



DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL IEEE 17/2010

“EL LARGO CAMINO HACIA UN EJÉRCITO EUROPEO: NUEVAS HERRAMIENTAS DEL TRATADO DE LISBOA”

(FRANCISCO J. RUIZ GONZÁLEZ. DICIEMBRE 2010)

1. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para encuadrar el proceso de nacimiento y desarrollo de las organizaciones de seguridad euro atlánticas, hay que hacer referencia a la Carta de Naciones Unidas (NNUU), firmada en junio de 1945 en San Francisco, y más concretamente a su Capítulo VIII, titulado “Acuerdos Regionales”, en el que se recoge que:

- *Art. 52.1: Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales... siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las NNUU.*

Con este respaldo legal, y ante la evidente amenaza representada por el antiguo aliado soviético y el temor a un futuro rearme de la derrotada Alemania, Francia y el Reino Unido suscribieron en 1947 el llamado “Tratado de Alianza y Asistencia Mutua” o “Tratado de Dunquerque”, al que se incorporaron los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo (Benelux) por medio del “Tratado de Bruselas” en 1948, dando lugar a la Unión Occidental (UO).

Este Tratado incluía una cláusula de asistencia mutua en caso de ataque a una de las partes (1). No obstante, la Europa destruida de la postguerra no estaba en condiciones de garantizar su propia seguridad, por lo que se buscó inmediatamente el apoyo de los Estados Unidos. Las negociaciones condujeron a la firma del “Tratado de Washington” en 1949 y al nacimiento de la OTAN, integrada por doce países (los cinco países de la UO, los EEUU y Canadá, y otros cinco países europeos: Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal).

¹Artículo IV del Tratado de Bruselas: “Si una de las Partes fuera objeto de un ataque armado en Europa, las otras Partes firmantes proporcionarían a la Parte atacada, de acuerdo con las provisiones del Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, **toda la ayuda y asistencia, militar y de todo tipo, a su disposición**”.

Aunque este nuevo Tratado también incluía una cláusula de asistencia mutua, su redacción era más ambigua que la del Art. IV del “Tratado de Bruselas”, para adaptarse a las limitaciones impuestas por el Congreso norteamericano (2).

El siguiente hito significativo se produjo con la firma del “Tratado de París” en 1951 que creó la “Comunidad Europea del Carbón y del Acero” (CECA), orientada a superar el antagonismo franco-alemán, en el marco de la cual los franceses plantearon la creación de una defensa propia (paralela a la OTAN), con un ejército europeo común, dirigida por un ministro europeo de Defensa, y dotada de un presupuesto específico.

Esta “Comunidad Europea de Defensa” fracasó, al ser rechazada en 1954 por el propio Parlamento francés, pero tuvo como epílogo las reuniones de 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, las potencias derrotadas de la II Guerra Mundial, creándose la Unión Europea Occidental (UEO). En 1955 Alemania es admitida en la OTAN.

De este modo, cuando en 1957 se firma el “Tratado de Roma” que dio lugar al nacimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE), suscrito por Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux, Europa carecía de una política exterior propia, de un sistema defensivo autónomo, e incluso de una industria de defensa común, excluida del Tratado.

Por lo tanto, durante toda la Guerra Fría fue la OTAN, liderada por los EEUU, la organización que monopolizó el mantenimiento de la seguridad en Europa Occidental. Ese monopolio se mantuvo sin dificultades, ante la amenaza masiva y monolítica representada por la URSS y sus satélites agrupados en el Pacto de Varsovia, y ello a pesar de diversos episodios críticos para el vínculo trasatlántico (3).

Esta situación continuó tras el fin de la Guerra Fría, ante el limitado desarrollo del “segundo pilar” del Tratado de la UE de Maastricht de 1992 (el referido a la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC), y la relativa irrelevancia en la época de la ya mencionada UEO, organización independiente de la UE en estado de “hibernación” desde 1955, pero que se había revitalizado relativamente con la “Declaración de

2. Artículo V del Tratado de Washington: *“Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia...en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las NNUU, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando...las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte”*. Obsérvese que el tipo de medidas quedan al libre albedrío de las naciones, y pueden abarcar desde un telegrama de pésame hasta la movilización de todos los recursos disponibles.

3. Entre los que destacan: la crisis producida por la intervención franco-británica en Suez en 1956, llevada a cabo sin consultar a la OTAN y condenada en las NNUU por iniciativa de los EEUU; la salida de Francia de la estructura militar de la OTAN, ordenada por Charles de Gaulle en 1966; y el bombardeo norteamericano a Libia en 1986, dirigido por el Mando Supremo de la OTAN en Europa (General Bernard Rogers) sin consulta a los socios europeos.

Documento de análisis del IEEEE

CC. Francisco J. Ruiz González

Nº 17/2010

Roma” de 1984 y la “Plataforma de la Haya” de 1987 (4). Esto propició a su vez la asunción de nuevas competencias por la OTAN, que unió a su función original de defensa colectiva las de diálogo político y cooperación, con la promulgación del Concepto Estratégico de 1991 en la Cumbre de Roma.

Sin embargo, y a partir de la cumbre franco-británica de Saint-Malo de 1998, en la que los dos países acordaron que la UE debía tener “*la capacidad de actuar con autonomía, apoyada por una fuerza militar creíble, los recursos para usarla y la disposición de hacerlo, para responder a crisis internacionales*”, y la posterior incorporación de esos acuerdos al ámbito de la Unión en el Consejo Europeo de Colonia de 1999 (en la que D. Javier Solana fue designado como primer Alto Representante PESC), se produjo el nacimiento y desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), marcada en su primer decenio por los siguientes hitos:

- Cumbre de Helsinki de la UE (diciembre de 1999), donde se definieron el “*Helsinki Headline Goal Catalogue (HHC)*”, objetivo de fuerza de la UE (5), y las estructuras permanentes (el PSC, Comité Político y de Seguridad, el EUMC, Comité Militar de la Unión, y el EUMS, Estado Mayor Militar).
- Cumbre de Santa María de Feira (junio de 2000), donde fueron creados los mecanismos civiles de gestión de crisis y la fuerza policial-militar de 5.000 miembros.
- Celebración en junio de 2001 de la primera reunión de coordinación en Bruselas de los Comités Militares de la OTAN y de la UE, creación en 2003 el “Grupo de Capacidades OTAN-UE”, y entrada en vigor el 17 de marzo de ese mismo año de los acuerdos “Berlín +”, que permiten apoyar operaciones dirigidas por la UE en las que no participa la OTAN en su conjunto.
- Fallida propuesta de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo en abril de 2003 para la creación de una “Célula de Planeamiento de la Defensa” autónoma en Tervuren (Bélgica), que proporcionaría primero a esas naciones y luego a toda la UE la capacidad de planear y conducir operaciones PESD sin medios de la OTAN.
- Aprobación en la Cumbre del Consejo Europeo de Bruselas en diciembre de 2003 de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), conocido como “Documento Solana”, seguida de la creación del concepto de los “Grupos de Combate” en febrero de 2004 (6) y la constitución de la Agencia Europea de Defensa (EDA) en julio de ese mismo año.

4.La “Declaración de Roma” pretendía trabajar en la definición de una Identidad Europea de la Seguridad y en la gradual armonización de las políticas de defensa de los miembros de la UEO, mientras que la “Plataforma de la Haya” afirmaba que la construcción de una Europa integrada permanecería incompleta en tanto no incluyera su seguridad y defensa, y a la vez que reafirmaba la indivisibilidad de la seguridad de la OTAN, expresaba la resolución de fortalecer el pilar europeo de la Alianza.

⁵La Unión Europea debe ser capaz de desplegar una fuerza auto-sostenida de 60.000 efectivos, en menos de 60 días, con los adecuados medios navales y aéreos, y sostener las operaciones al menos por un año.

⁶Cada “*Battle Group*” constaría de entre 1.600 y 2.200 efectivos, desplegados en 15 días en un entorno hostil, y capaz de sostener sus operaciones por 30 días, o hasta 120 con rotaciones.

Mención aparte merece la realización de un total de 24 misiones y operaciones de la UE desde 2003, de las cuales siete han tenido carácter militar, 16 civil, y una cívico-militar. Cabe destacar muy especialmente que de las siete operaciones militares sólo las dos primeras (“Concordia” y “Althea”) se han llevado a cabo con medios de la OTAN en el marco de los acuerdos “Berlín +”, mientras que las otras cinco se han dirigido desde Cuarteles Generales que los Estados Miembro ponen a disposición de la UE, o bien desde el “Centro de Operaciones” existente en la Secretaría General del Consejo.

2. EL TRATADO DE LISBOA: NUEVAS HERRAMIENTAS

El Tratado de Lisboa, que entró definitivamente en vigor el 1 de diciembre de 2009, incluye como objetivo el desarrollo de *“La política común de seguridad y defensa que incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad”*, objetivo ya recogido en el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea. La diferencia es que entonces se consideraba que el instrumento para llevarlo a cabo era la Unión Europea Occidental (UEO), y ahora será la propia Unión con sus capacidades civiles y militares la que la deberá desarrollar.

El Tratado también contiene una cláusula de asistencia mutua, que establece que *“si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia, con todos los medios a su alcance de conformidad el artículo 51 de la Carta de NNUU”*. Esta cláusula equivale al mencionado artículo IV del Tratado de Bruselas de la UEO, por lo que la continuidad de esta organización pierde toda su razón de ser y los países parte podrían ponerle fin.

Sin embargo, también se incluye una referencia explícita a la OTAN, destinada a contentar a los Estados-miembro más atlantistas, cuando se indica que *“La política de la Unión... respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco”*.

Para permitir que aquellos Estados que cumplan criterios más elevados en capacidades militares, y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia, puedan realizar las misiones más exigentes, se crea el mecanismo de la “Cooperación Estructurada Permanente” (CEP). La CEP permitirá materializar la voluntad política de los más comprometidos en seguridad y Defensa a la vez que permite superar todos los obstáculos, que hemos apuntado anteriormente. Organizaciones ya existentes como el EUROCUERPO, la EUROFOR, la EUROMARFOF, el Grupo Aéreo Europeo o la SIAF podrían ser el entorno ideal para organizar las primeras cooperaciones estructuradas permanentes. Esto consagrará la denominada Europa de varias velocidades, pero parece una buena forma de hacer progresar la PCSD.

El nuevo tratado también prevé que cuando la UE en su conjunto no puede alcanzar sus objetivos en un tiempo razonable, se puede instaurar una Cooperación Reforzada

con la finalidad de “*impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración*”. Este tipo de cooperación no está pensado expresamente para el desarrollo de la PESC, pero muy bien podría aplicarse para llevar a cabo sus objetivos, como forma de superar las diferencias políticas en materia de cesión de soberanía en asuntos de seguridad y defensa.

El reciente acuerdo franco-británico suscrito el 2 de noviembre de 2010, para la coordinación y puesta en común de determinadas capacidades militares, parece ser un ejemplo de lo que se puede hacer por esta vía, a pesar de que ha sido negociado y acordado por fuera del marco de la UE y de su Tratado de Lisboa. En este tratado, a parte de la colaboración en relación al armamento nuclear, se exploran posibilidades en el uso compartido de capacidades, equipos y servicios de apoyo que crean muchas expectativas y que obligaron al propio primer ministro británico David Cameron a especificar que el acuerdo no significa compartir soberanía ni crea un ejército europeo.

Este acuerdo franco-británico, enmarcado en una situación de crisis financiera que está obligando a políticas de recortes drásticos, debería favorecer una visión más solidaria y generosa en el proceso de integración que mejore la eficacia y eficiencia de las estructuras de defensa y que logre verdaderas sinergias. En este sentido se puede también entender la reciente reunión de ministros de defensa del Reino Unido, con los países nórdicos y bálticos, en la que se exploraron vías para mejorar las relaciones de Suecia y Finlandia con la OTAN, la forma de compartir capacidades en operaciones internacionales, la participación de los países bálticos en el “Grupo de Combate” nórdico, así como profundizar la cooperación en otros programas.

Como conclusión, se puede decir que El Tratado de Lisboa permitirá a la Unión un mayor protagonismo en la geopolítica internacional, reforzando el papel de actor global en un mundo multipolar. Esto dará a la UE una oportunidad para no quedar relegada en los escenarios geopolíticos, ante viejos actores como EEUU y la renovada Rusia, o ante el empuje de nuevos actores como China, India o Brasil. Por el contrario, el fracaso de la implementación del Tratado supondría el debilitamiento de la Unión como actor internacional y eso podría repercutir en su cohesión, en el ámbito político y económico. El avance hacia una auténtica Política Común de Seguridad y Defensa contribuiría, sin duda, al logro de ese objetivo.

3. EPÍLOGO: CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO SOBRE EL DESARROLLO DE CAPACIDADES MILITARES

En su reunión del 9 de diciembre de 2010, el Consejo de Asuntos Exteriores (en formato Defensa, esto es, con los Ministros de AAEE y de Defensa de cada Estado miembro) de la UE ha adoptado una conclusiones sobre el desarrollo de capacidades militares, en un entorno de crisis financiera y de reducción de presupuestos, que debe estar basado en los siguientes principios:

- **La cooperación como un multiplicador de fuerzas:** intercambio de información sobre la reducción de presupuestos de defensa y su impacto en los desarrollos

de capacidades en curso, la necesidad de compartir y de crear pools de capacidades (con el modelo del Mando Europeo de Transporte), y de la especialización de funciones, la potenciación de la EDA, y el respaldo a iniciativa como el ya citado acuerdo franco-británico, que puede contribuir a mejorar las capacidades europeas de defensa.

- **Las sinergias cívico-militares:** mediante una mayor colaboración entre la EDA y la Comisión Europea y el desarrollo y uso de capacidades duales.
- **La colaboración UE-OTAN en el desarrollo de capacidades:** de acuerdo con el principio de inclusividad y de autonomía en los respectivos procesos de la decisión, en áreas como la lucha contra los IED y el apoyo médico a las operaciones.

Finalmente, se destaca en las conclusiones del Consejo el potencial del Tratado de Lisboa para un mejor uso de los recursos disponibles, con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y la posibilidad de establecer Cooperaciones Estructuradas Permanentes.

*CC. Francisco J. Ruiz González
Analista Principal
Instituto Español de Estudios Estratégicos*