



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

# **EL PAPEL COMO ACTOR GLOBAL DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DEL “TRATADO DE LISBOA”**

***Francisco J. Ruíz González***  
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)  
Ministerio de Defensa

Mayo 2011



La Fundación Ciudadanía y Valores como institución independiente, formada por profesionales de diversas áreas y variados planteamientos ideológicos, pretende a través de su actividad crear un ámbito de investigación y diálogo que contribuya a afrontar los problemas de la sociedad desde un marco de cooperación y concordia que ayude positivamente a la mejora de las personas, la convivencia y el progreso social.

Las opiniones expresadas en las publicaciones pertenecen a sus autores, no representan el pensamiento corporativo de la Fundación.

## Sobre el autor

**Francisco J. Ruíz González** es Capitán de Corbeta de la Armada Española y actualmente desempeña su labor profesional como analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Ministerio de Defensa.

Tras graduarse en la Escuela Naval Militar cursó estudios de postgrado en United States Naval War College y en Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM), Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Pasó ocho años en destinos de embarque, incluyendo el mando del patrullero “Javier Quiroga”; trabajó en la División de Planes, Sección de Planes Orgánicos del Estado Mayor de la Armada (2006-2007) y en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (2007-2009), en la Sección de Planes y Publicaciones de la Secretaría General Técnica.

Ha sido profesor titular (2000-2002) del Departamento de Comunicaciones de la Escuela de Trasmisiones y Electrónica de la Armada (ETEA) y ha publicado numerosos trabajos de índole internacional tales como: *“Rusia y su influencia en la seguridad mundial”*, *“Las Relaciones UE-Rusia, La Asociación Oriental, y el futuro de la OSCE”* o *“El panorama estratégico y el papel de España en la seguridad internacional”*.

## **El papel como actor global de la Unión Europea desde la entrada en vigor del “Tratado de Lisboa”**

**Francisco J. Ruíz González**

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)  
Ministerio de Defensa

El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor, tras un arduo y complejo proceso de ratificación y unas vez superadas las últimas reticencias irlandesas y checas, el nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE), más conocido como “Tratado de Lisboa” por ser en la capital lusa donde se celebró el Consejo Europeo en el que se firmó, concretamente el 17 de diciembre de 2007.

De las muchas novedades que el nuevo TUE aporta, en este documento nos centraremos en aquellas relacionadas con el antiguo “segundo pilar” del Tratado de Maastricht de 1992, esto es, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, de la cual forma parte la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), rebautizada como Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en Lisboa.

### **Antecedentes: de una Comunidad económica a una Unión política**

Sin pretender hacer un repaso histórico exhaustivo del largo camino de la construcción europea, sí que es importante destacar que los intentos por dotarse de una política exterior y de seguridad común, que alcanzase incluso el ámbito de la defensa, no comenzaron ni mucho menos con la firma del Tratado de Maastricht.

Así, Francia y el Reino Unido suscribieron ya en 1947 el llamado “Tratado de Alianza y Asistencia Mutua”, temerosos del expansionismo soviético y del posible rearme alemán. A este Tratado se incorporaron los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo (Benelux) por medio del “Tratado de Bruselas” en 1948, que daría lugar a la Unión Europea Occidental (UEO), con una cláusula de defensa mutua en caso de ataque a una de las partes (1).

---

<sup>1</sup> Artículo 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*

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 UEO, los EEUU y Canadá, y otros cinco países europeos: Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal).

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” (CED) fracasó, al ser rechazada en 1954 por el propio Parlamento francés.

De este modo, cuando en 1957 se firmó 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 explícitamente 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 (2).

### **El final de la guerra fría: nacimiento de la Unión Europea (UE)**

La situación descrita 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). 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 de un nuevo Concepto Estratégico en su cumbre de Roma de 1991.

---

*51 de la Carta de las Naciones Unidas, toda la ayuda y asistencia, militar y de todo tipo, a su disposición*”. Este artículo se convirtió en el V tras la modificación del Tratado de Bruselas de octubre de 1954.

<sup>2</sup> 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.

En los años 90 se constató el poco peso político de la UE, y más aún su nula capacidad militar, frente a las graves crisis de los Balcanes, producto de la desintegración de Yugoslavia. Europa no fue capaz de atajar las matanzas producidas en su “patio trasero”, en especial en Bosnia-Herzegovina, y observó con frustración como tuvo que ser la OTAN (liderada por los EEUU) la que interviniese militarmente para obligar a las partes, finalmente, a suscribir los acuerdos de Dayton de diciembre de 1995.

Sin embargo, y a partir de la cumbre franco-británica de Saint-Malo de 1998, en la que se declaró 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, 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 (diciembre de 1999), donde se definieron el “*Helsinki Headline Goal Catalogue (HHC)*” (3) y las estructuras permanentes de gestión de crisis (el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar, y el Estado Mayor Militar).
- Cumbre de Santa María de Feira (junio de 2000), donde fueron creados los mecanismos de gestión civil de crisis y la fuerza de gendarmería de 5.000 miembros.
- Celebración de la primera reunión de coordinación de los Comités Militares de la OTAN y de la UE (junio de 2001), creación en 2003 el “Grupo de capacidades OTAN-UE”, y entrada en vigor de los acuerdos “Berlín +” (marzo de 2003), que permiten usar medios de la OTAN para operaciones dirigidas por la UE en las que la Alianza no participa en su conjunto.
- Fallida propuesta de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo en abril de 2003 de creación de una “célula de planeamiento de la defensa” autónoma, que proporcionaría a 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), seguida de la creación del concepto de los “Grupos de Combate” en febrero de 2004 (4) y la constitución de la Agencia Europea de Defensa (EDA) en julio de ese mismo año.
- Realización a partir de 2003 de un total de 24 misiones de la UE, de las cuales siete han tenido carácter militar, 16 civil, y una cívico-militar.

---

<sup>3</sup> La 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.

<sup>4</sup> Cada “*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.

Sin embargo, y a pesar de todos esos avances en su primera década de vida, se puede afirmar que en general la PESD ha adolecido de la falta de una orientación estratégica de nivel superior, es decir, de una auténtica política exterior de la UE. La Unión debería establecer cuáles son sus intereses, dónde y cómo está dispuesta a defenderlos, y las herramientas de que se dotará para hacerlo. Como consecuencia de esta falta de objetivos claros, no es fácil explicar, por ejemplo, porque la UE ha realizado desde 2003 un total de cinco misiones en la República Democrática del Congo, y no en otras regiones o países con similares necesidades de seguridad.

Cabe recordar que las decisiones del citado “segundo pilar” de Maastricht se toman en el ámbito intergubernamental (el Consejo Europeo, donde los Estados miembros son soberanos), y no en el ámbito intragubernamental (la Comisión Europea), lo que dificulta el proceso de toma de decisiones y limita el verdadero alcance “común” de estas políticas. El “Alto Representante para la PESC”, cargo ocupado desde 1999 a 2009 por el español Javier Solana, disponía hasta el Tratado de Lisboa de competencias muy limitadas, a pesar de lo cual su extraordinaria labor hizo avanzar a la PESD de un modo que pocos podía aventurar a su nacimiento.

### **El Tratado de Lisboa: nuevas herramientas para la acción exterior de la UE**

El tratar de poner remedio al célebre aforismo de que la Unión Europea es “*un gigante económico, un enano político, y un gusano militar*” estuvo muy presente en los trabajos de la Convención para la elaboración de un proyecto de Constitución Europea. Aunque, como es bien sabido, el proyecto constitucional naufragó en 2005 ante el “no” popular en los referéndums de Francia y Países Bajos, es importante destacar que un altísimo porcentaje de las medidas que incluía, para dotar de mayor coherencia a la acción exterior de la UE, se incorporaron con posterioridad al Tratado de Lisboa.

Una de las reformas de mayor calado ha sido la potenciación de la figura del Alto Representante (HR, en siglas en inglés); Javier Solana simultaneaba ese cargo con el de Secretario General (SG) del Consejo, ambos en el ámbito intergubernamental. Por el contrario, en el ámbito intragubernamental de la Comisión, que es dónde se dispone de muchos de los recursos de la acción exterior de la UE (5), el HR veía suplantada sus funciones por el comisario de relaciones exteriores, con las consiguientes dificultades de coordinación. Por último, la presidencia del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) recaía en el ministro de exteriores del país que ejercía la presidencia semestral rotatoria.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, todo lo referido a la ayuda al desarrollo o a los fondos de contingencia ante emergencias, además de controlarse los presupuestos comunes que financian, entre otras cosas, las misiones civiles de la PESD.

Tras el Tratado de Lisboa, la figura del Alto Representante ha sido reforzada: en el ámbito intragubernamental, ha pasado a ocupar una de las vicepresidencias de la Comisión, con acceso directo por tanto a la supervisión de los mencionados recursos comunitarios; en el ámbito intergubernamental, el HR preside el Consejo de Asuntos Exteriores, segregado del CAGRE, en lugar de hacerlo el ministro de exteriores de la devaluada presidencia semestral (6).

Por si todo ello fuera poco, se ha dotado al HR de una nueva y poderosa herramienta: el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Este organismo tiene una dependencia exclusiva del HR, y agrupa todos los componentes de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo Europeo con competencias en política exterior y de seguridad (7). El personal del SEAE está formado por al menos un 60% de funcionarios procedentes de la Comisión y del Consejo, y al menos un tercio de personal contratado procedente de los Estados miembros.

Aparte de los órganos en Bruselas, el SEAE también incluye la red de embajadas de la UE en el mundo, que ha absorbido las antiguas representaciones de la Comisión. Estas embajadas (138 en total) responderán exclusivamente a los intereses de la Unión en su conjunto, con independencia de las nacionalidades de sus responsables. La figura de los “enviados especiales” a zonas en crisis completa el entramado institucional de la acción exterior de la UE y de la nueva PESC que surge de Lisboa.

En lo referente a la PCSD, el texto del Tratado 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”*, algo ya contemplado en el Tratado de Maastricht. La diferencia es que entonces se consideraba que el instrumento para llevarlo a cabo era la 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 V del Tratado modificado de la UEO, por lo que la continuidad de esta organización pierde toda su razón de ser y los países parte deberían ponerle fin.

---

<sup>6</sup> Para un análisis en detalle, ver CEBADA ROMERO Alicia, *La Alta Representante de la Unión Europea: La primera ministra integral de acción exterior*, Documento de Opinión del IEEE 19/2010, disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2010/DIEEE019-2010\\_AltaRepresentanteUE.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2010/DIEEE019-2010_AltaRepresentanteUE.pdf).

<sup>7</sup> En el caso de la Secretaría del Consejo, la Dirección General de Planeamiento y de Gestión de Crisis, el Estado Mayor Militar de la UE, la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil, y el Centro de Situación.

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 (CR) 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 PCSD, 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.

Por último, 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, con la creación de los llamados “grupos de pioneros”. Esto consagraría una Europa de la defensa a varias velocidades, pero parece una buena forma de hacer progresar la PCSD (8).

### **Los avances? de la PESC desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa**

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa fue precedida por el nombramiento, el 19 de noviembre de 2009, de los nuevos actores que deberían impulsar la transformación institucional, esto es, el presidente permanente del Consejo Europeo (figura de nueva creación), y el alto representante que relevase a Javier Solana y asumiese las nuevas potestades, ya detalladas, del cargo.

En el primer caso se nombró, con un mandato inicial de dos años y medio, al ex primer ministro belga Herman Van Rompuy. Para el segundo, en el que nos centraremos, se nombró a la baronesa británica Catherine Ashton, ex comisaria de comercio de la Comisión Europea, con un mandato de cinco años. Ambos nombramientos se interpretaron como un deseo de los dirigentes de la UE de que esos puestos los ocuparan políticos de un perfil bajo, frente al de otros candidatos que habían estado en todas las apuestas, como por ejemplo Tony Blair.

La nueva alta representante no tardó en ser cuestionada, de entrada por su falta de experiencia en política internacional, y ya en el cargo por su tibia respuesta al

---

<sup>8</sup> Las Cooperaciones Reforzadas y las Cooperaciones Estructuradas Permanentes son herramientas bastante complejas jurídicamente, y su estudio detallado excede con mucho los objetivos de este documento. Sin embargo, se pueden citar como diferencias esenciales entre ambas que las CR no son exclusivas del ámbito de la PCSD, en ellas debe participar al menos un tercio de los Estados miembros (nueve países), se deben aprobar por unanimidad en el Consejo Europeo, y una vez puesta en marcha las decisiones se toman por mayoría simple de los países participantes; por lo que respecta a las CEP, sólo existen en el ámbito de la PCSD, no hay un número mínimo de participantes, se ponen en marcha con la aprobación de una mayoría cualificada en el Consejo Europeo, y las decisiones posteriores de los Estados partícipes se adoptan por unanimidad.

terremoto de Haití de enero de 2010. Ashton centró sus esfuerzos los primeros meses en la puesta en marcha del SEAE, y en cierto modo desatendió otras cuestiones en el ámbito de la PCSD (9). La propuesta inicial de la HR para el SEAE recibió el visto bueno de la Comisión y el Consejo en marzo de 2010, pero el Parlamento Europeo, reforzado por el Tratado de Lisboa, hizo valer su poder de control del presupuesto y obligó a Ashton a negociar, hasta lograr su visto bueno el 8 de julio de 2010.

Una vez superado el trámite en el Parlamento, la decisión definitiva por la que se crea el SEAE se adoptó por el Consejo de Asuntos Exteriores, el 26 de julio de 2010 (10). Catherine Ashton marcaba entonces un objetivo: *"ahora podemos avanzar para construir un servicio moderno, eficaz y claramente europeo para el siglo XXI. La razón es simple: Europa necesita ponerse en forma para defender mejor nuestros intereses y valores en un mundo de creciente complejidad y cambios fundamentales de poder"* (11). Como Secretario General Ejecutivo del SEAE, auténtica mano derecha de la HR, Ashton eligió al francés Pierre Vimont, ratificado por el Consejo Europeo el 25 de octubre de 2010.

Como se comprueba, Francia y el Reino Unido han sido y siguen siendo los Estados clave en el nacimiento y desarrollo de la PESC/PCSD: suya fue la iniciativa de 1998 en Saint-Malo, y dos nacionales de esos países ocupan los principales puestos de la PCSD post-Lisboa. La explicación de este protagonismo no puede ser más sencilla: entre Francia y el Reino Unido suman el 50% del presupuesto militar europeo y el 70% del I+D en tecnología militar y sistemas de defensa. Esa postura de superioridad se podría traducir en dos líneas de actuación: el intentar liderar al conjunto de la UE y a los restantes 25 Estados miembros, o el actuar preferentemente en un plano bilateral.

Precisamente ésta última parece haber sido la opción elegida por el presidente francés Sarkozy y el premier británico Cameron, que suscribieron el 2 de noviembre de 2010 un acuerdo que incluye, entre otras cosas, la colaboración en relación al armamento nuclear, y el explorar las posibilidades en el uso compartido de capacidades, equipos y servicios de apoyo. Se puede afirmar que, irónicamente, este acuerdo es un perfecto ejemplo de lo que se puede lograr en el marco de la UE con las nuevas herramientas

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, con su sonada ausencia de la reunión de Ministros de Defensa de la UE en Palma de Mallorca, celebrada a finales de febrero de 2010, en el marco del semestre de presidencia española del Consejo Europeo. De la importancia de la reunión da fe el hecho de que el Secretario General de la OTAN, Anders Rasmussen, si acudiera a la misma.

<sup>10</sup> Consejo de la Unión Europea, Decisión del Consejo estableciendo la organización y el funcionamiento del SEAE, 11665/1/10 REV 1, de 20 de julio de 2010, disponible en:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11665-re01.en10.pdf>

<sup>11</sup> EU Security and Defence News, Issue 21, 30 de julio de 2010, disponible en:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/mailing/file901.PDF](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/mailing/file901.PDF)

del Tratado de Lisboa, con el único problema de que estos países lo han negociado y acordado sin tener en cuenta a la Unión.

Con independencia de esas medidas concretas, el gran problema de la actuación exterior de la UE como un ente único pasa por la dificultad de armonizar las posturas nacionales de los Estados miembros, con muy diferentes visiones, intereses y capacidades. Si esto ya era difícil a finales de los años 90 con 15 miembros, tras la gran ampliación de 2004 que incorporó a diez nuevos países (y a otros dos en 2007) la complejidad del proceso de la decisión ha crecido exponencialmente.

El último reflejo se ha visto en el bajo perfil de la UE ante las crisis en el norte de África, en especial la de Libia. Tras el comienzo de las operaciones militares contra el régimen de Gadafi el 19 de marzo (por cierto, con un destacado papel de Francia y el Reino Unido), y la asunción del mando de la operación por la OTAN el 27 de ese mes, la Unión aprobó el 1 de abril el lanzamiento, si así lo solicitase la ONU, de una operación militar bautizada como “EUFOR Libia”, con el objetivo de proporcionar ayuda humanitaria a la población. El martes 12 de abril se aprobó el “Concepto Operativo” de la operación, que sería dirigida por un almirante italiano desde el Cuartel General de Roma, pero la oferta de momento no ha sido aceptada por Naciones Unidas.

### **La presidencia semestral de España del Consejo de la UE y la PCSD**

La casualidad quiso que correspondiese a nuestro país asumir la presidencia rotatoria del Consejo el 1 de enero de 2010, tan sólo un mes después de entrada en vigor el Tratado de Lisboa. Este hecho, unido a lo profundo de la crisis económica y financiera mundial, vino a condicionar el semestre de presidencia española, que en gran parte se dedicó a la puesta en marcha del nuevo entramado institucional y a la articulación de los necesarios mecanismos de coordinación.

En el ámbito de la PCSD, España había preparado un realista pero ambicioso programa en coordinación con las restantes presidencias del “trío” (Bélgica y Hungría, que habrían de asumir la presidencia rotatoria el segundo semestre de 2010 y el primero de 2011 respectivamente), y que incluía entre otros objetivos:

- La utilización eficaz y flexible de los “Grupos de Combate”.
- La formación específica de un Consejo de ministros de defensa.
- La consolidación de la asociación estratégica UE-OTAN.
- La puesta en marcha de la “Cooperación Estructurada Permanente”.
- El proseguir el desarrollo de las capacidades militares.

Finalmente los avances fueron limitados por los motivos expuestos al comienzo de este epígrafe: los Grupos de Combate siguen sin haber sido desplegados nunca; los

ministros de defensa han ganado protagonismo en el marco del CAE, pero sin lograr “independizarse” de los ministros de AAEE; la relación con la OTAN sigue siendo tan compleja (y limitada) como siempre; y no se ha puesto en marcha ninguna CEP (12). Sin embargo, los postulados de España, en línea con el tradicional europeísmo del país y de su firme contribución al desarrollo de la PESC/PCSD desde sus inicios, están siendo cada vez más asumidos por los restantes Estados miembros de la UE, alarmados ante la progresiva irrelevancia de la Unión en el panorama internacional (13).

Así, tras la reunión informal de ministros de defensa de la UE en Gante (septiembre de 2010), se acordó potenciar el “pooling” (puesta en común de capacidades nacionales para operaciones de la UE) y el “sharing” (desarrollo conjunto de nuevas capacidades), como las mejores formas de avanzar en la PCSD. Con esas premisas, Alemania y Suecia hicieron pública una propuesta en noviembre de 2010, para establecer el marco conceptual del desarrollo de capacidades europeas, por medio de los programas multinacionales de adquisición. En el documento titulado “*A European Imperative: to Intensify Military Cooperation in Europe*” (14) se establecen tres categorías de capacidades:

- Las que se deben retener a nivel nacional para la seguridad de cada país.
- Las que implicarían cierta interdependencia entre los Estados miembros, como las fuerzas de apoyo no desplegadas en el exterior, el adiestramiento de nivel operacional, el transporte aéreo, y algunas áreas logísticas.
- Las que se compartirían por completo, como una educación multinacional, academias militares, instalaciones de prueba y evaluación de sistemas, adiestramiento de pilotos, y vigilancia de los espacios aéreos y marítimos.

Con ese marco, se podría avanzar igualmente hacia la llamada “especialización de funciones”, por la cual los países con menos recursos y que no tengan amenazas convencionales directas a su seguridad nacional, podrían limitarse a desarrollar un

---

<sup>12</sup> Para un informe detallado sobre el desarrollo de Presidencia del Consejo de la Unión Europea en materia PCSD, ver

<http://www.ieee.es/Galerias/fichero/RecursosInteres/InformePresidEspUEPESD.es.pdf>.

<sup>13</sup> Al respecto, ver TORREBLANCA José I., *Adiós a las armas*, El País, 19 de noviembre de 2010, [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Adios/armas/elpepiopi/20101119elpepiint\\_4/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Adios/armas/elpepiopi/20101119elpepiint_4/Tes), MARTÍNEZ DE RITUERTO Ricardo, *La UE reconoce que ha perdido interés para EEUU*, El País, 18 de diciembre de 2010,

[http://www.elpais.com/articulo/internacional/Union/Europea/reconoce/ha/perdido/interes/Estados/Unidos/elpepiint/20101218elpepiint\\_9/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Union/Europea/reconoce/ha/perdido/interes/Estados/Unidos/elpepiint/20101218elpepiint_9/Tes), y LASHERAS Borja y ORTÍZ Antonio, *La creciente (re)nacionalización de la seguridad europea*, ABC, 4 de diciembre de 2010, <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2010/12/04/014.html>. Fecha de las consultas, 18 de abril de 2011.

<sup>14</sup> Disponible en <http://www.robert-schuman.eu/doc/actualites/papsweallpoolsharingnot.pdf>. Fecha de la consulta 19 de abril de 2011.

nicho de capacidades concreto y ofrecerlas al conjunto de la UE, en lugar de intentar mantener toda la panoplia de instrumentos de que disponen los Estados miembros con más recursos y compromisos. El papel de la EDA en la definición y desarrollo de esos programas cooperativos será clave, para aumentar sinergias y optimizar el uso de los limitados recursos disponibles.

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) ha adoptado una serie de 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), de la especialización de funciones, y la potenciación de la EDA.
- Las sinergias cívico-militares: mediante una mayor colaboración entre la EDA y la Comisión Europea y el desarrollo y uso de capacidades de uso dual.
- La colaboración UE-OTAN en el desarrollo de capacidades: de acuerdo con el principio de “inclusividad” (participación del mayor número posible de países) y de autonomía en los respectivos procesos de la decisión, en áreas como la lucha contra los artefactos explosivos improvisados y el apoyo médico a las operaciones.

La reunión del 9 de diciembre vino precedida por la firma de la llamada “carta de Weimar” por los ministros de AAEE de Alemania, Francia y Polonia, dirigida a la HR Ashton, en la que se incidía en la necesidad de desarrollar las Capacidades Estructuradas Permanentes (CEP) de Lisboa como el mejor medio de evitar duplicidades y de mantener controlados los presupuestos de defensa en tiempos de austeridad presupuestaria.

Otra cuestión abordada en la carta, y que se alinea con los objetivos fijados por España durante su semestre presidencial, es la necesidad de incrementar la disponibilidad, capacidad de despliegue y coste/eficacia de los “Grupos de Combate” (BG). En ese sentido, y en su respuesta de fecha 26 de enero de 2011, la HR señala la importancia de establecer los criterios de despliegue de los BG, desde su posible uso para responder a crisis humanitarias como la de Haití en 2010, hasta en misiones militares más exigentes como la planeada para garantizar la asistencia humanitaria en la sitiada ciudad libia de Misrata.

## Conclusiones y perspectivas

En el ámbito de la PESC/PCSD, el Tratado de Lisboa fue concebido para permitir a la UE un mayor protagonismo en la geopolítica internacional, reforzando el papel de actor global en un mundo multipolar. Esto daría a la UE una oportunidad para no quedar relegada, ante viejos actores como EEUU y la renovada Rusia, o el empuje de nuevos actores como China, India o Brasil. Por el contrario, el fracaso de la implementación del Tratado supondría el debilitamiento internacional de la Unión, con repercusiones en su cohesión política y económica. Sin embargo, un análisis realista de los acontecimientos desde la entrada en vigor del Tratado nos hace no ser demasiado optimistas con respecto al cumplimiento de esos objetivos.

En el nivel de la PESC, la definitiva puesta en marcha del SEAE proporciona a la HR una herramienta clave para asumir sus nuevas funciones post-Lisboa. Pero se aprecia un cierto desbalance en la composición del servicio, dada la procedencia mayoritaria de su personal del ámbito de la Comisión, con experiencia por tanto en el uso de las herramientas de “poder blando”, a lo que hay que sumar el carácter de diplomáticos de la inmensa mayoría del personal procedente de los Estados miembros. Por el contrario, las estructuras de gestión de crisis procedentes de la Secretaría del Consejo se encuentran en minoría, tanto más en lo referente al personal con experiencia militar, lo que parece dificultar el empleo, en caso de ser necesario, de las herramientas de “poder duro” de las que también debe disponer la UE (15).

En todo caso, hay que tener en cuenta que la PESC podrá ser considerada una política “común”, pero difícilmente llegará a ser una política “comunitaria” (esto es, dirigida por la Comisión sin intervención de las naciones); es una cuestión que entra de lleno en el “núcleo duro” de la soberanía de los Estados, y es difícil por tanto que permitan que se escape del ámbito intergubernamental del Consejo, por lo que la Comisión seguirá teniendo un papel limitado en el desarrollo de la PESC cuando ésta implique el uso de instrumentos de poder duro.

Bajando un escalón al ámbito de la PCSD, y partiendo de la base de que la posibilidad recogida en el Tratado de Lisboa del establecimiento, una vez que el Consejo Europeo lo decida por unanimidad, de una defensa común, es más que improbable que se cumpla a corto y medio plazo (por los motivos expuestos en el anterior párrafo), se

---

<sup>15</sup> El poder blando es la habilidad de atraer y persuadir e incluye, por ejemplo, la ayuda al desarrollo. Por el contrario, el poder duro es la habilidad de coaccionar, y está basado sobre todo en la herramienta militar y el poderío económico para imponer sanciones. NYE Joseph, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, Political Science, 2004.

deben concebir y diseñar medidas concretas y pragmáticas que al menos acerquen a la UE, paso a paso, hacia ese objetivo final.

En ese sentido, se está avanzando en la racionalización de las estructuras de gestión de crisis, tanto con la ya citada integración en el SEAE de las mismas, como en la muy necesaria integración de los sistemas de planeamiento civil y militar, que se habían desarrollado en estructuras separadas dentro de la Secretaría del Consejo.

Las otras dos grandes líneas de actuación son la obtención de las capacidades militares y civiles necesarias y, una vez obtenidas, el asegurar la eficacia y flexibilidad de su uso para hacer frente a las crisis:

- En lo referente a la obtención de capacidades, los citados “pooling” y “sharing”, y la especialización de funciones, todo ello bajo asistencia de la EDA, resultarán clave en el proceso. Para ello, la UE dispone de una directiva política de guía que establece el nivel de ambición (la “Declaración del Consejo sobre refuerzo de capacidades” de 2008), de un programa de obtención de capacidades críticas (el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) aprobado por la EDA en julio de 2008), y de una estrategia de consolidación y potenciación de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa en Europa (EDTIB), establecida por la EDA en mayo de 2007, de modo que sea capaz de responder a los requerimientos de los estados miembros de la UE y de apoyar a la PCSD (16).
- En lo referente al uso eficaz y flexible de esas capacidades, para el despliegue de hasta 60.000 tropas en un máximo de 60 días, subsanar todas las carencias identificadas en el Plan de Acción de Capacidades Europeo (ECAP) de marzo de 2002; para las dos operaciones principales de estabilización y reconstrucción, con un componente civil adecuado, que impliquen hasta 10.000 tropas por al menos dos años, desarrollar nuevos conceptos como el *Battle Group* 10.000 ó la *Task Force* 5.000; para las dos operaciones de respuesta rápida, usando los “Grupos de Combate”, establecer criterios de uso claros y mecanismos automáticos de activación; y para la operación de emergencia de evacuación de ciudadanos de la UE en una zona de conflicto, en menos de 10 días, aclarar el reparto de papeles entre las delegaciones nacionales y las del SEAE.

---

<sup>16</sup> Esta estrategia incluye la formación por sectores de clústeres empresariales de primer nivel mundial, respaldados por una red de pequeñas y medianas empresas ágiles e innovadoras, en todos los Estados miembros; el desarrollo y preservación de capacidades industriales clave en Europa, disminuyendo la dependencia de suministradores ajenos en tecnologías de defensa, de modo que la UE mejore la seguridad del abastecimiento y sea capaz de desarrollar sus capacidades operativas; la implementación de la estrategia para Investigación y Desarrollo (R&T) aprobada por la EDA en 2008, alcanzando el objetivo del 2% del presupuesto de defensa para investigación, aumentando las sinergias entre la Comisión y la EDA para el desarrollo de tecnologías de uso dual, y creando un fondo fuera de las estructuras PCSD al que los Estados contribuyan para financiar la cooperación público-privada. Es obvia la enorme trascendencia de estas medidas para las empresas del sector de la defensa de los Estados miembros, incluyendo la española.

En la definición e implementación de estas medidas España debe continuar jugando un importante papel, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil (empresas, ONG's, etc.), ante las notables repercusiones de seguridad e incluso económicas de las mismas. El título de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, *“Una Europa más segura en un mundo mejor”*, nos recuerda perfectamente lo que está en juego, y mucho más en un momento como el actual en el que se desarrollan múltiples crisis en el vecindario de la Unión.

## Glosario de siglas

BG:	<i>Battle Groups</i> (Grupos de Combate)
CAGRE:	Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores.
CDP:	<i>Capabilities Development Plan</i> (Plan de Desarrollo de Capacidades).
CECA:	Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
CED:	Comunidad Europea de Defensa.
CEE:	Comunidad Económica Europea.
CEP:	Cooperación Estructurada Permanente.
CR:	Cooperación Reforzada.
EDA:	<i>European Defense Agency</i> (Agencia Europea de Defensa).
EES:	Estrategia Europea de Seguridad.
HR:	<i>High Representative</i> (Alto Representante).
OTAN:	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PCSD:	Política Común de Seguridad y Defensa.
PESC:	Política Exterior y de Seguridad Común.
PESD:	Política Europea de Seguridad y Defensa.
SEAE:	Servicio Europeo de Acción Exterior.
SG:	Secretario General.
TUE:	Tratado de la Unión Europea.
UE:	Unión Europea.
UEO:	Unión Europea Occidental.