

# Europa en la encrucijada

La Política Común de Seguridad y Defensa debe aunar esfuerzos y recibir nuevos impulsos para superar su actual estancamiento

**Francisco J. Ruiz González**  
Analista principal del IEEE

EL 1 de diciembre de 2011 se cumplen dos años de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de la Unión Europea. Se consiguió tras un complejo proceso de ratificación en el que el no inicial de Irlanda en referéndum amenazó con paralizar la reforma de la Unión, como ocurriera en 2007 con el proyecto de Constitución. Con este Tratado, la hasta entonces Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) cambió su denominación a Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), manteniendo su carácter de componente subordinado de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

La figura del Alto Representante de la UE para la PESC se reforzó al pasar a ocupar una de las vicepresidencias de la Comisión Europea, suprimiendo así la duplicación de funciones con el desaparecido comisario de Asuntos Exteriores, además de pasar a presidir el Consejo de Asuntos Exteriores, en lugar de hacerlo el ministro de Exteriores del país que ocupa la presidencia semestral rotatoria. El Tratado de Lisboa también pone bajo la autoridad del Alto Representante un organismo clave para la PESC: el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que pasa a integrar las representaciones en el exterior de la Comisión, convertidas en embajadas, e incluye en su estructura central de Bruselas a todos los organismos de la Unión con competencias en la acción exterior, tanto de la Comisión como de la Secretaría del Consejo.

Otras novedades son la posibilidad de establecer Cooperaciones Reforzadas en el ámbito de la defensa, algo vetado hasta entonces, y la creación de las Cooperaciones Estructuradas Permanentes, por las que los grupos de Estados miembros que tengan la capacidad y la voluntad de asumir compromisos más exigentes puedan hacerlo sin depender del resto. Por último, también se establecen dos importantes cláusulas: la de asistencia mutua en caso de un ataque armado contra el territorio de un miembro de

la UE, y la de solidaridad, concebida para casos de terrorismo o emergencias de origen natural o humano. La Unión se encontraba así en mejores condiciones para asumir el papel como actor global que corresponde a su poder económico, político, e incluso militar, ya que sus 27 miembros disponen de casi dos millones de soldados, e invierten en defensa una cantidad total próxima a los 200.000 millones de euros. En el segundo aniversario de la entrada en vigor del Tratado, es el momento de evaluar si ese objetivo se ha alcanzado o, al menos, se está en camino de hacerlo.

## COMPLEJIDAD EN LOS AVANCES

Unos días antes de la entrada en vigor del Tratado, el 19 de noviembre de 2009, el Consejo Europeo denominaba a la británica Catherine Ashton como nueva Alta Representante, en sustitución de Javier Solana. Esta designación causó una gran sorpresa, dada la falta de experiencia en ese ámbito de la hasta entonces comisaria de Comercio de la Comisión. Ashton dedicó los primeros meses de su mandato principalmente al diseño y puesta en marcha del Servicio de Acción Exterior hasta la aprobación definitiva de su estructura y reglamento el 16 de julio de 2010.

El SEAE se está formando con aportaciones de la Comisión, del Consejo y de los Estados miembros. La Comisión traspasó todos los organismos relacionados con la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo mientras que la secretaría del Consejo aportó las herramientas de planeamiento y conducción de las misiones, militares y civiles.

Al ser mayoría el personal procedente de la Comisión, es previsible la adopción de un modelo de intervención exterior basado, sobre todo, en el llamado *poder blando*. Si a lo expuesto se suma que las embajadas del Servicio Europeo de Acción Exterior integraron al personal de las representaciones de la Comisión, más aportaciones de los Estados miembros



Foto: Navarro / Fotos: Pepe Díaz

exclusivamente constituidas por diplomáticos, el resultado es que la «D» correspondiente a defensa de la PCSD queda muy limitada en representación y experiencia dentro del Servicio. El enfoque global en la gestión de crisis hace imprescindible el no descuidar ninguna dimensión de la acción exterior de la Unión, so pena de encasillar a Europa en un papel de mero suministrador de ayuda económica.

Dejando aparte el SEAE, Ashton fue criticada por su gestión de la crisis del terremoto de Haití en enero de 2010, dada su tardanza en desplazarse a la zona. Otro hecho muy comentado fue su ausencia de la reunión informal de ministros de Defensa de Mallorca en febrero de ese mismo año, durante el semestre de presidencia española, que parecía poner de manifiesto que la Alta Representante se siente más cómoda en su papel de ministra de Exteriores de la Unión, pero no tiene plenamente asumido que también es, en la práctica, su ministra de Defensa.

Por lo que respecta a las Cooperaciones Reforzadas y Estructuradas Permanentes, la realidad es que dos años más tarde no se ha puesto en marcha ninguna de ellas. En el caso de la primera, era algo previsible, dada su limitada aplicación al campo de la PCSD y la complejidad jurídica que implican, pero en el caso de las Permanentes, es una herramienta idónea para el desarrollo de las capacidades de gestión de crisis de la UE, lo que hace especialmente frustrante que aún no se haya aprobado ninguna. Sin embargo, Francia y el Reino Unido suscribieron en noviembre de 2010 un tratado de co-

laboración para la creación de un Mando Conjunto Expedicionario y el desarrollo conjunto de capacidades clave (como portaaviones, vehículos aéreos no tripulados o ciberdefensa), y otro para la gestión de los arsenales nucleares, incluyendo una nueva instalación conjunta en Francia de simulación y mejora tecnológica.

Esos tratados entre los dos países clave de la UE, que suman un 50 por 100 del presupuesto de defensa y un 70 por 100 del I+D militar del total, parecían reeditar los acuerdos de su cumbre bilateral de Saint-Malo en 1998 (germen del nacimiento de la PESD), y representan un magnífico ejemplo de las iniciativas que se podrían adoptar con las herramientas del Tratado de Lisboa, con el único problema de que se han llevado a cabo fuera del marco de la Unión, e ignorando a los restantes Estados miembros, lo que ha originado el recelo de países como Alemania e Italia.

La entente cordial franco-británica se puso de nuevo de manifiesto durante la crisis libia, al liderar ambos países las operaciones militares contra el régimen del entonces presidente libio, Muamar el Gadafi, autorizadas por la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU, de 17 de marzo de 2011.

Esas operaciones, inicialmente dirigidas desde una estructura de mando *ad-hoc* bajo control político de un directorio de naciones, fueron asumidas por la Alianza Atlántica desde el 31 de marzo hasta su conclusión el 31 de octubre. Por lo que respecta a la UE, el perfil adoptado ha sido

## *El perfil adoptado por Catherine Ashton ha sido relativamente bajo*

relativamente bajo, y el papel de Catherine Ashton ha sido más de una vez seriamente cuestionado. En todo caso, difícilmente puede la Unión hablar con una sola voz, cuando sus principales miembros tienen una cultura estratégica distinta e incluso adoptan posturas opuestas: por un lado Francia y el Reino Unido, votando a favor de la intervención en el Consejo de Seguridad, y por otro Alemania, que se abstuvo en la votación y se negó a participar con sus fuerzas militares en las operaciones.

Un mes más tarde, el 1 de abril, el Consejo de la Unión Europea aprobó el lanzamiento de una misión militar, denominada *EUFOR Libia*, con el objetivo de apoyar la distribución de ayuda humanitaria en la sitiada ciudad de Misrata, pero condicionando su despliegue a una petición previa de la ONU, lo que no llegó a producirse. Este hecho, unido a una cierta falta de coordinación en la evacuación de los nacionales de la UE al inicio de la crisis, transmitió una visión negativa del peso político de la Unión.

Por último, cabe citar que la grave crisis económico-financiera ha focalizado la atención de la UE, dejando poco margen a otras cuestiones como el pendiente desarrollo de la PCSD. Además, la necesidad de reducir el gasto público ha tenido como primera víctima, como suele ser habi-

tual, a los presupuestos de defensa, con el agravante de que el esfuerzo de partida ya estaba muy por debajo del de socios como los Estados Unidos, y de que los recortes se han realizado con una óptica básicamente nacional, sin coordinación previa entre Estados.

Ante ese panorama presupuestario, la optimización del gasto pasaría por el desarrollo conjunto de nuevos programas y la puesta en común

de los equipamientos existentes. En cualquier caso, esos esfuerzos de *pooling* y *sharing* todavía no se han materializado en iniciativas concretas, por lo que la UE sigue careciendo de capacidades clave como un Cuartel General permanente de nivel Operacional (OHQ), y sus mecanismos de toma de decisiones no son lo suficientemente ágiles, como lo evidencia que los Grupos de Combate,

alistados para afrontar las crisis emergentes y con una capacidad ágil de despliegue, no hayan sido nunca utilizados.

#### PERSPECTIVAS DE FUTURO

A día de hoy, cualquier evaluación objetiva de los avances producidos en el ámbito de la PCSD ha de presentar un balance negativo, ya que se ha perdido el impulso político para aprovechar las nuevas herra-

## *La crisis económica ha dejado poco margen a cuestiones como la acción exterior*

# CONFLICTOS IMPORTANTES A NIVEL SOLDADOS EN ACCION: 530.000 UN SOCIO PARA SOLUCIONES EN SE

**SEGURIDAD DE LAS FUERZAS DESPLEGADAS.** En cualquier parte del mundo surgen situaciones en las que es necesario la intervención y el uso de la fuerza, intentando evitar daños colaterales. Miles de soldados dependen de la calidad de su entrenamiento y la fiabilidad de sus equipos. Nos sentimos orgullosos de que socios en todo el mundo nos hayan elegido por nuestras insuperables capacidades para proteger a las fuerzas armadas en zonas de conflicto. [www.cassidian.com](http://www.cassidian.com)

**DEFENDING WORLD SECURITY**



mientas disponibles. No obstante, en los últimos meses y tras la experiencia negativa de la crisis Libia, parece que algunos Estados miembros de la UE se han decidido a tratar de romper este *impasse*. Así, la actual presidencia polaca del Consejo de la Unión ha impulsado, entre otras, dos cuestiones clave: la creación de estructuras de mando y control para gestión de crisis y el desarrollo de las necesarias capacidades civiles y militares.

En lo referente al mando y control, los miembros del llamado Trío de Weimar (Alemania, Francia y Polonia), a los que se han unido Italia y España, han remitido una carta a Catherine Ashton instándole a impulsar avances concretos en la PCSD, y en particular le han informado que si no se aprueba la creación de un Cuartel General permanente, esos cinco países tomarán la iniciativa de hacerlo mediante una Cooperación Estructurada Permanente. Parece inevitable, por tanto, una Europa de la PCSD a dos velocidades, ante la falta de voluntad y/o



Rafa Navarro / Fotos: Pepe Diaz, Efe

medios de un gran número de países. Respecto a las capacidades, el trabajo de la Agencia Europea de Defensa, actuando como catalizador de las iniciativas de los Estados miembros, está comenzando a producir resultados concretos, y continúan los estudios sobre qué podría obtenerse y optimizarse mediante *pooling* y *sharing*. En todo caso, no conviene perder de vista

que en el futuro no llegará simplemente con ser más eficaces, sino que será necesario asignar más recursos a la seguridad y defensa.

En este mundo globalizado de 7.000 millones de habitantes, la UE sólo podrá jugar aquel papel que la voluntad política de sus Estados miembros decida, para hacer uso pleno de las herramientas del Tratado de Lisboa y tratar de adoptar una cultura estratégica común. Al fin y al cabo, y como afirmaba recientemente el expresidente brasileño Lula da Silva, «Europa no tiene derecho a desertar» de sus responsabilidades consigo misma y con el resto del planeta.

# MUNDIAL: 28

# GURIDAD



 **CASSIDIAN**

AN EADS COMPANY