

16/2011

28 diciembre de 2011

Luis Caamaño Aramburu

RETOS Y FUTURO DE LA PCSD

RETOS Y FUTURO DE LA PCSD

Resumen:

La Unión Europea trata de vencer las dificultades que conlleva la toma conjunta de decisiones para establecer un marco político e institucional que clarifique su estrategia de seguridad y defensa. La PCSD, aun con sus limitaciones, significa un avance en esa dirección.

Abstract:

The European Union tries to overcome obstacles in order to construct a common space and a political and institutional framework for the European security and defence.

In this context, Common Security and Defence Policy represents a step forward.

Palabras clave:

Unión Europea, OTAN, PCSD

Keywords:

European Union, NATO, CSDP

INTRODUCCIÓN

En los primeros 50 años de su existencia, la Unión Europea no supo a dónde se dirigía, en lo que respecta a su seguridad y defensa. De ahí que no llegara, en todo ese tiempo, a ningún lugar.

Afortunadamente, no sucede lo mismo en la actualidad, lo que explica el éxito que se ha obtenido gracias al proceso de construcción de una estructura y una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en la Unión Europea. Comenzó a desarrollarse en 1999, y culminó diez años más tarde, con la firma del Tratado de Lisboa. Fue un proceso lento, ralentizado por numerosos obstáculos que halló en el camino. No obstante, cuando la Unión tomó una decisión firme, adquirió un rápido ritmo de desarrollo, poco habitual para los plazos de trabajo y el proceso de adopción de decisiones en el ámbito comunitario.¹ Porque, en contra de la opinión que sostienen muchos analistas, no ha habido retrocesos significativos en la reciente construcción de la PCSD. Aunque muchos consideren que nos encontramos en una etapa de estancamiento, preferimos imaginar que estamos inmersos en un período de reflexión y asimilación de los logros obtenidos, tras el indudable impulso que han supuesto los últimos doce años.

Lisboa y las novedades en la PCSD

El Tratado de Lisboa no ha aportado grandes novedades, respecto al Tratado de la Unión Europea de 2003. Y aún menos si se compara con el proyecto de Constitución, de 2004, que no llegó a entrar en vigor. Por tanto, Lisboa confirma los procedimientos y estructuras establecidos en la UE. Su verdadera importancia radica en el nivel normativo y jurídico que supone el estatus de política común otorgado a la PCSD. Aunque en otros documentos se han analizado con detalle las aportaciones a la PCSD, vamos a esbozar cuales han sido las principales novedades en este terreno.

¹ García Pérez, Rafael. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea* Madrid, UNED Ediciones, 2003.

En primer lugar, el TUE añade tres nuevas misiones a las previstas anteriormente: actuaciones conjuntas en materia de desarme, misiones de asistencia y asesoramiento en cuestiones militares y misiones de prevención de conflictos y estabilización. Se trata de darle carácter oficial a medidas que ya se venían aplicando. Podemos describir las nuevas misiones incorporadas en Lisboa como complementos de otras más amplias, que se desarrollan en el ámbito de la PCSD.

En términos conceptuales, Lisboa también nos trae novedades: una cláusula de asistencia mutua obligatoria, en caso de agresión a uno de los estados miembros en su territorio. Algunos han considerado que la inclusión de esa cláusula convierte automáticamente a la UE en una organización no solo de seguridad, sino también de defensa. Quizás sea así “*de iure*”, pero no “*de facto*”, puesto que el Tratado hace una referencia explícita a la OTAN², como garante de la defensa colectiva de los miembros pertenecientes a las dos organizaciones. Esta referencia tan explícita pone a la UE en una situación subsidiaria y de inferioridad respecto a la OTAN, en lo que concierne al ámbito de la defensa colectiva de sus miembros. Nos encontramos, sin embargo, ante una concesión necesaria hacia los países europeos más atlantistas; en especial, hacia algunos de los países de más reciente ingreso.

Sin esa cláusula, difícilmente habrían aceptado el texto que se elaboró en la capital portuguesa.

La cláusula de solidaridad tiene menor incidencia en la aplicación práctica de la PCSD. Incluida en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), establece que la Unión y sus estados miembros actuarán con espíritu de solidaridad si un estado miembro

² “...la política de la Unión... respetará las obligaciones derivadas del tratado del Atlántico Norte para determinados miembros que consideren que su defensa común se realiza dentro de la OTAN...” (Art. 42.2 TUE)”. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los estados que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta” Art. 42.7 TUE)

sufre un ataque terrorista o una catástrofe natural o humanitaria. Aunque se prevea el uso de medios militares, y se haga referencia a la asistencia del Comité Político y de Seguridad (COPS), y al apoyo de estructuras creadas en el marco de la PCSD, no forma parte de ésta. Tampoco está incluida en la parte del TUE relativa a la seguridad³. No obstante, esa referencia a medios y estructuras que se encuentra en la PCSD permitiría recurrir a esta herramienta en caso necesario.

Con todo, las novedades más relevantes del TUE se refieren a la mejora de las capacidades civiles y militares necesarias para cumplir las misiones y cometidos que el propio Tratado asigna a la PCSD. En concreto, el reconocimiento al más alto nivel de la Agencia Europea de Defensa (AED) y la creación del mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP).

La Agencia Europea de Defensa fue creada en 2004, pero sólo ahora ha sido incorporada a los Tratados. Tiene como finalidad principal mejorar el rendimiento de la defensa europea, promoviendo la coherencia y coordinación de los estados miembros en las materias de su competencia. Es evidente el gran trabajo que tiene por delante esta agencia, sobre todo en la mejora de la compatibilidad de procedimientos y materiales, imprescindible si se desea aumentar la eficiencia de las capacidades militares necesarias para el óptimo cumplimiento de las misiones previstas en la PCSD.

No obstante, la herramienta más novedosa y de mayor aplicación práctica que ha incorporado Lisboa es el mecanismo de la “Cooperación Estructurada Permanente (CEP) que ya se contemplaba en el fallido Tratado Constitucional. Se trata de un instrumento de integración diferenciado, concebido específicamente para el ámbito de las capacidades

³ Figura en el Art. 222 del TFUE

militares; debido a la dificultad práctica que acarrea aplicar, en este sector, el mecanismo de la cooperación reforzada ordinaria, de amplio uso en otras políticas comunes. La CEP permitirá, a los estados que cumplan criterios más elevados en capacidades militares, y que hayan suscrito mayores compromisos en la materia, realizar las misiones más exigentes. Se materializa de esta forma la voluntad política de los estados europeos más comprometidos con la seguridad y defensa de la Unión. Para participar en la CEP, se exige también pertenecer a la AED. En la actualidad, solo Dinamarca se ha excluido voluntariamente, lo que refuerza el carácter inclusivo y abierto de este mecanismo. Demuestra también que no fue pensado, en principio, para que unos estados avancen más que otros en materia de defensa y seguridad.

En cualquier caso, el mecanismo de la cooperación estructurada permanente contiene los elementos que permitirán a la Unión Europea desarrollar una PCSD más ambiciosa. Solo resta esperar que los estados apuesten por ello.

Las difíciles relaciones Unión Europea-OTAN

Independientemente de su contribución a la defensa de Europa en los últimos 60 años, es evidente que la OTAN, en cierto modo, ha obstaculizado la construcción de un sistema autónomo de seguridad y defensa europeo. Las declaraciones oficiales manifiestan un reconocimiento recíproco de la importancia que se conceden ambas organizaciones, y la intención de mantener una estrecha colaboración. No obstante, los documentos oficiales ocultan las obvias suspicacias institucionales.

Las relaciones entre la OTAN y la UE han desembocado en una situación donde la colaboración es casi inexistente. El Tratado de Lisboa no ha añadido nada nuevo en este aspecto. Desde la OTAN, el reciente Concepto Estratégico, aprobado también junto al delta

del Tajo en Noviembre de 2010, ha redundado en el declive de la colaboración y complementariedad a la que tanto se alude en esos dos documentos. No obstante, si tenemos en cuenta que las reticencias de la OTAN estaban relacionadas con ese proceso de construcción, no con la seguridad europea en sí misma, sería irresponsable no reconocer y valorar que la OTAN ha contribuido a la seguridad en el continente desde el final de la segunda guerra mundial. De hecho, es posible que el éxito de contribuir a la seguridad europea, misión original y principal de la Alianza, haya propiciado el mantenimiento en el TUE de su primacía como garante de la defensa colectiva del continente. Entre los nuevos miembros de la Unión, suscita mayor confianza la OTAN como garante de la defensa colectiva, debido a su particular experiencia histórica. La UE tiene, ante algunos de estos gobiernos, una imagen de proyecto ambicioso e ilusionante, pero de escasa aplicabilidad.

Como hemos dicho anteriormente, el Concepto Estratégico de la OTAN de 2010 ha dado la “puntilla” a la posibilidad de cooperación y complementariedad con la UE, al contemplar la necesidad de disponer por la OTAN de capacidades civiles propias⁴ disputando la primacía que, al menos teóricamente, se le suponía a la UE en este campo. No estamos ante el final de las relaciones de cooperación entre la OTAN y la UE, pero tal vez sí estemos ante la apertura de dos caminos paralelos, ante dos actores globales de seguridad; que, en el mejor de los casos, pueden llegar a coordinarse para que esos caminos no se crucen.

Los retos de la PCSD

La PCSD, junto a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), imprimen el carácter de organización de seguridad que corresponde a la vocación de actor global que tiene la UE. Sin embargo, es necesario que se corrijan algunas carencias y disfunciones, doctrinales e institucionales.

⁴ *“To be effective across the crisis management spectrum we will form an appropriate but modest civilian crisis management capability...”*

Carencias conceptuales

Hoy en día existen pocas dudas, sobre todo tras la aprobación del Tratado de Lisboa, de que la Unión Europea es una verdadera **organización internacional de seguridad**. No preferentemente militar o de seguridad, como recogía en su vieja categorización el profesor Díaz de Velasco⁵. En este sentido, ha transitado un camino similar al de Naciones Unidas. El papel de actor y proveedor de seguridad no era importante en sus orígenes. Y, sin embargo, en la actualidad ocupa, con el eufemismo de “mantenimiento de la paz”, un puesto principal entre sus cometidos y funciones. La OTAN, por el contrario, ha llevado un camino inverso⁶. Desde una organización puramente militar y de defensa en su origen, ha derivado hacia un modelo organizativo en el que se prioriza la seguridad y defensa. Quién sabe si no desembocará también en una organización de carácter general, o en una dedicada exclusivamente a la seguridad. Hay que reconocerle a la UE el “mérito” de haberse ahorrado los más de 50 años que OTAN y ONU han empleado para llegar al mismo punto. Con las disposiciones y normativas aprobadas en la última década; con los instrumentos, mecanismos, instituciones o procedimientos de los que ha ido revistiendo su marco institucional, no solo constituye una organización de seguridad, sino que está en condiciones, con los necesarios ajustes, de desempeñar el papel de actor de seguridad global que le corresponde.

Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto a su posición como **organización defensiva**. A pesar de las cláusulas de asistencia mutua o de solidaridad, que deberían garantizar la defensa colectiva de sus miembros, ésta se ha dejado de forma explícita en manos de la OTAN, al menos para los Estados presentes en las dos organizaciones. El resto de países europeos⁷ queda en una suerte de “limbo” que, si bien no resulta peligroso, no

⁵ Díaz de Velasco, Manuel: Las Organizaciones internacionales, Madrid, Tecnos, 2010

⁶ “Lo que empezó siendo una organización de defensa pasó a ser de defensa y seguridad tras la guerra fría, se ha transformado en una organización de seguridad y defensa tras Lisboa y, de mantener ese patrón de evolución, podría acabar siendo una organización de seguridad en el futuro”. Véase Arteaga, Félix: “La Alianza Atlántica tras su cumbre en Lisboa”, Real Instituto Elcano, ARI 9/2011. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI9-2011

⁷ Suecia, Irlanda, Chipre, Malta, Finlandia y Austria.

ayuda a clarificar la construcción del espacio común de seguridad y defensa en Europa. Así y todo, lo peor no es esa dejación institucional, sino que la misma UE, de acuerdo con sus propios documentos,⁸ no considera necesario disponer de mecanismos reales que garanticen esa defensa. Este vacío defensivo en la Unión podría incentivar la emergencia de amenazas a largo plazo. Además, si bien no es previsible un retraimiento de la OTAN en sus funciones defensivas en Europa en un futuro inmediato, sí se puede producir esta situación a más largo plazo. O, al menos, que se plantee una reorientación geográfica de las prioridades de la Alianza. Algo podemos intuir si analizamos el Concepto Estratégico. A pesar de dedicar un párrafo a la UE, reiterando la necesidad de colaboración y complementariedad, y dando la bienvenida al Tratado de Lisboa como refuerzo de las capacidades de la UE para lograr los objetivos comunes. Por tanto, la UE debe redefinir sus relaciones con la OTAN en unos términos más igualitarios, que superen la clara subordinación implícita en la redacción del artículo 42.7 del TUE. No se entiende que, en un documento de este nivel, haya una referencia tan obvia a una organización que, al menos en teoría, tiene cometidos similares, que actúa en el mismo ámbito geográfico y que proclama la complementariedad como base de sus relaciones con la Unión. Se podrá decir que en ese mismo artículo 42.7 hay una referencia al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Pero parece clara la superior autoridad de esta última sobre la OTAN que también incluye en su Tratado fundacional una referencia a la carta de la ONU como fundamento último de sus postulados. Es preciso recordar también que el artículo 5 del tratado de Washington⁹ no obliga más que la cláusula de asistencia mutua del TUE; y que el llamado “vinculo trasatlántico” queda garantizado por la Alianza creada en virtud del Tratado de Washington. Y que, por tanto, podría desaparecer, sin que eso significase un menor compromiso de los EEUU con la defensa europea.

Respecto a la comunitarización de la PCSD, hay mucho camino por delante para lograr que sea una política realmente **común**¹⁰.

⁸ La EES dice en uno de sus apartados que *“las agresiones a gran escala contra un estado miembro resultan hoy improbables”*

⁹ *“Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas.... sea considerado como un ataque dirigido contra todas y, en consecuencia, acuerdan....ayudar a la Parte o Partes atacadas adoptando seguidamente....las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada....”*

¹⁰ El Parlamento Europeo, en un informe del año 2000 (A5-03339/2000) interpretaba entonces que el adjetivo

Podemos interpretar que el término “común” se refiere a poner unos medios a actuar en conjunción, pero no que esos medios sean necesariamente comunes. En cualquier caso no es comparable la comunitarización de las políticas de seguridad y defensa con las de otros ámbitos (comercial, económico, monetario). Son comprensibles las reticencias de los estados a compartir sus capacidades militares, herramienta fundamental de la PCSD. Es más fácil poner en común las capacidades civiles, instrumento igualmente relevante en esa tarea. En definitiva, tal vez hubiera sido más consecuente y honesto utilizar el acrónimo PcSd para referirse a la Política Común de Seguridad y Defensa que PCSD¹¹, que puede resultar algo pretencioso.

Otro aspecto discutible es la excesiva **subordinación que la PCSD mantiene respecto a la PESC**; tanto en su aspecto de seguridad como la de defensa. Ningún estado relevante ha unificado los ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa.

Al igual que sucede en la ONU, la UE parece albergar temores a ser identificada con actividades de carácter exclusivamente militar. De ahí su obsesión por difuminar, en sus tratados y documentos internos, todo lo referente a los asuntos de seguridad y defensa. Debemos reconocer, sin embargo, que esa tendencia se ha diluido, y hoy en día esas actividades han adquirido gran protagonismo y visibilidad. Especialmente desde que se ha constatado su importancia y necesidad, así como el prestigio que aportan a la Unión como actor *global*. *A pesar de todo, existe* el riesgo de banalizar las funciones defensivas, al minusvalorarlas o al equipararlas con otras áreas (diplomacia, o cooperación) de la política exterior europea.

El concepto de seguridad multidimensional o multidisciplinar asumido por la UE en su Estrategia de Seguridad no debe ocultar las especiales características que, por sus efectos,

“común” se usaba en sentido de “conjunto” (*joint* en inglés), y no en el auténtico de común.

¹¹ Hay interpretaciones que identifican el término defensa con todo lo que atañe a las Fuerzas Armadas. De ahí la coherencia de incluir la D en este acrónimo por la importancia que las Fuerzas Armadas tienen en todo lo relativo a la Seguridad.

medios, consecuencias e implicaciones, tiene el empleo de la acción militar. Aun admitiendo que la PCSD no es más importante como herramienta de la acción exterior que las otras políticas, la PCSD debe tener un tratamiento específico. Algo que, respecto al empleo de sus medios, ya contempla el TUE. Por ello, creemos que sigue sin recibir el rango normativo que requiere.

Por otra parte, la subordinación de la PCSD tampoco resulta positiva para la acción exterior. Se corre el peligro de “securitizar”¹² en exceso esta acción, algo que podría estar ya sucediendo en muchos países. La cercanía y confusión, que el TUE otorga a la PESC y PCSD, facilita en gran medida la utilización de esta última para cometidos ajenos, produciéndose consecuencias no deseadas. No cabe la menor duda de que la PCSD es una herramienta fundamental de la PESC, pero una mayor separación institucional y funcional no impediría la necesaria y lógica coordinación entre los dos ámbitos.

Por lo que concierne a la **Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en 2003**, permanece vigente como documento de referencia para el desarrollo de la PESC, sólo por eso hay que reconocer su valor, pese a las muchas carencias y limitaciones que presenta. La necesidad de consensuar su aprobación acarrió una gran dosis de ambigüedad y falta de concreción, comparada con documentos similares de validez en los estados miembro. El informe sobre la aplicación, correspondiente a 2008, subsanó algunas de las deficiencias originales.

Puede considerarse que este documento constituye el inicio del desarrollo de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), una vez sentados los principios y elementos en los que se basaba la PESC. Si bien los postulados de la Estrategia permanecen vigentes, no puede convertirse en el único documento de referencia para el desarrollo futuro de la PESC y PCSD.

Algunos elementos a disposición de estas políticas (el Servicio de Acción Exterior o la CEP entre otros) no existían con anterioridad a la EES. Resulta necesario, por tanto, elaborar un

¹² Se entiende por *securitización* la tendencia a tratar buena parte de los temas de la agenda política, e incluso de la vida cotidiana, desde la perspectiva de la seguridad, abriendo la posibilidad de pensar en soluciones policiales o militares a problemas considerados hasta ahora estricta responsabilidad de organismos civiles.

Libro Blanco de la Seguridad europea que unifique y coordine a los diferentes actores de la UE que intervienen en la seguridad. Y que, al mismo tiempo, determine los objetivos estratégicos de la UE y actualice los riesgos y amenazas que debemos afrontar en el futuro. También es urgente establecer los criterios para el uso de las capacidades civiles y militares, los plazos y forma para obtenerlas¹³. Documentos como la EES deben tener cierta permanencia, para asegurar la culminación de los proyectos que los desarrollan, pero el tiempo transcurrido desde su redacción, y las transformaciones que se han producido en la UE, justifican sobradamente su revisión; y, en su caso, la sustitución por un nuevo documento de más entidad.

Disfunciones institucionales

De las consideraciones expuestas hasta ahora, podemos deducir las deficiencias de carácter institucional que encontramos en la PCSD. La primera es un marcado **carácter intergubernamental**, que se hace aún más patente en el proceso de toma de decisiones concernientes a esta política. Todas las instituciones con responsabilidades en este ámbito (Consejo Europeo, Consejo, Comité de Política y Seguridad) son organismos intergubernamentales. El resto (Comisión, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia o Tribunal de Cuentas) no tienen competencias en ese ámbito. Solamente podrán intervenir en el control y en la fiscalización de los gastos que el presupuesto comunitario asigna al desarrollo de esa política. Esta circunstancia implica un claro déficit democrático de la PCSD, que no se suple con la obligación de consulta e información al Parlamento. Ni con la posibilidad -contemplada en el artículo 36 del TUE- de que este formule preguntas o recomendaciones al Consejo o a la Alta Representante.

Tampoco parece que los vínculos orgánicos de la Comisión con la Alta Representante la involucren en la PCSD, más allá de la imprescindible coordinación institucional. Y aún esto dependerá mucho, como ya se está experimentando, de la personalidad y capacidades de ambas representaciones.

¹³ J.E Ayala. "Las capacidades militares de la Unión Europea" (Conferencia en IUGM, Abril 2010)

La financiación es otra deficiencia que el Tratado no subsana, y que tiene repercusión directa en la ejecución de las misiones internacionales y en la gestión de crisis. En la actualidad, solo los gastos derivados de la preparación corresponden al presupuesto de la Unión, corriendo los estados que participan en esas operaciones con los costes de su despliegue y funcionamiento. Esto puede suponer un impedimento adicional a la ya escasa disposición de los estados miembros a aportar medios a las misiones. Justo es reconocer, empero, que son esos mismos estados los que, en muchas ocasiones, se muestran reticentes a compartir esos gastos en el ámbito comunitario, debido al control al que se verían sometidos.

El poco aprovechamiento que se está haciendo de la **Cooperación Estructurada Permanente** no es una deficiencia achacable al Tratado, sino a su desarrollo. Ya hemos mencionado anteriormente que la CEP constituye una herramienta fundamental para la implementación de la PCSD. Aunque todas las presidencias -incluida en su momento la española- la ponen como una prioridad durante su mandato, podemos afirmar que aún se encuentra en un estado durmiente. Nada se ha avanzado hasta ahora. Su carácter inclusivo se ha mostrado como un inconveniente más. Pues el hecho de que todos los estados quieran participar en la CEP se traduce en que no puedan adoptarse decisiones, ni ejecutarse proyectos concretos que materialicen esa cooperación. En cierto modo, se ha ido contra el espíritu del tratado. Las condiciones que establece ¹⁴ para participar en la CEP son muy laxas. Pero, en realidad, se trataba de diferenciar entre aquellos que tenían más capacidades -o estaban más dispuestos a emplearlas- y los que carecían de ellas, o se mostraban más restrictivos en su empleo.

Quizá la deficiencia institucional más relevante que se observa en este contexto es la ausencia de un **Consejo de Ministros de Defensa**. La entidad y carácter de la PCSD, las implicaciones del empleo de todas las capacidades en operaciones y misiones en ese ámbito, el volumen económico y tecnológico de los proyectos industriales asociados, las relaciones con otras organizaciones, son razones que justifican la institucionalización de un Consejo de

¹⁴ Los artículos 42 y 46 del TUE y el protocolo 10 son los que abordan la Cooperación Estructurada Permanente.

Defensa. Hasta ahora, ha celebrado reuniones esporádicas, con carácter informal, como un apéndice del Consejo de Asuntos Exteriores (CAE). Algo se ha avanzado, gracias principalmente al impulso dado por España, durante su Presidencia, en el primer semestre de 2010. Aún dentro del CAE, pues el Tratado no permite otra posibilidad, los Ministros de Defensa se reúnen ya de forma rutinaria bajo la presidencia del Alto Representante. Las decisiones que ahí se adoptan son efectivas desde el momento de su aprobación, sin necesidad de ser endosadas por el CAE. España pretendía reflejar esta modalidad en una norma sancionada oficialmente, pero la Alta Representante no lo ha considerado necesario. Entiende que está entre sus competencias poder convocar estas reuniones, sin que las decisiones deban pasar previamente por el CAE para su posterior sanción.

Disfunciones instrumentales

La Unión Europea tiene bien definidas las capacidades necesarias –militares y civiles- para poder llevar a cabo las misiones que el tratado asigna a la PCSD. Los Objetivos fijados para esas capacidades están basados en disponibilidades reales de los estados miembros, o que son perfectamente asumibles por los mismos. Las carencias detectadas son más de carácter cualitativo que cuantitativo. Ya se han puesto en marcha mecanismos para solucionarlas, aunque, hasta la fecha, los resultados no hayan sido muy positivos. Se pueden identificar dos campos de actuación en este campo. Uno es la mejora de la **interoperabilidad** de los procedimientos y equipos, humanos y materiales

El segundo es la **armonización de las capacidades** redundantes que, en determinadas áreas, presentan los países miembros. Respecto a la mejora de la interoperabilidad, los mayores problemas derivan de los intereses específicos de cada país en mantener, por razones económicas, sociales o estratégicas, sus respectivas industrias de defensa. Es de esperar que el trabajo de la AED, junto a razones de eficiencia en la adquisición de equipamientos y a la gestión de los recursos en época de crisis económica, permitan superar esas reticencias y propicien una mayor estandarización y europeización de los materiales y equipos. Empero, resulta más sencilla y factible la mejora de la interoperabilidad en los procedimientos. La

acreditada experiencia en operaciones internacionales nos lo muestra. La pertenencia de muchos países miembros a la OTAN, la diversidad y cantidad de ejercicios que anualmente se realizan para pulir esos procedimientos, el constante intercambio de personal, las experiencias aportadas por las fuerzas multinacionales, han logrado avances significativos. Más difícil será armonizar las capacidades de los distintos países miembros, superando solapamientos, escaseces y deficiencias.

Se podría buscar una especialización en una capacidad concreta, de forma que se lograra un conjunto más homogéneo. En una palabra, se iría hacia la construcción de unas fuerzas armadas europeas, opción poco viable en la situación actual de la Unión.

Puede que algunos países menores pudieran aceptar esta especialización,¹⁵ pero su aportación no sería decisiva en el conjunto. Son las grandes potencias europeas -o países grandes como España- las únicas capaces de realizar aportaciones sustanciales en este aspecto. Otra cosa es que estén dispuestos porque, independientemente de sus intereses compartidos, cada uno tiene sus objetivos específicos.

Deberá imponerse una tendencia coordinadora en los períodos de mantenimiento, y en la disponibilidad y operatividad de las principales unidades. De tal forma que, sin detrimento en la defensa de los intereses particulares, se consigan unas sinergias en beneficio del interés general de la Unión. El acuerdo franco-británico del pasado año va en esa línea, y la CEP puede ser también una herramienta eficaz.

Otra área susceptible de mejora es la **integración y coordinación de los medios militares y civiles** asignados a las operaciones internacionales. Un reciente paso en esa dirección ha sido la creación, en el Estado Mayor de la UE, de una Célula civil y militar, para impulsar el apoyo mutuo y la coherencia en el planeamiento de los medios y recursos disponibles. Junto a la Gestión de Crisis y Planeamiento (CMPD), establecida por la Secretaría del Consejo, y a otros organismos, queda garantizada la coordinación a nivel político y estratégico. El reto

¹⁵ De hecho los países del Benelux y los Países Bálticos tienen planes y experiencias en este sentido desde hace años.

pendiente es alcanzar el mismo grado de integración en el desarrollo de las operaciones sobre el terreno, donde todavía no se han superado algunas reticencias y suspicacias. Algo parecido sucede con el llamado “dilema humanitario”, Organizaciones de ayuda al desarrollo no quieren ser identificadas con las acciones militares por temor a que se cuestione su neutralidad, o a ser rechazadas por las poblaciones atendidas. En determinadas circunstancias, esa labor exigirá unas condiciones de seguridad que solo la presencia de un ejército y la acción militar puede garantizar. Buscar el equilibrio entre estas dos posiciones, y una exquisita transparencia en los trabajos de cada uno, son el único camino posible.

Sin lugar a dudas, la mayor carencia de instrumentos para llevar a cabo con ciertas probabilidades de éxito la PSCD es la falta de un **Cuartel General Europeo de Operaciones** (EOHQ). Con ese organismo, la UE dispondría de una capacidad autónoma y permanente de mando y control en el nivel operativo, más acorde con su entidad y categoría de organización internacional

Hasta ahora, se han desarrollado un total de 23 operaciones o misiones, sin disponer del EOHQ. Pero la gran mayoría, bien por su escasa entidad, bien por los cometidos asignados, no lo requerían.

Para aquellas en las que sí fue necesario, se ha recurrido a distintas fórmulas, que no pueden ser sin embargo las definitivas. Una está representada por los acuerdos *Berlín plus* de 2003, que permitiría a la UE, en determinadas circunstancias, emplear los medios y capacidades de la OTAN. Ni esos pactos, ni la fórmula de *nación marco*, mediante la que cualquier estado miembro pone a disposición de la UE sus Cuarteles Generales como sede de una operación en el marco de la PESD, pueden ser la base definitiva para la UE. Tampoco la utilización de la Célula Civil Militar, ni el Centro de Operaciones integrado en esta, son tampoco soluciones idóneas.

Estos elementos, junto a la nueva División de Análisis y Planeamiento (MAP), han proporcionado, sin duda, una mayor capacidad de planeamiento y conducción de

operaciones. De hecho, han permitido dirigir, también de forma satisfactoria, algunas de las operaciones actualmente en curso. Empero, su entidad es escasa, y no predomina el factor operativo. Por tanto, no pueden extrapolarse los resultados obtenidos al amplio y ambicioso abanico de misiones que describe la PSCD. De ahí que tampoco esta se considere una solución realista para suplir la carencia que estamos analizando. Un EOHQ propio permitiría no solo la capacidad de llevar a cabo las operaciones que la Unión decidiera emprender. Además, la dotaría de una capacidad de planeamiento permanente de la que ahora no se dispone, pues los efectivos actuales del Centro de Operaciones y del MAP no son suficientes. Planeamiento permanente significa planificación genérica, que se realiza mediante la elaboración de documentos básicos para establecer marcos de actuación en el futuro, incluyendo la previsión de contingencia, con planes detallados para potenciales operaciones¹⁶. Ambas planificaciones constituyen¹⁶ el punto de partida organizativo para afrontar una crisis, una vez se decide intervenir, evitando así muchos de los puntos muertos y retrasos en el inicio de la operación que surgen en la actualidad

El principal argumento en contra del establecimiento del EOHQ es evitar duplicidades; bien con las capacidades disponibles en la OTAN, bien con las existentes a nivel nacional. Ya se han descrito los inconvenientes -la inviabilidad en algún caso- de los sistemas alternativos utilizados hasta ahora. Pero, si repasamos los recursos necesarios para establecer un EOHQ, veremos que, dada su reducida entidad, las ventajas obtenidas compensan sobradamente los inconvenientes de esa evidente duplicidad. Actualmente, alrededor de 20 personas podrían integrarse en ese hipotético EOHQ. Según algunas estimaciones, estaría compuesto por no más de 100 efectivos, destinados de forma permanente¹⁷. Este incremento no parece inasumible por una organización de 27 estados, máxime cuando coincide con una sustancial reducción de las estructuras militares, Sobre todo en la planificación. Es probable que un elevado número defectivos pueda estar disponible, al igual que unas instalaciones e

¹⁶ Simón, Luis: *“La presidencia española y la PESD: es hora de tomarse en serio la capacidad de la Unión para la planificación y la dirección de las operaciones militares”*, Análisis del Real Instituto Elcano, 55, 2010. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari55-2010

infraestructuras ya preparadas para la futura instalación del EOHQ.

En cualquier caso, la carencia del Cuartel General de operaciones es la más notable –y, paradójicamente, la más fácil de subsanar- para el desarrollo de la PCSD.

CONCLUSIÓN

En este trabajo, nos inclinamos por una perspectiva realista, en la que partiendo de la innegable realidad que constituye la PCSD, se han descrito sus carencias, deficiencias y limitaciones, proponiendo soluciones para superarlas. Precisamente, esa visión realista nos obliga a reconocer el trabajo realizado durante la última década para consolidar la PCSD, adaptándola a las nuevas circunstancias del escenario europeo e internacional.

Si la comparamos con etapas recientes de la Unión, podemos sentirnos muy satisfechos.

Siguiendo a Javier Solana, el proceso “...ha traspasado el umbral de la irreversibilidad” y es previsible, además, que las reticencias internas y los impedimentos externos que han influenciado hasta ahora el proceso de construcción de la PCSD vayan desapareciendo, facilitándose aún más su desarrollo. Hoy en día, la UE es una organización de seguridad, sin eufemismos. Y ojalá que también sin complejos. Tiene un embrión de política propia en este ámbito, dispone de un marco legal, normativo y doctrinal para desarrollarla, y la capacidad para ejecutarla. Y, más importante aún, voluntad para llevarla a cabo. Al inicio de este trabajo decíamos que no se llega a ningún sitio si no se sabe a dónde se va. Afortunadamente, cuando en 1999 la UE decide qué quiere respecto a su política de seguridad y defensa, es cuando estado en condiciones de avanzar más.

Por otra parte, no se trata de que la UE se transforme en el único protagonista de la escena internacional. Pero sí debe aspirar a consolidar y mantener su posición de actor principal. Y no conformarse, como da a veces la sensación, con ser un mero actor de reparto.

Para ello, es imprescindible que exista una verdadera voluntad política para, dentro del marco definido con claridad en el Tratado de Lisboa, aplicar y convertir esa voluntad en hechos.

*Luis Caamaño Aramburu**
COR.IM. Secretario Adjunto IUGM

** **NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.*