzos que está dispuesta a realizar.

Esta nueva situación se produce además en un contexto geoestratégico cuyo centro se desplaza del Atlántico al Pacífico (y al Índico) y con ello los intereses basculan de Europa hacia China. La UE debe gestionar una compleja situación que tiene consecuencias para su papel en el mundo, su condición o no de actor global.

Ante esta progresiva nueva visión geoestratégica de los EEUU el papel de la agenda trasatlántica y su actuación y adecuación cobran un papel trascendental.

En la última reunión entre la UE y los EEUU en Washington el 3 de noviembre de 2009 se aprobaba una declaración conjunta con tres anexos que fijaba los escenarios actuales de la agenda trasatlántica.

A partir de la reafirmación de renovar una asociación global y dirigirse a una cooperación reforzada se definían unos campos de interés en la economía, en la justicia y asuntos interiores y en los asuntos regionales e internacionales.

En el campo económico (cambio climático, desarrollo, energía, ciberseguridad y salud) se señalaban compromisos en relación al éxito de la cumbre de Copenhague sobre el cambio climático (que luego hemos visto como se traducían), la intensificación de esfuerzos para crear mer-

cados de carbono, la reafirmación de los compromisos del G20 para salir de la crisis y crecer nuevamente, el combate contra las medidas proteccionistas, la conclusión en 2010 de un acuerdo sobre el programa de Doha para el desarrollo, la promoción de la integración económica trasatlántica en el seno de su Consejo Económico, el relanzamiento de un diálogo para el desarrollo, el establecimiento de un Consejo Ministerial de Energía, la intensificación del diálogo sobre la ciberseguridad y aspectos relacionados con la colaboración en el campo de la salud y la sanidad.

En relación con la Justicia y los Asuntos Interiores se felicitaban por los acuerdos obtenidos por los ministros de Justicia e Interior el pasado 28 de octubre en relación con los acuerdos sobre extradición, la protección de datos de carácter personal, los temas de movilidad y seguridad trasatlántica y las políticas de fronteras, y se reconocía la importancia de posibilitar los viajes trasatlánticos sin necesidad de visado.

En los asuntos regionales e internacionales se trató de la no proliferación y el desarme, la cuestión nuclear iraní, la consecución de una paz global y duradera en Oriente Próximo, el compromiso con Afganistán, el apoyo al grupo de amigos de un Pakistán democrático, la ayuda a la construcción de democracias sólidas y economías prósperas en Europa Oriental y en el Cáucaso Sur y el apoyo al camino de integración europea y euroatlántica de los países del Sudeste de Europa.

Y finalmente se firmaron tres declaraciones sobre el diálogo y la cooperación en materia de desarrollo (seguridad alimentaria y desarrollo agrícola, cambio climático y objetivos del milenio), sobre la creación de un Consejo de Energía UE-EEUU y sobre la no proliferación y el desarme.

La próxima cumbre UE-EEUU de 2010 supone una gran oportunidad para la actualización de la Agenda Trasatlántica y la fijación de objetivos concretos que permitan reforzar la relación trasatlántica, coordinar posiciones ante los principales retos regionales e internacionales y con ello lanzar un mensaje de afirmación euroatlántica en el nuevo escenario geoestratégico.

La importancia de esta cumbre no moviliza únicamente a los gobiernos y administraciones sino que ha dado lugar a estudios y propuestas que deben ser tenidos en cuenta. Entre estos cabe destacar por su extensión y profundidad el que ha sido realizado conjuntamente por algu-

nos de los think tanks mas importantes de ambos lados del Atlántico bajo el significativo título de «Shoulder to Shoulder. Forging a Strategic US-EU Partnership» (23).

En él se realiza un análisis de la situación, los cambios que están sucediendo, y se reafirma la necesidad de mantener la asociación trasatlántica en un mundo globalizado que nos ayudará a conseguir objetivos deseables por ambas partes y así señala que «la asociación trasatlántica, aunque indispensable, es sin embargo insuficiente. Sólo uniéndonos con otros podemos hacer avanzar nuestros valores, proteger nuestros intereses y extender nuestra influencia».

El informe plantea y desarrolla diez iniciativas concretas que merecen ser consideradas:

1. Adoptar un Compromiso de Solidaridad Trasatlántica asentando unas estrategias de recuperación trasatlántica en un espacio común de justicia, libertad seguridad.
2. Construir un mercado trasatlántico sin barreras.
3. Reformar la gobernanza económica global.
4. Forjar una asociación para la sostenibilidad energética.
5. Lograr una Europa unida, libre y en paz.
6. Abordar los conflictos con mayor eficacia.
7. Redoblar los esfuerzos para detener la proliferación de armas de destrucción masiva.
8. Mejorar la eficacia de las políticas de desarrollo y de asistencia humanitaria.
9. Forjar un mercado trasatlántico de defensa abierto y competitivo.
10. Explorar la posibilidad de crear una Iniciativa de la Cuenca Atlántica (Atlántico Norte y Atlántico Sur).

Aunque la situación económica interna de los países de la UE y de los EEUU puede llevar a la tentación de tomar decisiones de política internacional únicamente en función de criterios de política interna sería un error que podría perjudicar las relaciones trasatlánticas y tendría, a la larga, también consecuencias no positivas para las políticas internas.

(23) Han participado en este trabajo Prague Security Studies Institute, Swedish Institute, Center for European Policy Studies, Real Instituto Elcano, Atlantic Council, Center for Transatlantic Relations, Center for Strategic & International Studies, SAIS y Fundación Alternativas.

¿UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE LA UE Y LA OTAN?

En el informe de 2008 sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución», se afirma que «la UE y la OTAN deben intensificar su asociación estratégica para mejorar su cooperación en materia de gestión de crisis» y en la Declaración de la Alianza sobre Seguridad de la OTAN aprobada en abril de 2009 en la cumbre de Estrasburgo, Kehl se afirma que «we are determined to ensure that the NATO-EU relationship is a truly functioning strategic partnership as agreed by Nato and by the EU».

¿Nos hallamos ante meras declaraciones de buenas intenciones o ante voluntades reales?, ¿entienden ambas organizaciones lo mismo por una alianza estratégica?, ¿debemos priorizar una alianza estratégica de la UE con la OTAN o con los EEUU?, o ¿los caminos de estos actores irán separándose cada vez más?

Para algunos estamos asistiendo a un proceso de cambios progresivo en las relaciones entre estos actores. Estamos entrando en un mundo postamericano (24) en el que lo que parecía que iba a ser un mundo unipolar tras el fin de la guerra fría, la realidad ha ido demostrando que nos encaminábamos en una dirección muy distinta. La experiencia de los conflictos en la primera década del siglo XXI habría puesto en evidencia las debilidades de una hiperpotencia si no con los pies de barro, si incapaz de ser un hegemon del mundo. Estaríamos asistiendo, ahora si, a la tantas veces anunciada decadencia del imperio americano, a la decadencia de los EEUU. La aparición de un poder creciente de otros países (China, India, Brasil, nuevamente Rusia, etc.) nos estaría llevando hacia un mundo multipolar. Este hecho estaría siendo reconocido por la nueva administración norteamericana que, como hemos señalado, dirigiría más su vista hacia el Pacífico e iría dejando de lado progresivamente el Atlántico como una prioridad y con ello su relación preferente (y la situación de la OTAN sería una expresión de ello) con Europa. Los EEUU estarían replanteándose sus relaciones con Rusia (abandono del escudo antimisiles en Polonia y la República Checa, relativización del proceso de ampliación de la OTAN, etc.) ante necesidades como disponer de nuevas vías de comunicación con Afganistán.

(24) SHAPIRO, Jeremy and WITNEY, Nick: Towards a Post-American Europe: a power audit of EU-US Relations. ECFR, 2009.

Al mismo tiempo, sea considerando a China como una oportunidad, sea considerándola como una futura amenaza, estaría desarrollando nuevas estrategias respecto a un país que posee buena parte de la deuda pública norteamericana y que se está convirtiendo en un actor imprescindible para la resolución de los problemas internacionales, inaugurando una nueva forma de sistema bipolar.

En este mismo contexto la UE debería también cambiar sus prioridades y sus estrategias; en definitiva dejar de lado el seguidismo ante los EEUU que se habría mantenido durante la guerra fría por las necesidades de una seguridad europea dependiente de los EEUU. Y en estas nuevas estrategias debería encuadrarse también una relativización del papel de la OTAN y, aunque de momento podría seguir siendo el marco de la defensa colectiva europea, deberíamos ir afirmando nuestra autonomía, e incluso independencia, avanzando en la profundización de la Política Común de seguridad y defensa hasta llegar a crear las condiciones en que la UE fuera también el marco de la defensa colectiva europea.

Así frente a una estrategia de dependencia respecto a los EEUU y de seguidismo respecto a sus intereses, deberíamos ir afirmando nuestra independencia, llegando a aparecer incluso como un contrapeso y con ello permitir unas relaciones con los nuevos actores nacionales emergentes con los que deberían establecerse alianzas estratégicas, pasando a ser nuestra relación preferencial con los EEUU una estrategia más y potenciando en cada momento la relación estratégica con uno u otro actor según fuesen los intereses y prioridades europeos.

Para conseguir estos objetivos cabrían dos estrategias: la primera, más tradicional; la segunda, más postmoderna. La primera comportaría irse afirmando como una potencia tradicional reforzando el peso económico y los instrumentos políticos y asumiendo la necesidad de significativos incrementos presupuestarios para ser también una potencia militar. La segunda pasaría por considerar que en los nuevos escenarios globalizados y multipolares hay que afirmar las capacidades civiles, el soft power, para conseguir nuestros intereses en un mundo basado en un nuevo orden mucho más justo y con unas instituciones internacionales que pudiesen llegar a ser incluso un gobierno del mundo por encima de los estados nacionales.

La estrategia de pura dependencia parece poco práctica teniendo en cuenta los cambios reales que se están produciendo, aunque no sabemos su profundidad y posible radicalidad. La estrategia de pura in-

dependización no parece ser muy realista, teniendo en cuenta tanto las dificultades para conseguir incrementos significativos para la defensa como que puede suponer una cierta ingenuidad la esperanza de ese nuevo orden más o menos ideal.

Pero entre estos dos caminos puede existir una estrategia más realista y acorde con nuestras capacidades y nuestra voluntad real. Debería ser una estrategia de adaptación a los nuevos escenarios que suponga una nueva visión de las relaciones de la UE con los EEUU y con la OTAN.

Esta nueva visión debería basarse en varios elementos. La coincidencia en los valores de la democracia sigue siendo fundamental para la relación trasatlántica, pero debemos asumir que la democracia toma formas distintas en cada contexto cultural y que no es posible ni eficaz extenderla con el uso de la fuerza. Esto no quiere decir que debemos renunciar siempre a su uso ya que a veces será imprescindible y lo que debemos definir es en qué condiciones estamos dispuestos a utilizarla, en qué forma y con qué limitaciones. Una visión abierta de la democracia puede permitir mejor su expansión y compartir visiones con otros países más allá del ámbito occidental.

Debemos asumir que los intereses de unos y otros no siempre serán coincidentes y que debemos encontrar una reglas de juego que permitan una autonomía adecuada para defenderlos eficazmente. Debemos así enfrentarnos abiertamente a las diferencias de enfoque en algunos problemas internacionales (Oriente Próximo, Asia Central, Rusia, etc.) sobre la base de definir los puntos comunes y los compromisos en los aspectos no coincidentes.

Para que esto sea posible los europeos debemos asumir nuestras responsabilidades de forma realista, sino la tendencia norteamericana a desengancharse de Europa puede incrementarse y solamente con nuestra asunción de responsabilidades y compromisos seguiremos manteniéndolos unidos a Europa. Esta corresponsabilización supone entre otras cosas «gastar más, gastar mejor, gastar juntos» en las capacidades (tanto militares como civiles) de defensa y seguir en el camino de establecer un mercado único de defensa, que permita una mejor gestión de los costes y de las adquisiciones, potenciando la EDA y las alianzas estratégicas entre empresas de ambos lados del Atlántico.

Esta estrategia comporta profundizar en el proceso de transformación de la OTAN, en la adopción de un nuevo concepto estratégico que

defina qué alianza estratégica debe haber entre la OTAN y la UE y defina el enfoque integral (comprehensive approach) que debe conformar las estrategias para gestionar las crisis. Esto implica que la OTAN sigue siendo una alianza político militar para la defensa colectiva trasatlántica pero que también seguirá asumiendo misiones de gestión de crisis que requieran el uso de altas capacidades militares.

En la definición del enfoque integral, que significa la integración de capacidades militares y civiles para la gestión de crisis, con la mayor o menor aportación de unas u otras según las características y la evolución de la crisis, la OTAN no se dotará de capacidades civiles propias.

Esto implica, como hasta ahora por ejemplo en Afganistán, que para realizar una estrategia integral la OTAN deberá buscar las capacidades civiles necesarias. Esto puede seguir haciéndose por la aportación de capacidades civiles nacionales de los países (como sucede en los PRT's de la operación ISAF en Afganistán) o llegar a acuerdos con organizaciones multinacionales que dispongan de tales capacidades como podría ser el caso de la UE.

En el estudio «European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities» (25) en el 2005 liderado por Michèle A Flournoy y por Julianne Smith, se proponía la elaboración de un sistema Berlín Plus in Reverse que permitiría a la OTAN acceder a capacidades civiles y policiales de la UE para las operaciones de gestión de crisis tal como los acuerdos Berlín Plus le permitían a la UE acceder a capacidades militares de la OTAN tal como hemos visto anteriormente.

Tal propuesta se enmarcaba en un amplio estudio y una serie de propuestas para el proceso de integración de la defensa en la UE y su relación con la OTAN y se ha ido repitiendo posteriormente aunque para algunos tal propuesta podría servir para consolidar la idea de una UE únicamente como un soft power que aporta capacidades civiles a una OTAN que no las posee y que subordinaría el papel de la UE a la OTAN en el proceso de gestión de crisis, consolidando así las misiones de gestión de crisis (más allá de la misión de defensa colectiva) para tal organización.

Al mismo tiempo si la UE debe realizar operaciones de ciertos niveles de exigencia militar, al menos durante un tiempo, necesitará buscarlas más allá de la propia UE. Con ello volvemos a la cuestión de los acuerdos

(25) Realizado por el CSIS, Washington.

Berlín Plus (26). Algunos opinan que estos acuerdos no son operativos o incluso que mientras la UE siga dependiendo de ellos será imposible desarrollar una auténtica capacidad militar que le permita ser autónoma y tomar sus decisiones en función de ella misma.

Sin embargo la Estrategia de Seguridad Europea afirma que «los dispositivos permanentes UE-OTAN, en particular Berlín Plus, refuerzan la capacidad operativa de la UE y proveen el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis» y si bien es cierto que este documento es del 2003 y desde entonces ha habido graves problemas para su aplicación, también es cierto que en el 2008 con el «Informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Europea» no se cuestionan tales acuerdos sino que reconociendo los avances y dificultades se afirma que «debemos reforzar esta asociación estratégica en beneficio de nuestros comunes intereses de seguridad, mejorando la cooperación operativa, respetando plenamente la autonomía decisoria de cada organización y prosiguiendo los trabajos sobre las capacidades militares».

El problema fundamental (aunque no sea el único) ha sido como hemos visto las actitudes de bloqueo por parte de Turquía. Y podemos intuir que si no es aceptado su ingreso en la UE los acuerdos no serán totalmente operativos. Evidentemente la actitud de la UE respecto a Turquía no puede venir determinada por la cuestión de la aplicación de los acuerdos Berlín Plus, aunque la no aceptación de Turquía puede tener consecuencias que vayan más allá de esta cuestión y pueda llegar a significar un bloqueo de las relaciones entre la OTAN y la UE.

La UE debe solucionar la situación de Turquía en función de intereses estratégicos fundamentales, en los que pueden jugar aspectos internos y aspectos geoestratégicos. No podemos olvidar la situación geoestratégica central de Turquía entre Europa y Asia, y no únicamente por el paso de los oleoductos y los gaseoductos; entre Europa y Oriente Próximo donde puede jugar un papel importante en relación con el conflicto árabe-israelí, pero también su posición en relación con la conflictiva zona del Cáucaso y su posición y conexiones con países de Asia Central, con varios de los cuales comparte aspectos culturales y lingüísticos, y también su posición respecto al área iraní; además deben tenerse en cuenta aspectos relacionados con el agua en una zona en la que este elemento

(26) En «EU and NATO: co-operation or competition» pp 10-12, elaborado por el Policy Department External Policies, del Parlamento Europeo en octubre de 2006.,

juega un papel potencialmente conflictivo. Y es un país de cultura islámica pero constitucionalmente laico.

Una solución no suficientemente satisfactoria para los deseos e intereses turcos (27) podría suponer una creciente desafección respecto al mundo occidental, sus valores y sus intereses y un acercamiento a otros. Esto, teniendo en cuenta lo señalado, podría tener consecuencias nefastas para la seguridad europea y occidental.

Si siguen bloqueados los acuerdos Berlín Plus será muy difícil definir otro marco de acuerdos UE-OTAN, ya que el problema fundamental seguiría existiendo. Sólo su solución permitirá desencallar, adecuar y profundizar los mecanismos previstos en Berlín Plus y posibilitar la existencia de una alianza estratégica real entre ambas organizaciones (28).

REFLEXIONES FINALES

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa consolida la política de seguridad y defensa de la UE como una política común, al menos sobre el papel. La nueva situación plantea dos cuestiones que deben resolverse: ¿qué debemos hacer para que sea efectiva también en la práctica? Y ¿qué implicaciones tiene para las relaciones trasatlánticas, tanto entre la UE con la OTAN como con los EEUU?

Hemos analizado y señalado algunas cuestiones a lo largo de este capítulo especialmente en relación con la segunda pregunta. Pero las posibles respuestas a una y otra están relacionadas. Estamos hablando de cuestiones de voluntad política y nivel de ambición común de los países que formamos la UE, y muchos de ellos también miembros de la OTAN, y por lo tanto de la voluntad y ambición de la propia UE.

La PCSD no será una realidad sin una voluntad política que se traduzca en unos compromisos de integrar políticas y de dotarlas de recursos suficientes para que sean eficaces. Voluntad, ambición y compromiso marcarán el ritmo y los resultados de la PCSD y según sean será posible plantearse realmente el papel que damos a las relaciones trasatlánticas en general y concretamente en el campo de la seguridad y defensa.

(27) Es necesario clarificar las posiciones de los países de la UE dadas las dificultades de un proceso en el que algunos tal vez podrían plantear no la integración, sino la fórmula de «todo menos las instituciones».

(28) Vid. El texto de Didier Billion y Fabio Liberti ya mencionado.

Afirmar en voz muy alta la voluntad de autonomía e independencia de la PCSD respecto a los EEUU y a la OTAN no dejará de ser un brindis al sol, una declaración de cara a la galería si no nos dotamos de suficientes recursos y asumimos sus costes y somos capaces de realizar una Política Exterior y de Seguridad Común auténticamente de la UE a partir de la definición de cuales son los intereses comunes de la UE que no pueden ser simplemente la suma de los intereses nacionales de cada país miembro o de algunos de ellos. Hacen falta capacidades para cualquier política, para tenerlas hace falta pagarlas y para ello hace falta voluntad política. Y esta voluntad vendrá marcada por el ritmo de avances de la integración europea. Tener los instrumentos, las capacidades civiles y militares, para realizar una política integral de seguridad y defensa es una cuestión de recursos y de gestión, pero su utilización es una cuestión de decisión política, ya que la PSDC, tal como señala el Tratado de Lisboa, forma parte de la PESC. Sin PESC asumida realmente por todos los países podremos incluso disponer de capacidades para una PCSD pero seremos incapaces de realizarla. Será el resultado de un proceso y se avanzará paso a paso, tal como se ha hecho hasta ahora y tal como es costumbre en el proceso de construcción de la UE.

Cuando se llegue al final del proceso (una defensa común) se podrán plantear de una forma radical las relaciones trasatlánticas. Mientras dure el proceso deberemos ir adecuando estas relaciones a la situación de cada momento. Y esta situación vendrá marcada por la evolución de la situación geoestratégica, la estrategia de los EEUU y las voluntades de cada país en el seno de la UE y con ello la posibilidad de avanzar en las posiciones y acciones comunes de la UE.

En este momento aunque algunos hablen de una «Europa post-americana» y de una América post-europea» (29), aún sigue habiendo vínculos básicos: compartir los valores de la democracia y, al menos, algunos intereses. El mantenimiento del vínculo trasatlántico sigue siendo positivo para ambas orillas. La tentación de primar otras alianzas estratégicas de unos u otros existe pero sería negativa para todos.

El vínculo trasatlántico sigue siendo fundamental para la paz y seguridad internacionales. Seguramente habrá una fuerte dosis de pragmatismo, en uno y otro lado, en la aplicación de este vínculo e irá adaptándose

(29)HOOP SCHEFFER, Alexandra de: *Après l'«effet Obama»*. Reflexions sur la relation Etats Unis/Europe ou le triomphe du «pragmatisme mutual». Fondation Robert Schuman, 2010.

a las situaciones. Hoy la OTAN sigue siendo una expresión privilegiada de este vínculo para la seguridad y defensa occidentales y para la estabilidad internacional. Hoy por hoy la relación dentro de la OTAN sigue siendo una relación entre países. A medida que avance la PSCD podremos ir avanzando en una relación entre los EEUU y la UE, en el campo de la seguridad y la defensa, bilateralmente y en el seno de la OTAN. No acertar en los ritmos puede producir crisis en las relaciones trasatlánticas, y estas crisis perjudican de forma más ostensible al lado europeo de la relación.

Hay que actualizar las relaciones, nos necesitamos mutuamente; hay que adaptar la OTAN a través del nuevo Concepto Estratégico (30) y de la implementación del enfoque integral para la gestión de crisis; hay que poner al día los acuerdos de relación entre la UE y la OTAN; los EEUU deben redefinir su papel en el mundo y la UE debe concretar sus ambiciones (¿qué clase de actor queremos ser?, ¿queremos ser sólo actor o también guionista? Y asumir en consecuencia los compromisos y corresponsabilidades consecuentes.

La privilegiada relación trasatlántica ha marcado la segunda mitad del siglo XX, si queremos seguir profundizando en un orden más justo y democrático, en una seguridad también democrática y en el progreso de todos, el mantenimiento, actualización y profundización de los vínculos trasatlánticos sigue siendo fundamental e irrenunciable.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERICH, JORDI Y VAQUER, JORDI R: Un proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. CIDOB-Círculo de Economía. Barcelona, octubre 2009.

EUROPEAN PARLIAMENT. Policy Department External Policies: EU and NATO. Cooperation or Competition. Bruselas, octubre 2006.

FLOURNAY, Michèle A. y SMITH, Julianne: European Defense Integration. Bridging the Gap between Strategy and Capabilities. CSIS. Washington, octubre 2005.

GNESOTTO, Nicole (ed.): Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004). EUISS, París 2004.

(30) LABORIE, Mario A.: «La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la OTAN. Real Instituto Elcano». Madrid, enero 2010.

- GREVI, G., HALLEY, D., KEOANE, D.: ESDP. The first 10 years (1999-2009). EUISS, Paris 2009.
- HAMILTON, Daniel S. and BURWELL, Frances G.: Shoulder to Shoulder. Forging a Strategic US-EU Partnership. PSSI, Si, CEPS, RIE, ACUSA, CTR, CSIS, SAIS, Alternativas. Washington, diciembre 2009.
- HAMILTON, Daniel y otros: Alliance Reborn. An Atlantic Compact for the 21st Century. ACUSA, CSIS, CTNSP-NDU, CTR John Hopkins. Washington, febrero 2009.
- HOOP SCHEFFER, Alexandra de: Après l'«effet Obama». Reflexions sur la relation Etats Unis/Europe ou le triomphe du «pragmatisme mutual». Fondation Robert Schuman. Paris, enero 2010.
- LABORIE, Mario A.: La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica. Real Instituto Elcano. Madrid, enero 2010.
- LARRABIE, F. Stephen y LINDLEY-FRENCH, Julian: Revitalizing the Transatlantic Security Partnership. RAND/Bertelsmann Stiftung. Diciembre 2008.
- PARDO DE SANTAYANA, Javier (coord.): La adhesión de Turquía a la Unión Europea. CESEDEN. Madrid, enero 2007.
- PEREIRA, Juan Carlos: Historia y presente de la Guerra fría. Itsmo. Madrid, 1989.
- SHAPIRO, Jeremy y WITNEY, Nick: Towards a Post-American Europe. A power audit of EU-US Relations. ECFR. Octubre 2009.
- TECHAU, Jan y SKIHA, Alexander: Transatlantic Relations 2009. European Expectations for the Post-Bush Era. European Policy Institutes Networking/German Council on Foreign Relations. Noviembre, 2008.
- VASCONCELOS, Alvaro de (ed.): What ambitions for European defence in 2020? EUISS. Paris, 2009.
- VASCONCELOS, Alvaro de (ed.): The EU and the world in 2009. European perspectives on the new American foreign policy Agenda. EUISS. Paris, 2009.

CAPÍTULO SEXTO

LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-RUSIA, LA «ASOCIACIÓN ORIENTAL», EL FUTURO DE LA OSCE, Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD)

LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-RUSIA, LA «ASOCIACIÓN ORIENTAL», EL FUTURO DE LA OSCE, Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD)

FRANCISCO JOSÉ RUIZ GONZÁLEZ

INTRODUCCIÓN

Cuando se aborda la cuestión de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y la Federación Rusa una mayoría de analistas, utilizando una línea argumental desarrollada durante los años de la presidencia de Vladimir Putin (2000-2008), tienen una clara visión sobre cómo deben desarrollarse, y caracterizan dicha visión con una serie de ideas clave que casi se han convertido en tópicos por su amplia difusión.

Para comenzar, es una opinión bastante extendida que Rusia ni tan siquiera es una nación europea, dada su herencia del Imperio Romano de Oriente y de Bizancio, su enorme extensión territorial asiática, y la actitud de sus dirigentes, más propia de sátrapas orientales que de civilizados estadistas occidentales.

Por otro lado, apenas se logran identificar intereses comunes entre la Unión y Rusia, y los pocos existentes no pueden ser abordados entre una entidad post-moderna propia del siglo XXI como la UE, y una potencia disfuncional, nostálgica y agresiva como la Federación, que continúa el juego geopolítico de áreas de influencia propio del siglo XIX.

En esa dinámica, Rusia impide el desarrollo democrático de sus naciones vecinas, donde líderes modernos y prooccidentales lideran movimientos liberadores del yugo ruso, legítimo heredero de facto del régimen de los Soviet, de cuyas acciones durante setenta años de comunismo (como la hambruna en Ucrania en los años treinta del pasado siglo) cabe responsabilizar a la actual Federación.

Además, en uno de los pocos asuntos por los que Europa se puede interesar en tratar con Rusia, como es el suministro energético que la

UE precisa para mantener su actual desarrollo económico y bienestar, tampoco se puede avanzar ya que el Kremlin usa sus recursos como arma geopolítica, cortando periódicamente los suministros de un modo arbitrario.

En resumen, el establecer una asociación estratégica con Rusia no es en ningún caso, para los defensores de esta visión, una prioridad para la UE, y a lo que Occidente se debe limitar es a acusar en todos los foros disponibles (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), Consejo de Europa, la propia Unión) a Rusia de las carencias de su sistema político y de su falta de respeto por los derechos humanos.

Sin embargo, no van a ser esos argumentos de sobra conocidos y del todo respetables, y que se manifestaron en todo su esplendor tras la crisis de agosto de 2008 en Georgia, los que el lector encuentre en este capítulo, sino más bien otros muy distintos, y que pretenden dar una visión alternativa de lo que deben ser las relaciones entre la UE y Rusia.

Comenzando por el asunto de la pertenencia o no a Europa, se intentará demostrar que Rusia ha sido, es y será una nación europea, que su interacción con los restantes poderes continentales ha sido continua desde el siglo IX, y que precisamente las mayores amenazas para su seguridad han venido en forma de sucesivas invasiones desde el oeste, contribuyendo decisivamente a configurar la percepción rusa de su seguridad.

En lo referente a los intereses, y tomando como referencia las respectivas estrategias de seguridad, se comprobará que la identificación de los riesgos y amenazas son prácticamente coincidentes para la UE y Rusia, lo que debería posibilitar el establecimiento de estrategias comunes para afrontarlas, y más considerando que las Fuerzas Armadas rusas disponen de algunas de las capacidades críticas que la UE aún no ha sido capaz de desarrollar en el marco de su Política Común de Seguridad y Defensa, imprescindibles para la ejecución de sus misiones.

Con respecto a la innegable postura de fuerza de los actuales dirigentes rusos en la que consideran su «esfera de interés (que no de influencia)», se verá como en ocasiones los líderes de los «nuevos estados independientes», surgidos de la desintegración de la URSS, han basado la construcción de su identidad nacional en la búsqueda de un enemigo exterior, casi siempre la nueva Rusia, a lo que se une el problema de las minorías étnicamente rusas que quedaron dentro de unas fronteras trazadas, en muchos casos, de un modo artificial en la época soviética.

En lo que respecta a la energía veremos que, como en toda transacción comercial, existe una parte que quiere vender sus productos (en este caso Rusia) y otra parte que quiere comprarlos (en este caso la UE), y que a nadie interesa que se interrumpa ese flujo de materias y divisas que deviene en una relación simbiótica. Otro problema muy distinto es el derivado de la actuación de los países de tránsito, tan evidente que ha llevado a Rusia y a países occidentales como Alemania a «puentear» a esos países con nuevos gaseoductos.

Por último, se intentará demostrar que el acuerdo de asociación estratégica global entre la UE y Rusia, tanto tiempo demandado por ésta última, es de una importancia comparable a la de las relaciones con los EEUU, y que debe incluir todos los campos de colaboración, aunque por la temática de este capítulo nos ceñiremos a la Política Exterior y de Seguridad Común, y su componente de la ya Política Común de Seguridad y Defensa (1).

Se concluirá, por tanto, que en este momento en que celebramos la entrada en vigor el Tratado de Lisboa, tras el cual Europa está en mejores condiciones para asumir su papel de actor global a nivel internacional, es momento de intensificar las relaciones y colaboración con Rusia, en su búsqueda del multilateralismo eficaz y de la promoción de la estabilidad a su vecindario inmediato, comenzando por dar respuesta a la propuesta de una nueva arquitectura de seguridad europea que sirva para establecer, finalmente, un espacio de seguridad común que abarque de Vancouver a Vladivostok.

LA IDENTIDAD EUROPEA DE RUSIA A LO LARGO DE LA HISTORIA

Rusia como frontera oriental de la civilización europea

Aunque la historia de Rusia es una aventura a caballo entre Europa y Asia, en este epígrafe nos ceñiremos a su interacción con sus vecinos occidentales, y sólo describiendo los principales hitos que, por su

(1) Aunque no es objeto de este trabajo, cabe apuntar que en el campo de la promoción del estado de derecho, el imperio de la ley, los derechos humanos y los valores democráticos, la línea de actuación debería ser el desarrollo de programas concretos, con la colaboración de la sociedad civil rusa, que ayuden a restablecer la confianza mutua y a superar los innegables problemas del sistema político ruso, aplicando el mismo enfoque pragmático que Occidente emplea con regímenes mucho más autocráticos que el del Kremlin.

trascendencia, han contribuido a la configuración de la cultura rusa de seguridad y a su percepción estratégica de las amenazas, o que son significativos a la hora de demostrar la, en mi opinión, indiscutible pertenencia rusa al viejo continente.

De acuerdo con la «Crónica de Néstor» (2), el «Rus» de Kiev fue fundado en torno al 880 por el príncipe varengo (escandinavo) Oleg, quien en 884 encabezó una rebelión contra el kanato jázaro (3). En 907 el propio Oleg dirigió un fracasado ataque contra Constantinopla, y en 911 firmó un tratado comercial con el Imperio Bizantino, comenzando lo que habría de ser una relación determinante para la historia de Rusia.

En el 988 se produce la asunción del Cristianismo por parte del príncipe Vladimir. El «bautismo del Rus», fue una elección. Rusia optó por Europa, y luchó contra los pueblos asiáticos de oriente por defender su nueva identidad y su independencia. Esa lucha finalizaría en fracaso, con la invasión de las hordas mongoles y la conquista y destrucción de Kiev en 1240.

Interacción de Rusia con las naciones de su occidente

En ese mismo año de 1240 se produce la primera interacción importante de Rusia con Occidente, que no fue en ayuda contra los mongoles, sino la invasión por el Neva de un gran ejército sueco, derrotado el 15 de julio por el héroe nacional ruso Alexander Nevski. Cuando en 1242 la Orden Teutónica invadió Rusia, de nuevo Nevski encabezó la resistencia, siendo los caballeros católicos derrotados en la superficie congelada del lago Peipus. De no ser por estas victorias, la identidad nacional rusa habría podido desaparecer por completo de la historia.

Tras la caída de Constantinopla en 1453, y la boda en 1472 del Gran Duque de Moscú Iván III con Sofía Paleologue, sobrina del último Em-

(2) La Primera Crónica Rusa o Crónica de Néstor (en ruso: По́весть временны́х лет, literalmente 'Los Relatos de Años Pasados') es la historia del Rus de Kiev, entre los años 850 y 1110, y fue escrita en Kiev sobre el 1113. A diferencia de otras crónicas medievales escritas por monjes europeos, la Crónica de Néstor es única en su campo, al no haber otro testimonio escrito de la historia antigua de los pueblos eslavos orientales.

(3) Los jázaros eran un pueblo semi-nómada de origen turkmeno y de religión judaica, que fundaron su kanato al norte del Cáucaso en el siglo VII y que en el siglo VIII, en alianza con Bizancio, lucharon con éxito contra los califatos árabes, impidiendo la invasión de Europa Oriental y la propagación del Islam, en un papel similar al de los francos en la batalla de Poitiers (en 732), que frenó el avance islámico en Occidente. El auge del Rus de Kiev representó el final de la historia de este pueblo.

perador, los soberanos rusos se proclamaron legítimos herederos de la tradición imperial, adoptando como escudo el águila bicéfala del Imperio Romano de Oriente, y convirtiendo así a Moscú en «la tercera Roma». Cuando la corona de los Habsburgo fue ofrecida en 1488 a Iván III, éste la rechazó con el argumento de que su autoridad emanaba de sus antepasados y contaba con la bendición de Dios, y no necesitaba la legitimación de Occidente (4). Podemos considerar esta decisión una de las más importantes de la historia tanto de Rusia como de Europa.

La unión dinástica lituano-polaca de 1368 se transformó en una plena unidad en 1569, con la «república de las dos naciones», enfrentada con el primer soberano llamado «zar», Iván IV (más conocido por «el Terrible»), que reinó en Rusia de 1530 a 1584 y llevó la frontera oriental hasta el Volga, tras derrotar a los tártaros en Kazán y Astracán (5). La pugna polaco/lituana-rusa se materializó en la ocupación de Moscú en 1610, y su posterior liberación el 4 de noviembre de 1612, fecha que muy significativamente se celebra de nuevo como fiesta nacional en Rusia desde 2004, como se vino haciendo entre 1649 y 1917.

Pedro I el Grande (1682–1725), desempeñó un papel crucial en la adaptación del país al sistema europeo de estados, impresionado por los avances de Occidente. Tras la «Gran Guerra del Norte», Rusia arrebató a Suecia cuatro provincias en el Golfo de Finlandia, y allí construyó la nueva capital, San Petersburgo, como una «ventana abierta sobre Europa» para sustituir a la más asiática Moscú.

Catalina II «la Grande» (1762-1796) continuó la labor de Pedro I. En el sur emprendió la guerra contra un Imperio Otomano en decadencia y extendió la frontera al Mar Negro (6). Tras ello, y con la colaboración de

(4) TARNAWSKI Eduard, Historia, mitos y fábulas para comprender la política rusa hoy, La Ilustración Liberal, Abril-junio 2007.

(5) Con Iván IV Rusia llegó incluso a sobrepasar los Urales para colonizar el valle del río Obi. Con esas conquistas se aseguran las fronteras orientales del Imperio, y los pueblos nómadas nunca volverán a irrumpir en el territorio europeo de Rusia. Todas las amenazas, desde entonces, vendría en forma de sucesivas invasiones desde el Oeste.

(6) En esa expansión hacia el sur, la Zarina derrotó al kanato de Crimea, estado vasallo del Imperio Otomano, incorporando al Imperio Ruso toda la costa del Mar Negro entre la península de Crimea y Odesa. Estos territorios, que nunca habían formado parte del «Rus de Kiev», fueron incorporados arbitrariamente a la República Socialista Soviética de Ucrania tras la Revolución de 1917, son fuente de conflicto entre Rusia y la actual Ucrania, y es la zona de mayor presencia de la minoría étnica rusa, que vota mayo-

Austria y Prusia, se anexionó el este de la Comunidad Polaco-Lituana durante las «Particiones de Polonia» y desplazó la frontera hasta Europa Central. A la muerte de Catalina, su política expansionista había convertido a Rusia en una de las grandes potencias europeas.

Su nieto Alejandro I (1801-1825) consiguió la anexión de Finlandia a costa de Suecia en 1809, contribuyó a la derrota de Napoleón tras la invasión francesa de Rusia en 1812, asumió el título de Rey de Polonia en 1815, y en septiembre de ese año formó con Austria y Prusia la Santa Alianza para oponerse a los movimientos liberales en Europa. Rusia desempeñó en la época un importante papel político, pero la no abolición de la servidumbre hipotecó cualquier tipo de progreso económico.

En 1853 el zar Nicolás I aspiró a convertirse en valedor de los cristianos ortodoxos bajo el dominio del Imperio Otomano. Pero si Rusia se hacía entonces con el control de los estrechos de los Dardanelos y el Bósforo, accediendo al Mediterráneo, su ascenso no podría detenerse, por lo que cuando estalla la guerra los europeos se ponen del lado del sultán, comenzando la Guerra de Crimea. Rusia se sintió traicionada por Occidente, y si Inglaterra y Francia no hubiesen acudido en defensa de los turcos hoy Estambul se llamaría de nuevo Constantinopla.

Mientras Europa crecía imparable durante la revolución industrial, Rusia quedaba rezagada, bajo los reinados autocráticos de Alejandro III (1881-1894) y Nicolás II (1894-1917), como jamás lo había estado con respecto a Occidente, generando este considerable atraso graves problemas al Imperio, que culminarían en las revoluciones de 1905 y 1917, dando lugar al nacimiento de la Unión Soviética.

La primera conclusión es que la historia de Rusia (que por cierto es inseparable de la bielorrusa y la ucraniana) no puede entenderse sin su interacción con el resto de las naciones que sucesivamente fueron conformando la historia de Europa. Incluso aceptando la existencia de una civilización diferenciada de la «Occidental», y que parafraseando a Huntington (7) podemos denominar «Ortodoxa», muchos de los países que la forman (Grecia, Bulgaria, Rumania) han sido plenamente incorporados

ritariamente a los candidatos favorables a una mejor relación con el Kremlin (como Yanucovich en 2004).

(7) «Muchos expertos distinguen una civilización Ortodoxa, centrada en Rusia y separada de la civilización Occidental como resultado de la herencia bizantina, religión diferenciada, 200 años de dominación Tártara, despotismo burocrático (primero zarista y luego comunista), y exposición limitada a las experiencias occidentales del Renacimiento».

a las organizaciones euro-atlánticas. En resumen, la civilización ortodoxa puede no ser occidental, pero es sin duda plenamente europea.

Como segunda conclusión, comprobamos que una vez que Rusia aseguró la frontera oriental en el siglo XVI, las sucesivas invasiones del país ya no procedieron de los pueblos nómadas de las estepas, sino de las naciones europeas (Suecia, Polonia-Lituania, Francia, Reino Unido, Alemania) con las que pugnaba por extender su influencia. Este hecho ha contribuido decisivamente a configurar la visión rusa de su seguridad y defensa, y ayudan a explicar su obsesión por no ser cercada, y por establecer glacies (o zonas de influencia) de naciones que la aislen de las potenciales amenazas.

LA EVOLUCIÓN GEOPOLÍTICA DE RUSIA TRAS EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

Una vez resumido el proceso de interacción de Rusia con Europa, y obviando la época de la Unión Soviética (8), es importante repasar los acontecimientos que condujeron al nacimiento de una nueva Rusia al final de la Guerra Fría. Tras conjurarse el peligro de involución representado por el fracasado golpe de estado de agosto de 1991, y disuelta la URSS en diciembre de ese año, comenzó lo que podemos denominar una de las mayores retiradas geopolíticas de la historia, que en la frontera occidental haría regresar a Rusia a sus límites del siglo XVI, tal y como los dejó establecidos Iván «el Terrible».

En el proceso, caracterizado por la creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), el antiguo imperio fue renunciando progresivamente a la formación de unas Fuerzas Armadas comunes, a un espacio económico con el rublo como divisa, a la doble ciudadanía, y al mantenimiento y vigilancia conjunta de las fronteras exteriores. En contrapartida, Rusia heredó en exclusiva el poder nuclear soviético, su

to, la Reforma y la Ilustración». HUNTINGTON, Samuel P, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Touchstone Editions, 1997, pg. 45-46.

(8) Se puede considerar el periodo comunista (1917-1991) un paréntesis en la historia rusa, y que la actual Federación es la heredera de los últimos años del Imperio Zarista (cuando tras la revolución de 1905 el Zar cedió parte de su poder absoluto a la Duma), o del régimen revolucionario liberal dirigido por Alexander Kerenski en 1917. En todo caso, hay que recordar que en ese periodo se produjo una nueva invasión procedente del oeste, la de la Alemania de Hitler, con un número de víctimas rusas en torno a los 20 millones, en su mayoría civiles.

asiento permanente con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, las propiedades en el exterior, y la abultada deuda externa.

Yeltsin y el declive de la Federación. Intentos de *integración* en Occidente

La visión de las autoridades rusas de la época, en consonancia con la de autores como Francis Fukuyama, era que se había alcanzado el «fin de la historia» en las relaciones entre Rusia y Occidente, y que se abría una etapa de liderazgo global compartido a tres bandas, con la UE y los EEUU como socios. Para desgracia rusa, lo que ellos veían como concesiones de una nación que había sido capaz, por si misma, de derribar el régimen comunista, los occidentales lo percibieron como las mínimas reparaciones exigibles por los daños causados por los soviéticos durante la Guerra Fría, de la que Rusia emergía como potencia derrotada (9).

Así, la interacción durante los años noventa con Occidente no llevó a la deseada integración de Rusia en el nuevo orden mundial. Una nación pobre, caótica y desorganizada, tuvo que ver como las sucesivas ampliaciones hacia el este de la OTAN (que los líderes occidentales habían asegurado que no se producirían (10)) iban disminuyendo su buffer o glacis neutral, poniendo de manifiesto la derrota geopolítica. Ni la OTAN iba a desaparecer (como esperaba inicialmente Rusia), ni les iba abrir sus puertas (relegando la colaboración inicial al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, NACC).

La derrota geopolítica se agravó con la humillación geoeconómica representada por las ayudas condicionadas del Fondo Monetario Internacional (FMI), la ruptura del monopolio del transporte del petróleo del Caspio hacia Europa (con la financiación del oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhán), y la crisis financiera de 1998 (con una brutal devaluación del rublo).

En 1999, las críticas occidentales a la segunda guerra en Chechenia, la incorporación a la OTAN de Polonia, República Checa y Hungría, y la campaña militar de la Organización contra Yugoslavia por la crisis de Ko-

(9) TRENIN, Dimitri. *Russia's Spheres of Interest, not Influence*, Centre for Strategic and International Studies, «The Washington Quarterly», October 2009, pg. 5.

(10) La promesa fue realizada al todavía presidente de la URSS, Mijail Gorbachev, por James Baker (Secretario de Estado de los EEUU), durante las negociaciones 2+4 para la reunificación alemana, en términos de que la OTAN no se movería «ni una pulgada» hacia el Este. Posteriormente, Baker intentó justificarse diciendo que se refería a la eventual presencia de tropas de la OTAN en Alemania Oriental, y no al Este de Europa en su conjunto.

sovo (11) marcaron el cénit de la humillación y el resentimiento ruso (12), con la mayor parte de la nación sumida en la más absoluta miseria.

Putin y el resurgir de Rusia. Intentos de *colaboración con Occidente*

El primer ministro ruso a partir de septiembre de 1999 (sucesor de facto de Yeltsin), y presidente a partir de enero de 2000, Vladimir Putin, reafirmó desde el inicio de su mandato el carácter diferencial de Rusia, y buscó una colaboración con Occidente en lugar de una integración en Occidente; las ofertas de cooperación tras los atentados del 11-S habrían de ser el momento cumbre de esta tendencia.

Al asumir el poder, Putin demostró tener una visión estratégica de hacia donde debía ir el país para superar el caos de los noventa, y la plasó en el documento «Rusia en el umbral del milenio», redactado con la asistencia del recién creado «Centro para la Reforma Estratégica». En él, Putin se comprometía a proporcionar a los rusos lo que más precisaban: «*estabilidad, certezas, y la posibilidad de planear el futuro (el propio y el de sus hijos) no por un mes, sino por años y décadas*» (13).

La mayor debilidad de Rusia era el estado de sus finanzas. En 1999 el país estaba en bancarrota, con una deuda contraída con el FMI de 16.600 millones de dólares, y unas reservas de divisas extranjeras de sólo 8.000 millones de dólares. Afortunadamente para Putin, la subida de los precios del petróleo (de 10 dólares el barril en 1998 a 35 dólares en 2000) le permitió comenzar a corregir esa situación. Por tanto, los inmensos recursos energéticos rusos han representado, desde el comienzo del mandato de Putin, el factor posibilitador de las reformas emprendidas en la persecución de su «visión estratégica» del país.

(11) En aquellos momentos, la retórica de los líderes rusos fue especialmente dura: «Le he dicho a la OTAN, a los americanos, a los alemanes: no nos empujen a una acción militar. De otro modo, habrá seguro una guerra europea y posiblemente una Guerra mundial». Declaraciones de Yeltsin a diversos medios occidentales en abril de 1999.

(12) El ministro ruso de Asuntos Exteriores, Andrey Kozyrev, conocido en Rusia como el «señor sí» por acomodarse siempre a la postura de Occidente, con el tiempo llegó a afirmar que «es lo suficientemente malo que los americanos nos digan lo que van a hacer nos guste o no, pero que no añadan el insulto a la injuria diciéndonos que es en nuestro interés obedecer sus órdenes», SIMES Dimitri K., *Losing Russia, Foreign Affairs*, Nov/Dic 2007, pg 40.

(13) GADDY Clifford G., KUCHINS Andrew C., *Putin's Plan, The Washington Quarterly*, primavera 2008, pg. 121.

Un área de potencial colaboración entre Occidente y Rusia en esos momentos fue la lucha contra el fundamentalismo islámico y el terrorismo internacional. Su primera decisión, todavía como primer ministro, fue la reanudación de las hostilidades en Chechenia. Inmediatamente intentó recabar la colaboración de los EEUU contra al-Qaeda y los Talibán, preocupado por la conexión de los guerrilleros islámicos chechenos con la organización de Osama Bin Laden y el hecho de que Afganistán fuera la única nación que mantenía relaciones diplomáticas con los rebeldes.

Ese ofrecimiento fue ignorado por Bill Clinton, frustrado por la postura rusa en los Balcanes durante la crisis de Kosovo, y que veía a Rusia no como un potencial colaborador sino como un poder nostálgico, disfuncional y débil financieramente a cuyas expensas los EEUU debían obtener las mayores ganancias. Así, se animó al presidente georgiano Shevardnadze a solicitar el ingreso en la OTAN, y se dieron órdenes a las embajadas de los EEUU en las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central de trabajar contra la influencia rusa en la región.

Fueron necesarios tres mil muertos el 11-S de 2001 para que los EEUU cambiasen esa actitud hacia Rusia, y surgiera un fuerte apoyo emocional en Moscú hacia América. Putin reiteró los ofrecimientos de colaboración ignorados en 1999, permitió el sobrevuelo de aeronaves americanas sobre territorio ruso, apoyó el establecimiento de bases de los EEUU en los países del Asia Central, y facilitó los contactos con la Alianza del Norte, abastecida y entrenada por Moscú e inmediatamente disponible para atacar a los Talibán, todo ello (por supuesto) teniendo en mente sus propios intereses nacionales en Chechenia.

Rusia como potencia aislada en un mundo multipolar.

La «esfera de interés» rusa

La evolución posterior de las relaciones internacionales, marcadas por el unilateralismo de la administración Bush, el comienzo de la Guerra Global Contra el Terrorismo (GWOT), y la invasión de Irak en 2003, han dado paso a una tercera tendencia, en la que Rusia se define como una gran potencia independiente, con intereses de alcance global.

En verano de 2006, Moscú recuperó su soberanía financiera al cancelar por completo la deuda externa, gracias al desproporcionado aumento del precio del petróleo desde mediados de 2004. Una vez solucionado

el caos financiero, Rusia encaró la cuestión de cómo enfrentarse con los cambios ocurridos en el entorno internacional, muchos de los cuales considera ilegales y producto de su debilidad en los periodos de Gorbachov y Yeltsin. Los ejemplos incluyen Kosovo, la expansión de la OTAN, el escudo antimisiles, el tratado FACE (Fuerzas Armadas Convencionales en Europa), y otras en las que los que el unilateralismo de los EEUU y de Occidente parecen, bajo la óptica rusa, haberse aprovechado de su debilidad.

Con cada acción de Rusia, percibida como un desafío al orden existente, se ha venido produciendo una reacción para excluir al Kremlin de algunas instituciones clave del sistema internacional (por ejemplo, prolongando durante dieciséis años las negociaciones de entrada de la Federación en la Organización Mundial del Comercio, OMC), lo que a su vez produce un endurecimiento en la retórica rusa. La retirada de los EEUU del Tratado Anti-Misiles Balísticos (ABM) de 1972 hirió especialmente el orgullo del Kremlin, al ser uno de los últimos vestigios de su estatus de súper-potencia.

El año 2003 fue clave en la evolución de la postura rusa. Retiró sus fuerzas de Bosnia y Kosovo, renunciando a su influencia en los Balcanes; en noviembre sufrió un revés al rechazar (por consejo occidental) el gobierno de Moldavia el acuerdo de paz negociado con los rebeldes eslavos de Transdniestra (apoyados por Moscú); se lanzó la idea de un Espacio Económico Único con Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán; se logró transformar la inoperante Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO en inglés) en una organización más reducida pero relativamente funcional; por último, se realizó gestión de crisis en Georgia ayudando a Saakashvili, en un episodio poco conocido, a restablecer la autoridad de Tbilisi en la región separatista de Abkhazia.

Con esas medidas, Rusia realizó un importante esfuerzo en la primera presidencia de Putin de integración de los países de la CEI, construcción de alianzas y expansión de su presencia, en base al llamado «poder blando» (liderazgo político por la potenciación de los vínculos económicos y culturales). Sin embargo, esta estrategia saltó por los aires con las «revoluciones de colores» del periodo 2003-2005, que Moscú consideró alentadas y respaldadas por Occidente. Obviando el Asia Central, merece una mención aparte la postura de Washington en dos países claves para Rusia, Ucrania y Georgia.

El caso de Ucrania es especialmente sensible para Rusia, dados los vínculos históricos entre ambos estados y la minoría étnicamente rusa

que quedó bajo la influencia de Kiev tras la independencia (cabe recordar que la península de Crimea fue arbitrariamente incorporada por Nikita Jruschov a la República Socialista Soviética de Ucrania en 1954, para celebrar los 300 años de la reunificación ruso-ucraniana). La postura americana ha sido la de respaldar la «revolución naranja» de Yuschenko y animarle a solicitar el ingreso en la OTAN, a pesar de ser dos asuntos muy sensibles para Rusia y en los que la propia sociedad ucraniana está profundamente dividida.

En el caso de Georgia, la radicalización de posturas es aún mayor. Moscú apoya a los dos territorios rebeldes que no reconocen la autoridad de Tbilisi, Abjaza y Osetia del Sur, otorgando la nacionalidad rusa a sus habitantes y desplegando tropas que, con la excusa de mantener la paz, son utilizadas para limitar la capacidad georgiana de recuperar su control sobre esas zonas. Por su parte, los EEUU apoyan decididamente al presidente georgiano, Saakashvili, equipando y entrenando a su ejército a cambio de su firme apoyo a la política exterior americana, ignorando lo que Rusia entiende como abiertas provocaciones y episodios de persecución de sus rivales políticos, algo abiertamente criticado por Washington cuando se produce en Moscú (14).

Probablemente la escenificación más importante de la creciente tensión fue el célebre discurso que pronunció Vladimir Putin en Munich en febrero de 2007, en el cual criticó duramente la política exterior norteamericana, con afirmaciones como que los EEUU intervienen de un modo peligroso en los asuntos soberanos de otras naciones, imponiendo sus políticas económicas, culturales y de educación.

La respuesta de Bush fue insistir en otorgar un plan de acceso a la OTAN (*MAP, Membership Action Plan*) tanto a Ucrania como a Georgia en la Cumbre de Bucarest de abril de 2008, iniciativa vigorosamente opuesta por Alemania (15) y Francia, y continuar los planes de instalación de parte del escudo antimisiles balísticos en los territorios de Polonia y la

(14) Georgia envió tropas a Irak en 2004, como parte de la coalición liderada por los EEUU. Por otra parte, el único contrapeso político a Saakashvili (elegido presidente en enero de 2004 con un sorprendente 96% de los votos), el primer ministro Zhvania (partidario de una relación más cordial con Rusia), murió en 2005 por un supuesto escape de gas en su domicilio. El estilo diplomático de Saakashvili en sus relaciones con Rusia quedó de manifiesto cuando afirmó, en unas declaraciones públicas en Polonia en 2006, que Rusia es «una tribu bárbara de hunos».

(15) Las razones aducidas por la canciller alemana Ángela Merkel van desde que la iniciativa no cuenta con el total respaldo de las respectivas poblaciones, sobre todo en

República Checa. La guerra de los seis días entre Rusia y Georgia en agosto de 2008 marcó el cenit del enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Federación.

Tras el conflicto en el Cáucaso, el nuevo Presidente ruso Dimitri Medvedev dejó claro que Rusia continuaría defendiendo las esferas de «interés privilegiado» del país y a sus ciudadanos en el exterior. Según Medvedev, todas las naciones tienen sus intereses, y es natural que la Federación vea a las antiguas repúblicas soviéticas como zonas clave. A finales de 2008, el Ministro de Exteriores Sergei Lavrov realizó igualmente unas declaraciones sobre las relaciones únicas y la civilización común que une a Rusia y a los países de la CEI.

Con esa nueva perspectiva, los límites geográficos de los imperios zarista y soviético, incluyendo sus nuevos países independientes, representan para Rusia un elemento del polo de poder que aspira a constituir, para evitar un cerco por parte de los otros grandes poderes. En ese objetivo se engloban iniciativas en el campo de la seguridad y defensa, como la ya citada CSTO, y en el campo económico, como la Comunidad Económica Euro-Asiática (EurAsEC), organizaciones a las que pertenecen el mismo grupo de países (Bielorrusia, Armenia, Kazajstán, Kirguizistán, Tajikistán y Uzbekistán, ésta última con sucesivas idas y venidas).

En resumen, la actual visión rusa del mundo es una mezcla de competencia y colaboración entre grandes poderes, y sus líneas de actuación pasan por reforzar su estatus en las instituciones de gobernanza mundial (G-8, G-20, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, grupos informales como el BRIC) y, lo más importante a efectos de este análisis, la estructura trilateral de seguridad propuesta para el área euro-atlántica, conformada por los EEUU, la UE y Rusia, y que se estudiará en detalle con posterioridad.

LA ACTUAL VISIÓN RUSA DE SU POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

Antes de determinar cuáles son sus intereses comunes con la Unión Europea, es necesario resumir los documentos básicos que recogen la visión rusa de sus relaciones internacionales y de su modelo de seguridad y defensa.

Ucrania, al hecho de que ambos países tienen importantes problemas de seguridad internos, lo que les inhabilita para pertenecer a la Alianza.

Nuevo «Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa» de 2008

El presidente Medvedev promulgó en 12 de julio de 2008 el documento «El Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa» (16), que sustituye al de junio de 2000, y es clave para evaluar hacia donde pueden evolucionar las relaciones con Occidente. Destaca una afirmación al comienzo del documento que ayuda a comprender la mentalidad rusa, ya que uno de los objetivos básicos de su acción exterior es *«lograr las posiciones fuertes de autoridad en la comunidad mundial que mejor se adapten a los intereses de la Federación Rusa como uno de los polos de influencia en el mundo moderno, lo que es necesario para el desarrollo de su potencial político, económico, intelectual y espiritual»*.

En el documento el Kremlin propone una asociación estratégica con los Estados Unidos, que sirva para superar las barreras de los principios ideológicos del pasado para concentrarse en las amenazas reales. Se destaca el interés ruso de que las acciones de los EEUU en el mundo estén basadas en los principios y normas del Derecho Internacional, comenzando por la Carta de la ONU, y se aboga por una sólida base económica y el pragmatismo como fundamentos de la relación bilateral, respetando el balance de intereses.

Por lo que respecta a la Unión Europea, se reitera que para Rusia es una prioridad acordar con la UE un tratado de asociación estratégica que fije formas más avanzadas de cooperación mutua en todas las esferas (economía, seguridad externa e interna, educación, ciencia y cultura). En ese sentido, es del interés de Rusia el fortalecimiento de la UE, uno de sus principales socios comerciales, económicos y de política exterior.

Pero los párrafos más importantes son los referidos a la articulación de un nuevo espacio de seguridad euro-atlántico. El principal objetivo de la política rusa en Europa es, se dice, crear un sistema verdaderamente abierto y democrático de seguridad colectiva y cooperación que asegure la unidad de la región, de Vancouver a Vladivostok, de modo que no se cree una nueva fragmentación o la reproducción de la política de bloques que todavía persiste en Europa en la forma de organizaciones (léase la OTAN) creadas en los tiempos de la Guerra Fría. Todo ello en el marco de relación de igualdad entre Rusia, la UE y los EEUU que fortalecería las posiciones de los países euro-atlánticos en un mundo globalizado.

(16) Documento disponible en la página web del Kremlin, Hwww.kremlin.ruH.

«Estrategia Nacional de Seguridad de la Federación Rusa hasta 2020»

El 13 de mayo de 2009 el Kremlin ha hecho público un nuevo e importante documento, aprobado el día anterior por Medvedev, en el que se marcan las líneas de actuación de Rusia en el ámbito de la seguridad nacional hasta 2020. Su contenido está perfectamente alineado con el anteriormente descrito «Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa», y destaca su dureza al afirmar (eso sí, implícitamente) que los Estados Unidos y la OTAN son las principales amenazas, no tan sólo para la Federación, sino también para la seguridad global.

Así, se afirma que la OTAN es la responsable de la actual inestabilidad de la arquitectura de seguridad en la región euroasiática, que es inaceptable una nueva expansión de la Alianza hacia las fronteras rusas (léase con la inclusión de Ucrania y/o Georgia), y que las posibilidades de colaboración se reducirían considerablemente con el pretendido despliegue en el este de Europa del escudo antimisiles balísticos americano.

Sin citar a los EEUU, se enumeran entre las amenazas las políticas de ciertos países orientadas a lograr una abrumadora supremacía en la esfera militar, en especial en el ámbito de las fuerzas nucleares estratégicas. Para afrontar esta amenaza, el documento afirma que Rusia debe buscar el modo de mantener la paridad con la superpotencia americana en el campo de los misiles de ataque estratégico. En todo caso, también se afirma que Rusia adoptará un enfoque pragmático y racional, con el objeto de evitar una costosa carrera de armamentos similar a la de la Guerra Fría.

Por último, cabe también destacar lo innovador del modo en que se definen las amenazas en el documento, ya que además de algunas tradicionales como el terrorismo y la proliferación nuclear, se incluyen otras de carácter no-militar como el SIDA, el alcoholismo y el impacto de la crisis económica global, propios de modernos conceptos como el de «seguridad humana», y se fijan como objetivos estratégicos el aumentar la calidad de vida de los ciudadanos y lograr la diversificación de la economía nacional, dada su excesiva dependencia de las ventas de materias primas.

Este documento, producto de la ya descrita creciente tensión entre Rusia y Occidente tras el segundo mandato de Putin y la post-guerra de Georgia, es un paso atrás con respecto al documento guía de la reforma

de las Fuerzas Armadas rusas, el llamado «Tareas urgentes para el desarrollo de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa», promulgado por el Ministro de Defensa Sergei Ivanov en octubre de 2003. La llamada «Doctrina Ivanov» en él contenida minimizaba las referencias a la amenaza representada por la OTAN, y destacaba las nuevas misiones y amenazas, como el terrorismo internacional y los conflictos de pequeña escala.

PRINCIPALES INTERESES COMUNES RUSIA-UE

Cuando se aborda la posible colaboración entre dos sujetos de la comunidad internacional, en este caso la UE y Rusia, lo primero que se debe estudiar es si existen intereses comunes entre ambas, ya que de no ser así difícilmente se podrán materializar acuerdos. Si la cooperación que se estudia es en temas de seguridad y defensa, hay que acudir a las respectivas estrategias para la búsqueda de coincidencias.

Percepción de los riesgos y amenazas para la seguridad internacional

El «Concepto de Seguridad Nacional de la Federación Rusa» de enero de 2000 (coincidiendo con el inicio de la presidencia de Putin) hacía una enumeración detallada de los principales riesgos y amenazas para la seguridad en el arranque del siglo XXI: la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado y el tráfico de drogas, los conflictos regionales, los problemas ecológicos, y la inseguridad nuclear. Para afrontarlos, la cooperación con la Unión Europea ocupa la tercera prioridad para Rusia, tras la desarrollada en el marco de la CEI y el deseado fortalecimiento de la OSCE.

Por lo que respecta a la UE, la «Estrategia de Seguridad Europea (ESS)» de diciembre de 2003 afirma que es improbable una agresión a gran escala contra algún estado miembro, y que las amenazas a las que se enfrenta Europa son más diversas, menos visibles y menos previsibles, e incluyen: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los estados fallidos, y el crimen organizado. Para afrontarlos, y en el apartado «Colaborar con nuestros socios», se afirma que *«debemos seguir empeñándonos en estrechar nuestras relaciones con Rusia, un factor de consideración para nuestra estabilidad y seguridad»*. El Informe sobre la Aplicación de la ESS de 11 de diciembre

de 2008 añade a las citadas las amenazas contra la ciber-seguridad, la seguridad energética y el cambio climático.

De este estudio se deduce que la percepción de los riesgos y amenazas para la seguridad internacional es prácticamente un calco para la UE y Rusia. Ambas entidades son enemigos declarados para el terrorismo internacional de ideología islamista, y en sus territorios se han producido algunas de sus principales acciones indiscriminadas (Madrid y Beslán en 2004, Londres en 2005). También forman parte del «cuarteto» (junto a la ONU y los EEUU) que intenta resolver el conflicto de Oriente Medio, y sus fuerzas navales están colaborando en la lucha contra la piratería en el Índico, así como con la operación antiterrorista «Active Endeavour» de la OTAN en el Mediterráneo. Por último, y aunque la postura rusa ha sido calculadamente ambigua hasta la fecha, no cabe duda del papel trascendente que le corresponde jugar en el caso nuclear iraní.

En resumen, los intereses son prácticamente los mismos, y el área geográfica de interés también (llámese el «vecindario inmediato» como hace la UE o el «near abroad» ruso), por lo que sólo la falta de voluntad política puede evitar la cooperación en las respectivas políticas de seguridad y defensa. En todo caso, y dada su trascendencia, dedicaremos una atención especial al tema de la seguridad energética.

Geopolítica del gas en Europa. El papel clave de Rusia

La posición rusa con respecto a la producción de gas y su comercialización en las repúblicas ex soviéticas es de un práctico monopolio, dado el antiguo trazado centralizado de los gaseoductos. Así por ejemplo, en 2009 Gazprom ha comprado la totalidad de los 5.000 millones de m³ (5 bcm, *billion cubic meters*) exportados por Kazajstán y de los 15 bcm disponibles en Uzbekistán para exportación. El caso de Turkmenistán es especial, ya que hasta 2004 ese país mantenía la ficción de una relación comercial directa con el principal consumidor de su gas, que no es otro que Ucrania. En la práctica, y dado que ese gas tenía que transitar por Rusia, ese comercio dependía en realidad de la buena voluntad de Gazprom.

Esta situación sufrió un cambio radical con el incremento del precio del gas en Europa a partir de 2003 y con la «Revolución Naranja» de 2004 en Ucrania. Hasta entonces, Rusia proporcionaba gas a Ucrania a tarifas subsidiadas, similares a las de su propio mercado interno, pero con la

subida al poder de Víctor Yushenko en enero de 2005 Moscú adoptó una postura mucho más dura, dejando claro tanto que los precios habrían de subir, como que Ucrania y Turkmenistán no podían establecer sus propios acuerdos de suministro sin contar con el país de tránsito (17).

Desde entonces, Gazprom ha comprado el grueso de la producción turkmena de gas, unos 50 bcm al año, y a la vez ha proporcionado unos 55 bcm al año a Ucrania. De esta última cantidad, un 75% tiene por origen real Turkmenistán, y sólo el restante 25% es gas ruso. El acuerdo que puso fin a la guerra del gas entre Rusia y Ucrania en 2006 contemplaba, básicamente, que el precio a pagar por el gas de origen ruso sería bastante mayor que el que Gazprom facturaría por el gas turkmeno.

Esta estructura funcionó hasta 2008, cuando Rusia comenzó a hablar de pagar «precios europeos» a los centroasiáticos, con cifras en torno a 340 dólares por cada 1.000 m³, lo que justificaría una factura a Ucrania de unos 380 dólares. El problema es que, en realidad, nada parece indicar que Rusia realmente este pagando esas cantidades: Uzbekistán declaró un precio para 2009 de 305 dólares, Tajikistan estaba recibiendo 300 dólares, y parece que Rusia estaba pagando el gas turkmeno incluso a menos de esa cantidad. La consecuencia fue una nueva guerra del gas entre Rusia y Ucrania en enero de 2009, en la que la principal perjudicada resultó, más aún que en 2006, la Europa Oriental y Central.

Todas estas crisis pusieron de manifiesto el complicado papel de Ucrania como país de tránsito del gas ruso hacia la UE, así como el de Rusia como país de tránsito del gas producido en el Asia Central, en particular del turkmeno. Por ello, se aceleraron los proyectos tendentes a diversificar las rutas de tránsito hacia la UE, con la construcción de nuevos gaseoductos.

La opción rusa (y de varios países de Europa Occidental) pasa por evitar a Ucrania como país de tránsito (y a los miembros orientales de

(17) El ejemplo más evidente de la falta de fiabilidad y de buenas prácticas comerciales de las antiguas repúblicas soviéticas fue la firma de los turkmenos de un acuerdo con Ucrania en la mañana del 29 de diciembre de 2005 para el suministro de 40 bcm durante 2006, a un precio de 55\$ por cada 1.000 m³, y en la tarde del mismo día con Rusia para proporcionar 30 bcm durante 2006, a un precio de 65\$ por cada 1.000 m³, la mitad de los cuales debían proporcionarse el primer trimestre del año, lo que en la práctica suponía la totalidad de la producción, por lo que no quedaba gas para Ucrania.

la UE) mediante la construcción de dos nuevos proyectos. El primero es «Nord Stream», o Gaseoducto Norte Europeo (GNE), con origen en San Petersburgo y llegada a Alemania, tras atravesar el Báltico. Aunque la construcción física avanza a buen ritmo, el problema es determinar si una vez en servicio Rusia dispondrá de los 55 bcm que pretende suministrar anualmente a Europa Occidental (18). El equivalente meridional es «South Stream», o Gaseoducto Sur Europeo (GSE), que uniría la costa rusa del Mar Negro con Bulgaria, pero cuyo excesivo coste (calculado en 20.000 millones de dólares) y un previsible suministro de tan sólo 20 bcm lo hacen bastante menos viable que el GNE.

Frente a estos proyectos rusos, la UE también promociona su propia alternativa para diversificar sus fuentes y disminuir la dependencia de Rusia, lo que pasa por asegurar el llamado «Corredor del Sur» con la construcción del gaseoducto «Nabuco», destinado a unir los campos de Azerbaiyán con el corazón de Europa, en un recorrido de 3.000 Km. a través de Georgia, Turquía y los Balcanes. Está presupuestado en 8.000 millones de euros, de los cuales el Banco Europeo de Inversión aporta un 25% y la propia Comisión Europea 250 millones, y su capacidad final de suministro sería de unos 30 bcm.

Sin embargo, de nuevo el problema no es la construcción de la infraestructura, sino el conseguir el gas suficiente para aprovecharla. Aunque Azerbaiyán podría proporcionar entre 12 y 16 bcm, se hace imprescindible la interconexión con las repúblicas centroasiáticas, en particular Turkmenistán y Kazajistán, lo que se haría mediante el gaseoducto «Transcaspiano». Si pensamos que esos países son, como se explicó, suministradores principales de Rusia, y además están diversificando su clientela con la construcción de gaseoductos hacia China, se comprueba lo complicado del panorama (19).

(18) Este gas debería tener origen principalmente en los yacimientos de la Federación, y su disponibilidad dependerá del ritmo de desarrollo y del nivel de inversión tanto rusa como extranjera (básicamente de Europa Occidental) en los nuevos recursos gasísticos. El significativo nombramiento del ex Canciller alemán Gerhard Schroeder como presidente de «Nord Stream AG» sin duda contribuirá a lograr ese objetivo.

(19) La construcción del Gaseoducto Transcaspiano está siendo financiada por la alemana RWE y la austriaca OMV, dos de los promotores de Nabucco. Por otra parte, las previsiones de exportación de gas del Caspio al gigante chino son de 10 bcm en el caso kazajo, y de hasta 40 bcm en el caso turkmeno. El pasado lunes 14 de diciembre de 2009 ha entrado en servicio el «gaseoducto del siglo», que recorre 8.000 Km. desde Turkmenistán a China, y que inicialmente trasegará 4.5 bcm.

Por tanto, Nabuco depende de otros dos importantes desarrollos, en cada uno de sus extremos: en el europeo, la interconexión mediante el gaseoducto «Poseidón», destinado a aportar 8 bcm a través de Grecia e Italia, y que sirve en dirección inversa para interconectar los suministros de gas magrebí con el centro de Europa. En el extremo asiático, el suministro estaría garantizado con las inmensas reservas de Irán (las segundas del mundo tras las rusas), pero esta opción se encuentra condicionada a la evolución del programa nuclear de la República Islámica.

Para finalizar con este apartado, cabe citar la «Estrategia Energética de Rusia hasta 2030», aprobada el pasado mes de agosto de 2009. Este documento prevé un incremento de un 10% en la producción de petróleo, hasta los 530 millones de toneladas anuales (con 300 millones para exportación), y un aumento de un 40% en la producción de gas, hasta los 900 bcm (con unos 350 bcm para exportación), a la vez que se estima en 2.1 billones de dólares la cantidad que es necesario invertir hasta 2030 en el sector para, entre otras cosas, reducir de un 12% a un 7% las pérdidas en las redes de distribución.

La previsión gubernamental es que un 90% de la inversión deberá proceder de fuentes privadas. Ya que difícilmente el sector privado ruso estará dispuesto a invertir en un mercado dominado por corporaciones estatales (Gazprom, Rosneft y Transneft), se concluye que serán las grandes empresas europeas las que puedan, mediante asociaciones estratégicas, aportar no tan sólo el capital sino también el imprescindible «*know-how*» que sirva para modernizar las obsoletas infraestructuras procedentes de la época soviética y para abrir nuevas explotaciones que proporcionen el aumento de producción previsto, lo que potenciaría el trenzado de relaciones de mutua dependencia.

Las posturas de la UE y Rusia ante el Tratado de la Carta de la Energía

El origen de la Carta de la Energía se sitúa en el final de la Guerra Fría y en la línea del que podemos considerar el documento fundacional de la nueva Europa, la Carta de París, resultante del «fin de la historia» y del triunfo definitivo de los sistemas político y económico del bloque occidental, y suscrita en 1990 en el marco de la entonces Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE).

La Carta de la Energía fue firmada en diciembre de 1991 (coincidiendo con la desaparición definitiva de la URSS y la creación de la CEI). Se trataba de la formulación de un régimen multilateral en materia de inversión energética, comercio y tránsito, y dio inicio a una primera ronda de negociaciones que se prolongó durante tres años, hasta alcanzar un tratado (el Tratado de la Carta de la Energía, TCE) jurídicamente vinculante con un conjunto de disposiciones sobre comercio, tránsito e inversiones en el sector energético.

Con respecto a su alcance geográfico, dado que los EEUU abandonaron las negociaciones en 2003, y que otros países productores como Arabia Saudí, Venezuela e Irán tienen sólo estatus de observadores, el TCE se ha convertido en un asunto bilateral UE-Federación Rusa, por lo que es una de las piedras angulares de esa relación en términos de seguridad energética.

El aspecto más complicado del desarrollo del Tratado ha sido el referido al tránsito de los recursos, ya que la obligación contenida en el artículo 7.1 de que las Partes firmantes no hagan distinciones ni discriminen en función del origen, destino o propiedad de las materias no estaba lo suficientemente definida, lo que obligó a la adopción de un «Protocolo sobre Tránsito» en el año 2000.

En la negociación de dicho Protocolo Rusia defendía el derecho de retracto en los contratos de suministro a largo plazo (con criterios meramente comerciales en términos de cantidad de recursos y precios) cuando no se ajustaran a los contratos de tránsito (referidos al acceso a los conductos, tarifas de tránsito e incluso el frecuente robo durante el mismo), derecho inaceptable para la UE. A su vez, la Unión deseaba reducir los plazos de ambos tipos de contrato para fomentar la competencia.

Al no haberse alcanzado un acuerdo, Rusia ha decidido condicionar la ratificación del TCE al acuerdo sobre el Protocolo de Tránsito. La influencia de Gazprom en el proceso es indudable, dado que la apertura de un corredor entre el Asia Central y Europa supondría para Rusia perder el control que ejerce en la actualidad, ya detallado. Otro tema conflictivo es el papel del «conciliador», con capacidad de decidir sobre tarifas y suministros en caso de controversia entre las Partes. Sin duda, Gazprom prefiere negociar el suministro de los países centroasiáticos y el tránsito con Ucrania de un modo bilateral.

Tras la crisis del gas de enero de 2009, el Presidente Medvedev propuso una nueva Carta de la Energía destinada a reemplazar la de 1991,

que debería centrarse no sólo en los países consumidores sino también en los productores y los de tránsito. Rusia es partidaria de incluir en el Tratado a los EEUU y otros países productores ajenos a la zona euroatlántica, y nuevas formas de energía como la nuclear. Se pide una modificación del mecanismo de conciliación y se invoca la idea de la no-discriminación en la fase previa a la inversión.

La aceptación de la propuesta rusa es problemática tanto si se plantea como un acuerdo bilateral Rusia-UE, que exigiría la ratificación de los 27 estados miembro (incluyendo los que se oponen por sistema a cualquier acuerdo con la Federación), como si se plantea como una sustitución del Tratado de 1994, a lo que de entrada se oponen muchos estados europeos. Sin embargo, la iniciativa es importante para superar el punto muerto actual, provocado porque en la práctica las obligaciones del TCE sólo afectan a las antiguas repúblicas soviéticas, mientras los miembros de la UE se pueden escudar en la legislación comunitaria para no cumplirlas.

En resumen, las posiciones en este campo parecen estancadas. Lo que sí parece claro es que sería en interés de Europa que su posible alianza estratégica con Rusia incluyera un «Tratado de la Carta de la Energía +», de carácter bilateral, y que abarcase todo el proceso desde la producción al consumo, pasando por el tránsito, con mecanismos de conciliación que satisfagan a las partes, y las debidas garantías jurídicas que den permanencia y fiabilidad a los contratos, con independencia de su plazo de vigencia.

Un enfoque multipolar del Tratado, con la entrada de países productores de otras áreas geográficas, sería en el fondo perjudicial para Europa, ya que la actual Foro de Países Exportadores de Gas podría devenir en la anunciada «OPEP del gas», lo que supondría un cerco estratégico real del suministro de gas a la Unión (20).

LA COOPERACIÓN FORMAL UE-RUSIA

Aunque los mecanismos formales de cooperación con los que se ha ido dotando a la relación UE-Rusia son un ejemplo de triunfo del propio

(20) El «Foro de Países Productores de Gas» tomó carta formal de naturaleza en la reunión de Moscú de diciembre de 2008, está formado por, entre otros países, Rusia, Irán, Venezuela, Bolivia, Libia y Argelia, y de momento ha renunciado a regular los precios del gas y a la coordinación de las extracciones, pero sí que alcanzará acuerdos en el campo de las inversiones.

proceso sobre el contenido práctico, es necesario su estudio para conocer de que modo podrían ser optimizados, tanto más cuando ya ha entrado en vigor el Tratado de Lisboa y la UE negocia un nuevo acuerdo global con la Federación, que sustituya al caducado en 2007.

El Acuerdo de Partenariado y Cooperación UE-Rusia de 1997

Durante la década de los noventa, la UE intentó aplicar a Rusia la misma orientación estratégica que a los países de la Europa Central: acelerar mediante la presión exterior el cambio sistémico y su conversión en una economía de mercado. Para ello diseñó un Acuerdo de Partenariado y Cooperación (APC), firmado en 1997. El APC, con una duración de diez años, preveía una liberalización de los mercados y la armonización de normas sobre la base del acervo comunitario, el diálogo político, la cooperación técnica y la coordinación paulatina en materia de policía y justicia.

Si este mecanismo no tuvo más éxito se debió básicamente a la crisis financiera rusa de 1998, que acabó de desarticular las relaciones de mercado que habían surgido desde 1991, y a la propia ineficacia de la Administración Yeltsin. Pero la crisis de 1998, al devaluar el rublo, permitió una nueva reorganización casi desde cero del mercado interior y una aceleración definitiva del saqueo de los recursos y la conformación de una oligarquía económica, a la que habría de enfrentarse Vladimir Putin al asumir la presidencia.

La idea clave es que el APC no tiene el carácter de un auténtico acuerdo estratégico entre la UE y Rusia. En todo caso, durante los noventa surgieron otra serie de iniciativas que sí adoptaban ese enfoque: en el Consejo Europeo de Madrid de 1995 (coincidiendo con la aprobación de la «Nueva Agenda Transatlántica» con los EEUU) se aprobó el documento «Estrategia de la UE para las futuras relaciones UE-Rusia», que declaraba entre sus objetivos el consolidar la paz, estabilidad y seguridad para evitar nuevas líneas divisorias en Europa, pero sin establecer los canales prácticos a través de los cuales Rusia podría colaborar para afrontar los nuevos retos para la seguridad.

Con la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997 la UE se dotó de una nueva herramienta política en el ámbito de la PESC, la posibilidad de adoptar «estrategias comunes» para determinados países o regiones. Precisamente la primera de esas estrategias fue la «Estrategia Común

de la UE sobre Rusia», aprobada en el Consejo de Colonia de junio de 1999. En ella se establecen cuatro áreas de actuación, dos de las cuales están relacionadas con el proyecto de seguridad y defensa de la Unión (estabilidad y seguridad, y retos comunes en el continente europeo).

En el documento se enumeran importantes principios: que la cooperación UE-Rusia promociona no tan sólo la seguridad regional, sino también la seguridad global mundial, que se podrían adoptar «iniciativas conjuntas de política exterior» para la participación de Rusia en misiones de la UEO (brazo armado de la Unión en esa época), y que era necesaria una colaboración más estrecha en la definición de una nueva arquitectura de seguridad en Europa en el marco de la OSCE. Sin embargo, y en un curioso proceso paralelo, la OTAN comenzó su expansión hacia el este con la incorporación de Polonia, Hungría y República Checa en 1999, y la consolidó con la gran ampliación de 2004, obviando el posible papel de la OSCE y perpetuando las líneas divisorias que se trataban de evitar.

Los cuatro «Espacios Comunes» de 2003 y sus hojas de ruta

En la Cumbre UE-Rusia celebrada en San Petersburgo en mayo de 2003 se acordó el reforzamiento de las relaciones bilaterales creando cuatro «Espacios Comunes» en el marco del APC de 1997, con base en los valores comunes e intereses compartidos. Estos espacios son el Económico, el de Libertad Seguridad y Justicia, el de Seguridad Exterior, y el de Investigación y Educación.

Dos años más tarde, en la Cumbre de Moscú de mayo de 2005, se acordó el desarrollo de los instrumentos que sirviesen para llevar al campo práctico los espacios comunes. Nacieron entonces las denominadas «Hojas de Ruta», que establecen objetivos concretos y especifican las acciones requeridas para alcanzarlos. Dado el ámbito de este trabajo nos centraremos en el espacio de Seguridad Exterior y su hoja de ruta.

Tras explicitar la responsabilidad que comparten la UE y Rusia en el mantenimiento de la seguridad y estabilidad, tanto a nivel de Europa como fuera de sus fronteras, se establecieron las siguientes áreas prioritarias para mejorar la cooperación bilateral:

- Fortalecimiento del diálogo y la cooperación en la escena internacional.
- Lucha contra el terrorismo.

- No-proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento, fortaleciendo los regímenes de control de las exportaciones y el desarme.
- Cooperación en gestión de crisis.
- Cooperación en el campo de la protección civil.

Estas áreas se plasman en el trabajo conjunto para fortalecer los papeles de la ONU, la OSCE y el Consejo de Europa (es muy significativa la no mención a la OTAN, a la que pertenecen 21 de los 27 países de la UE) en la construcción de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, así como en el interés de la UE en la implicación (por otra parte imprescindible) de Rusia en la resolución de los «conflictos congelados» de nuestro continente (Transdniéster, Abjaza, Osetia del Sur, Nagorno-Karabaj) y en la promoción de la democracia en la Bielorrusia de Alexander Lukashenko.

Por lo que respecta a la lucha contra el terrorismo internacional, se destaca la importancia de que la ONU sea finalmente capaz de aprobar una Convención General contra el Terrorismo Internacional, mientras que en el campo de la no-proliferación se busca la adherencia universal a todos los instrumentos relevantes (como el Grupo de Australia contra armamento biológico y químico, o el Régimen de Control de Tecnología de Misiles, MTCR), así como en la mejora de su efectividad.

Entrando en el detalle de la hoja de ruta para el espacio común de la Seguridad Externa (21), y aparte de los objetivos generales ya citados, destacan las siguientes medidas en el área de gestión de crisis, que es precisamente la de mayor aplicación práctica en el campo de la PESC/PCSD:

- Promoción de los contactos entre militares y civiles implicados en las estructuras de gestión de crisis de la UE y la Federación Rusa.
- Establecer un marco legal y financiero permanente para facilitar la cooperación en operaciones de gestión de crisis.
- Aprobar un acuerdo de protección de la información.
- Intercambio de experiencias en áreas específicas, como la logística de operaciones, cooperación de fuerzas navales en navegación e hidrografía, y cooperación del Centro de Satélites de la UE con Rusia.

(21) El documento completo de 2005 sobre las hojas de ruta está disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf, y en él las medidas referidas al espacio común de Seguridad Exterior ocupa diez páginas (de la 34 a la 43).

- Considerar las posibilidades de cooperación en transporte aéreo estratégico.
- Cooperación en el campo del adiestramiento, con observación y participación de representantes de la otra parte tanto en ejercicios como en cursos.
- Fortalecimiento de la red académica UE-Rusia de investigación en temas de gestión de crisis, con intercambio de expertos entre el ISS de la UE y sus equivalentes rusos, para desarrollar estudios conjuntos.

Aunque lo más difícil en estos casos es, por supuesto, el paso de la mera enunciación de principios teóricos de cooperación a la materialización práctica de los mismos (lo que en el caso de Rusia se agrava por las siempre existentes reticencias previas), no cabe duda de que la hoja de ruta de este espacio común está bien trazada, y los objetivos sectoriales fijados deben servir de guía en la futura cooperación de Rusia con la PESC/PCSD, una vez entrado en vigor el Tratado de Lisboa.

Colaboración práctica de Rusia en la PESC/PESD

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el nivel de cooperación rusa en aspectos concretos de la PESC/PESD ha estado muy por debajo de su potencial. En el Consejo de Helsinki de 1999 se aprobó que Rusia podría ser invitada a participar en misiones lideradas por la UE, y en el Consejo de Niza de 2000 se le ofreció un mecanismo de consultas con el Comité Político y de Seguridad para la fase de rutina de gestión de crisis, mecanismo que podría ampliarse con la presencia de representantes rusos en el «Comité de Contribuyentes» del Estado Mayor de la UE, en el caso de que efectivos rusos participasen en la operación.

En cuestiones de «hard security», es evidente que las FFAA de la Federación disponen de capacidades clave para la actuación de la UE, tanto en el marco de la Fuerza de Reacción Rápida Europea como en el de los Grupos de Combate, y entre ellas destacan el transporte aéreo estratégico, los satélites de comunicación y de posicionamiento (con el GLONASS como alternativa al GPS americano), y una considerable experiencia en el despliegue y mantenimiento en zona de operaciones de contingentes militares, como los presentes en los Balcanes hasta 2003.

En el área de la «soft security», la situación es bien distinta, ya que Rusia se percibe como fuente de la mayor parte de las amenazas (crimen

organizado, todo tipo de tráficos ilícitos, lavado de dinero), por lo que la tendencia es a endurecer los controles fronterizos y a limitar la concesión de visas para el libre movimiento de las personas. Esto genera un importante problema a Rusia, sobre todo por la situación del enclave de Kaliningrado, aislado entre Lituania y Polonia.

Para posibles colaboraciones futuras, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con sus nuevas herramientas en el campo de la Política Común de Seguridad y Defensa, puede venir a facilitar la cooperación en operaciones concretas o en el desarrollo de capacidades. Se podría explorar, por ejemplo, la posibilidad de que las Cooperaciones Reforzadas o Cooperaciones Estructuradas Permanentes que se diseñen, al no englobar a todos los estados-miembro, permita que aquellos que sí participen formalicen acuerdos de colaboración con la Federación. El papel de la Agencia Europea de Defensa será importante en este campo, en especial en el ámbito de la interoperabilidad y del desarrollo de capacidades.

LA INFLUENCIA EN EL ESTE DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

La Política Europea de Vecindad (PEV) fue desarrollada en el contexto de la gran ampliación de la UE de 2004, con el objetivo de evitar la aparición de líneas divisorias entre la Unión y sus nuevos vecinos, y de consolidar la estabilidad, la seguridad y el bienestar de todos. De esta manera, también se abordan los objetivos estratégicos establecidos en la Estrategia Europea de Seguridad.

La PEV fue esbozada en una Comunicación de la Comisión sobre «Una Europa más amplia» en marzo de 2003, a la que siguió un Documento Estratégico más elaborado sobre la «Política Europea de Vecindad» publicado en mayo de 2004. Este documento expone el modo en que la UE propone trabajar más estrechamente con los países con frontera terrestre o marítima con la UE, ampliado posteriormente a los países con fronteras con los países candidatos como Turquía (lo que sirvió para incluir a las naciones del Cáucaso Sur), e incluye por tanto el norte de África, Oriente Medio y el Este de Europa, zona en la que nos centraremos.

En su Comunicado de diciembre de 2007 la Comisión expuso los objetivos y áreas que requieren esfuerzos adicionales por parte de la UE para hacer avanzar la PEV en 2008 y los años siguientes:

- Mayor compromiso para fomentar la integración económica y mejorar el acceso al mercado.
- Progresos más ambiciosos en la gestión de la migración: facilitar las estancias legítimas de corta duración; facilitar la obtención de visados para determinadas categorías de visitantes.
- Mayor apoyo de la UE para las reformas sectoriales que realizan los países asociados en ámbitos clave (entre otros, la energía y el cambio climático).
- Más contactos entre los ciudadanos y más intercambios en el ámbito educativo.
- Mayor compromiso para abordar los conflictos enquistados en los países vecinos, haciendo uso de todo el abanico de instrumentos a disposición de la UE.
- Mayor cooperación política y regional.

Como vemos, y aunque todos los puntos pueden entrar en el concepto más amplio de «seguridad humana», son los dos últimos los que afectan de lleno a la PCSD.

Características y efectos prácticos de la PEV en los países de la CEI. La nueva «Asociación Oriental»

El elemento central de la PEV son los «Planes de Acción» bilaterales acordados entre la UE y cada uno de los países socios. Estos planes establecen una agenda de reformas políticas y económicas, con prioridades a corto y medio plazo. Hasta la fecha, se han aprobado y puesto en marcha en la zona los siguientes: en 2005, con Moldavia y Ucrania, y en 2006, con Armenia, Azerbaiyán y Georgia, mientras que aún no se ha activado con Bielorrusia.

El Informe de la Comisión para el Parlamento Europeo y el Consejo de implementación de la PEV en 2008 (22) hace mención explícita a las dificultades causadas por la guerra de Georgia de agosto y a la segunda guerra del gas con Ucrania que comenzó en diciembre, ambas en ese mismo año, lo que pone en evidencia (sin nombrarla) la trascendencia de la relación UE-Rusia para avanzar en esta Política Común.

En el campo de la PESC/PESD se hacen menciones concretas a Ucrania y Armenia (que se alinean manifiestamente con las declaracio-

(22) Disponible en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/com09_188_en.pdf.

nes comunes y participan activamente en los asuntos relacionados), y a Azerbaiyán (con pequeños pasos adelante en la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj, manteniendo la UE su apoyo al marco negociador del «Grupo de Minsk» de la OSCE). Sin embargo, éste último es un buen ejemplo de que los riesgos para la seguridad continental no se pueden abordar por medio de la PEV, dado el mencionado carácter bilateral de la misma, de modo que la UE sólo puede tratar la cuestión por separado con Armenia y Azerbaiyán.

Por ello, la UE ha lanzado en 2009 (en la Cumbre de Praga) una nueva iniciativa, la llamada «Asociación Oriental» (23), que incluye a Azerbaiyán, Armenia, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, como desarrollo y complemento de las actuales relaciones bilaterales, y para seguir fomentando la estabilidad y la confianza multilateral. En el ámbito de la PESC, se afirma que los conflictos existentes impiden las actividades de cooperación, por lo que se destaca la necesidad de que se resuelvan lo antes posible sobre la base de los principios y normas del Derecho internacional y de las decisiones y documentos adoptados en este nuevo marco.

Los proyectos de colaboración se abordan en cuatro plataformas temáticas, de las que sólo una, la dedicada a la seguridad energética (24), tiene un vínculo con la PCSD. Este enfoque es un tanto limitado, ya que se podría haber contemplado una plataforma de seguridad más general, que englobando los temas de la energía abordara igualmente la coordinación de la PESC con estas naciones en las áreas de interés común, y su virtual aportación de capacidades a la PCSD.

Además, no parece tener mucho sentido que las plataformas temáticas de la Asociación Oriental no coincidan con los espacios comunes de la cooperación UE-Rusia, ni tampoco que los programas de cooperación con el «vecindario común» (de acuerdo con la propia definición de la Unión) no se coordinen en el marco de la Asociación Estratégica entre ambas entidades, lo que ayudaría a eliminar las reticencias y malentendidos. De hecho, Rusia ha manifestado, a través de su embajador en la UE (25), no

(23) Declaración Conjunta de la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental, de 7 de mayo de 2009, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/es/er/107630.pdf.

(24) Las otras tres están dedicadas a la buena gobernanza, la integración económica y los contactos entre las personas.

(25) Declaraciones de Vladimir Chishov recogidas por Deutsche Welle-World el 25 de mayo de 2009, artículo «Cumbre UE-Rusia: ¿borrón y cuenta nueva?» disponible en <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4270227,00.html>.

estar en lo fundamental en contra de ese esfuerzo, siempre que no contribuya a crear nuevas divisiones o tensiones artificiales entre las naciones implicadas (por medio de una artificial disyuntiva: futuro prometedor junto a la UE vs retroceso en el tiempo y el espacio hacia Rusia).

Convergencias y divergencias de la UE y Rusia en el espacio post-soviético

Aunque a lo largo de este capítulo se han ido detallando los acuerdos y desacuerdos producidos entre la UE y Rusia desde el final de la Guerra Fría, es necesario destacar dos de los principales obstáculos para profundizar en la relación estratégica entre ambas: la falta de cohesión interna de la Unión, en especial tras la ampliación a 27 países, y la actuación del tercero «en discordia», los EEUU, a los que ciertamente poco les interesan los problemas que puedan generar a la UE sus intentos por aumentar su influencia en Eurasia.

Cuando se produjo la gran ampliación de la Unión en el año 2004, con los nuevos miembros de la Europa del Este entraron también sus problemas de todo tipo con la Federación Rusa, y que incluyen resentimientos históricos, la percepción de Rusia como una amenaza real a su integridad territorial y su soberanía, e incluso las importantes minorías rusas que habitan en esos países. Esto afecta a la República Checa (menos), Polonia y Lituania (mucho más), y especialmente a Letonia y Estonia. Las consecuencias son muy graves; por ejemplo, el simple veto polaco al comienzo de las negociaciones para renovar el APC en 2006 paralizó las conversaciones durante dos años.

Por lo que respecta a los EEUU, algunas cuestiones ya citadas como la pretendida instalación del escudo antimisiles en Polonia y la República Checa, la continua expansión de la OTAN hacia el este, y la creciente influencia y presión estadounidense en la «nueva Europa» (formada por los antiguos miembros del Pacto de Varsovia), son ejemplos de actuaciones que no hacen sino perjudicar los intereses de la UE, al constituir abiertas provocaciones a Rusia. El cambio de rumbo de la nueva Administración Obama está sirviendo para reducir las tensiones en este ámbito.

Frente a estas cuestiones, la Unión debe imponer disciplina interna, con objeto de alcanzar posiciones comunes y hablar con una sola voz, y rigor externo para llevarlas a práctica y defender unos intereses propios

que no siempre coinciden con los norteamericanos. Es muy comprensible y respetable que los nuevos socios sean reticentes ante Rusia, pero la historia no es excusa para utilizar los derechos asociados a la pertenencia a la Unión como una herramienta de revancha, tanto más si pensamos que el acervo comunitario se ha basado en la reconciliación de enconados enemigos, como Francia y Alemania, y si comprobamos las buenas relaciones de Rusia y Alemania a pesar de las atrocidades cometidas por los nazis contra los pueblos eslavos en la II Guerra Mundial.

Por otra parte, y en el lado positivo de la balanza, cabe reseñar que el conflicto del Cáucaso de 2008 demostró que Rusia está incomparablemente más abierta a la mediación y colaboración de la UE que de cualquier otro estado u organización internacional, al ser percibida como un actor más objetivo y con una legitimidad mayor para la resolución de los conflictos en Europa. Por ello dio respuesta en pocos días a las propuestas del presidente de turno de la Unión, Nicolás Sarkozy, y aceptó una internalización del conflicto (con la misión EUMM Georgia) que había rechazado durante 15 años. El propio Putin ha declarado oficialmente que una eventual incorporación de Ucrania a la UE no sería problemática para Rusia, por contraste con su candidatura a la OTAN, que es un anatemata para Moscú.

LA OSCE Y EL NUEVO MODELO DE ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) está en la actualidad infravalorada, dada su peculiaridad de ser la única de alcance pan-europeo en la que tanto los EEUU como la Federación Rusa son miembros, al igual que todas las naciones de la UE y otros estados europeos, caucásicos y centroasiáticos.

Es útil recordar que en los debates que condujeron al establecimiento de la entonces CSCE (Conferencia en lugar de Organización) en 1975, la URSS puso gran énfasis en la inviolabilidad de las fronteras y en la integridad territorial, mientras que Occidente focalizó las negociaciones en los derechos humanos. El resultado fue que el «Acta Final de Helsinki» contempló tres «cestas» de seguridad: la político-militar, la económico-ecológica y la humanitaria, anticipando conceptos como el «*Comprehensive Approach to Security*» que diversas organizaciones de seguridad y defensa están definiendo e implantando en la actualidad.

El papel de la OSCE para la Federación Rusa y la UE

Para Rusia la OSCE representa un foro primordial, al ser la única organización euroatlántica en la que dispone de un estatus igual al del resto de potencias del área. De hecho, al final de la Guerra Fría fue intención rusa el convertir a la Conferencia en el centro de la coordinación y del proceso de la decisión europeo en cuestiones de seguridad y defensa, lo que no logró dado que otras naciones, en especial las pertenecientes a la OTAN, prefirieron utilizar otros marcos para ello.

Las evoluciones paralelas de Rusia y de la OSCE en la última década han hecho aumentar la desconfianza y generado una evidente decepción de ese país hacia la Organización. Como ya se explicó, la Rusia de Yeltsin no podía ofrecer ninguna resistencia a los cambios producidos en esa década, y con el tiempo se conformó con lograr una integración informal en otros marcos de colaboración, en lugar de proseguir en el intento de lograr que la OSCE fuese la piedra angular de la arquitectura de seguridad euro-atlántica.

Sin embargo, las políticas de firmeza desarrolladas durante la presidencia de Vladimir Putin han tenido como consecuencia más importante, en lo que respecta a la OSCE y a su evolución, el surgimiento de una creciente crítica al intento occidental de que la Organización se centre exclusivamente en su dimensión humanitaria, y en la elaboración de múltiples propuestas para retomar el espíritu de «seguridad cooperativa» con el que se creó la CSCE en 1975.

Respecto a la UE, no cabe duda del papel que le corresponderá jugar en la evolución futura de la OSCE, en especial como puente ante la radicalización de posturas entre los EEUU y Rusia. Por supuesto, la ratificación definitiva del Tratado de Lisboa, con su potenciación de la Política de Exteriores y Seguridad Común, es un factor clave para que la UE gane relevancia en la futura definición de una nueva arquitectura de seguridad europea.

Como se establece en la citada ESS de 2003, una de las prioridades de la UE es promover la estabilidad de su «vecindario», y el espíritu originario de seguridad cooperativa de la OSCE puede representar una herramienta especialmente útil para ese fin, mucho más que la actuación de una OTAN que es, por definición, excluyente para una parte del continente.

La OSCE sigue siendo pues importante para la UE por varias razones: codifica muchos de los principios fundamentales en que están en la base del acervo comunitario (democracia, imperio de la ley, derechos

humanos), proporciona una plataforma única (debido a su número de miembros) para discusiones pan-europeas sobre la seguridad regional, y puede ofrecerle una gran experiencia en áreas de interés para la Unión, sean los Balcanes, el Cáucaso sur, o el Asia central.

La dimensión político-militar: gestión de crisis, plataforma de seguridad cooperativa, políticas de desarme (Tratado FACE)

De acuerdo con la definición de la dimensión político-militar de la OSCE, ésta se aplica con exclusividad a las relaciones interestatales y primariamente a las cuestiones militares, por lo que incluye cuestiones como el desarme, el establecimiento de medidas de confianza mutua, y el dialogo sobre seguridad. Desde principios de los años noventa se han sumado a estas cuestiones la prevención de conflictos, la gestión de crisis, y la rehabilitación post-conflicto. Más recientemente, el término se ha intentado aplicar en los esfuerzos contra amenazas transnacionales, como el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de armas.

En este ámbito, es importante destacar como hito histórico de la OSCE la Cumbre de Estambul de 1999 (26), en la que se aprobó la importante «Carta de Seguridad Europea», que incluye una relación de los desafíos comunes teniendo en cuenta los nuevos riesgos y amenazas para la seguridad mundial, se establece a la OSCE como el marco de referencia con sus tres dimensiones de actuación, agrupadas en las nuevas Misiones de Campo, y se formula la idea de crear una «Plataforma sobre Seguridad Cooperativa», con objeto de reforzar la coordinación con las demás organizaciones e instituciones regionales relacionadas con la seguridad.

En lo que respecta a los esfuerzos para limitar el armamento convencional en Europa, y aunque el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (FACE ó CFE) de 1990 y su actualización de 1999 no fueron negociados por la totalidad de los miembros de la OSCE, sí que tienen múltiples vínculos con su dimensión político-militar, en especial en lo referido a la adopción de las «Medidas de Construcción de Seguridad y Con-

(26) En esta Cumbre participaron, además de los entonces 55 estados miembros de la OSCE, representantes de la UE, de los socios mediterráneos (Argelia, Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez), de los socios para la cooperación (Japón y Corea del Sur), de la ONU, y de diversas iniciativas regionales y subregionales, lo que da una idea del potencial de la Organización para abordar los retos globales para la seguridad mundial.

fianza» (CSBM). De hecho, las objeciones expresadas por 26 naciones a la ratificación del CFE modificado, y en especial la negativa rotunda de los EEUU, es uno de los puntos clave de confrontación con Rusia (27).

Por lo que respecta a las medidas de confianza mutua, el último hito significativo fue la aprobación del llamado «Documento de Viena» (28), que animaba a adoptar CSBM de carácter bilateral, multilateral o regional, de modo que se pudieran complementar las medidas del ámbito de toda la OSCE con medidas adicionales (política o legalmente vinculantes) adaptadas a las necesidades regionales específicas. Todo ello siempre que se respetasen los principios básicos de la OSCE y que no fueran en detrimento de la seguridad de terceras partes, lo que casa con el fundamental concepto de «indivisibilidad de la seguridad».

En lo referente al papel de la OSCE en la resolución de conflictos, en sus tres fases de prevención, gestión de crisis, y rehabilitación posterior, la Organización puede representar el marco más adecuado en el que abordar la resolución de los llamados «conflictos latentes» producto del fin de la Guerra Fría, y que han dado lugar a los «estados de facto» (29), zonas que gozan de una virtual independencia pero no tienen reconocimiento internacional, y que potencialmente pueden derivar en enfrentamientos abiertos entre estados de de la OSCE, como el de agosto de 2008 entre Rusia y Georgia.

La dimensión humanitaria: el problema de las minorías, las Misiones de campo

La progresiva institucionalización de la OSCE durante los noventa tuvo una especial incidencia en la dimensión humanitaria. La creación del

(27) Rusia considera que la no-ratificación del CFE adaptado no tiene justificación, dado que la Federación ha cumplido sin excepción con todos los compromisos adquiridos con la firma del CFE el 1990. Sin embargo, los EEUU afirman que uno de los principios del CFE es que los estados soberanos pueden decidir bajo que condiciones albergan fuerzas militares extranjeras en sus territorios, lo que Rusia no respeta en los casos de Moldavia y Georgia.

(28) Documento aprobado en la citada Cumbre de Estambul de 1999, y disponible al completo en la dirección http://www.osce.org/documents/fsc/1999/11/4265_en.pdf.

(29) Los más significativos y ya citados, Nagorno-Karabaj (desgajada de Azerbaiyán con apoyo de Armenia), Abjaza y Osetia del Sur (desgajadas de Georgia con apoyo de Rusia), Transnistria (desgajada de Moldavia con apoyo de Rusia), y Kosovo (desgajada de Serbia, aunque en este último caso el reconocimiento internacional a la secesión es mucho mayor).

Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (HCNM) fue bastante exitosa, y su campo de actuación y utilidad, lejos de extinguirse, continúan siendo trascendentes en la actualidad. Por ejemplo, tras el cierre en 2002 de las misiones en las repúblicas bálticas, la existencia de importantes minorías rusas sigue planteando problemas (30), y las ampliaciones de la UE han generado fricciones con los países fronterizos por la limitación de movimientos asociada a una política de visados restrictiva.

Mucho más problemática es la actuación de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR, significativamente con sede en Varsovia). Una de sus actividades principales, la monitorización de las elecciones, es muy polémica por lo que supone de deslegitimación de los regímenes políticos cuando las elecciones no se catalogan como libres y justas, lo que se ha percibido como un deliberado catalizador de cambios al servicio de los intereses de Occidente. Esto se ve favorecido por la falta de mecanismos formales por los que las naciones supervisadas puedan impugnar los informes de los observadores electorales.

La radicalización de posturas es especialmente dura en este ámbito, con los Estados Unidos apoyando abiertamente la actuación de la ODIHR, definiendo su actuación en la monitorización de las elecciones como modélica a nivel mundial, y con Rusia afirmando que la autonomía de la Oficina ha derivado en una completa ausencia de control, algo inaceptable para las naciones. En especial, se critica la capacidad de la ODIHR de decidir el nivel de atención que se debe prestar a cada elección, basándose más en criterios políticos que técnicos (31).

Por lo que respecta a las Misiones de Campo, con el tiempo se han identificado como una interferencia de la OSCE en los asuntos internos de las naciones que las acogen, dando lugar a un creciente resentimiento que debe ser reorientado con la modificación de la naturaleza de las mismas. Además, y aunque el ámbito geográfico inicial de las Misiones incluía los países bálticos, estos fueron excluidos en 2002 bajo una inten-

(30) Las minorías étnicamente rusas alcanzan nada menos que el 30,3% en Estonia y el 33,6% en Letonia. En total, unos 20 millones de rusos quedaron fuera de la frontera de la Federación tras la desaparición de la Unión Soviética.

(31) Se suele citar, como mayor ejemplo, el hecho de que la repetición de la segunda vuelta de las presidenciales ucranianas el 26 de diciembre de 2004 fue supervisada por miles de observadores, mientras que las legislativas uzbekas, celebradas el mismo día y de gran trascendencia para ese país dada la estructura de su sistema político, sólo atrajo la atención de algunas docenas de monitores.

sa presión política previa a su entrada en la UE y la OTAN, contribuyendo a presentar la acción de la Organización como limitada geográficamente a los países resultantes de las desintegraciones de la URSS y de Yugoslavia, a pesar de no ser los únicos estados que afrontan problemas de seguridad y déficit democráticos. Así, las Misiones han pasado a ser consideradas como un estigma que señala la inestabilidad de la nación receptora, con los perjuicios evidentes que eso provoca.

Borrador propuesta rusa de un nuevo «Tratado de Seguridad Euro atlántico»

Actualmente, y como ya fue citado, el modelo propuesto por Rusia para la nueva arquitectura de seguridad europea se basa en la necesidad de potenciar la prevención de conflictos, de suprimir definitivamente la política de bloques heredada de la Guerra Fría, de evitar las connotaciones ideológicas en los debates sobre seguridad, de inclusión de todas las naciones en el sistema, y de que Rusia participe en condiciones de igualdad con las restantes potencias (32). Como vemos, la puesta en práctica de este modelo demandaría el fortalecimiento de la OSCE como marco en el que debatir y definir la nueva arquitectura de seguridad, y la reconversión radical de la OTAN, considerada el mayor vestigio de la Guerra Fría y de la política de bloques.

La propuesta se ha materializado en un primer borrador, hecho público por el Kremlin el pasado 29 de noviembre de 2009 (33). El prologo del Tratado (que se pretende sea legalmente vinculante) menciona como guías de las relaciones de seguridad en Europa la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki de la CSCE de 1975, la Declaración de Manila sobre Resolución Pacífica de las Disputas Internacionales de 1982, y la ya mencionada Carta de la Seguridad Europea de 1999.

Por lo que respecta al articulado, destacan los principios básicos de una seguridad indivisible e igual para todos los países (art. 1), que las decisiones que las naciones adopten en el marco de las alianzas, coali-

(32) Como declaró el presidente ruso Dimitri Medvedev, en su discurso ante el Consejo de Relaciones Exteriores en Washington DC en noviembre de 2008, «...hoy Rusia no es parte de ninguna alianza político-militar, pero estamos interesados en que nuestra voz se escuche en Europa. Quisiéramos tener una plataforma en la que discutir una variedad de asuntos». Esa plataforma podría (y en mi opinión debería) ser la propia OSCE.

(33) Disponible en <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml>.

ciones u organizaciones a las que pertenezcan no afecten significativamente la seguridad de otros firmantes del Tratado (art. 2), que en caso de ataque armado a una de las partes firmantes el resto de las partes deben considerarlo un ataque contra si mismas, proporcionando la necesaria asistencia (incluyendo la militar, art. 7), y que la nación agredida puede convocar una Conferencia Extraordinaria de las Partes para decidir las posibles medidas colectivas (art. 8).

Por último, se dice en el artículo 10 que la firma del Tratado estaría abierta no tan sólo a todos los estados del espacio euro-atlántico y euroasiático (de Vancouver a Vladivostok), sino también a las diversas organizaciones multinacionales (se citan la UE, OSCE, CSTO, OSCE y CEI), reconociendo así su importante papel en el nuevo escenario estratégico post-westfaliano, en el que el peso de las naciones-estado soberanas como actores únicos del escenario internacional ha ido reduciéndose progresivamente, con la aparición de fenómenos como el de los «estados fallidos».

Este primer borrador de Tratado viene a concretar la propuesta de Medvedev, anunciada por primera vez el 5 de junio de 2008 en Berlín, y tiene el doble mérito de desafiar el actual status-quo (que casos como los de Kosovo y Abjaza/Osetia del Sur prueban inadecuado) y de estar abierto a comentarios y diálogo con el resto de las naciones. Como afirma Dimitri Trenin, la propuesta de Tratado no es perfecta, pero la iniciativa rusa no debe ser ignorada (34). Lamentablemente, esa ha sido la reacción inicial del Secretario General de la OTAN, Sr. Rasmussen, que tras la reunión del Consejo OTAN-Rusia del pasado 4 de diciembre declaró que no ve la necesidad de un nuevo Tratado, y que las organizaciones existentes garantizan suficientemente la seguridad del área euro-atlántica.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Cuando se aborda la compleja relación de Rusia con la Unión Europea, algunos autores destacan como principal cambio que *«ahora sus líderes no ansían una integración en Occidente, como en los noventa, sino el regreso a la grandeza peculiar de Rusia (35)»*. Este análisis es

(34) TRENIN, Dimitri, From a «Treaty to Replace All Treaties» to addressing Europe's Core Security Issues, Carnegie Endowment for International Peace, December 2009.

(35) KAGAN, Robert, El Retorno de la Historia y el Fin de los Sueños, Alfred A. Knopf 2008, pg. 38.

erróneo, ya que la Federación es demasiado grande y compleja para integrarse en las instituciones europeas como un miembro más. Eso se intentó durante los dos periodos presidenciales de Yeltsin, pero probó ser inviable y es una posibilidad descartada casi por completo, tanto por Rusia como por la UE.

A esa etapa siguió la del primer periodo presidencial de Putin, cuando Rusia aspiró a cooperar con Occidente, en el caso de la UE mediante el establecimiento de un acuerdo estratégico global, y a extender su influencia en su entorno más inmediato con la implementación de medidas de confianza mutua, a la vez que se sentaban las bases para una recuperación interna que sacase al país del pozo de los noventa.

La evolución posterior de las relaciones internacionales ha generado una tercera etapa, en la que Rusia se define como una gran potencia independiente, con intereses de alcance global, adoptando una postura de fuerza en sus relaciones exteriores. Esta nueva fase es perjudicial para la seguridad de Europa en su conjunto, para los propios intereses rusos (36), y dificulta su cooperación práctica con la UE, por lo que el primer objetivo debería ser el lograr retorno de la Federación a sus posturas del periodo 2000-2004.

Para ello, y de todas las cuestiones abordadas a lo largo de este capítulo, podemos extraer las siguientes ideas fuerza o conclusiones sobre Rusia, sus relaciones con la Unión Europea, las políticas en el vecindario común, y su posible colaboración en el ámbito de la PCSD:

- Rusia ha sido, es y será parte de Europa, y siempre ha jugado un papel importante en su seguridad.
- Las sucesivas invasiones procedentes de Occidente han moldeado a lo largo de los siglos la percepción rusa de las amenazas.
- La visión rusa de su política exterior está basada en la búsqueda de una asociación estratégica con los otros dos grandes actores del espacio euro atlántico, los EEUU y la UE.
- Rusia promociona la redefinición de la arquitectura global de seguridad europea, ya que considera la actual un vestigio de la Guerra

(36) Entre otras cosas, y no está de más recordarlo, porque con independencia de la visión grandiosa de las autoridades rusas, la Federación aporta tan sólo un 2% del PIB mundial, continúa sumida en una importante crisis demográfica, tiene una productividad del 25 % de la norteamericana, no ha sido capaz de aprovechar los años de bonanza económica para diversificar sus exportaciones más allá de las materias primas, y tiene pendiente la modernización de sus infraestructuras desde el final de la URSS.

Fría, inadecuada para responder a los nuevos retos para la seguridad en un mundo globalizado.

- Es interés común de la UE y Rusia la lucha contra las nuevas amenazas contra la seguridad internacional, identificadas en sus estrategias, y coincidentes casi por completo.
- La relación cuasi simbiótica entre la UE y Rusia en el campo de la energía hacen de esta cuestión una de las claves de la relación bilateral.
- El Acuerdo de Partenariado y Cooperación UE-Rusia de 1997 no es una herramienta adecuada, al excluir importantes cuestiones como las relacionadas con la seguridad exterior.
- Los «Espacios Comunes» de 2003 y sus «Hojas de Ruta» de 2005, marco hasta la fecha para la limitada colaboración de Rusia en la PESC de la Unión, deben ser la base de la negociación de una nueva Asociación Estratégica.
- El vecindario común es un «área de especial interés» para la Federación Rusa, y representa una zona vital para la UE, como potenciales futuros miembros y por sus problemas de seguridad (inestabilidad, conflictos «congelados», tráfico ilícito de todo tipo).
- La «Política Europea de Vecindad», relación bilateral con todos los países fronterizos de la UE, es insuficiente para el Este, y su complemento, la «Asociación Oriental», ha nacido lastrada por falta de coordinación con Rusia y por no incluir temas de seguridad.
- La actualmente infravalorada OSCE es un marco adecuado para discutir la propuesta rusa de una nueva arquitectura de seguridad europea.
- Las tres dimensiones de la OSCE, los principios del Acta Final de Helsinki de 1975, la Carta de Seguridad Europea de 1999, y el concepto de «Plataforma de Seguridad Cooperativa» son de plena aplicación en el actual entorno estratégico.

De todas estas conclusiones, y siempre condicionado al pleno desarrollo de la PCSD y de sus nuevas herramientas incluidas en el Tratado de Lisboa, se pueden enumerar las siguientes propuestas concretas, desde las más globales en el nivel político de las relaciones exteriores hasta las del ámbito más limitado de la cooperación en la PCSD de la UE:

- Adoptar una postura única de la UE para las relaciones con Rusia, basada en el realismo político, el pragmatismo, y la promoción del multilateralismo eficaz preconizado en la Estrategia Europea de Seguridad, dejando claro a los países más reticentes que la UE no es una herramienta para resolver agravios del pasado.

- Dar prioridad a las negociaciones en curso para la renovación del APC de 1997, planteando un auténtico acuerdo estratégico global que abarque los cuatro espacios comunes de 2003, y que ponga en práctica las hojas de ruta que los desarrollan.
- Negociar bilateralmente con Rusia un «Tratado de la Carta de la Energía +», dado que una solución de compromiso entre ambas partes siempre será más favorable que una carrera paralela de diversificación de suministradores y gaseoductos, lo que implica ponerse en manos de países mucho más inestables políticamente.
- Coordinar con Rusia el desarrollo de la «Asociación Oriental», por cuanto implica al vecindario común. Hacer coincidir las «plataformas temáticas» de la Asociación con los «espacios comunes» con Rusia. Plantear la Asociación como paso previo a la eventual incorporación a la UE, posibilidad no rechazada por la Rusia.
- Establecer programas de trabajo específicos para articular la cooperación de Rusia con la UE/PESC/PCSD, en base a la hoja de ruta del espacio común de la seguridad exterior.
- Desarrollar los mecanismos formales de cooperación y participación de Rusia en las estructuras permanentes de la PCSD, para facilitar su eventual participación en operaciones de interés común.
- Como parte de la revisión del Objetivo Principal 2010 de desarrollo de capacidades militares, identificar las carencias en las mismas que pueden ser cubiertas por las FAS rusas, y programar su empleo en operaciones de gestión de crisis, previa definición de un marco legal y financiero razonable.
- Abrir a Rusia la colaboración en las Cooperaciones Reforzadas y en las Cooperaciones Estructuradas Permanentes que se establezcan, en especial en los «grupos de pioneros» que desarrollen capacidades concretas, con el apoyo de la Agencia Europea de Defensa, aumentando la interoperabilidad.
- Revitalizar la OSCE como marco de debate de la propuesta rusa sobre una nueva arquitectura de seguridad europea, por agrupar a los tres actores clave del área euroatlántica, además de a otros muchos países de la región.
- Devolver a la OSCE su concepto original de seguridad cooperativa, aprovechando sus capacidades de «enfoque global» en gestión de crisis, y negociar en ella la resolución de los «conflictos congelados» del continente.
- Modificar la dimensión humanitaria de la OSCE, orientando las misiones de campo a objetivos concretos, cuantificables y limitados

temporalmente, y ajustar los procedimientos de trabajo de la ODIHR, para apoyar los procesos electorales con normativa y «know-how» en lugar de, en ocasiones, deslegitimar los resultados a posteriori.

- Promover la ratificación definitiva del Tratado FACE modificado, como base de la confianza mutua y por representar la vuelta al espíritu del «Documento de Viena» de 1999.

Para finalizar, recordemos que en el ya mencionado discurso de junio de 2008 en Berlín, el presidente ruso Medvedev expuso un nuevo concepto, que vendría a sustituir al (en sus palabras) obsoleto de «atlantismo», y que definió como la «civilización común euro atlántica», según el cual Rusia y los Estados Unidos son las dos alas de la civilización europea. Dejando aparte el idealismo del concepto, es fácil comprender su trascendencia, ya que las citadas «alas» se expandieron, con las colonizaciones de Siberia y del Oeste norteamericano, hasta alcanzar una frontera común en el otro extremo del mundo, asomándose sobre un Océano Pacífico hacia el que inexorablemente se ha ido desplazando el centro geopolítico del mundo tras el fin de la Guerra Fría.

Por ello, y tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, está en las manos de una Europa unida el asumir su papel de actor global, su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y el apuntalar su liderazgo en el espacio euro atlántico, para aunar esfuerzos con los EEUU y Rusia en la promoción de estabilidad en los llamados por Zbigniew Brzezinski «Balcanes globales» (37) surgidos en el cambio de siglo. De lo contrario, Europa seguirá siendo lo que sus críticos definen como un «gigante económico, enano político, y gusano militar», llamada a jugar un papel irrelevante en el nuevo contexto mundial, e incapaz de ofrecer un valor añadido a sus aliados estratégicos naturales.

BIBLIOGRAFÍA

FISCHER, Sabine. *The EU and Russia: a contested partnership*, Chaillot Paper num. 109, Partnership for effective multilateralism, Ch. 8, EU Institute for Security Studies, May 2008.

(37) «Los nuevos Balcanes globales -el arco crítico comprendido entre el golfo Pérsico y Shenyang- serán tanto menos explosivos cuantos más recursos de las regiones de mayor éxito del mundo sean aprovechados para dar una respuesta común a la amenaza a la seguridad planteada por la agotación de esa vasta región». BRZEZINSKI, Zbigniew, «El dilema de los EEUU», Ediciones Paidós, 2005, pg. 252.

DE LA CÁMARA, Manuel. *European Security and EU-Russian Relations*, Real Instituto Elcano, ARI 76/2009, mayo de 2009.

TRENIN, Dimitri. *Russia's Spheres of Interest, not Influence*, Centre for Strategic and International Studies, «The Washington Quarterly», October 2009.

KOBRINSKAYA, Irina. *Russia and the European Union: a keystone relationship*, Documentos CIDOB Europa 6, noviembre de 2009.

ROBERTS, John. *Russia and the CIS: Energy relations in the wake of the Russia-Ukraine gas crisis*, EU Institute for Security Studies, ISS Opinion, Feb 2009.

BELYI, Andrey V. *La Posición rusa con respecto al Tratado de la Carta de la Energía*, Real Instituto Elcano. ARI n.º 98/2009, 25 de septiembre de 2009.

TRENIN, Dimitri. *Russia and the European Union: redefining strategic partnership*, Chaillot Paper num. 109, Partnership for effective multilateralism, Ch. 9, EU Institute for Security Studies, May 2008.

DUNAY, Paul. *The OSCE in crisis*, Chaillot Paper num. 88, EU Institute for Security Studies, April 2006.

FUENTES MONZONIS-VILLALONGA, Jorge, *Una OSCE para el Siglo XXI*, Real Instituto Elcano, ARI 123/2005, 6 de octubre de 2005.

VARIOS AUTORES, *Russia, the OSCE and European Security*, The EU-Russia Centre Review, Issue XII, 2009.

MORALES HERNÁNDEZ, Javier. *Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas*, Fundación Alternativas-OPEX, Documento de Trabajo 39/2009.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES

ENRIQUE MORA BENAVENTE

ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

La Estrategia Europea de Seguridad (EES) publicada a finales del año 2003 constituyó un hito en el desarrollo y consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PEDS). La exposición, en un documento de gran calidad, de las posibles amenazas a la seguridad de la Unión, de los medios para contrarrestarlas y de las políticas a desarrollar, facilitó considerablemente el pensamiento estratégico y la asignación de medios humanos y materiales a las diferentes políticas.

Pero el nuestro es un mundo en constante y rápida mutación. Y la reflexión estratégica debe responder a esos cambios. Junto a ello, la Unión ha cambiado tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. La nueva organización institucional tiene un impacto particular en todo lo relacionado con la acción exterior.

Se impone por ello una actualización de la EES que vaya mucho más allá de un simple ejercicio de revisión de su puesta en práctica como se hizo a finales del año 2008.

La Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad debería lanzar un proceso de reflexión conducente a la actualización de la EES. La organización de seminarios y la reflexión en el seno del COPS serían los métodos de trabajo más adecuados para este ejercicio. La AR podría presentar la nueva Estrategia coincidiendo con la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior para simbolizar la renovación simultánea de pensamiento y acción de la UE.

REDACCIÓN DE UN LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA

El pensamiento estratégico debe encontrar una pronta expresión en materia de seguridad con la redacción de un Libro Blanco de la Defensa. Este Libro debe hacer un estudio pormenorizado de las necesidades en esta materia y una proyección del desarrollo de las capacidades, civiles y militares, necesarias.

Resultado de la redacción de este Libro será la elaboración de un nuevo Objetivo Principal de Fuerza en el horizonte del año 2020. Dicho Objetivo deberá incluir principios de actuación, intervención y despliegue aceptados por todos los Estados Miembros.

DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA POLÍTICA CLARA PARA CADA OPERACIÓN

La actualización de la EES facilitará que toda operación de la PESD se inscriba en el marco de una estrategia política clara. Sin embargo, aún en ausencia de una EES, la UE sólo debería lanzar una operación PESD una vez definida una estrategia política debatida y adoptada en las instancias correspondientes. Esta estrategia debe precisar al menos los siguientes extremos:

- a) Naturaleza del problema o conflicto.
- b) Intereses de la Unión en juego.
- c) Objetivos políticos perseguidos con la intervención.
- d) Parámetros de la solución política buscada.
- e) Evaluación de los recursos disponibles a la luz de los objetivos perseguidos.

Estos elementos deben formar parte del Concepto de Gestión de Crisis y transmitirse adecuadamente a las partes y a la opinión pública europea mediante la correspondiente estrategia de comunicación.

RACIONALIZACIÓN DE ESTRUCTURAS

El proyecto por el cual las estructuras de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) serán incluidas en el futuro Servicio Europeo de acción Exterior puede afectar de manera decisiva su capacidad opera-

tiva. Se recomienda por ello una evaluación cuidadosa de esa decisión. No hay parangón en el mundo de un servicio diplomático que incluya en su seno los instrumentos de gestión de conflictos.

Más allá de esta recomendación de carácter general consideramos necesarios algunos ajustes en el seno de las estructuras de gestión de crisis de la Unión. Así, y aunque la reciente creación y puesta en marcha de la Dirección para planificación y gestión de crisis (CMPD) con categoría de dirección general adjunta ha supuesto un paso adelante positivo, se hace necesario introducir una mayor uniformidad en el grado y dependencia de los diferentes departamentos implicados.

La Capacidad para Planificación y Gestión de Crisis Civiles (CPCC) debe ver elevado su rango al de DG para equiparar las dos vertientes militar y civil. Todas estas estructuras deben situarse bajo la autoridad directa del Alto representante.

COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS EN LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Estados Unidos

La relación transatlántica sigue siendo la más importante y densa de las que tiene la Unión Europea. La coincidencia en valores e ideas, el flujo de personas a uno y otro lado del Atlántico, la cuantía de los intercambios económicos hace de la relación con los Estados Unidos algo único para la Unión Europea.

Por ello, la relación en el campo de la seguridad no puede seguir confinada al marco de la OTAN. La Unión Europea y los Estados Unidos deben desarrollar una relación bilateral, de cooperación, en la PCSD. Las sinergias serían evidentes y permitirían, a ambos actores, mejorar su eficacia en algunas operaciones concretas.

Para ello, la Alta Representante debe recibir del Consejo Europeo un mandato para negociar con los Estados Unidos un marco de participación conjunta en operaciones de la PCSD. Este marco debe ser necesariamente diferente del aplicado con carácter general a terceros Estados y debe traducir la entidad del socio norteamericano y las posibilidades de desarrollo de la PCSD.

Rusia

Rusia es, simultáneamente, el mayor vecino de la UE y un socio estratégico de primera magnitud. Con independencia de los inevitables problemas y las habituales diferencias en cualquier relación de vecindad, la UE debe desarrollar una relación privilegiada con Rusia en el marco de la PCSD.

Para ello, se recomienda:

- a) Dar la necesaria prioridad a las negociaciones para la renovación del APC persiguiendo un acuerdo estratégico global que abarque los cuatro espacios comunes y ponga en práctica las hojas de ruta que los desarrollan.
- b) Establecer programas de trabajo específicos para articular la cooperación de Rusia con la PCSD, en base a la hoja de ruta del espacio común de la seguridad exterior.
- c) Identificar las complementariedades en materia de capacidades y definición de un marco legal y financiero razonable para su posible utilización.

Turquía

Turquía, como candidato a la UE, no puede ser tratado como un tercer Estado más. La Unión tiene mucho que ganar en desarrollar una relación más plena con Turquía en el marco de la PCSD. Deben por tanto explorarse vías para una cooperación más estrecha con Turquía en materia de gestión de crisis. Este proceso debe mantenerse separado de los avatares de las negociaciones de adhesión.

CREACIÓN DE UN CUARTEL GENERAL PERMANENTE

La dependencia de Cuarteles Generales externos supone un serio lastre para el pleno desarrollo de la vertiente militar de la PCSD. La creación y dotación del Centro de Operaciones supuso un avance positivo en la dirección correcta. Sin embargo, su reducido tamaño y las limitaciones impuestas en su funcionamiento por diversas decisiones del COPS hacen que carezca del mínimo indispensable para el planeamiento y dirección de operaciones militares de cierta envergadura. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ofrece la oportunidad de revisar esta situación. Debería por ello encargarse al Estado Mayor de la Unión Europea el estudio de las diversas posibilidades de creación de un Cuartel General de la UE.

CAPACIDADES CIVILES

La carencia de estas capacidades ha sido una constante desde el inicio de la PESD. Con algunas excepciones, la mayor parte de las operaciones han adolecido de falta de personal. Entendemos la dificultad que supone a los Estados Miembros renunciar temporalmente a magistrados, policías y otros tipos de servidores públicos altamente cualificados y que ocupan destinos y funciones en activo, difíciles de remplazar por períodos determinados. Sin embargo, sólo a través de estas contribuciones podrá la Unión desplegar operaciones que redundan en beneficio de los Estados miembros y los ciudadanos.

Se recomiendan dos tipos de actuaciones:

- a) Introducir en las legislaciones nacionales provisiones para que un funcionario civil de cualquier campo de actividad vea mejoradas sus expectativas profesionales tras servir por períodos de tiempo suficiente en misiones de la Unión
- b) Proceder en los cuerpos de policía a la creación de unidades dedicadas a la acción en el exterior y ponerlas a disposición de la PCSD.

PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS RECOMENDACIONES ADOPTADAS EN LA DECLARACIÓN SOBRE EL REFUERZO DE CAPACIDADES

Esta Declaración fue adoptada por el Consejo Europeo en diciembre del 2008. En particular pensamos que es factible y urgente proceder a:

- a) Mejorar la proyección de las fuerzas en las operaciones a través de la modernización de helicópteros y la formación de las tripulaciones mediante el programa de entrenamiento táctico conducido por la EDA.
- b) Creación de una unidad multinacional de aviones A-400-M.
- c) Incrementar la obtención de información y la elaboración de inteligencia de origen espacial, mediante el envío de imágenes de los satélites Helios 2 y Cosmos Skymed al centro de Satélites de la UE en Torrejón (España) y la preparación de una nueva generación de satélites de observación (Programa Musis).
- d) Aumentar la protección de las fuerzas y su eficacia en las operaciones, mediante el lanzamiento por la EDA de un programa de retirada de minas marítimas que reemplace en 2018 los actuales sistemas, y con la puesta en marcha de un proyecto de avión no tripulado de identificación, reconocimiento y vigilancia.

COMPOSICION DEL GRUPO DE TRABAJO

Coordinador: **D. ENRIQUE MORA BENAVENTE**

Diplomático.

Ministerio de Asuntos Exteriores.

Vocal y Secretario: **D. FRANCISCO JOSÉ RUIZ GONZÁLEZ**

Capitán de Corbeta del Cuerpo General de la Armada.

Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Jefe de la Unidad de Investigación.

Vocales:

D. FÉLIX ARTEAGA MARTÍN

Investigador Principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano.

Profesor de Seguridad Europea en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

DOÑA MARIOLA URREA CORRES

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Rioja.

D. LEONARDO SÁNCHEZ PELÁEZ

Comandante de la Guardia Civil.

Consejero del Comité Civil de Gestión de Crisis de la UE.

D. JOSÉ ENRIQUE DE AYALA MARÍN

General de Brigada (R) del Ejército de Tierra

Colaborador de «Política Exterior»

Asesor de Fundación Alternativas.

D. JORDI MARSAL MUNTALA

Adjunto Civil al Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

Presidente de la Asociación Atlántica.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
<i>Capítulo I</i>	
LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA	29
Introducción	31
El papel de la UE como actor de Seguridad Global	36
Las Misiones y los Instrumentos de la PESD	40
El Esfuerzo Militar: Presupuestos, Industria y Eficacia	45
El complejo proceso de adopción de decisiones: actores, organigrama y sociograma	48
La experiencia práctica de la PESD: misiones y resultados	57
El legado de la PESD	60
<i>Capítulo II</i>	
LOS NUEVOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA	69
Introducción: algunas claves para aproximarnos a la Política Común de Seguridad y Defensa	71

	<u>Página</u>
Acercamiento al marco institucional y a los nuevos instrumentos decisorios de la PCSD	74
– El marco institucional de la PCSD: reflejo de su marcado carácter intergubernamental	74
– La abstención constructiva como método de adopción de decisiones en la PCSD: un instrumento fallido	77
– La cooperación más intensa en el marco de las misiones Petersberg: la viabilidad de los núcleos duros	80
El Impulso de la seguridad y defensa a través de fórmulas de integración diferenciada: un interrogante pendiente de confirmar	82
– La cláusula de cooperación reforzada de la PESC prevista en los Tratados: una posibilidad jurídica con escasa viabilidad práctica	82
– La fórmula de la cooperación estructurada permanente: una versión de la integración diferenciada mejorada pensada para la PCSD	87
Hacia una concepción integral y unitaria de la seguridad y defensa: entre la realidad jurídica y la dificultad política	90
– La cláusula de asistencia mutua: un instrumento jurídico para un voluntarioso deseo político	90
– La cláusula de solidaridad: una nueva herramienta de la acción exterior que amplía la dimensión de la defensa	93
A modo de reflexión final	97
 <i>Capítulo III</i>	
LAS CAPACIDADES CIVILES	101
Introducción	103
La necesidad de capacidades civiles	105
El desarrollo de las capacidades civiles	106
El plan de acción para los aspectos civiles de la PESC	109
Objetivo principal de capacidades civiles 2008	110
– Los equipos de respuesta civil (CRT)	114
Objetivo principal de capacidades civiles 2010	115
Estructuras de gestión de crisis	119

	<u>Página</u>
Principales desafíos	122
– La cooperación internacional	123
– El despliegue rápido de medios	124
– La definición de mecanismos nacionales para la gestión de crisis	125
– La cualificación y la selección de personal	127
Conclusiones y propuestas para el futuro de las capacidades civiles	129
 <i>Capítulo IV</i>	
LAS CAPACIDADES MILITARES	137
Introducción	139
Diez años de la PESD. El camino recorrido	140
– El objetivo principal de Helsinki 2003. Catálogos de necesidades y compromisos de capacidades. El Catálogo de Fuerzas	140
– El Plan de Acción Europeo de Capacidades y el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades	141
– El Mando y Control de las operaciones europeas. Los acuerdos Berlín plus	142
– La Estrategia Europea de Seguridad y el Objetivo Principal 2010. Los Battlegroups	144
La Agencia Europea de Defensa	146
– La estructura y las tareas de la EDA	146
– La Visión a Largo Plazo y el Plan de Desarrollo de Capacidades	148
– Las nuevas directrices políticas y su influencia en el desarrollo de las capacidades militares	149
Las capacidades militares en el Tratado de Lisboa	151
– La Cooperación Estructurada Permanente y su influencia en las capacidades militares	152
– Los grupos pioneros y los grupos de proyecto	154
Las Unidades Multinacionales Europeas	155
– Unidades multinacionales actualmente existentes	156
– La creación de nuevas unidades multinacionales	158
– Integración y estructuración de las unidades multinacionales	159
Mirando al Futuro	160
– El Libro Blanco de la defensa europea. Hacia un Objetivo de Fuerza 2020	161

	<u>Página</u>
– La doctrina y procedimientos comunes y la formación europea de profesionales	163
– La dirección política y las capacidades autónomas de mando y control	164
– La estructura europea de fuerzas y el catálogo europeo de fuerzas	165
– La financiación de las misiones de la PCSD	167
– La promoción de la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE)	168
– La interoperabilidad de los equipos y la coordinación de los apoyos logísticos	169
Anexo 1. Relación de las Naciones que forman los Battlegroups a disposición de la UE	170
Anexo 2. Relación de las principales Unidades Multinacionales Europeas	171
 <i>Capítulo V</i>	
LAS RELACIONES TRASATLÁNTICAS	173
Los Fundamentos de las Relaciones Transatlánticas	175
Visiones de Seguridad y Defensa en la UE y la OTAN	178
La Voluntad de Actor Global de la UE	181
La Política de Seguridad y Defensa de Europa en la UE y la OTAN	186
Hacia un Nuevo Marco de Relaciones UE-EEUU	191
¿Una Asociación Estratégica entre la UE y la OTAN?	196
Reflexiones finales	201
 <i>Capítulo VI</i>	
LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-RUSIA, LA «ASOCIACIÓN ORIENTAL», EL FUTURO DE LA OSCE, Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD)	205
Introducción	207

	<u>Página</u>
La Identidad Europea de Rusia a lo largo de la Historia	209
– Rusia como frontera oriental de la civilización europea	209
– Interacción de Rusia con las naciones de su occidente	210
La evolución Geopolítica de Rusia tras el fin de la Guerra Fría	213
– Yeltsin y el declive de la Federación. Intentos de <i>integración en Occidente</i>	214
– Putin y el resurgir de Rusia. Intentos de <i>colaboración con Occidente</i>	215
– Rusia como potencia aislada en un mundo multipolar. La «esfera de interés» rusa	216
La actual visión Rusa de su Política Exterior y de Seguridad	219
– Nuevo «Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa» de 2008	220
– «Estrategia Nacional de Seguridad de la Federación Rusa hasta 2020»	221
Principales intereses comunes Rusia-UE	222
– Percepción de los riesgos y amenazas para la seguridad internacional	222
– Geopolítica del gas en Europa. El papel clave de Rusia	223
– Las posturas de la UE y Rusia ante el Tratado de la Carta de la Energía	226
La cooperación formal UE-Rusia	228
– El Acuerdo de Partenariado y Cooperación UE-Rusia de 1997 ...	229
– Los cuatro «Espacios Comunes» de 2003 y sus hojas de ruta	230
– Colaboración práctica de Rusia en la PESC/PESD	232
La influencia en el este de la Política Europea de vecindad	233
– Características y efectos prácticos de la PEV en los países de la CEI. La nueva «Asociación Oriental»	234
– Convergencias y divergencias de la UE y Rusia en el espacio post-soviético	236
La OSCE y el nuevo modelo de Arquitectura de Seguridad Europea	237
– El papel de la OSCE para la Federación Rusa y la UE	238
– La dimensión político-militar: gestión de crisis, plataforma de seguridad cooperativa, políticas de desarme (Tratado FACE)	239
– La dimensión humanitaria: el problema de las minorías, las Misiones de Campo	240

	<u>Página</u>
– Borrador propuesta rusa de un nuevo «Tratado de Seguridad Euro atlántico»	242
Conclusiones y propuestas	243
RECOMENDACIONES	249
Actualización de la Estrategia Europea de Seguridad	251
Redacción de un Libro Blanco de la Defensa	252
Definición de una Estrategia Política clara para cada operación	252
Racionalización de estructuras	252
Cooperación con terceros estados en la Política Común de Seguridad y Defensa	253
– Estados Unidos	253
– Rusia	254
– Turquía	254
Creación de un Cuartel General permanente	254
Capacidades civiles	255
Puesta en práctica de las recomendaciones adoptadas en la declaración sobre el refuerzo de capacidades	255
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	257

CUADERNOS DE ESTRATEGIA

Nº	TÍTULO
*01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica.
*02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.
*03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
*04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.
*05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988).
*06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.
*07	Los transportes en la raya de Portugal.
*08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
*09	Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
*10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I).
*11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
*12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II).
*13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional.
*14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española.
*15	Identidad y solidaridad nacional.
*16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
*17	Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial.
*18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90.
*19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
*20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
*21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

Nº

TÍTULO

- *22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
- *23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
- *24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
- *25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
- *26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
- *27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- *28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
- *29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- *30 La configuración de Europa en el umbral del siglo xxi.
- *31 Estudio de “inteligencia operacional”.
- *32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- *33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
- *34 La energía y el medio ambiente.
- *35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
- *36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- *37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- *38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
- *39 Las fronteras del Mundo Hispánico.
- *40 Los transportes y la barrera pirenaica.
- *41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

Nº

TÍTULO

- *42 Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
- *43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
- *44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
- *45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
- *46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
- *47 Factores de riesgo en el área mediterránea.
- *48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
- *49 Factores de la estructura de seguridad europea.
- *50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
- *51 Los transportes combinados.
- *52 Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
- *53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
- *54 Evolución y cambio del este europeo.
- *55 Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
- *56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
- *58 La sociedad y la Defensa Civil.
- *59 Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
- *60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
- *62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.

- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
- *64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
- *65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
- *66 Los estudios estratégicos en España.
- *67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
- *68 Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
- *69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
- *70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
- *71 Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
- *72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
- *73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
- *74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
- *75 Gasto militar e industrialización.
- *76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
- *77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
- *78 La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
- *79 El derecho de intervención en los conflictos.
- *80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
- *81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
- *82 Los cascos azules en el conflicto de la ex Yugoslavia.
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo xxi.
- *84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.

Nº

TÍTULO

- *85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes.
- *88 El mar en la defensa económica de España.
- *89 Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
- *90 Participación española en las fuerzas multinacionales.
- *91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
- 92 Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
- *93 La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.
- *94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
- 96 Panorama estratégico 1997/98.
- 97 Las nuevas españas del 98.
- *98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
- 100 Panorama estratégico 1998/99.
- *100 1998/99 Strategic Panorama.
- 101 La seguridad europea y Rusia.
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
- *103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa.
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.

Nº

TÍTULO

- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- *107 Panorama estratégico 1999/2000
- *107 1999/2000 Strategic Panorama.
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa.
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso.
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español.
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos.
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001.
- *112-B Strategic Panorama 2000/2001.
- 113 Diálogo Mediterráneo. Percepción española.
- *113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole.
- 114 Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica.
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia.
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002.
- *117-B 2001/2002 Strategic Panorama.
- 118 Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana.
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social.
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro.
- 121 La industria europea de defensa: Presente y futuro.
- 122 La energía en el espacio Euromediterráneo.
- *122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne.
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica.
- 124 Nihilismo y terrorismo.
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico.

Nº

TÍTULO

- *125-B The mediterranean in the new strategic environment.
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones.
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional.
- 128 Comentarios de estrategia y política militar.
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades.
- *130 El papel de la inteligencia ante los retos de la Seguridad y Defensa Internacional.
- 131 Crisis locales y Seguridad Internacional: El caso Haitiano.
- 132 Turquía a las puertas de Europa.
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional.
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas.
- *135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis.
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos.
- 137 Iran, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en las estabilidad del Mediterráneo.
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno.
- 139 Security sector reform: the connection between security, development and good governance.
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima.
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional.
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas.
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad.