



Este documento trata de analizar la dimensión exterior de la UE a la luz de los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa con especial atención a los aspectos relacionados con la PESC -especial la creación del SEAE- y con la Política Común de Defensa de la Unión Europea.

1. INTRODUCCIÓN

En el primer discurso de Hillary Clinton como Secretaria de Estado Norteamericana señaló la necesidad de equilibrar las tres Ds –“Diplomacy, Development and Defense”¹- para la correcta ejecución de política norteamericana de seguridad nacional. De esta necesidad se hizo eco el presidente Obama quien declaró a un rotativo canadiense estar absolutamente convencido de no poder vencer a los Talibán usando sólo las armas. Por ello afirmó que iba a usar la diplomacia y el desarrollo².

Desde hace algunas décadas los Estados Unidos mantienen un desequilibrio claro entre Defense, que suma la mayor parte de los recursos, y Development and Diplomacy. En 2009 el volumen presupuestario destinado al Departamento de Defensa fue de 513.000 millones de dólares americanos frente a los 47.000 que recibió el departamento dirigido por Hillary Clinton. En cifras relativas podemos afirmar que la proporción entre Defensa y Diplomacia es de 11 a 1 aunque si incluimos las partidas contabilizadas dentro el Departamento de Estado pero que verdaderamente pertenecen a Defensa la proporción asciende a 17 a 1. Sin embargo, algunos analistas han calificado la situación como coyuntural debido a las intervenciones en Irak y Afganistán aunque realmente no es así. En los años 90 cuando los Estados Unidos no estaba implicado en ningún conflicto armado el ratio no era mucho menor: 14 a 1 favorable al departamento que hoy dirige el Señor Robert Gates.

Si en cambios centramos nuestra atención en la otra D -Development – la situación es incluso peor ya que en la actualidad USAID maneja un presupuesto de 8.000 millones de

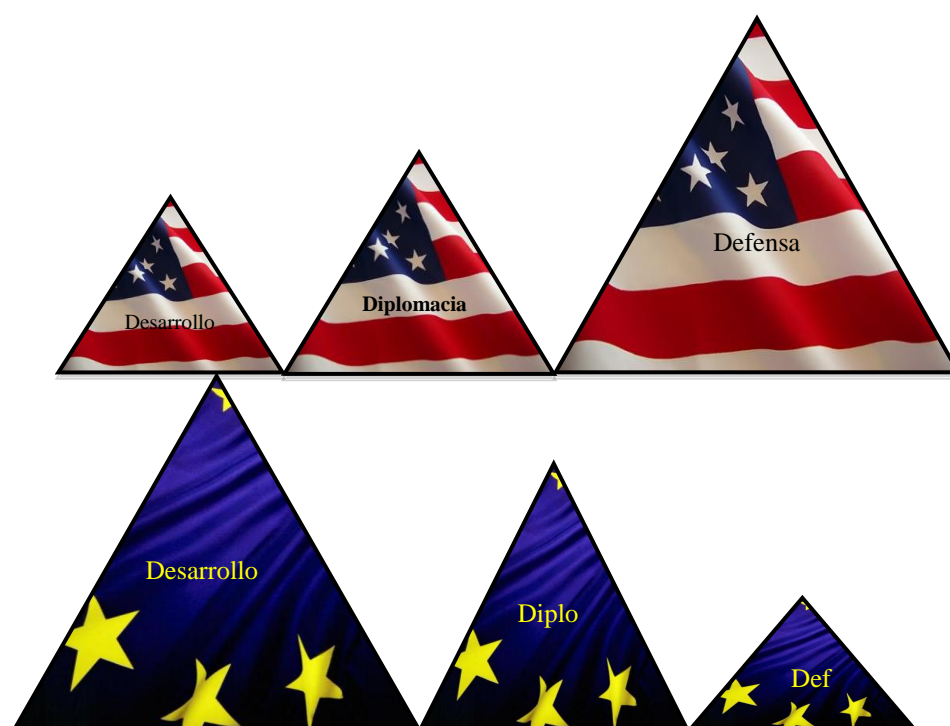
¹ http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2010/DIEEEEI15-2010SmartPowerdefinitivo.pdf
http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2010/DIEEEEI23-2010SeguridadSostenible.pdf

² “I am absolutely convinced that you cannot solve the problem of Afghanistan, the Taliban, the spread of extremism in that region solely through military means... We’re going to have to use diplomacy. We’re going to have to use development” Canwest News Service, 17 de febrero de 2009.

dólares lo que supone una reducción de un 40% respecto de la última década. En términos de recursos USAID cuenta con 2.200 efectivos lejos de los 3.500 de comienzos de la década de los 90 cuando dicho sea de paso la URSS y Yugoslavia estaban unidos y por lo tanto eran necesarios menos recursos.

En términos generales podemos extraer una conclusión que nos es válida para la UE: cualquier actor que pretenda tener una presencia global hoy debe tener un equilibrio entre las tres Ds de tal modo que no se produzca un desequilibrio entre ellas. Si bien es cierto que en el caso de los Estados Unidos el desequilibrio es a favor de la Defensa, en la Unión Europea es absolutamente al contrario. Así, en ocasiones los Estados Unidos tienen problemas de falta de legitimidad en sus acciones debido a una confianza absoluta en el D de Defense y por el contrario Europa tiene problemas de falta de eficacia ya que hay un exceso de confianza en las Ds de Development y tras la creación del Servicio exterior también en la D de Diplomacy.

Así podemos afirmar que todo actor que quiera tener una presencia global deberá tener un equilibrio entre las tres Ds (Diplomacy, Defense and Development) Si bien es cierto que la UE en Lisboa ha hecho un avance consustancial en Diplomacy -asumiendo buena parte del Development- aun debe trabajar en la otra D en la Defensa si de verdad quiere convertirse en un actor global. No obstante este hecho chocará con dos sus elementos identitarios más importantes: su vocación civil y normativa.



FUENTE: Elaboración Propia

2. LISBOA ANTE EL RETO DEL EQUILIBRIO DE LAS DS

El Tratado de Lisboa ha supuesto un cambio sustancial en la historia de la integración europea. Sin lugar a dudas, tras el fracaso que supuso la Constitución Europea, la UE necesitaba un nuevo impulso que volviera a dar cierta credibilidad al proyecto. Dejando a un lado otras innovaciones, esencialmente aquellas relacionadas con la estructura institucional, el punto más importante no es otro que la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior que puede calificarse como un paso hacia la estatalización de la UE. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de la Política Europea de Seguridad y Defensa que si bien también ha avanzado no en la medida que lo ha hecho la PESC. Por ello podemos afirmar que si bien el Tratado de Lisboa ha supuesto un equilibrio entre las Ds de Desarrollo y de Diplomacia, la D de Defensa sigue siendo la hermana pequeña de la UE. Aunque Lisboa podría poner las bases para un futuro equilibrio todavía queda muy lejos un hipotético ejército común de la UE donde estén representados todos los Estados Miembros pero como veremos la Cooperación Permanente Estructurada podría ser el primer paso. Dejando a un lado debates sobre si la propia estructura institucional favorece o no la creación de dicha institución, quizás el mayor escollo sea la ausencia de voluntad política tal y como dejó claro la actual Alta Representante Catherine Ashton en una intervención en el Parlamento Europeo donde aclaró que no estaba en sus planes la creación de un ejército europeo.

Así podemos afirmar que la creación de un Servicio Diplomático Europeo supone sin lugar a dudas un paso importante hacia la estatalización de la UE pero un paso incompleto ya que sería necesario que ese proto-estado pudiera tener además de un servicio diplomático unas fuerzas armadas comunes pero es aquí donde encontramos las mayores dificultades ya que choca contra la concepción cívico-normativa que la UE ha defendido desde su creación con los intereses de otra organización como es la OTAN.

Esta desigualdad entre aspectos civiles y militares que hay dentro de la UE no es más que un desequilibrio entre las tres D enunciadas por Hillary Clinton con la diferencia que mientras que Estados Unidos necesita un reequilibrio a favor de la diplomacia y del desarrollo, la UE necesita justo lo contrario: un impulso de la PCSD para equiparse a las otras dos (Ds). Vamos a hacer un breve análisis de los avances que ha aportado Lisboa a estos campos y cuáles son las perspectivas de futuro para que la UE tenga no sólo un Servicio Europeo de Acción Exterior sino también un Ejército Europeo único.

2.1. El desarrollo de la Diplomacia

Uno de los problemas que arrastraba la UE casi desde su creación era la multitud de actores que intervenían a la hora de desarrollar las relaciones exteriores. Sin embargo, siempre se fue consciente de la necesidad de tener una diplomacia que permitiera proyectar una imagen exterior. De hecho, en 1954, poco después de la creación de la CECA y cuando ni siquiera existían las otras dos comunidades se vio la necesidad de abrir una delegación en el exterior -en EEUU- para explicar lo que se estaba haciendo en Europa

Sin embargo no fue hasta comienzos de los años 80 con el denominado informe Fortescue (1982) cuando se comenzó a pensar en la necesidad de articular un verdadero servicio

diplomático europeo. El impulso definitivo llegó con la PESC y con los informes Williamson (1996) y Galeote (2000³) Así, a comienzos del siglo XXI estaba clara la necesidad de crear un servicio diplomático de la UE que ejecutara una política exterior que cada vez estaba más definida⁴.

Los años 80 podrían ser considerados como los años dorados de la acción exterior de la UE por ser el periodo en el que más creció la D de diplomacia. En esta década, la Comisión abrió 89 delegaciones y pasó de tener una plantilla de 440 funcionarios frente a los 169 de comienzo de la década. Ya en los 90 la CE continuó mejorando su representación exterior tanto el aspecto cuantitativo como el cualitativo de las delegaciones. Si bien es cierto que se continuó abriendo nuevas delegaciones lo más importante era el status con el que se acreditaba a los Jefes de Delegación, es decir el aspecto cualitativo. De acuerdo al artículo 14.1.a del Convenio de Viena de 1961 los Jefes de Delegación de la CE eran acreditados al máximo nivel por el Presidente de la Comisión ante el Jefe del Estado⁵.

Tenemos que señalar dos aspectos que a mi entender han resultado fundamentales en la creación del SEAE:

- La comunitarización –palabra hoy en desuso- de los asuntos consulares cuya mejor muestra fue la apertura del Consulado Europeo de Abuja (2004) que evitaba que los miembros de la UE tuvieran que abrir 25 consulados en Nigeria.
- La Convención y la Constitución Europea que marcaba las líneas fundamentales de lo que en Lisboa iba a ser la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE hoy encarnada en la persona de Catherine Ashton. La figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad merece una cierta atención ya que a los cargos que aglutinaba Mr. PESC se le añade ser Vicepresidente de la Comisión. Así mismo se debe destacar una mayor responsabilidad sobre los asuntos de seguridad. Se trata pues de un deseo de equilibrar las tres Ds ya que tanto Defensa como Desarrollo y por supuesto Diplomacia pasan por las manos de esta figura que ha terminado de ser modelada en Lisboa.

En marzo de 2010 el proyecto del SEAE estaba concluido. Después de que el Parlamento otorgara su consentimiento, Catherine Ashton en calidad de Alta Representante de Asuntos Exteriores y de Seguridad presentó el primer borrador de la Decisión que crearía el SEAE. Cuatro meses más tarde el Consejo de Asuntos Generales aprobaba el documento que regulaba todos los elementos del SEAE. Su sede estaría en Bruselas y dependería del Alto Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad.

³ El informe del Parlamento Europeo dirigido por el Eurodiputado Eduardo Galeote señalaba la necesidad de crear un servicio exterior para la UE en el que estuvieran representados las Instituciones Comunitarias e incluso un “New College of European Diplomacy”.

⁴ No debemos olvidar que la diplomacia es la ejecución de los objetivos que se fijan por los órganos centrales en la política exterior.

⁵ La UE evitó el tratamiento de “Embajador” para los Jefes de Delegación con el fin de evitar tensiones con los Estados miembros.

A continuación vamos a realizar un análisis de los aspectos fundamentales del recién creado Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE a partir de ahora) prestando especial atención a su organización, funciones y composición funcional.

Organización

Respecto a la organización del SEAE tenemos que decir que este sigue una estructura similar a la de otros servicios diplomáticos manteniendo la tradicional división entre:

- Órganos Centrales aquí denominado Administración Central.
- Órganos Externos o Delegaciones Permanentes de la UE.

Respecto a los órganos centrales podemos decir que existe un núcleo dirigido por el Alto Representante que cuenta con los siguientes órganos:

- Secretario General Ejecutivo (SGE)
- Dos Secretarios Generales Adjuntos (SGA)
- Direcciones Generales organizadas tanto por secciones geográficas como por secciones multinacionales y temáticas.
- Dirección General de Asuntos Administrativos, Personales, Presupuesto, Seguridad y sistemas de comunicación e información (DGAS)
- La Dirección General de Planificación de la Gestión de Crisis (DGC)
- Comité Político y de Seguridad (CPS)
- El Estado Mayor de la UE y el Centro de Situación de la UE.
- Consejero del SEAE.
- Direcciones Generales por Áreas.

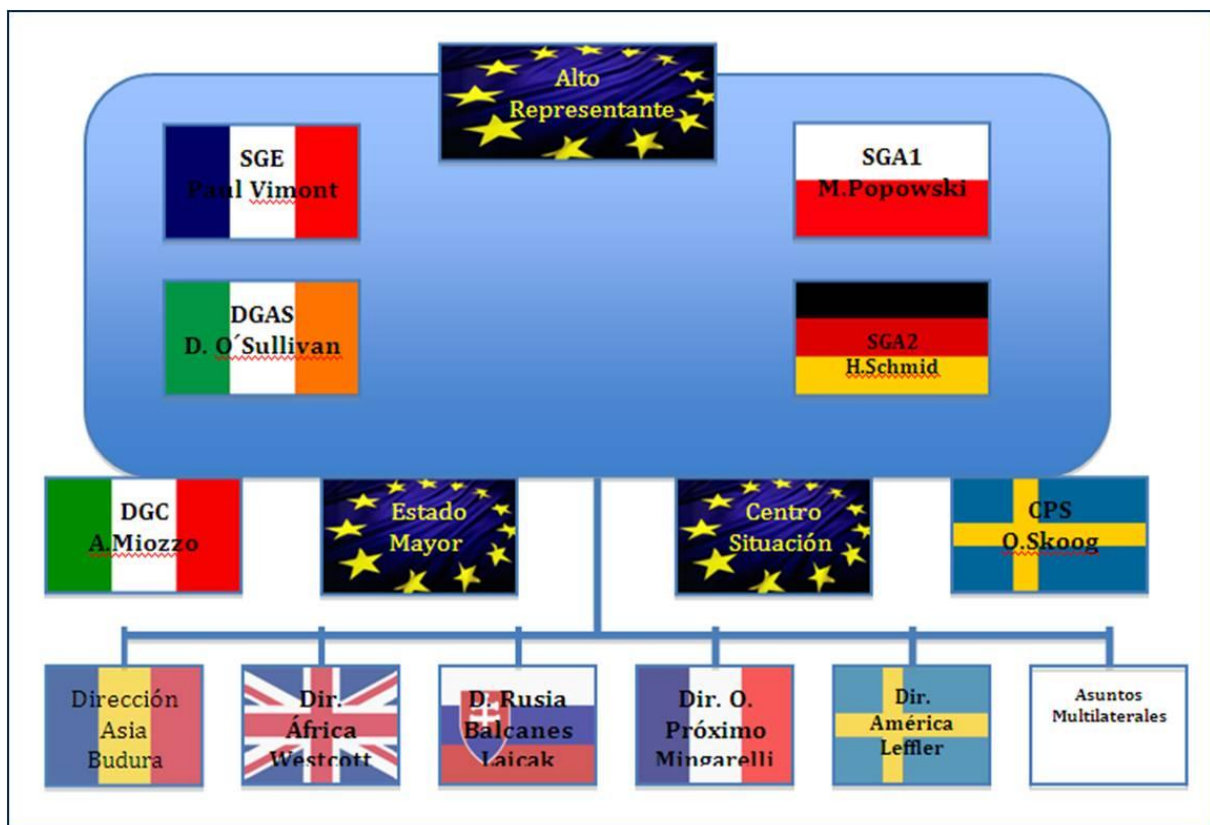
El art. 5 de la Decisión 2010/427/UE que desarrolla el SEAE apunta que la apertura de las delegaciones permanentes dependerá del Alto Representante de común acuerdo con el Consejo y la Comisión. Se trata de un gran avance en el desarrollo de la D de Diplomacia ya que tal y como se manifiesta de forma expresa en el artículo 5.6 de la Decisión el Alto Representante tendrá que hacer todo lo necesario para que los Estados Receptores y las Organizaciones Internacionales donde se acrediten embajadores garanticen que tanto las misiones como su personal puedan gozar del status que le atribuye la Convención de Viena de 1961. En otras palabras, serán verdaderas misiones diplomáticas con verdaderos agentes diplomáticos con todos sus privilegios y facilidades.

En consonancia con el artículo 14 de la citada convención cada delegación de la Unión Europea estará dirigida por un Jefe de Misión de primer nivel, evidentemente, con rango de *Embajador*. El agente diplomático será el responsable de la implementación de las líneas generales en política exterior marcadas por el Alto Representante siguiendo con la tradicional diferencia entre diplomacia y política exterior.

Cabe destacar que los diplomáticos acreditados en las delegaciones de la UE podrán recibir instrucciones tanto del Alto Representante como de la Comisión y del Consejo en aquellos

campos en los que tengan competencias. Dejando a un lado la particularidad del modelo de toma de decisiones, merece ser reseñado que sirve para que la D de la Diplomacia asuma la D de desarrollo en el exterior lo que hace más funcional al modelo y potenciando claramente la identidad civil de la UE.

Por último comentar que las delegaciones de la UE y las delegaciones permanentes de los Estados miembros deberán tratar de coordinar sus posiciones internacionales para lograr que la política exterior resulte coherente y cohesionado. Por su parte los famosos Enviados Especiales de la UE⁶ entre los que ha destacado Moratinos o Westendorf se mantienen y dependerán del Alto Representante de la UE.



Funciones

Las principales funciones del nuevo SEAE no difieren mucho de las de un servicio diplomático tradicional. Estas vienen recogidas en los artículos 17 y 24 del TUE y se centra en la triple dimensión del Alto Representante ya que es al mismo tiempo Alto Representante, Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y Vicepresidente de la Comisión.

- La ejecución del mandato atribuido al Alto Representante de dirigir la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa.
- El SEAE ayudará y asistirá al Alto Representante en su calidad de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores.

⁶ Regulados por la Convención de Nueva York de 1969.

- Apoyar en las responsabilidades atribuidas al Alto Representante como Vicepresidente de la Comisión.

Más allá de las funciones formales que han sido destacadas por el Tratado de Lisboa los nuevos agentes diplomáticos tendrán que ejercer las funciones propias de la diplomacia. Éstas vienen recogidas en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1961 y el SEAE las tendrá que aplicar de la siguiente forma:

- La Representación de la UE en el exterior que será muy importante sobre todo teniendo en cuenta que desea ser un actor global.
- Negociación de aquellas cuestiones que necesite la unión ya sea tratados de comercio, cuestiones relativas a la paz y la seguridad o cuotas de contaminación como se ha hecho en el Tratado de Kyoto, una de los mayores logros de la UE.
- Observación e Información para que las instituciones gocen de la máxima información para poder llegar a tomar las decisiones en las mejores condiciones. Tras las filtraciones de Wikileaks esta faceta ha quedado un tanto desprestigiada pero sigue siendo una de las funciones más importantes de la diplomacia.
- Protección de los intereses de la UE en exterior llegando incluso a la protección diplomática.
- Fomento de las relaciones amistosas entre los Estados que es al fin al cabo la principal de las funciones de los diplomáticos y a la que se debe tender desde el establecimiento de relaciones diplomáticas

Las funciones de la diplomacia nos muestra la importancia de la D de la diplomacia para tener una presencia global que sin embargo no será suficiente de no equilibrarse con la D de Defensa ya que en ocasiones es útil poder tener el elemento de la coerción cuando estamos inmersos en negociaciones

Composición Funcionarial

El personal que va a trabajar dentro del SEAE está regulado en el artículo 336 del TFUE. Según dicho artículo podemos hablar de tres categorías donde se puede reclutar personal para cubrir los puestos del SEAE:

- Aquellos procedentes de la Secretaría General del Consejo.
- Aquellos que han trabajado anteriormente para la Comisión.
- Miembros de los Servicios Diplomáticos Nacionales que realizarán un trabajo en Comisión de Servicios.

Los miembros del SEAE que procedan de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión no deberán ser menos del 60% del total de los miembros del Servicio Diplomático. Por su parte, aquellos miembros procedentes de los servicios diplomáticos nacionales no será inferior al 33% del total de los miembros del SEAE. El período máximo por el cual el agente diplomático estará acreditado en un Estado o en una Organización Internacional será de 8

años prorrogables a 10. Esta situación será susceptible de cambio en 2013, fecha en la que de acuerdo al artículo 6.6 de la Decisión se procederá a la evaluación del SEAE.

Quizás el aspecto más polémico ha sido los nombramientos de jefes de misión ya que por un lado los países de la llamada “Vieja Europa” se han impuesto a los de la denominada “nueva Europa y por el otro, todavía se nota una cierta carencia de mujeres como jefes de misión. Si vamos a los datos descubrimos que de los 115 jefes de misión tan sólo 10 pertenecen a Estados de reciente incorporación a la UE⁷ aunque como hemos señalado anteriormente sí que han obtenido puestos importantes en los órganos centrales. En cambio 86 jefes de misión pertenecen a los Estados fundadores más el Reino Unido y España quien dicho sea de paso ha obtenido una buena representación que pasamos a detallar.

- En Argentina el jefe de misión será Alfonso Díez-Torres.
- En Angola se acreditará a Javier Puyol Piñuela.
- En Guinea Bissau el embajador de la UE será Joaquín González-Ducay.
- Raúl Fuentes Milani está en Namibia representando a la UE.
- Fernando Valenzuela será el jefe de la delegación de la UE en Rusia.
- En las Naciones Unidas el encargado será Pedro Serrano.

En lo que a las cuestiones de género se refiere se calcula que la tasa de jefes de misión mujeres es sólo del 10% muy lejos del porcentaje de otras instituciones como la Comisión o el Consejo donde las mujeres en puestos similares alcanzan el 57% y 37% respectivamente.

2.2. El desarrollo de la Defensa Común

En el ámbito de la Seguridad y Defensa no podemos negar que el Tratado de Lisboa haya hecho avances, pero sí que podemos afirmar que no han sido tan sustanciales como los planteados en la propia Constitución Europea y sobre todo éstos son mucho más modestos que los alcanzados en el ámbito de la PESC.

En el ámbito de la PESD, que ahora adopta el nombre de PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa) podemos destacar tres grandes grupos de novedades:

- La inclusión en el TUE de las cláusulas de defensa mutua y de solidaridad.
- La inclusión de Cooperaciones Reforzadas en el Ámbito de la Defensa que hasta ahora estaban excluidas.
- La Cooperación Estructurada Permanente (CEP)

Las Cláusulas de Defensa Mutua y de Solidaridad

Uno de los puntos más controvertidos ha sido la inclusión de las cláusulas de “defensa mutua” y de “solidaridad”. Se trata de dos cláusulas diferentes entre sí que tienen utilidades

⁷ Hay que decir que los nuevos miembros han obtenido importantes embajadas como son los casos de Corea del Sur y Jordania (Polonia), Afganistán (Lituania) o Georgia (Bulgaria).

distintas. Mientras que la primera (42.7 TUE⁸) -que es una herencia del art. 5 del Tratado de Bruselas de la UEO- se centraría en ataques de naturaleza militar, la segunda estaría más enfocada a posibles ataques terroristas (222.1 TFUE⁹)

En lo que a la cláusula de defensa mutua se refiere, hay que decir que muchos analistas, entre los que me incluyo, la consideran un paso atrás no sólo respecto de la existente en la UEO sino también del proyecto de Constitución ya que en ambos casos eran más ambiciosa que el resultado que se ha plasmado en el artículo 42.7 del TUE. El famoso artículo V del Tratado de Bruselas por el que se creó la UEO, al contrario del art. 5 de la OTAN, era una cláusula directa y sin consultas. Lamentablemente en el proceso de transferencia desde el Tratado de Bruselas hasta el Tratado de Roma se ha ido desfigurando dicha cláusula. Un claro ejemplo es la eliminación de referencias a la “*asistencia militar*” que si bien estaban presentes en el proyecto de Constitución Europea desaparecen en su totalidad en el Tratado de Lisboa. Así la UE ha perdido una ocasión de oro para equilibrar la D de defensa y acercarla a las Ds de Desarrollo y Diplomacia, pero su inclusión en el TUE es ya un paso importante.

La explicación la encontramos en tres posturas diferentes respecto de la inclusión de una cláusula de defensa mutua comparable a la del Tratado de Bruselas en el Tratado de Lisboa:

- Aquellos estados que querían incluir una cláusula relativa a la defensa mutua que si bien no han satisfecho todas sus expectativas no han quedado defraudados.
- Aquellos estados neutrales que no querían verse obligados por una cláusula directa. Incluyen la posibilidad de que las políticas internas de los Estados limiten la respuesta de éstos.
- Aquellos que querían que OTAN siguiera siendo la organización de seguridad de referencia en Europa. La debilidad de la cláusula recogida en el 42.7 garantiza la supremacía del art 5 del Tratado de Washington.

Las Cooperaciones Reforzadas en el Ámbito de la Defensa

Otro de los aspectos en los que se ha avanzado en el Tratado de Lisboa no es otro que la inclusión de los asuntos de defensa en las cooperaciones reforzadas. Desde el Tratado de Niza esta fórmula permitía avanzar en aspectos relacionados en política exterior cuando no existía el consenso necesario, pero estaba vetado a cuestiones de seguridad y defensa por ser consideradas tan sensibles que necesitaban la unanimidad¹⁰.

⁸ “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 con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros”.

⁹ “La UE y sus Estado miembro 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. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios puestos a su disposición por los Estados miembros, para: a) prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados Miembros...”.

¹⁰ Para lograr una cooperación reforzada se necesita un mínimo de nueve Estados que deseen avanzar en un asunto e concreto.

Con la extensión de las cooperaciones reforzadas a los asuntos de seguridad y defensa quizás se logre desbloquear la política común de seguridad y defensa que por primera vez, tras la aprobación del Tratado de Lisboa, ha adoptado el calificativo de común lo que indica mucho de la voluntad de los Estados. Así mediante esta opción se podrán tener en cuenta todas las sensibilidades, incluyendo aquellas que quieren más defensa, aquellos que quieren quedarse fuera de la UE o aquellos que desean seguir confiando en OTAN como principal garante de la seguridad europea.

De hecho algunas iniciativas tales como Eurocuerpo, Euromarfor, The Air Transport Cell o la Gendarmería Europea podrían encontrar el impulso que necesitan dentro de dicha iniciativa.

Cooperación Permanente Estructurada (CEP)

Uno de los elementos más innovadores en el plano de la seguridad y la defensa es lo que se conoce como Cooperación Permanente Estructurada. Este nuevo mecanismo –recogido en los artículos 42.6 y 46 del TUE- se centra esencialmente en la mejora de las capacidades de los socios aunque no excluye otros campos de cooperación tales como entrenamiento, logística o adquisiciones comunes.

Sin lugar a dudas se trata de una iniciativa lanzada entre otros por Alemania con la idea de poner el germen de un futuro ejército europeo que pudiera equilibrar la D de la Defensa dotando así a la Unión Europea de las fuerzas militares que necesita. Así, tal y como define el artículo 2b del Protocolo 10 los Estados se comprometerán, en la medida que lo permitan sus mecanismos de defensa, a armonizar sus necesidades militares y en caso necesario especializando sus fuerzas lo que indica la voluntad política, al menos de ciertos estados, de ir trabajando en un proyecto común de ejército. A esto se le añaden otros aspectos como el trabajo en la interoperabilidad de las fuerzas o la coordinación de los presupuestos de defensa.

Aunque es verdad que se trata de un paso que debería haberse tomado hace muchos años no podemos olvidar que los asuntos de seguridad y defensa siguen siendo uno de los aspectos más tabú en el seno de la UE. La explicación no es sencilla ya que hay una multitud de factores que influyen yendo desde las distintas sensibilidades nacionales ante este tipo de asuntos, pasando por una clara vocación Civil en la UE como actor o incluso la preferencia atlantista de muchos de los estados miembros de la UE. Por ello, aunque puede ser considerado como un pequeño paso, sobre todo si lo comparamos con los avances en PESC, la inclusión de estos avances en la seguridad y defensa deben ser considerados como un primer avance hacia una defensa europea más unida.

También deben ser destacados entre otras la introducción del adjetivo COMÚN para la antigua PESD algo que indica mucho de las intenciones de futuro de la UE. Aunque la defensa es uno de los aspectos donde es más difícil la cesión de soberanía también debemos decir que hace unos años resultaba imposible pensar que la UE pudiera tener un servicio diplomático común.

Además deben ser reseñados otros aspectos positivos como la inclusión en el tratado de un mecanismo para la rápida financiación de operaciones, recogido en los artículos 42.1 y 43 del TUE así como (art. 42.3 y 45.1) de la Agencia Europea de Defensa algo que ocurre por primera vez desde que se creara en julio de 2004.

3. CONCLUSIONES

En la UE hay palabras que no conviene decir si no se quiere registrar un fracaso estrepitoso. Este es el caso de constitución, política exterior y por supuesto defensa. En definitiva se trata del miedo a seguir cediendo soberanía a una UE que tal y como expresaron buena parte de los líderes a comienzos de este siglo -Chirac en el Bundestag o Fisher en la Humboldt University- o profundizamos en estos puntos o el castillo se viene abajo. El exponente más claro son la política exterior y la política de seguridad y defensa. Se trata de pasos casi definitivos en la integración de la UE ya que toca reductos muy “íntimos” del Estado que no sólo implica cesión de soberanía sino una confianza plena en los demás. La Política Exterior y su ejecución mediante la Diplomacia y sobre todo la Política de Defensa son los puntos culminantes de un proceso que iniciamos en los años 50.

Aunque sea fácil hacer una crítica al Tratado de Lisboa por avanzar poco en aspectos relativos a la política exterior y de defensa no es del todo cierto. La política exterior ha avanzado mucho, aunque para ello haya tenido que superar una fase de reflexión que comenzó a principio de la década. La implantación de un Servicio Europeo de Acción Exterior nos da por primera vez en la historia una voz única en el mundo y poco a poco reduce los “egos” de unos Estados miembros que cada vez son menos significativos en un mundo de gigantes que hoy llamamos emergentes o BRIC. Las experiencias de Abuja o de Kyoto nos muestran lo útil que es la cooperación, ya que en la UE cuando trabajamos juntos aprovechando las sinergias. Sin embargo, otras experiencias unilaterales nos muestran que somos tan pequeños a nivel internacional que no podemos hacer frente a casi nada por nosotros mismos, ni tan quiera a solucionar nuestros problemas económicos.

A pesar de esto, la creación del SEAE no ha sido sencillo y ha llevado más de 15 años. No importa el número de embajadores por país ni quien es el Ministro de Asuntos Exteriores. Hoy Europa habla con una voz. No obstante para que esa voz sea creíble necesitamos un brazo militar que sirva de coerción a la hora de negociar y es aquí donde vienen las dificultades. Aunque hemos hecho grandes avances, muchos de los cuales permanecen casi ocultos, en materia de seguridad y defensa es quizás el campo en el que más tenemos que trabajar. Poco a poco, paso a paso y cediendo pequeñas cuotas de soberanía la UE deberá equilibrar sus tres Ds, tarea que no es fácil y que no debe hacer sólo Europa. Como hemos visto los Estados Unidos tienen un desequilibrio parecido aunque en este caso es la parte de Defensa la que sale favorecida. En Europa debido a su historia, a su vocación de donante y de actor civil la D de Defensa ha estado prácticamente abandonada. Sin embargo, no son éstas las únicas dificultades que tiene la PCSD para desarrollarse.

En primer lugar podemos decir que la presencia de una organización de defensa en Europa como es la OTAN -creíble, con años de experiencia y que goza de la confianza de su miembros- dificulta los avances en este campo. De hecho, la presencia de un socio fundamental en la Alianza –EE.UU- para la defensa de Europa provoca que haya miembros de la UE como el Reino Unido, Holanda, Dinamarca... que prefieran confiar estos asuntos a la OTAN dificultando así casi cualquier iniciativa que desarrolle la UE. A este punto se le suman los neutrales, que en la UE son varios, numerosos y variados que se sienten más cómodos dentro de una unión civil y sin deseos de tener una política de defensa más ambiciosa. Suecia, Austria, Finlandia y recientemente Malta consideran que no se debe ir mucho más allá en cuestiones de seguridad y defensa.

Si por esto fuera poco, los miembros de la pésimamente denominada Nueva Europa continúan confiando su seguridad más en el aparato militar de los Estados Unidos. Además, la UE sigue haciendo “pactos económicos” con una Rusia que sigue siendo percibida por estos países como una amenaza. Por este motivo Polonia, Chequia, Lituania o Estonia siguen confiando su seguridad a esa organización que se ha convertido en el garante de la paz en Europa desde hace más de 60 años, la Alianza Atlántica. Sin embargo existen motivos para la esperanza ya que los tiempos en los que la UE y la OTAN eran incompatibles han pasado a mejor vida. Hoy, tras la Cumbre de Lisboa la Alianza Atlántica ha decidido centrarse en la seguridad cooperativa sin abandonar su buque insignia: la defensa colectiva. En este punto es donde encontramos la compatibilidad con la UE ya que siguiendo la tendencia marcada por los Berlín Plus o las operaciones de los Balcanes se pueden encontrar puntos de encuentro.

Entrando en la UE podemos decir que el Tratado de Lisboa ha abierto la puerta a una verdadera defensa común introduciendo en el TUE elementos como la Agencia Europea de Defensa, la cláusula de defensa mutua, las cooperaciones reforzadas o la Cooperación Permanente Estructurada. Esta última iniciativa debería generar a largo plazo pie un verdadero Ejército Europeo. Se trata de avances modestos pero que permitirán avanzar en la defensa a aquellos estados que lo deseen evitando los vetos que estaban limitando Europa. Si bien es cierto que puede crear, y de hecho creará, una Europa de dos velocidades al igual que ocurrió con el Protocolo Social, la lógica dice que los más decididos arrastrarán a los menos decididos lo que a largo plazo será algo positivo para la UE.

En definitiva los avances en Lisboa en política exterior, esencialmente el SEAE y en política común de seguridad y defensa, deben ser considerados como avances importantes hacia la estatalización de la UE. Si bien la UE nunca será un Estado como hoy concebimos, sí que puede ser un claro ejemplo de Estado Postmoderno. Su propio proceso de integración, su vocación normativa y su concepción civil hacen del experimento europeo el primer proto-estado postmoderno.

*Alberto Priego Moreno¹¹
Profesor de la Universidad Camilo José Cela y
Universidad Pontificia de Comillas*

¹¹ Las ideas contenidas en los Documentos de Opinión son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.