

**La evolución de la Unión Europea como actor
en materia de seguridad y defensa.
En busca de un relanzamiento siempre pendiente***

*The evolution of the European Union as a security and defence actor.
In search of the ever pending relaunch*

José Luis de Castro Ruano
Profesor Titular de Relaciones Internacionales UPV/EHU

Sumario: I. Introducción. El anquilosamiento de la PCSD.—II. Modelo Europeo de seguridad y defensa: la gestión integral de crisis.—III. La nueva Política Común de Seguridad y Defensa de Lisboa. 1. «Del dicho (...)». 2. «Al hecho... Hay un largo trecho».—IV. Insuficiencias y debilidades de la PCSD.—V. Conclusiones mirando al futuro...

Resumen: El Tratado de Lisboa generó grandes expectativas sobre las posibilidades de que la UE se convirtiera en un actor internacional relevante en materia de seguridad y defensa, capaz de afrontar misiones operativas de mayor envergadura que las que viene llevando a cabo desde el 2003. Sin embargo, y paradójicamente, tras la entrada en vigor de Lisboa en 2009, hemos empezado a observar un cierto anquilosamiento de la Política Común de Seguridad y Defensa, precisamente cuando contamos con más instrumentos políticos y jurídicos para actuar, y cuando asistimos a una mayor demanda de seguridad. En este trabajo nos detendremos en las razones que nos ayuden a entender esta situación, explicando también las insuficiencias y debilidades de la PCSD, así como los intentos —limitados e infructuosos hasta el momento— para su relanzamiento.

Palabras clave: Unión Europea; Política Común de Seguridad y Defensa; Seguridad y Defensa; Gestión Integral de Crisis; Consejo Europeo

Abstract: *The Lisbon treaty generated great expectations for the possibilities of the EU becoming a relevant international security and defence actor, capable of undertaking missions of a greater magnitude than those executed since 2003. Nevertheless, and paradoxically, we are witnessing a certain stagnation of the Common Security and Defence Policy now when it has been given more legal and political instruments and when we are witnessing a greater security demand. This article will focus on understanding this situation, explaining also the insufficiencies and weaknesses of the CSDP, as well as the attempts —unsuccessful so far— of relaunching it.*

Keywords: *European Union; Common Security and Defence Policy; Security and defence; comprehensive crisis management, European Council*

* Recibido el 13 de abril de 2015, aceptado el 23 de mayo de 2015.

I. Introducción. El anquilosamiento de la PCSD

Aunque la seguridad y la defensa fueran ajenas a las Comunidades Europeas en sus tratados constitutivos, la búsqueda de instrumentos específicamente comunitarios en esta materia estuvo en el «entorno» del proceso de integración. Recordemos ahora la creación de la Unión Europea Occidental —UEO— como consecuencia del Pacto de Bruselas de 1948; y la Declaración Pleven de 1950 sobre el establecimiento de una Comunidad Europea de Defensa. La Seguridad haría su entrada en los Tratados, aún de forma muy tímida, con la reforma del Acta Única Europea en el marco de la Cooperación Política Europea¹. La ruptura de la bipolaridad y la caída del muro de Berlín fue el elemento contextual que favoreció el cambio cualitativo desde una Comunidad económica a la Unión política, con el establecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común —PESC— en el Tratado de Maastricht de 1993 como uno de sus ingredientes más notables. Desde entonces, la UE está tratando de erigirse en un actor internacional relevante para asumir mayores cotas de responsabilidad global. Sin embargo, será la incapacidad comunitaria para enfrentar las crisis de los Balcanes —Bosnia en 1994 y Kosovo en 1998—, la que impulsó la creación de la Política Europea de Seguridad y Defensa —PESD— inicialmente al margen de los Tratados en los Consejos Europeos sucesivos de Colonia (junio de 1999) —que asume el contenido de la Cumbre franco-británica de Saint Malo del 4-XII-1988—, Helsinki (diciembre de 1999) y Niza (diciembre de 2000)². Tras la compleja creación del andamiaje organizacional —establecimiento del Comité Político y de Seguridad, Comité Militar, Estado Mayor Militar de la UE, Agencia Europea de Defensa, Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y su actualización de 2008, etc.—, desde 2003 hasta hoy la Unión ha desarrollado

¹ Referida únicamente a los aspectos políticos y económicos de la misma. El artículo 30.6 del AUE establece que «una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea podrá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad europea en materia de política exterior» para lo que manifiesta su disposición a una mayor coordinación de «los aspectos políticos y económicos de la seguridad».

² Sobre la creación de la PESD *vid.*, entre muchos otros: ÁLVAREZ VERDUGO, M., *La Política de Seguridad y Defensa en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2004; CEBADA ROMERO, A. y PÉREZ GONZÁLEZ, C., *El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*, Dykinson, Madrid, 2003; GONZÁLEZ ALONSO, L.N., «La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 9, 2001; HERRERO DE LA FUENTE, A.A. «La política exterior y de seguridad común tras la cumbre de Niza. La política europea de seguridad y defensa», en *Noticias de la Unión Europea*, n.º 218, 2003.

aproximadamente una treintena de misiones operativas de naturaleza civil y militar a lo largo del mundo³.

Durante estos años la Unión ha mostrado una cierta capacidad de intervención en diferentes episodios de resolución de conflictos y gestión de crisis. Por lo general han sido crisis relativamente modestas, mayoritariamente en procesos postconflicto suficientemente encauzados —como la operación Althea en Bosnia-Herzegovina—, algunas veces dando continuidad a intervenciones «duras» de la OTAN —la operación Althea señalada o la operación Concordia en Macedonia por ejemplo— o en apoyo a Misiones de Naciones Unidas —como la operación EUFOR RD Congo o la actual EUMAN RCA que apoya a la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en República Centroafricana MINUSCA— u otras organizaciones —como la misión en Darfur/Sudán de apoyo a la misión AMIS de la Unión Africana—, para enfrentar situaciones en que era necesario establecer unas mínimas condiciones de seguridad —fue el caso de la operación Artemis en la República Democrática del Congo y de la misión EUFOR RCA centrada en el área de Bangui en República Centroafricana donde creó las condiciones mínimas que posibilitaron la llegada de la ayuda humanitaria—. Recordemos que las misiones operativas PESD de naturaleza militar desarrolladas por la UE han contado con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en cuyo marco se han desarrollado. Además, la UE ha llevado a cabo una serie de misiones civiles de fortalecimiento del Estado de Derecho —sea en Georgia, Irak, Kosovo—; misiones de policía y reforma del sector de la seguridad —Bosnia, Macedonia, Congo, Palestina, Afganistán, Guinea Bissau—; misiones de observación —en Aceh (Indonesia), Georgia, Moldavia, Ucrania—; misiones de asistencia fronteriza —Rafah—; misiones de administración civil de territorios —el caso de Mostar—; así como una cantidad importante de misiones de protección civil y de asistencia humanitaria de diverso tipo⁴. Evidentemente no estábamos

³ A fecha de marzo de 2015 la UE tiene desplegadas 11 misiones civiles y 5 operaciones militares (EUFOR ALTHEA en Bosnia Herzegovina desde 2004; EU NAVFOR Atalanta desde 2008; EUTM Somalia desde 2010 y prorrogada recientemente hasta el 31 de diciembre de 2016; EUTM Mali desde 2013 y la última EUMAN RCA —República Centroafricana—, establecida el pasado 19 de enero de 2015 y lanzada por el Consejo de Asuntos Exteriores del 16 de marzo y que sigue a la EUROR RCA República Centroafricana que completó su mandato el pasado 15 de marzo de 2015); de ellas, solo la misión Atalanta y la EUFOR RCA son propiamente ejecutivas (las demás son de adiestramiento y formación, así como de apoyo en la reforma del sector de la seguridad, es decir, de una naturaleza muy cercana a las misiones civiles).

⁴ Vid. GARCÍA PÉREZ, R., «Las misiones PESD como instrumento de la política exterior de la UE» en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Victoria-Gasteiz*, 2009, Servicio Editorial de la UPV/EHU, Leioa, 2010. Vid. también URIBE OTALORA, A., *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Las misiones en el exterior*, Tirant lo blanch, Valencia, 2014.

preparados para crisis potentes, de gran complejidad y duración, como la de Afganistán o Irak, ante la cual la UE se fracturó internamente⁵. La PESD fue progresivamente convirtiéndose en un instrumento de intervención postconflicto y gestión de crisis, que nos ha permitido intervenir en aquellas crisis a la medida de nuestras capacidades y voluntad política, bienes bastante escasos ambos. Y algo, desde luego, alejado de lo que es exigible a un actor de la naturaleza y dimensión de la UE; y en cualquier caso lejos de lo que predica la retórica comunitarista.

El Tratado de Lisboa daba un paso más con la transformación de la PESD en PCSD —Política Común de Seguridad y Defensa—. No es un mero cambio nominal, sino que ahora se incluirán elementos que posibilitan una mayor y mejor presencia de la UE en el mundo⁶; instrumentos que, en concordancia con la siempre necesaria voluntad política de los Estados miembros⁷, permiten a la Unión desarrollar una acción exterior autónoma más ambiciosa para enfrentar crisis de mayor envergadura. Paradójicamente, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, empezaremos a observar un cierto anquilosamiento de la PCSD; precisamente cuando contamos con más instrumentos políticos y jurídicos para actuar, y cuando asistimos a una mayor demanda de seguridad en Europa, la PCSD se estanca y pierde relevancia⁸. En este trabajo pretendemos esbozar algunas de las razones que nos ayuden a entender esta situación.

⁵ BARBÉ, E., «Las primeras víctimas de la crisis iraquí: el prestigio de Europa como actor internacional y la capacidad negociadora de España en el marco de la UE» en *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 1, 2003.

⁶ Vid. DE CASTRO RUANO, J.L., «Las nuevas capacidades de la UE en materia de política exterior en el Tratado de Lisboa» en *Unión Europea Aranzadi*, Año XXXV, n.º 10, octubre de 2009.

⁷ Como afirma Martín ORTEGA CARCELÉN, «los contenidos de esta política dependen de la voluntad de los Estados miembros, y la mera existencia de instrumentos mejores no supondrá necesariamente una política exterior más acabada», en «La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Lisboa: un cauce adecuado a la espera de contenidos» en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 40, 2009, p. 150. Mariola URREA se expresa en sentido semejante cuando afirma que el Tratado de Lisboa proporciona suficientes elementos a la PCSD para convertirse en una realidad perfectamente operativa, sin embargo «que así sea depende de la voluntad política de los Estados miembros para hacer efectiva la ambición que sobre la materia expresa la Unión»; en «La Política Común de Seguridad y Defensa en el Tratado de Lisboa: la eficacia como objetivo, la flexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 33, 2010, p. 120.

⁸ Algunos hablan incluso de «irrelevancia». Vid. YOUNGS, R., *Europe's decline and fall: the struggle against global irrelevance*, Profile Books, Londres, 2010. Otros simplemente consideran que la PCSD «is the weakest link in the European integration project»; en AA.VV., *More Union in European Defense. Report of a CEPS Task Force*, Centre for European Policy Studies, Bruselas, 2015, p. 1.

II. Modelo europeo de seguridad y defensa: la gestión integral de crisis

De acuerdo a su propia naturaleza y la política exterior integral que lleva a cabo⁹, la UE tratará de favorecer transiciones en tres dimensiones complementarias: económica (hacia el mercado), política (hacia la democracia y el pluralismo), y social (hacia mayores niveles de desarrollo). El mejor mecanismo de prevención de conflictos es la promoción de ciertas cotas de desarrollo, bienestar y gobernanza democrática¹⁰.

La UE desarrolla una acción multifacética en el campo de la prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, reforzamiento de la seguridad así como gestión civil y militar de crisis; la gestión de crisis internaciona-

⁹ Compartimos la caracterización de algunos autores de la política exterior de la UE como «política exterior estructural» para significar una política que busca efectos a largo plazo, modelando las estructuras políticas, jurídicas, socioeconómicas, de seguridad e incluso psicológicas de los diferentes actores internacionales con los que interactúa. La UE promueve cambios incentivándolos a través de la condicionalidad económica y el diálogo político o bien, financiándolos directamente (a través de Ayuda oficial al desarrollo, Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, Instrumento de Preadhesión y/o distintos programas de cooperación y ayuda), *vid.* KEUKELEIRE, S. y MACNAUGHTAN, J., *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke, 2008, pp. 25 y 26; KEUKELEIRE, S., «The European Union as a Diplomatic Actor: International, Traditional and Structural Diplomacy» en *Diplomacy and Statecraft*, n.º 14, 2003, pp. 31 a 56. Esta interpretación de la política exterior europea se complementa con el concepto de «poder transformador» (*vid.* LEONARD, M., *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Taurus, Madrid, 2005, pp. 16 y ss.) y con la interpretación de la UE como potencia civil y/o normativa (*vid.* MANNERS, I., *Europe and the World*, Palgrave, London, 2009; SMITH, K., *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge, 2008; TELO, M., *Europe: a Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, Palgrave, London, 2006; LAÏDI, Z., *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences*, Routledge, London, 2008; LUCARELLI, S. and MANNERS, I. (Dir.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, London, 2006). *Vid.* también la triple caracterización de la UE como potencia normativa, potencia de mercado y potencia tradicional que realiza Esther Barbé en «La Unión Europea en las relaciones internacionales. Debates para el análisis» en BARBÉ, E. (Dir.), *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 29.

¹⁰ La Estrategia Europea de Seguridad lo dice con claridad: «La calidad de la sociedad internacional depende de la calidad de los gobiernos en los que se asienta. La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados. El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos. Las políticas de comercio y desarrollo pueden ser un poderoso instrumento para promover la reforma. La UE y sus Estados miembros, que son el mayor donante de asistencia oficial del mundo y su mayor entidad comercial, están en una situación idónea para promover estos objetivos. La contribución a una mejor gobernanza mediante programas de asistencia, la imposición de condiciones y unas medidas comerciales específicas sigue siendo un elemento importante de nuestra política, que debemos reforzar aún más».

les se está convirtiendo en la dimensión más característica de la política exterior común. Este es un ámbito en el que confluyen tanto las relaciones exteriores de la Unión (acuerdos preferenciales y relaciones estructuradas de naturaleza político-económica con terceros; política de vecindad, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, etc.; todas ellas concebidas como actuaciones que inciden en subsanar las causas estructurales de los conflictos) así como la PESC-PCSD y sus misiones operativas (que inciden en las crisis declaradas). Desde hace ya algunos años, la UE viene actuando en la gestión internacional de crisis, sea en respuesta a las demandas de la ONU o por el deseo de algunos Estados miembros de ejercer un protagonismo político internacional en consonancia con su potencial económico¹¹. Para ello se ha ido dotando de instrumentos de diferente naturaleza. A los instrumentos políticos y económicos con los que contó desde siempre, se añade posteriormente una capacidad autónoma de actuación en el ámbito de la seguridad y la defensa en el marco de la PESC y PCSD. Y ahí va a residir su singularidad y valor añadido en materia de gestión internacional de crisis: su capacidad para movilizar una muy amplia gama de instrumentos de diferente naturaleza, tanto civiles como militares que le proporcionan, sobre el papel al menos, una capacidad global o «integral» de gestión de crisis. Es precisamente este «enfoque integral» (*Comprehensive approach*) que caracteriza la gestión internacional de crisis de la UE su rasgo más definitorio.

El «enfoque integral» que practica la UE es simultáneamente multidimensional (incorpora diferentes instrumentos), multinivel (incorpora diferentes actores) y secuencial (se produce en diferentes momentos o fases de la crisis)¹²; parte de considerar que en cualquier crisis hay una serie de etapas en las que una intervención internacional puede ser decisiva para evitar la escalada y recuperar la estabilidad. El empleo de la fuerza militar no constituye la única opción y, en muchas ocasiones, puede resultar contraproducente; pero en otras muchas, es imprescindible. Dependerá de las condiciones específicas de cada conflicto la pertinencia o no de utilizar uno u otro de los recursos existentes, ya sean de naturaleza civil y/o militar¹³. Frente a la recurrente caracterización de la UE como Venus y EE.UU. como Marte¹⁴, actualmente la

¹¹ HERRERO DE LA FUENTE, A.A., «La participación de la UE en la gestión internacional de crisis» en *Revista de Estudios Europeos*, n.º 52, 2009.

¹² PALOMARES, G. y ARTEAGA, F., «La dimensión exterior de la UE». WESTERDORP, C.; SARTORIUS, N. y EGEA DE HARO, A. (eds.), *La Unión Europea ante los grandes retos del siglo XXI*, Fundación Alternativas, Madrid, 2010, p. 184.

¹³ GARCIA PEREZ, R., «La gestión civil de crisis de la Unión Europea» en *Revista de Estudios Europeos*, n.º 52, 2009.

¹⁴ KAGAN, R., *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Santillana, Madrid, 2003.

Unión tiene que ser Venus y Marte a la vez¹⁵. La clave hoy en día no reside en la utilización del poder duro o del blando, sino en utilizar aquel poder más adecuado para enfrentar las circunstancias concretas que los distintos escenarios internacionales requieren: el poder «inteligente»¹⁶. Esta amplia gama de instrumentos a disposición debe proporcionar una capacidad global de gestión de crisis. Es un lugar común de la literatura especializada concluir afirmando que ningún otro actor internacional es capaz de poner sobre un mismo escenario tal variedad de instrumentos de intervención, sean de ayuda humanitaria, económicos y de cooperación al desarrollo, coercitivos, diplomáticos y diálogo político, mediación, ayuda técnica y asesoramiento. La PCSD es el último instrumento de intervención con los que cuenta.

Como sabemos, el concepto de seguridad es cambiante y evoluciona de forma paralela a la propia evolución de la sociedad internacional¹⁷. Hoy la seguridad no se refiere única, ni principalmente, a cuestiones estratégicas y militares; sino que se ve afectada por la pobreza y sus consecuencias lacerantes, la dependencia energética, la competencia por los recursos naturales, el terrorismo, las armas de destrucción masiva, la descomposición de algunos Estados, violaciones de derechos humanos, etc.¹⁸ La UE parte de un enfoque amplio de la seguridad, según se refleja en su Estrategia Europea de

¹⁵ LASHERAS, B., «El futuro de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE», en WESTERDORP, C., SARTORIUS, N. y EGEA DE HARO, A. (eds.) *op. cit.*, nota 12, p. 158.

¹⁶ El paradigma aplicable a la acción exterior de la UE actualmente es el de *smart power* o «poder inteligente», para referirse no precisamente a un punto intermedio entre poder civil y militar, sino a la combinación más adecuada de poder, duro y/o blando, civil y/o militar. Es decir, todo el conjunto de instrumentos de acción exterior a disposición: diplomáticos, económicos, políticos, legales, culturales y, también militares. Se trata de elegir el instrumento más adecuado, o la combinación de ellos, para enfrentar cada situación. Es un concepto más cercano al de poder civil, aunque añadiéndole también la dosis necesaria de poder militar cuando sea menester. Para una reflexión sobre el concepto aplicado al caso europeo *vid.* CEBADA ROMERO, A., *La Unión Europea: ¿una acción exterior inteligente?*, Justel, Madrid 2008. Para una reflexión orientada más a su aplicación por EEUU *vid.* CHARMELOT, J., «Le smart power américain, un défi pour l'Europe» en *Questions d'Europe*, n.º 127, 2009.

¹⁷ «El concepto y el problema de la seguridad evoluciona en su significado, sentido y alcance en consonancia con los cambios que experimentan los Estados y especialmente la sociedad internacional», en ARENAL, C. del, «La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política», en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, 2001*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Leioa, 2002, p. 73.

¹⁸ Barry BUZAN ya caracterizó hace algún tiempo cinco dimensiones básicas del concepto de seguridad: militar, política, económica, medioambiental y social. En *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1991.

Seguridad, más próximo al de las Naciones Unidas que al de la OTAN¹⁹. Es un modelo de «seguridad global» que incluye tanto la seguridad interior como la exterior, la dimensión civil y la militar. Para enfrentar los desafíos actuales de la seguridad se requieren respuestas globales, anticipatorias y multidimensionales que un actor como la UE, en principio, puede aportar.

Por su parte, el concepto de defensa tradicionalmente se ha vinculado a la posibilidad de utilización de la fuerza armada para la consecución de un determinado bien jurídico cuya salvaguardia justifica la doble excepción a la prohibición general del uso de la fuerza contemplada en la Carta de Naciones Unidas²⁰. La vinculación entre los conceptos de seguridad y defensa viene dada por cuanto que la segunda es un instrumento para salvaguardar la primera. Así, si el concepto de seguridad se amplía, haciéndose multidimensional, también la defensa ha de adaptarse a los nuevos contenidos de la seguridad objeto de salvaguardia. La defensa debe encaminarse a la respuesta más adecuada a los desafíos actuales a la seguridad, cuando éstos impliquen la utilización de capacidades militares.

La identificación entre la PCSD con la Defensa misma es problemática por cuanto que «(...) la Europa de la defensa, no es la defensa de Europa (...)»²¹. La defensa estratégica del territorio europeo no es labor de la PCSD, sino de los propios Estados miembros y de la OTAN. La defensa colectiva de los Estados miembros sobrepasa el mandato de la PCSD; diríamos que la PCSD debe llegar a ser «todo menos la defensa colectiva» que corresponde a la OTAN. La función de la PCSD es la gestión de crisis, lo que implica una amplia gama de misiones con un relevante componente militar. La OTAN, por su parte, es una alianza político-militar para la defensa colectiva que, cada vez más, está asumiendo también misiones de gestión de crisis.

La UE concibe esencialmente la PCSD como una política de gestión de crisis y de reconstrucción estatal postconflicto. El acercamiento europeo al tema de la seguridad es el enfoque integral derivado de las amenazas características de hoy en día originadas por los Estados fallidos, crimen organizado y/o el terrorismo; pero también, por la pobreza y la exclusión, los comercios ilícitos, el cambio climático, etc., y que no pueden ser abordadas sólo con medios militares. La aproximación de la OTAN a estos nuevos conflictos, aún compartiendo ese enfoque integral, siempre quedará limi-

¹⁹ POZO SERRANO, P. y PEÑA RAMOS, J.A., «La gestión militar de crisis por la Unión Europea: evolución de los objetivos y resultados alcanzados» en *Revista de Estudios Europeos*, n.º 52, 2009, p. 86.

²⁰ Artículos 42 que legaliza la utilización de la fuerza en el marco de una decisión del Consejo de Seguridad y 51 que lo hace en el caso de legítima defensa ante un ataque armado.

²¹ MOREL, J. F. y CAMERON, A., *L'Europe de la Défense. Le Choeur du Débat*, L'Harmattan, Paris, 2009, p. 45

tada por la utilización de medios preferentemente militares que frecuentemente no parecen ser los más adecuados; aunque en determinadas circunstancias sean también necesarios como elemento de disuasión o como *última ratio*. El acercamiento multidimensional de la UE a la seguridad internacional diferencia claramente su concepto de seguridad y defensa del de la OTAN, que es sobre todo, una organización militar fundada en la defensa territorial²²; aunque sus sucesivos conceptos estratégicos hayan matizado levemente esta afirmación.

La relación OTAN-UE/PCSD lejos de ser competitiva, debe ser complementaria por dos razones²³, una de orden político (hay muchas regiones de mundo cuyas poblaciones y gobiernos no aceptan una intervención de la OTAN, pero sí de la UE) y otra de orden militar (con los recursos actuales, la Unión no puede llevar a cabo una operación militar de gran envergadura y sostenida en el tiempo; pero tiene un gran «savoir faire» en el acercamiento global y multidimensional —civil y militar— al tratamiento de las crisis). La cuestión de la colaboración entre la OTAN y la UE siempre ha sido una de las piedras angulares sobre la que edificar la PCSD con la idea de aprovechar sinergias entre países que comparten, *grosso modo*, una misma agenda de seguridad y unos mismos principios²⁴. La UE, con la cooperación para la defensa mutua del artículo 42.7 de Lisboa que veremos seguidamente, podría evolucionar hacia una alianza para la defensa mutua que se aproximara a la OTAN, aunque subsidiariamente de ella²⁵. Sin embargo,

²² KEOHANE, D., «2008: une année vitale pour la défense de l'UE» en *La Revue Internationale et Stratégique*, n.º 69, 2008, pp. 134 y 135.

²³ BENTÉGEAT, H.; «PESD: les progrès à réaliser pour passer de la théorie à la pratique» en *Europe's World, Summer 2008*.

²⁴ Recordemos que de los 28 países de la UE, 22 son miembros de la OTAN; y de los 28 miembros de la OTAN, 22 pertenecen a la UE. Es decir, ambas organizaciones tienen 22 miembros comunes, existiendo además seis miembros comunitarios neutrales (Austria, Finlandia, Suecia, Irlanda, Malta y Chipre que ni tan siquiera participa en la Asociación para la Paz) y seis miembros de la OTAN no comunitarios, de los cuales cuatro son europeos (Islandia, Albania así como Turquía y Noruega que participan activamente en las misiones PCSD), además de los americanos EEUU y Canadá. Por otra parte, referir el caso específico de Dinamarca, país integrante de ambas organizaciones pero que ejerció el derecho de *opting out* respecto de la PESD como consecuencia del referéndum para la aprobación del Tratado de Maastricht.

²⁵ Decimos «subsidiariamente» porque en el 2.º párrafo de ese artículo 42.7 leemos que «Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta» (la cursiva es nuestra). Ello no obsta para que consideremos que el reforzamiento de la PCSD está convirtiendo cada vez más a la UE en un actor internacional complementario y no subordinado a la OTAN (en el mismo sentido *vid.* CARACUEL, M.A., «La OTAN en su papel de vertebración del vínculo transatlántico» en VILANOVA, P. y BAQUÉS, J. (Coords.), *La crisis del vínculo transatlántico: ¿coyuntural o estructural?*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2005).

los nuevos instrumentos de Lisboa en materia de Seguridad y Defensa no deben confundirnos acerca de la evolución futura de la UE en este ámbito. La UE no puede ni debe convertirse en una nueva versión de la OTAN simplemente por la diferente naturaleza de ambas ya que, como es obvio, ni la UE va a ser una organización militar a pesar de los avances en esta materia; ni la OTAN dejará de ser percibida como una organización militar, a pesar de que cuente con el mandato «civil» de su artículo 2²⁶ y se vaya dotando progresivamente de algunos recursos civiles²⁷.

No hay duda de que si la UE quiere convertirse en un actor global relevante, capaz de abordar las complejas crisis de seguridad que acechan el mundo de hoy, es imprescindible el reforzamiento de la PCSD en el sentido que alumbra el Tratado de Lisboa; y ello por lo menos por tres motivos²⁸:

- 1) la demanda de actuaciones europeas en materia de seguridad y defensa aumentarán en el futuro inmediato; por cuanto que es previsible que EEUU centre cada vez más sus prioridades en escenarios como Irak, Afganistán, Irán, Corea del Norte, India, Pakistán, Taiwán, principalmente y se muestre remiso a inmiscuirse en otros considerados no estratégicos para sus intereses, como los Balcanes, Norte de África, Cáucaso, etc.
- 2) Inestabilidad creciente en las fronteras de la UE, precisamente en esos territorios «calientes» y que no son de interés vital para EEUU. Es evidente que la Unión debe desarrollar unas políticas más eficaces y audaces para estabilizar estos territorios. La intervención en los países vecinos ha de implicar comercio, ayuda y diálogo político sobre todo²⁹. Sin embargo, no debe descartarse tam-

²⁶ «Las Partes contribuirán a un mejor desarrollo de las relaciones internacionales pacíficas y amistosas reforzando sus instituciones libres, asegurando una mejor comprensión de los principios en los que se basan estas instituciones y promoviendo las condiciones adecuadas que favorezcan la estabilidad y el bienestar. Tratarán de eliminar conflictos en sus políticas económicas internacionales y estimularán la colaboración económica entre varias o todas las Partes».

²⁷ Para algunos la OTAN no contará nunca con una ventaja comparativa en materia de seguridad como con la que cuenta en materia de defensa, porque se ha socializado en una cultura de defensa muy diferente de la que se practica en sectores policiales, judiciales, protección civil, etc. *Vid.* ARTEAGA, F., «La Alianza Atlántica (...)», *op. cit.*

²⁸ *Vid.* GNESOTTO, N.; «La défense européenne comme priorité de la présidence française» en *La Revue Internationale et Stratégique*, n.º 69, 2008, pp. 153 y ss.

²⁹ Esta es la apuesta que realiza la UE al reforzar/reformar su Política Europea de Vecindad como consecuencia de la «primavera árabe». *Vid.* Comunicación de la Comisión Europea «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante», Bruselas, 25.5.2011 Documento COM (2011) 303 final. *Vid.* también Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad «Asociación para la Democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo Meridional», Bruselas, 8.3.2011, Documento COM (2011) 200 final.

poco un componente militar para la eventualidad de un deterioro de las condiciones de alguno de estos escenarios (por ejemplo, si se produjese una guerra civil en Kosovo o en Líbano). En este caso, la UE debería estar preparada para intervenir, es decir, para un tipo de actuación que va más allá de operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz y de reconstrucción de Estados³⁰.

- 3) Por razones de diferente naturaleza (políticas, históricas, culturales) en muchas regiones del mundo la actuación de la UE (así como de la ONU) se percibe como más legítima que la intervención de la OTAN (y de EEUU); motivo también por el que la UE puede ser llamada a intervenir.

Por todo, sin abdicar de la Alianza Atlántica (que sigue siendo prioritaria para la defensa mutua) la UE no puede renunciar a dotarse de capacidades que posibiliten su actuación autónoma. Una PCSD más fuerte beneficia tanto a la OTAN como a la UE dado que ambas organizaciones deben complementarse. Las amenazas que caracterizan el mundo actual, las nuevas demandas de seguridad y la incapacidad de las Naciones Unidas para responder a todas ellas, hacen que cada vez sea más creciente la demanda a la UE para misiones de estabilización y de gestión de crisis. La PCSD proporciona el instrumental y el marco jurídico-político necesario para todo ello.

III. La nueva Política Común de Seguridad y Defensa de Lisboa

1. «Del dicho (...)»

La rebautizada como Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD, es una de las dimensiones más innovadoras del Tratado de Lisboa, y da un paso más hacia el horizonte de la Defensa Común que concibió teleológicamente el tratado de Maastricht³¹. Por una parte mejora la regulación de la gestión de crisis, ampliando los casos en los que se justificaría una misión de la UE y, por otra, prevé nuevos instrumentos en materia de seguridad y

³⁰ KEOHANE, D., «Why the EU needs the military option» en GREVI, G. and KEOHANE, D. (Eds.), *Challenges for European Foreign Policy in 2013. Renewing the EU-s role in the world*, FRIDE, Madrid, 2013, p. 40.

³¹ Recordemos que su artículo B establecía como uno de los objetivos de la entonces naciente Unión Europea, «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya en el futuro la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común».

defensa. Uno de los aspectos más relevantes de Lisboa es el reforzamiento del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, especie de Ministro de Asuntos Exteriores y de Defensa común que, junto con el Servicio Europeo de Acción Exterior configuran una potente estructura institucional que algunos han calificado de Ministerio integral de acción exterior³².

De acuerdo con la noción de seguridad multidimensional que maneja la UE, la PCSD no sólo se apoya en medios militares, sino también en instrumentos civiles (art. 42.1 TUE) y tiene en cuenta otras amenazas (además de las tradicionales como las agresiones territoriales) como el terrorismo o las catástrofes de origen natural y humano. El artículo 42. 2 no deja lugar a dudas acerca de la vocación de la PCSD de construir una defensa común europea «una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad», —expresión más rotunda que el ambiguo artículo 17 de Niza: «(...) que *podría conducir* a una defensa común si *así lo decidiera* el Consejo»—³³; ésta sin menoscabo del «carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros» y respetando las obligaciones derivadas de los compromisos OTAN para quienes consideren esta Organización el núcleo de su defensa común. Es decir, el Tratado incluye la obligación de respetar la voluntad de aquellos Estados neutrales y otros que prefieren confiar su defensa a la Alianza Atlántica. La posibilidad del establecimiento de un ejército europeo queda igualmente excluida (art. 42.1 «la ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros» y 42.3 «Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión (...) capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo»)³⁴.

³² CEBADA ROMERO, A., «Hacia un Ministerio integral de acción exterior: ¿Un remedio eficaz para aliviar la irrelevancia de la Unión Europea en el escenario internacional?» en *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 39, 2011. Vid. también: ALDECOA LUZARRAGA, F.(Coord.), *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

³³ Las cursivas son del autor.

³⁴ Una reflexión sobre la posibilidad de una evolución hacia el surgimiento de una estructura militar común europea puede verse en ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «Las fuerzas armadas a disposición de la UE: ¿Hacia un Cuerpo Armado Común Europeo?», en *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 25, 2008. Más recientemente, Jean Claude Juncker ha hecho pública su opinión favorable al establecimiento de un ejército europeo (en declaraciones al diario alemán *Welt am Sonntag* el 8 de marzo de 2015). Para el Presidente de la Comisión, así se restauraría la posición de fuerza de la UE en el mundo. Francia y Alemania mostraron su opinión favorable a la idea de Juncker, mientras que Reino Unido, Polonia y otros, estimaban que la OTAN debe permanecer siendo el garante de la seguridad en Europa. Vid. «Jean Claude Juncker veut une armée européenne» en www.euractiv.fr (última consulta 9/03/2015).

La característica fundamental del Tratado de Lisboa en materia de seguridad y defensa es la flexibilidad. La adopción de mecanismos flexibles que pudieran ser asumidos tanto por los que promueven un verdadero pilar europeo en materia de defensa como por aquellos otros que quieren seguir manteniendo una garantía de neutralidad, incluso en unos momentos en que no sea fácil precisar qué es ser neutral respecto del tipo de misiones que desarrolla la UE.

El art. 42.5 hace referencia a la posibilidad de que el Consejo encomiende a un grupo de Estados (que lo deseen y que tengan capacidades para ello, según precisa el art. 44) la realización de una misión (cooperación para una misión)³⁵. Pero además se introducen otras posibilidades nuevas que avanzan en el camino de la conformación progresiva de la Europa de la defensa³⁶. El artículo 42.6 establece para aquellos Estados que lo deseen y que «cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar misiones más exigentes», la posibilidad de llevar a cabo una cooperación estructurada permanente (regida por el artículo 46 y el protocolo anexo n.º 10)³⁷. Con esta disposición nos encontramos ante la posibilidad real de constituir una Unión Europea de seguridad y defensa integrada por un grupo de Estados líderes en cuanto a su capacidad militar, al que podrían acceder aquellos otros que cumplan unas determinadas condiciones. Es decir, para acceder a esta forma de cooperación hay que querer, pero también hay que poder (disponer de unas ciertas capacidades militares, niveles de gasto en materia de defensa, etc.) Se trataría, en última instancia, de aplicar a la seguridad y la defensa un mecanismo ya experimentado en ámbitos como la moneda (con la eurozona) y la libertad de circulación interior (espacio Schengen).

El artículo 42.7 establece otra importante innovación en el ámbito de la seguridad y la defensa: la cooperación para la defensa mutua. De acuerdo con ella «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su

³⁵ Para profundizar en la naturaleza de las operaciones comunitarias en el ámbito de la PESD *vid.* ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: las operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid, 2008. Sobre la cuestión, *vid.* también: POZO SERRANO, P., «La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa» en RAMÓN CHORNET, C. (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 2005.

³⁶ *Vid.* BLESA ALEDO, P. S., *De la defensa de Europa a la Europa de la defensa. La transformación de la Unión Europea en actor militar global del siglo XXI*, Fundación Católica San Antonio, Murcia, 2006.

³⁷ Sobre esta forma de cooperación *vid.* ALDECOA LUZARRAGA, F., «La cooperación estructurada permanente» en RAMÓN CHORNET, C. (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa (...) op. cit.* nota 35.

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 Unidas³⁸. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros» (nuevamente se salvaguarda la voluntad de aquellos Estados neutrales y los que priorizan la OTAN). Esta cláusula levantó muchas suspicacias tanto en los países neutrales como en los atlantistas. Los primeros temían que mediante ella la Unión evolucionase hacia una alianza militar defensiva, pues lo que caracteriza a éstas es, precisamente, el compromiso de defensa mutuo³⁹. Los segundos creían que esta cláusula podría dejar sin sentido al artículo 5 de la Alianza Atlántica⁴⁰. El intento de vencer este temor por parte de los socios comunitarios más atlantistas es lo que justificó la inclusión del segundo párrafo de este artículo 42.7: «Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta». Es decir, de alguna forma queda limitado el alcance de la defensa mutua por el carácter específico de cada Estado en materia de defensa y concretamente por los compromisos derivados de la pertenencia a la Alianza Atlántica. Idea que, por otra parte, ya había quedado suficientemente explicitada en el último párrafo del artículo 42.2 («la política de la Unión con arreglo a la presente sección no afecta al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco»).

En definitiva, se incorpora la cláusula de defensa mutua pero de forma suficientemente abierta y flexible para que pueda ser aceptada por los dis-

³⁸ Artículo 51 Carta NNUU: «ninguna disposición de la Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas (...)».

³⁹ Por eso, la presidencia irlandesa en la Convención que elaboró el anterior texto constitucional consiguió introducir la frase que se ha mantenido al final del artículo 42.7 del Tratado de Lisboa: «(...) Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros». *Vid.* BERMEJO GARCIA, R., «La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?» en RAMON CHORNET, C. (Coord), *op. cit.*, nota 35, p. 85.

⁴⁰ Que establece de forma semejante al artículo 42.7 de Lisboa que un ataque armado contra un Estado de la OTAN «será considerado como un ataque dirigido contra todos» y, en consecuencia, le prestará ayuda «en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el art. 51 de la Carta de NN.UU. (...)».

tintos socios que mantienen a su vez, situaciones heterogéneas respecto a esos marcos defensivos. Esta solución permite el mantenimiento de la posición peculiar que mantienen algunos Estados miembros a la hora de asumir compromisos militares en el ámbito de la UE, ya sea por su posición neutralista (Austria, Suecia, Finlandia, Irlanda, Chipre y Malta), o por su convencimiento de que la defensa europea está ya garantizada suficientemente por la OTAN (Reino Unido, Dinamarca y otros). En cualquier caso, y aún reconociendo la importancia política de la inserción de esta cláusula, la misma no convierte a la UE en un pacto de legítima defensa en el sentido tradicionalmente asociado a dicho concepto al no desplegar para los Estados miembros las obligaciones inherentes a un pacto de esta naturaleza⁴¹.

El artículo 222 del TFUE se refiere a la Cláusula de Solidaridad, que se activará «si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano». En estos casos, «La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros». Esta cláusula no es estricta ni exclusivamente defensiva, sino una obligación de solidaridad reforzada que abarca muchas otras dimensiones además de la propiamente militar: «(...) la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares (...)»⁴².

El artículo 42.1 establece que la PCSD proporcionará una capacidad operativa para desarrollar misiones fuera de la Unión que tengan por objeto garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Posteriormente, el artículo 43 establece, ampliándolas, los tipos de misiones susceptibles de ser desarrolladas en el ámbito de la PCSD. A las ya clásicas misiones humanitarias y de rescate, misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, misiones para la gestión de crisis en las que intervengan fuerzas de combate incluidas las misiones de restablecimiento de la paz así como las operaciones de estabilización al término de los conflictos (las Misiones Petersberg que re-

⁴¹ Sobre esta cláusula de defensa mutua *vid.* también: GONZALEZ ALONSO, L.N., «Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea» en *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 7, 2005.

⁴² ÁLVAREZ VERDUGO, M., «Actores, procedimientos y capacidades de la Política Común de Seguridad y Defensa» en BARBÉ, E. (dir.), *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 116. En sentido semejante se pronuncia GONZALEZ ALONSO, L.N. «¿Obligación jurídica o mero compromiso político?: la cláusula de solidaridad en el Tratado Constitucional», en *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 12, 2007. Sobre esta cuestión *vid.* también: RAMÓN CHORNET, C., «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo, en el Tratado constitucional de la UE» en RAMÓN CHORNET, C., *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, *op. cit.*, nota 35.

cogía el Tratado de Niza en art. 17.2), se añaden misiones propias de la defensa: actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones de asesoramiento, estabilización y de asistencia en cuestiones militares, así como de lucha contra el terrorismo.

Un elemento clave en la PCSD lo constituye el reforzamiento de las capacidades militares, lo cual no significa gastar más, sino gastar mejor y más coordinadamente. Y para ello, es fundamental la Agencia Europea de Defensa —AED— del artículo 42.3 del Tratado que le proporcionará base jurídica (aunque había sido creada en 2004)⁴³. Esta Agencia tiene funciones en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento; y determinará las necesidades operativas, fomentando medidas para satisfacerlas. El artículo 45 establece las misiones concretas asignadas a la Agencia que adquiere una relevancia especial en la cooperación estructurada permanente, al ser el instrumento para mejorar las capacidades militares de defensa de aquellos Estados que deseen participar en esta modalidad de cooperación que exige cierta integración de capacidades defensivas. La Agencia se encarga de especificar las necesidades operativas y desarrolla a su vez, numerosos programas conjuntos para la adquisición y modernización de sistemas armamentísticos⁴⁴.

2. «(...) Al hecho... hay un largo trecho»

La cuestión de las capacidades de la Unión para desarrollar su gestión de crisis en el ámbito específico de la PCSD merece alguna reflexión crítica. En primer lugar hay que resaltar el trecho existente entre las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y las aportaciones que realizan a las misiones operativas comunitarias. La consecución de capacidades y personal necesarios para la realización de cada misión resulta siempre un procedimiento largo y costoso, con sucesivas conferencias de generación de capacidades. Las misiones, sobre todo las que incluyen componente militar, son protagonizadas prácticamente siempre por los mismos Estados. Hay un desfase notable entre el apoyo político otorgado por los países para el lanzamiento de una misión y el compro-

⁴³ Acción Común 2004/551 PESC, del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DOCE L 245, de 17 de julio de 2004).

⁴⁴ Para profundizar en las diferentes dimensiones de la Agencia, *Vid.* PEREZ DE LAS HERAS, B. (Coord.), *La Agencia Europea de Defensa: su contribución al desarrollo de una capacidad militar autónoma de la Unión Europea*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2008.

miso efectivo en términos de contribución de capacidades para el desarrollo de tal misión. Apoyar políticamente el establecimiento de una misión no implica obligatoriedad o compromiso para aportar recursos a tal misión. Como afirma Félix Arteaga, «El resultado práctico es que a pesar de la apariencia de actor colectivo, la UE se comporta en realidad como una coalición (*coalition of the willing*) en la que los medios y los participantes determinan la misión»⁴⁵.

Uno de los instrumentos más singulares con que cuenta la PCSD para el desarrollo de misiones de gestión de crisis son las Agrupaciones Tácticas de Reacción Rápida (*battlegroups*) incluidas en el Objetivo Global 2010 a imagen de la Fuerza de Reacción Rápida de la OTAN (*Nato Response Force*), aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004. Estas Agrupaciones compuestas por aproximadamente 1500 integrantes deben ser capaces de desplegarse sobre el terreno en un plazo máximo de 10 días desde la aprobación de la decisión y mantenerse autónomamente en el teatro de operaciones en un plazo de entre 30 y 120 días. En la actualidad hay 18 *battlegroups*, mayoritariamente de carácter multinacional⁴⁶; de ellos hay dos, desde 2007, permanentemente en estado de alerta durante seis meses de forma rotatoria. Se han descrito cinco potenciales escenarios de intervención: separación de partes en conflicto mediante la imposición militar; prevención de conflictos; estabilización, reconstrucción y asesoramiento militar a terceros; operaciones de evacuación; apoyo militar a misiones humanitarias⁴⁷. Lástima que no se hayan utilizado ninguna vez y no porque no haya habido crisis donde hubiera sido necesaria su presencia e intervención...⁴⁸. La falta de una normativa precisa acerca de su activación, la fragmentación del proceso de toma de decisiones y de la cadena de mando, las diferentes concepciones sobre su utilización, así como la falta de certifica-

⁴⁵ ARTEAGA, F., «La necesidad de un sistema abierto de evaluación en las misiones PCSD de la Unión Europea» en Real Instituto Elcano, *ARI* 69, 2011.

⁴⁶ Todos los Estados miembros, salvo Malta, integran algún *battlegroup*, incluidos los países neutrales Austria, Finlandia y Suecia, así como países no comunitarios (Noruega y Turquía).

⁴⁷ Vid. BERMEJO GARCIA, R., «Los *Battlegroups* de la Unión Europea: ¿un medio creíble y eficaz de su política exterior?»; *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, n.º 2, 2008; LINDSTROM, G., «Enter the EU Battlegroups», *Cahiers de Chaillot*, n.º 97, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2007.

⁴⁸ Han sido varias las veces en que se ha especulado con la oportunidad de utilizar los *battlegroups* para diferentes misiones. Así por ejemplo, se barajó esta posibilidad en la operación PESD desarrollada en la República Democrática del Congo en apoyo de la MONUC durante el proceso electoral celebrado en el año 2006. También en 2008, Francia llegó a proponer el envío de un *battlegroup* al mismo país para proteger a los miles de refugiados del campo de Goma. La posición en contra del Reino Unido y Alemania abortó la iniciativa.

ción europea que garantice su operatividad, además de la cuestión de la financiación a la que luego nos referiremos, han confluído como obstáculos insalvables para su utilización. Militarmente están preparados; pero políticamente está lejos el momento en que puedan ser utilizados en crisis reales⁴⁹.

En lo que se refiere a las misiones de naturaleza civil de la PCSD, la UE debe contar con una cantidad suficiente de personal bien cualificado y disponible en las zonas prioritarias, de forma que pueda establecer una presencia civil coherente sobre el terreno cuando la situación de crisis lo requiera; las misiones han de disponer de logística suficiente que posibilite su actuación; se establece también la posibilidad de utilizar sinérgicamente los elementos del Tercer Pilar para responder de forma coherente a la gran diversidad de tareas que concurren en un contexto de gestión de crisis⁵⁰. También en la cuestión de las dimensiones civiles hay un gran trecho entre la realidad sobre el terreno y los «compromisos» adoptados en los documentos escritos, a pesar de ser éste el ámbito donde la UE parece poder aportar un valor añadido respecto de la gestión de crisis que realizan otras organizaciones como por ejemplo, la OTAN. Así, por paradójico que pueda parecer, es más fácil contar con una reserva de personal militar para enviar a un escenario de crisis que con otro tipo de personal de la administración civil como policías, jueces, fiscales, abogados o expertos en diferentes ámbitos de la administración (agentes de aduanas, expertos en derechos humanos, etc.) que necesariamente han de ser voluntarios. A diferencia de lo que ocurre con las FF.AA., en un país no suele haber personal civil de esta naturaleza en reserva; y su envío al extranjero implica restarlo en el país propio. Además, los diferentes departamentos ministeriales normalmente deben enfrentar trabas burocráticas para cumplir su deseo de enviar funcionarios a misiones operativas en el exterior⁵¹. En definitiva, si hay dificultades para generar las fuerzas armadas integrantes de una misión militar, lo mismo ocurre con los recursos civiles que integren esas operaciones de naturaleza civil más genuina y singularmente comunitarias. Prácticamente ninguna de las misiones operativas civiles ha conseguido completar los efectivos inicialmente estimados.

⁴⁹ BARCIKOWSKA, A., *EU Battlegroups. Ready to go?*. European Union Institut for Security Studies, Paris, 2013.

⁵⁰ PÉREZ DE LAS HERAS, B. y CHURRUCÁ MUGURUZA, C., *Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010*, Documento de Trabajo 41/2009, Fundación Alternativas.

⁵¹ SÁNCHEZ PELÁEZ, L., «Las capacidades civiles» en AA.VV., *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia, n.º 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2010.

Lisboa, como hemos visto, amplía los tipos de misiones en el ámbito de la PCSD; sin embargo, el número de misiones operativas ha disminuido. Del total de misiones desplegadas hasta el momento, 23 se pusieron en marcha antes del Tratado de Lisboa, es decir, entre el 2003 y el 2009; y desde entonces, y a pesar del robusto andamiaje jurídico que proporciona este Tratado, solo se han desarrollado siete nuevas misiones, y de ellas únicamente cuatro de naturaleza militar: EUTM Somalia (2010), EUTM Mali (2013), EUFOR RCA (2014) y EUMAN RCA (2015). Y de ellas, la EUFOR RCA es la única ejecutiva, pues las otras son misiones de adiestramiento.

La Cooperación para la asistencia mutua es un instrumento de gran potencialidad; pero sin que se cree simultáneamente ninguna estructura que aporte valor tangible para su materialización, puede quedarse en una mera declaración retórica de intenciones⁵². La Cooperación Estructurada Permanente CEP puede encontrar una ventana de oportunidad para su puesta en marcha en la crisis financiera que reduce los presupuestos de defensa de los Estados miembros hasta mínimos que comprometen cualquier funcionalidad en esta materia. La necesaria racionalización del gasto en este contexto fuerza a la búsqueda de economías de escala y estrategias de cooperación que maximicen las inversiones y el uso compartido y mancomunado de los recursos (*pooling and sharing*). La CEP puede erigirse así en un medio para ganar eficiencia en una coyuntura de escasez de recursos⁵³.

IV. Insuficiencias y debilidades de la PCSD

Cuando analizamos la evolución de la UE como actor en materia de seguridad y defensa aparecen luces y sombras; en las próximas líneas nos centraremos principalmente en estas últimas, si bien, no podemos obviar el mérito de construir unos instrumentos comunitarios de intervención en materia de seguridad y defensa para la gestión de crisis impensables hace sólo un poco más de una década. Que la UE sea hoy capaz de llevar a cabo mi-

⁵² BALLESTEROS MARTÍN, M.A., «Evolución y futuro de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea» en *Revista de Estudios Europeos*, n.º 61, 2013, p. 7.

⁵³ Como afirma Francisco Salvador BARROSO, la CEP no se presenta con el objetivo principal de transferir soberanía sobre el planeamiento de defensa al nivel de la UE, sino que lo que pretende es ayudar a los Estados miembros a recuperar los niveles de soberanía erosionados como consecuencia de la crisis económica actual; en «El impacto de la Cooperación Estructurada Permanente sobre la comunidad de seguridad europea» en *Unisci Discussion Papers*, n.º 34, 2014, p. 92.

siones operativas de gestión de crisis y de liderar la intervención exterior de los Estados miembro, muchos de los cuales nunca se habían implicado en intervenciones exteriores, es importante⁵⁴. Se han hecho muchas cosas útiles: estabilización de los Balcanes, negociaciones con Irán, asistencia humanitaria, apoyo a la Unión Africana en gestión de crisis, etc. Pero también en estos años hemos visto ineficiencias, disfunciones, falta de ambición y ausencia de compromiso real y voluntad política para enfrentar crisis de mayor envergadura que aquellas en las que intervino la UE. El papel jugado por la Unión en Libia y Siria, e incluso las dificultades experimentadas en la generación de fuerzas para las misiones en Malí y la República Centroafricana, evidencian las fragilidades de la Unión como actor en materia de seguridad y defensa⁵⁵.

En primer lugar hay que señalar que la mayoría de las misiones desarrolladas son de naturaleza civil. Son más baratas que las misiones militares y se financian con cargo al presupuesto comunitario; también es me-

⁵⁴ Si bien algunos autores relativizan la importancia real de muchas de estas misiones operativas. Para Romualdo BERMEJO, «en algunas ocasiones la Unión parece haber llevado a cabo alguna misión más en plan de propaganda que para resolver los problemas que había justificado la propia misión»; en «La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea y sus relaciones con las Naciones Unidas: ¿continuidad o cambio tras el Tratado de Lisboa?»; *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 44, 2013, p. 50.

⁵⁵ Cuestión que ya analizamos para el caso de Libia en nuestro trabajo «La Unión Europea y la gestión de crisis: entre las potencialidades del Tratado de Lisboa y la falta de voluntad de los Estados. Libia como evidencia» en VÁZQUEZ GÓMEZ, E.M. *et al.*, *El arreglo pacífico de controversias internacionales, XXIV Jornadas de la AEPDIRI, Córdoba, 20-22 de octubre de 2011*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013. Sobre el papel de la UE en Libia, *vid.* también CERVELL HORTAL, M.J., «La UE ante el lado más oscuro de la primavera árabe» en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Opinión*, 30/2014; FERRER LLORET, J., «La Unión Europea ante la crisis libia: ¿Derecho internacional, democracia y derechos humanos en las relaciones euromediterráneas?» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 41, 2012; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La Unión Europea ante la Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad, su aplicación práctica en la Guerra Civil en Libia y el Post-conflicto» en BLANC ALTEMIR, A. (Dtor.), *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea. Seguridad, cooperación y derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 2013; POZO SERRANO, P. y CAMACHO AVILA, «El desconcierto europeo ante la crisis de Libia: ambigüedades y límites de la PCSD» en *Revista de Estudios Europeos*, n.º 57, 2011. Sobre la misión en Mali *vid.* GARCÍA MARTÍN, L., «La PCSD a través de las operaciones de gestión de crisis de la UE: estudio de caso de la EUTM Mali» en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Opinión*, 21/2014. Sobre la misión en la República Centroafricana *vid.* DEIROS, T., «EUFOR RCA: una misión militar en medio del marasmo político centroafricano» en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Opinión*, 136/2014; ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «Los Estados fallidos y la Unión Europea: ¿cómo debería contribuir Europa a la estabilización de la República Centroafricana?» en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Opinión*, 17/2014.

nor su coste político y requieren menos personal. Además, la naturaleza de las intervenciones en que se está especializando la UE favorece este tipo de misiones; la intervención en Estados en crisis para su estabilización no es un objetivo que pueda lograrse principalmente con fuerza militar, aunque es muy probable que ésta deba ser complementaria de una misión civil.

La primera y más importante debilidad de la PCSD, es la falta de cohesión entre los socios comunitarios que carecen de voluntad política para desarrollar una verdadera política de seguridad y defensa que permita avanzar hacia la consecución de una visión estratégica compartida. Evidentemente no podemos obviar la realidad de una UE de 28 Estados con sus propias estrategias de seguridad e intereses geoestratégicos. Pero es preciso avanzar en el camino de establecer unos objetivos comunes en materia de seguridad y defensa europea e ir mitigando la ausencia de esta cultura estratégica común⁵⁶. Una visión compartida se antoja ineludible. La Estrategia Europea de Seguridad de 2003, con su actualización en 2008⁵⁷ avanza en ese sentido, pero se requiere más. Algunos señalan la necesidad de contar con un Libro Blanco de la Seguridad y la Defensa donde se establezcan con claridad directrices políticas sobre cuándo y dónde intervenir⁵⁸, con qué socios, bajo qué condiciones, en qué crisis, se establezcan prioridades para establecer bajo qué parámetros se utilizará la fuerza, etc.⁵⁹ Otros, con una visión más crítica afirman que la UE recurre a los valores, en lugar de a una defensa abierta de sus intereses para enmascarar, precisamente, el vacío de la reflexión geoestratégica comparada⁶⁰.

⁵⁶ La eficacia de una política de defensa reposa sobre la estrategia que la anima. *Vid.* «La PSDC en quête de stratégie» en PERRUCHE, J.P. (Dir.), *L'Europe de la défense post-Lisbonne: illusion ou défi?*, Études de L'IRSEM, n.º 11, 2011, p. 19.

⁵⁷ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución» (Bruselas, 11 de diciembre de 2008, S407/08).

⁵⁸ No deja de sorprender la cantidad de misiones operativas PCSD desarrolladas en la República Democrática del Congo (hasta un total de cinco: las dos misiones militares Artemis y Eufor, así como las misiones civiles Eupol Kinshasa, la Eusec FD Congo y Eupol RD Congo). La explicación, probablemente se encuentre en que se ha impuesto el interés geoestratégico de algún Estado miembro y no una planificación estratégica guiada por el interés comunitario.

⁵⁹ Para algunos, la necesaria integración defensiva ha de conducir a una Unión Europea de la Defensa, de la misma forma que contamos con una Unión Económica y Monetaria y se ha propuesto recientemente una Unión Energética. En AA.VV., *More Union in European Defence...*, *op. cit.*, nota 8, p. 6.

⁶⁰ LEFEBVRE, M., «La politique étrangère et de sécurité européenne: politique commune ou agrégat de diplomaties nationales ?», *Question d'Europe*, n.º 299, 2014.

Es necesario establecer un Consejo de Defensa formal y regular, más allá de las escasas reuniones informales que celebran actualmente los Ministros de Defensa de los Estados miembros; así como dotarnos de medios propios y permanentes de planificación, mando y ejecución de las misiones operativas de la PCSD a través del establecimiento de un Cuartel General Permanente de la UE que integre el conjunto de estructuras civiles y militares, hoy separadas, y que posibilite también la «reacción rápida»⁶¹. Actualmente a la hora de desarrollar una misión operativa hay tres opciones que suplen la carencia de tal Cuartel General operativo permanente: a) recurrir a cualquiera de los cinco cuarteles generales de los Estados miembros ofrecidos a la UE bajo la fórmula de Estado-Marco de la operación: el británico de Northwood, el alemán de Postdam, el francés de Mont Valérien, el italiano de Roma o el griego de Larissa; b) recurrir a los medios de planeamiento de la OTAN en base en los Acuerdos Berlín-Plus del año 2003 que conceden preminencia a la Alianza Atlántica subordinando a la UE⁶². En cualquiera de estas dos opciones la Unión pierde autonomía de decisión y liderazgo; c) desde el 2007 existe la posibilidad de recurrir

⁶¹ Recordemos que en abril de 2003, en plena crisis originada por la invasión de Irak, Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo propusieron la creación de un Cuartel General Operativo Comunitario en Tervuren (Bruselas). La propuesta se interpretó como consecuencia de la ruptura por el apoyo de algunos países miembros a la intervención de Irak más que como una propuesta seria. Hoy día la posibilidad de establecer un Cuartel operativo permanente europeo ya ha sido admitido por un número importante de países. Vid. BIABA, A., «Vers un Quartier Général européen?» en *Cahiers du CEREM*, n.º 7, 2009. Algunos Estados, como Francia, Alemania, Polonia, Italia y España han manifestando también su intención de establecer un cuartel operativo permanente, mediante la figura de la Cooperación Estructurada Permanente, en caso de que la UE no lo llevase a cabo (Vid. RUIZ GONZÁLEZ, F. J., «Europa en la encrucijada» en *Revista Española de Defensa*, 2011, p. 57.

⁶² Estos acuerdos posibilitan incluso una retirada del apoyo así como un derecho de seguimiento de la operación por parte de la OTAN; además, cualquier país OTAN tiene capacidad de vetar la puesta en marcha de este mecanismo. Su denominación es consecuencia de los Acuerdos de Berlín de 1996 que posibilitaron a la hoy extinta Unión Europea Occidental el acceso a medios y capacidades de la Alianza Atlántica. Los «Acuerdos Berlín +» comprenden cuatro aspectos que rigen la cooperación entre la UE y la OTAN: a) garantía para la UE de acceder a las capacidades de planificación de la OTAN, susceptibles de contribuir a la preparación de las operaciones militares europeas de gestión de crisis; b) pre-sunción de disponibilidad de medios y capacidades de la OTAN, preidentificadas para las operaciones de la UE (medios de transmisión, vigilancia aerotransportada, Estados-mayores de la Alianza, etc.); c) identificación de las opciones de mandato de operación europea, para la OTAN, bajo la autoridad del Comando Supremo adjunto de las fuerzas aliadas en Europa (*Deputy Saceur*); d) adaptación de la planificación de defensa de la OTAN para integrar la disponibilidad de fuerzas para las operaciones dirigidas por la UE. Paralelamente, un Acuerdo de seguridad permanente entre las dos organizaciones les permite el intercambio de documentos clasificados.

al Centro de Operaciones UE creado en el seno del Estado Mayor Militar de la UE —Dirección de Planificación de Gestión de Crisis— que permite conducir operaciones militares de tamaño reducido⁶³. También hay que mejorar el sistema de financiación de la PCSD. Actualmente en la UE se sigue el principio general de que los países que conforman una misión de naturaleza militar deben también financiarla con sus recursos («*cost lie where they fall*»)⁶⁴ lo que se convierte en un mecanismo claramente desincentivador. Sería conveniente integrar estas misiones en el presupuesto comunitario de la PESC como ocurre con las misiones de naturaleza civil⁶⁵. Hay que señalar además, la desigual carga que asume cada Estado en materia de defensa, tanto en términos presupuestarios como de aportación de recursos. Sin embargo, la decisión por unanimidad hace que todos los Estados tengan la misma capacidad de vetar un acuerdo en este ámbito. La decisión por unanimidad es un lastre que limita las potencialidades de los demás.

Con todo, no podemos olvidar que las misiones operativas están integradas formalmente por un número excesivo de países —en torno a la veintena,

⁶³ Solo se ha utilizado para la Misión EUTM Somalia, iniciada en 2010 y por la que se está procediendo al adiestramiento de tropas somalíes en Uganda.

⁶⁴ Artículo 41.2 del Tratado de Lisboa. Esta regla general es levemente matizada por una pequeña parte de «gastos comunes» (transporte, establecimiento de los cuarteles generales e infraestructuras de alojamiento, salarios del personal contratado local, etc.) que se financia con el presupuesto comunitario a través del mecanismo Athena vigente desde el año 2004 y reformado por última vez en 2011 (Decisión 2011/871/PESC, de 19 de diciembre de 2011) y que apenas cubre aproximadamente un 10/15% del coste de las operaciones. Vid. GREVI, G. et al; *European Defense and Security Policy. The First Ten Years (1999-2009)*, EU Institute for Security Studies, Paris, 2009. Sobre el mecanismo Athena vid. los dos trabajos de VAZQUEZ RAMOS, A., «Otra dimensión estratégica. Financiar las operaciones militares de gestión de crisis en la UE», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Opinión*, 91/2013 y «¿Solidaridad o alianza? Reformar la base financiera de las operaciones y misiones militares de la Unión Europea», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Opinión*, 97/2014.

⁶⁵ El artículo 41.3 del Tratado de Lisboa palía levemente los problemas de la financiación de las misiones operativas, pero no lo soluciona en su conjunto. Permitirá, eso sí, no posponer el despliegue de una misión por falta de recursos y agilizar su puesta en marcha al disponer de un fondo para ello; pero las misiones seguirán sin financiarse con cargo al presupuesto comunitario. Literalmente establece que «El Consejo adoptará una decisión por la que se establezcan los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común (...). Los preparativos de las misiones (...) que no se imputen al presupuesto de la Unión se financiará mediante un fondo inicial constituido por contribuciones de los Estados miembros (...)». Sobre la contribución financiera de los Estados miembros, vid. CORREA BURROWS, P., *La contribución de los Estados miembros al sostenimiento de la política común de seguridad y defensa europea*. Fundación Alternativas, Documento de Trabajo OPEX.

algunos incluso no miembros de la UE —, algo que amplía la legitimación de las operaciones (y esto es positivo: cuantos más países participen, más legitimidad tendrá la misión); pero desde el punto de vista operativo sobre el terreno, el hecho de que muchas veces esta participación se realice con apenas unas decenas de efectivos es contraproducente, disfuncional y dificulta la gobernanza de la misión. Además hay que considerar el desigual desarrollo tecnológico e industrial de cada país en materia armamentística así como la fragmentación de la industria militar europea que produce descoordinación, duplicidades, carencias de capacidades críticas, incompatibilidades en los equipos, costes de oportunidad y despilfarro en tiempos de crisis. Hecho que es más grave si cabe si tenemos en cuenta la necesidad de transformar el modelo de FF.AA. existente en la mayoría de los países miembros (concebido para la defensa territorial en la época de la guerra fría) y su necesaria modernización para adaptarlo a las necesidades de las misiones operativas actuales (fuerzas expedicionarias o proyectables a escenarios alejados, multinacionales e interoperativas). La Agencia Europea de Defensa debe favorecer esta adaptación; pero todavía los resultados son limitados.

Y por último, aunque quizá lo más importante, es necesario avanzar paralelamente en la PCSD y la política exterior común. ¿Cómo podemos desarrollar una misión en Georgia sin tener una política común definida respecto a Rusia? ¿el desarrollo de una misión en Rafah nos está permitiendo influenciar el proceso de paz palestino-israelí?⁶⁶ Hay que dar pasos para una mayor coherencia entre la Política Exterior de la UE y la PCSD; ésta debe concebirse como un instrumento al servicio del papel internacional de la UE y de sus propios objetivos de política exterior; no es un instrumento militar neutro, una especie de caja de herramientas a ser utilizada tanto por la UE como por la OTAN⁶⁷. El objetivo estratégico de la UE no es trabajar por la paz y la seguridad internacional definidas en abstracto y declarativamente. Pensar así es tener una visión reduccionista y alejada de la realidad y de la naturaleza de las cosas. El objetivo estratégico de una organización internacional integrada por 28 Estados que aspira a convertirse en un actor relevante, no puede ser como el de una benefactora ONG. El objetivo estratégico de la UE es la defensa de sus intereses, como hace cualquier otro actor político⁶⁸.

⁶⁶ Con gran pertinencia se interroga Nicole GNESOTTO, «¿de qué sirve desplegar fuerzas en el exterior si este esfuerzo no refuerza la influencia política de la Unión en la solución política de las crisis?» En «La nécessité de l'Europe stratégique» en VASCONCELOS, A. de, *¿Quelle défense européenne en 2020?*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, Paris, 2010, pp. 32-33.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 36.

⁶⁸ Como afirma José Ignacio Torreblanca (*La fragmentación del poder europeo*, Icaria, Barcelona, 2011, p. 74), interpretar la concepción del poder de la UE exclusivamente en

V. Conclusiones mirando al futuro...

Es obvio que no se han satisfecho las expectativas que generó el Tratado de Lisboa con la inclusión de los instrumentos jurídicos y políticos señalados en las páginas anteriores. Es cierto que la coyuntura ha jugado en contra, pues la crisis financiera hizo girar los esfuerzos comunitarios hacia la superación de los problemas de la deuda soberana en la eurozona; las energías institucionales se volcaron a apuntalar la gobernanza del euro ante los riesgos inminentes (puesta en marcha de la Unión Bancaria, introducción de mejoras en la gobernanza financiera, etc.). Además y como es obvio, la crisis y la austeridad consiguiente detrajó importantes recursos económicos. La crisis de liderazgo hizo el resto pues quien debía haber sido el principal dinamizador «de la cosa», Catherine Ashton, bastante tuvo con la puesta en marcha del SEAE. Así las cosas, se requería un nuevo impulso que propiciara ese relanzamiento siempre pendiente.

El Consejo Europeo de 19/20 de diciembre de 2013 —en adelante CE2013— se presentaba como la oportunidad para desatascar la PCSD. A los 10 años del lanzamiento de la Estrategia Europea de Seguridad así como del despliegue de la primera misión operativa de la UE, parecía un momento oportuno para relanzar la PCSD. Era ésta la primera Cumbre dedicada a la defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Su punto de partida lo encontramos en el Decisión del Consejo Europeo 205/12 del 13/14 de diciembre de 2012, que decidió iniciar las labores para proporcionar un mayor desarrollo de la PCSD a la vez que se comprometió a volver a tratar la cuestión en el plazo de un año. Correspondía a la Alta Representante y a la Comisión elaborar propuestas al CE 2013, si bien, el Consejo Europeo de 2012 marca el campo de juego al singularizar tres cuestiones: aumento de la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD; mejora del desarrollo de las capacidades de Defensa; y fortalecimiento del sector industrial europeo de la Defensa; afirmando además que «En diciembre de 2013, el Consejo Europeo examinará los avances realizados en la consecución de estos objetivos, evaluará la situación y, sobre la base de las recomendaciones de su Presidente dará orientaciones, en particular fijando prioridades y plazos, para garantizar la eficacia de los esfuerzos realizados por la UE para

términos de poder blando «representa una visión caduca y anticuada de la UE que ignora que en la última década tanto por la vía de sus acciones prácticas como por la vía legal, la UE ha decidido dejar atrás la distinción entre poder duro y blando y construir una capacidad efectiva de política exterior que alcance los tres ámbitos (defensa, diplomacia y desarrollo) que constituyen la acción exterior. Como es evidente, la UE promueve sus intereses políticos y económicos, como cualquier otro gran actor, y no se mueve solo por altruismo».

que Europa esté a la altura de las responsabilidades que le incumben en materia de seguridad»⁶⁹.

Las Conclusiones del CE2013 comienzan con una afirmación de principio: «La defensa es importante», aserto que adquiere más relevancia en un entorno estratégico y geopolítico cambiante y en una coyuntura en la que los presupuestos de Defensa no dejan de menguar, lo que limita las capacidades militares. La segunda afirmación, no por reiterada, tiene menos importancia: «La UE y sus Estados miembros deben ejercer mayores responsabilidades si quieren contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad a través de la PCSD junto con socios clave, como las Naciones Unidas y a OTAN. La PCSD seguirá desarrollándose de forma plenamente complementaria con la OTAN dentro del marco acordado de la asociación estratégica entre la UE y la OTAN (...)». Idea que ya había aparecido también en el Informe sobre la aplicación de la EES de 2008⁷⁰. En su labor de «proveedora de seguridad» (*security provider*), la UE debe asociarse con otros actores, y especialmente con la OTAN, dado que no es posible tratar de responder de forma individual a la cantidad de amenazas y crisis que es necesario enfrentar. La coordinación se torna imprescindible porque los actores sobre el terreno son casi los mismos aunque actuando en marcos diferentes; así las misiones de la OTAN condicionan las de la UE ya que sus operaciones de gestión de crisis en escenarios de gran complejidad (por ejemplo Kosovo o Afganistán), y la gran cantidad de recursos operativos que dedica, hacen muy difícil que casi los mismos Estados puedan asumir misiones también de gran envergadura, ahora en el marco de la PCSD de la UE cuya actividad de gestión de crisis es, en

⁶⁹ El 24 de julio de 2013 la Comisión publicó su aportación con la Comunicación «Towards a more competitive and efficient European defence and security sector» (COM) (2013) 542 final. Por su parte, la Alta Representante publicó la suya el 15 de octubre de 2013 con el documento «Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence». Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defense Policy, en http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf. Sobre los documentos de base redactados tras el Consejo Europeo de diciembre de 2012, *vid. LABORIE IGLESIAS, M.*, «Preparando el Consejo Europeo de Diciembre 2013: informe sobre la PCSD» en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Informativo 27/2013* y YANIZ VELASCO, F., «La PCSD y el Consejo Europeo ante una oportunidad única» en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Opinión*, 123/2013.

⁷⁰ «La UE y la OTAN han tenido una buena colaboración sobre el terreno en los Balcanes y en Afganistán, aún cuando las relaciones oficiales no hayan progresado. Debemos reforzar esta asociación estratégica en beneficio de nuestros comunes intereses de seguridad, mejorando la cooperación operativa, respetando plenamente la autonomía decisoria de cada organización, y prosiguiendo los trabajos sobre capacidades militares». *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución»*, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, S407/08.

muchas ocasiones, subsidiaria de la que realiza la OTAN. En los países miembros de la OTAN y de la UE no existen fuerzas dedicadas ahora a la PCSD, ahora a la OTAN, siendo cada una de ellas susceptibles de operar en diferentes marcos nacionales o multinacionales⁷¹.

El CE2013 define una serie de acciones prioritarias en torno a los tres ejes que ya había señalado el Consejo Europeo de 2012:

a) Incrementar la efectividad, la visibilidad y el impacto de la PCSD

En este apartado nos encontramos una serie de enunciados que vienen siendo un lugar común en textos de esta naturaleza pero sin adoptar compromisos concretos. Así se afirma la necesidad de mejorar las capacidades de respuesta rápida de la UE mediante grupos de combate más flexibles y desplegables; es decir, se apuesta por la revitalización de los *battlegroups* aún inéditos, sin embargo se añade la coletilla «si los Estados miembros así lo deciden» con lo cual se pierde la oportunidad de haber fijado las directrices políticas que permitieran pasar en este aspecto de las palabras — *battlegroups* existentes desde 2007 sobre el papel— a los hechos — su utilización práctica en crisis concretas como la República Centroafricana, Somalia, etc.—. Se reafirma el mandato para revisar el mecanismo de financiación común de las operaciones militares en el contexto de la revisión del mecanismo ATHENA, «con el objetivo de mejorar su sistema de financiación»; sin embargo, tampoco vemos un compromiso claro de modificar un sistema que viene constreñido por la letra del Tratado que impide la financiación de las operaciones militares con cargo al presupuesto comunitario. Aparecen también llamadas al reforzamiento sinérgico entre las dimensiones externas e internas de la seguridad. En definitiva, una apuesta por el enfoque integral de la seguridad, multilateralidad y complementariedad con la OTAN que viene caracterizando a la UE desde siempre. Nada se dice en este apartado sobre cuestiones críticas que contribuirían, sin lugar a dudas, a incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD como la necesidad de contar con un nuevo marco estratégico superador de la EES 2003; con un Libro Blanco sobre Seguridad y Defensa que clarifique cómo, dónde y cuándo actuar; sobre los pasos conducentes a contar con un Cuartel General Permanente de la UE que permita el planeamiento de las misiones operativas con recursos propios; etc.

⁷¹ MARRERO, I., «Las opciones de la Política Común de Seguridad y Defensa a la luz del Tratado de Lisboa» en SOBRINO HEREDIA, J.M. (Dtor.), *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española. Colección Escuela Diplomática*, n.º 17, p. 375.

b) Mejora del desarrollo de capacidades

Este apartado pretendía acordar medidas de colaboración en el ámbito del desarrollo de capacidades, cuestión crucial para mantener unos niveles aceptables de operatividad, resolver las carencias y evitar duplicidades en una coyuntura de disminución de los presupuestos de Defensa como la actual que obliga a la consecución de mayores cotas de eficiencia en el uso de los recursos para asegurar unas mínimas dosis de interoperabilidad. El documento hace una llamada a agrupar la demanda y realizar economías de escala, desarrollo de capacidades sobre la base de estándares comunes, etc. En definitiva se trata de propuestas racionalizadoras para mutualizar y compartir capacidades (*pooling and sharing*), estrategia que no acaba de tener los efectos deseados por el temor de los Estados a depender de unas capacidades sobre las que no tienen el control soberano. El *pooling* implica que varios Estados deciden usar las capacidades de forma colectiva, es decir, bajo un solo mando que administra los recursos comunes a petición de las partes según reglas acordadas; y el *sharing* implica que se comparte el recurso de un país, normalmente a cambio de una contraprestación de cualquier tipo⁷². Una aplicación inteligente de la estrategia *pooling and sharing* permitiría a los países grandes — y a la Unión en su conjunto— contar con más capacidades efectivas implicando menos recursos en ello; y para los países pequeños sería una alternativa real a la inanidad defensiva. Sin embargo, nada se dice en este apartado sobre la Cooperación Estructurada Permanente, cuestión que mejoraría sensiblemente las capacidades europeas. Por otra parte, el CE2013 «insta a mejorar el desarrollo de las capacidades civiles» pero sin adoptar compromisos concretos sobre la generación de tales capacidades con las que completar las misiones de esta naturaleza que tienen, si cabe, aún más dificultad para su conformación que las militares.

Sí hay alguna concreción en lo que se refiere a la puesta en marcha de cuatro programas multinacionales específicos: el desarrollo de los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia —drones— en el periodo 2015-2020; el desarrollo de la capacidad de reabastecimiento en vuelo; comunicación por satélite y ciberdefensa. Teniendo en cuenta además que estos programas pueden tener un uso dual, civil-militar (salvo el que se refiere al reabastecimiento en vuelo) por lo que podrían encontrar financiación también en el programa Horizonte 2020.

⁷² AYALA, J.E., de, «El relanzamiento de la PCSD» en *Política Exterior*, n.º 156, 2013, p. 77

c) Fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa

En este ámbito, el CE2013 se basa en la Comunicación de la Comisión titulada «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente»⁷³ en el que se establecía un plan de acción para avanzar en el reforzamiento de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa en Europa —en adelante BITDE— y las dos Directivas del llamado paquete de Defensa⁷⁴. En definitiva se trata de que el recorte en los presupuestos de Defensa de los Estados miembros, la fragmentación de la demanda y el exceso de regulación estatal así como la falta de procedimientos de certificación y estandarización común, no pongan en riesgo la sostenibilidad de esta industria⁷⁵. El Consejo Europeo «invita a los Estados miembros» a que incrementen su inversión en programas de investigación conjuntos y/o coordinados, apoyando a las PYMES e impulsando la investigación de doble uso ya que «la investigación civil y de defensa se refuerzan mutuamente». En definitiva, queda por ver si estas medidas consiguen hacer avanzar suficientemente el Mercado Interior de la Seguridad y la Defensa o sigue primando la defensa numantina por parte de los Estados miembros de unas industrias nacionales cada vez menos competitivas⁷⁶.

En definitiva, estamos ante un texto poco concreto y poco comprometido. Es innegable que la UE cuenta con unas capacidades de intervención en la gestión internacional de crisis; hay un desarrollo institucional para la toma de decisiones en materia militar y unos mecanismos establecidos de generación de fuerzas, se han llevado a cabo una serie de misiones operativas de diferente envergadura en diferentes teatros operacionales; pero con todo, los resultados son bastante menores de los que cabe exigir a una organización internacional que reclama para sí protagonismo internacional y su lugar en el mundo. Las aspiraciones de la UE como actor global que señalan los documentos oficiales y las expectativas que generó el Tratado de Lisboa no se han visto satisfechas. ¿Tendremos que acostumbrarnos

⁷³ Vid. *supra* nota 69.

⁷⁴ Directiva 2009/81 de 13 de julio de 2009 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores de contratos en los ámbitos de la Defensa y la Seguridad; y Directiva 2009/43 sobre transferencias de productos relacionados con la Defensa dentro de la UE.

⁷⁵ Vid. ARNOULD, C.-F., «L'Europe de la défense à l'heure de la crise budgétaire: une opportunité pour davantage de coopération?», en *Question d'Europe*, n.º 259, 2012.

⁷⁶ Como afirma AYALA J.E., *op. cit.* nota 72, p. 79, «En Europa solo hay tres industrias de defensa entre las 10 primeras del mundo, junto a 1350 pymes que necesitan imperiosamente un mercado único para ser rentables. Tener 28 sistemas de comunicaciones militares es un dispendio que Europa no se puede permitir, como lo es que en la UE haya 16 tipos de fragatas, mientras que EEUU tiene solo una».

a ver una PCSD dedicada a misiones de desarme y de estabilización postconflicto, incluso en crisis que se desarrollen en entornos cercanos?. ¿Tendremos que seguir esperando ese «relanzamiento siempre pendiente» de la PCSD al que aludíamos en la afirmación que da título a este trabajo?. Los interrogantes, de momento, continúan abiertos.