


Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. Especial 01 (Octubre 2015)



Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: innovación institucional y retos estratégicos

José Luis de Castro, Antonio Blanc, Natividad Fernández,
Francisco José Ruiz

Instituto de
Estudios Europeos



Cuadernos Europeos de Deusto

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. Especial 01 (Octubre 2015)

Cuadernos Europeos de Deusto es una revista universitaria especializada en el estudio de la Unión Europea desde un enfoque interdisciplinar. Su objetivo fundamental es difundir conocimientos sobre el proceso de construcción europea en sus diferentes dimensiones (histórica, política, jurídica, económica, social, cultural...), así como suscitar la reflexión y la valoración crítica de los diferentes factores que van determinando su evolución y transformación.

Cuadernos Europeos de Deusto agradece el patrocinio de la Dirección General de Servicios del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

Organización editorial:

Dirección:

Beatriz Pérez de las Heras

Dirección-Adjunta:

M.^a Luz Suárez Castiñeira

Consejo de Redacción:

Joana Abrisketa Uriarte (Universidad de Deusto, Bilbao)
Francisco Aldecoa Luzárraga (Universidad Complutense, Madrid)
Steffen Bay Rasmussen (Universidad de Deusto, Bilbao)
Javier Bilbao Ubillos (Universidad País Vasco, Bilbao)
Cristina Churrua Muguruza (Universidad de Deusto, Bilbao)
Pablo Antonio Fernández Sánchez (Universidad de Sevilla)
Igor Filibi López (Universidad País Vasco, Bilbao)
Laura Gómez Urquijo (Universidad de Deusto, Bilbao)
Beatriz Iñarritu Ibarreche (Universidad de Deusto, Bilbao)
Enrique Linde Paniagua (UNED, Madrid)
Antonio Manrique de Luna (Universidad de Deusto, Bilbao)
Nicolás Mariscal Berástegui (Universidad de Deusto, Bilbao)
José Martín y Pérez de Nanclares (Universidad de Salamanca)
Oana Petrescu (Ministerul Justiției din România)
Francisco Rodríguez Ortiz (Universidad de Deusto, Bilbao)
M.^a Luisa Sánchez Barruero (Universidad de Deusto, Bilbao)
Gema Tomás Martínez (Universidad de Deusto, Bilbao)
Mariola Urrea Corres (Universidad de la Rioja, Logroño)

Consejo Asesor:

Alberto Alemanno (HEC, París)
Karolina Boronska-Hryniewiecka (Wroclaw University)
Juan Luis Crucelegui (UNCTAD)
Peter Gjortler (Riga University)
José Palacio González (Tribunal de Justicia de la UE)
Joaquín Roy (University of Miami)
Augustin Fuerea (Nicolae Titulescu University of Bucharest)

Secretaría Técnica:

Jone Elizondo
Aurelia Dercaci
David Fernández

Administración y Secretaría:

estudios.europeos@deusto.es

Precios de Suscripción:

	2 números año	Número suelto
Zona euro	44 euros (IVA incluido)	28 euros (IVA incluido)
Otras zonas	60 dólares	39 dólares

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.
Indexada en las bases de datos ISOC y EBSCO.

© Universidad de Deusto
Apartado 1 – 48080 Bilbao; España
E-mail: publicaciones@deusto.es
URL: www.deusto-publicaciones.es

ISSN (papel): 1130-8354
Depósito legal: BI - 620-91

Impreso en España/Printed in Spain

Revista

Cuadernos Europeos de Deusto

Normas de publicación

Contenido. La revista *Cuadernos Europeos de Deusto* publica, con carácter semestral (octubre y abril), estudios jurídicos, económicos, políticos, sociales e históricos sobre el proceso de integración europea.

Envío de originales. Los originales han de ser inéditos y escritos en castellano. También podrán admitirse originales en alguna de las lenguas oficiales de la Unión Europea, así como en Euskera, en Microsoft Word o formato compatible. Se enviarán en soporte electrónico al Instituto de Estudios Europeos a la dirección: estudios.europeos@deusto.es

Formato

—En primera página se incluirá el título, nombre del autor, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto. La segunda página recogerá un sumario, dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno y las palabras clave de trabajo (entre 3 y 5 palabras) tanto en castellano como en inglés.

—Extensión máxima: 70.000 caracteres con espacio.

—Tipo y tamaño de letra: *Times New Roman* 12.

—Notas a pie de página: *Times New Roman* 10.

—Título del artículo: *Times New Roman* 14, mayúscula y negrita.

- Ejemplo: **LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

—Primer rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y negrita.

- Ejemplo: **La política energética en la UE**

—Segundo rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y cursiva.

- Ejemplo: *La posición de la UE en las negociaciones internacionales*

—Sumario:

- Ejemplo: **Sumario:** I. Introducción.—II. Marco jurídico-institucional de la política ambiental UE. 1. Marco Institucional. 2. Marco Jurídico—III. El papel de la UE en las negociaciones internacionales del régimen sobre cambio climático. 1. La posición de la UE en las negociaciones internacionales. 2. La política de la CE para combatir el cambio climático. 2.1. Antes de la reforma de Maastricht. 2.2 Después de la reforma de Maastricht—IV. Conclusiones.

—Párrafos: interlineado sencillo, justificado y primera línea sangrada en un tabulador.

- Ejemplo:

Sin embargo, este artículo hace comprender la ZEE no sólo la columna de agua suprayacente sino el lecho y el subsuelo de la marino, coincidiendo, en parte, con la plataforma continental, como luego veremos.

¿Estarían entre estas actividades económicas el almacenamiento de dióxido de carbono? En principio no parece que haya nada que lo impida...

Citas al pie de página

—Tamaño: *Times New Roman* 10.

—Las llamadas a las notas y la numeración de éstas se harán con superíndices.

- Ejemplo: El liderazgo desempeña un papel fundamental en el combate contra el cambio climático en el plano internacional¹, sobre todo teniendo en cuenta que hay que lograr «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático»².

¹ BAUMERT, K. and KATE, N., «Introduction: An Architecture for Climate Protection» en BAUMERT, K. et aliter (eds.), *Building on the Kyoto Protocol: Options for Protecting the Climate*, World Resources Institute, Washington 2002.

² Artículo 2, CMNUCC.

—Los nombres de autores citados en el texto general irán primero el nombre y después los apellidos. En cambio, en las notas y citas, irán los apellidos y nombre, éste sólo son iniciales y todo con mayúsculas.

- Ejemplo: Los comentarios de José María Saúca al artículo¹ antes citado...

¹ Vid. el artículo 43 y comentarios al mismo por SAÚCA, J.M.

—En caso de repetir la referencia a un autor o documento previamente citado, se indicará el apellido o apellidos y la inicial o iniciales de su nombre, seguidos de *op. cit.*, con indicación de la nota y páginas de referencia.

- Ejemplo: Vid. KABUNDA, M., *op. cit.*, nota 7, p. 8.

—En caso de repetir de forma inmediata la misma referencia a autor o documento, se indicará con *ibid.* y el número de página.

- Ejemplo:

—Vid. MANN, M., «El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados», *Zona Abierta*, n.º 57, 1991, pp. 15-50.

—*Ibid.*, p. 23.

—Citas de libros y partes de libros:

- Libros: APELLIDOS, Inicial del nombre, *título del libro en cursiva*, publicación, lugar de edición, año.

—Ejemplo: KAPUSCINSKI, R., *El emperador*, ed. Anagrama, Barcelona, 2003.

- Partes de libros: APELLIDOS, Inicial del nombre, «parte del libro entre comillas», en APELLIDOS, Inicial del nombre, (ed., dir. o coor.), *título del libro en cursiva*, publicación, lugar, año, edición, pp.

—Ejemplo: KABUNDA, M., «La crisis africana: diagnóstico y lecturas» en MBUYI, K. (coor.), *África subsahariana ante el nuevo milenio*, ed. Pirámide, Madrid, 2002, pp. 125-143.

—Citas de artículos de revista: APELLIDOS, Inicial del nombre, «título del artículo entre comillas» en nombre de la revista en cursiva, n.º, fecha, pp.

- Ejemplo: MANN, M., «El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados» en *Zona Abierta*, n.º 57/58, 1991, pp. 15-50.

- Citas de referencias de internet: APELLIDOS, Inicial del nombre, *Título en cursiva*, Institución o conferencia donde fue presentada, lugar y fecha, n.º, Website y fecha de consulta.
 - Ejemplo: RUIZ-GIMÉNEZ, I., *La revitalización de la «guerra justa» en la postguerra fría desde una perspectiva constructivista: la irrupción del intervencionismo humanitario*, Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, Working Paper n.º 23/2004: www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html (última consulta 26/10/2006)
- La abreviatura de artículo será art. y sólo se empleará cuando vaya entre paréntesis, en los demás casos deberá ir con todas las letras.
 - Ejemplo: ... la política comercial común en el sentido del artículo 113 (hoy art. 133) implica...
- Las palabras extranjeras deben ir en *cursiva*.
 - Ejemplos: *non bis in idem*, *stakeholders*,...
- La palabra *página* se abreviará p. o pp., según proceda. *Siguientes* será ss.
 - Ejemplo: ... nota 12, pp. 60-62 y ss.
- Siglas, abreviaturas y acrónimos irán en mayúsculas sin espacio (pegadas) y sin puntos. Sin embargo, la primera vez que se mencionen deberá constar, entre paréntesis el significado de las éstas.
 - Ejemplos:
 - ONU (Organización de Naciones Unidas)
 - OTAN, UE
- Sobre cuadros, gráficos y tablas:
 - Deberán estar incorporados en el texto de forma ordenada.
 - Deberán incluir la referencia completa de la fuente.

Proceso de evaluación y publicación. Los trabajos dirigidos a la sección de Estudios se someterán a la previa evaluación por un miembro del Consejo de Redacción y por un experto independiente a la revista. Aparte de las cuestiones formales de presentación, se valorarán la coherencia de los trabajos con el enfoque de la revista, su carácter innovador, el rigor de análisis y metodológico y su aportación al conocimiento del proceso de construcción europea. El proceso de evaluación será absolutamente anónimo. La decisión sobre la publicación o no de los originales, así como su publicación con previas modificaciones será comunicada en un plazo no superior a 3 meses desde el momento en que se acepta su entrega.

Copyright y permisos

Los autores cuyos trabajos son aceptados para su publicación firmarán un contrato con la Universidad de Deusto, cediendo los derechos exclusivos de publicación, reproducción y distribución, en todos los formatos y soportes disponibles.

Los autores asumen la responsabilidad de obtener todos los permisos necesarios para la reproducción en sus manuscritos de cualquier texto, material o ilustración, proveniente de otro autor, institución o publicación.

Las consecuencias que puedan derivarse de denuncias por publicación de artículos plagiados serán responsabilidad exclusiva de los autores.

Disclaimer

Las opiniones expresadas por los autores y colaboradores de *Cuadernos Europeos de Deusto* no reflejan ni representan las de los miembros del Consejo de Redacción ni de la editorial.

Es responsabilidad exclusiva de los autores obtener los permisos necesarios para la inclusión de citas, tablas, imágenes, diagramas, etc y, eventualmente, abonar los derechos correspondientes.

Más información: www.iee.deusto.es

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. Especial 01 (Octubre 2015)

Política Común de Seguridad y Defensa de la UE:
innovación institucional y retos estratégicos

Sumario

Steffen BAY RASMUSSEN, La Unión Europea como actor en seguridad y defensa después de Lisboa: innovación institucional y retos estratégicos 13

Estudios

José Luis DE CASTRO RUANO, La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa. En busca de un relanzamiento siempre pendiente 19

Antonio BLANC ALTEMIR, Los cambios recientes en el entorno estratégico de la Unión Europea con especial atención al papel de Rusia 49

Natividad FERNÁNDEZ SOLA, La innovación institucional en la Unión Europea y su impacto en la naturaleza de la Unión como actor de seguridad 75

Francisco José RUIZ GONZÁLEZ, Los actuales retos de la cooperación militar y las capacidades de la Unión Europea 101

La Unión Europea como actor en seguridad y defensa después de Lisboa: innovación institucional y retos estratégicos

La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC) emergió con el fin de la guerra fría en el contexto de una aceleración general del proceso de integración europea. La aparición de nuevos tipos de conflictos en y cerca de Europa hizo crecer la necesidad entre los Estados Miembros de cooperar y actuar también en el ámbito militar. En las siguientes décadas, la UE ha buscado encontrar su identidad como actor global de seguridad entre el optimismo excesivo por parte de algunos políticos y analistas, el miedo de los EE.UU. de que la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) se convirtiera en una alternativa a la cooperación transatlántica y la reticencia de los Estados Miembros de transferir competencias a la Unión en este ámbito tan simbólico de la soberanía nacional.

El Tratado de Lisboa fue motivado en gran parte por la necesidad de aumentar la capacidad de actuación internacional de la Unión Europea, a través tanto del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior como de la nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Sin embargo, a pesar de que el Tratado de Lisboa contiene importantes innovaciones institucionales, también hay factores que apuntan al mantenimiento del status quo: Los Tratados ‘Lancaster House’ entre Francia y el Reino Unido hicieron surgir dudas sobre si constituirían un complemento o una alternativa a la actuación conjunta de la Unión Europea. Asimismo, la crisis que tuvo lugar en Libia a partir del año 2011, particularmente la imposibilidad de generar un consenso entre los Estados Miembros que permitiese una intervención militar contra el régimen libio de Gadafi, dejó en evidencia la falta de un acuerdo estratégico básico en el seno de la Unión Europea. Más recientemente, deben destacarse los modestos resultados del Consejo Europeo de diciembre de 2013 en lo que respecta a la seguridad y a la defensa.

Estos son algunos de los factores que indican que la innovación institucional contenida en el Tratado de Lisboa en cuanto a la actuación internacional de la Unión no se ha traducido en una mayor claridad y precisión en la estrategia común. De ahí la necesidad de analizar dónde está situada la Unión Europea en su desarrollo como un actor internacional de seguridad, tanto en lo referente al desarrollo de sus capacidades como a nivel estratégico.

Con este motivo se organizaron las XVII Jornadas sobre la Unión Europea «Innovación institucional y retos estratégicos en materia de seguridad y defensa» en el seno del Instituto de Estudios Europeos y del Equipo de Investigación «Integración Europea» de la Universidad de Deusto en noviembre de 2014. Pues bien, este número especial de los Cuadernos Europeos de Deusto recoge los trabajos de investigación más destacados que fueron presentados en dichas Jornadas.

En el primer artículo, José Luís de Castro Ruano traza la evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa desde sus inicios en los años 40 hasta hoy día, poniendo el énfasis en la situación actual. Se investiga por qué coincide el actual anquilosamiento con la expansión de instrumentos jurídicos y políticos proporcionados por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el incremento de la demanda de un mayor papel de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa. No sólo se identifican una serie de factores que explican esta paradójica situación, sino también se analizan las últimas iniciativas de la UE para proseguir su fortalecimiento como actor, concluyendo que dejan más preguntas que respuestas con respecto a la futura política de seguridad y defensa y a la naturaleza de las misiones que llevará a cabo la Unión.

A continuación, Antonio Blanc Altemir analiza el entorno estratégico de la Unión Europea y los retos actuales a los que ésta debe enfrentarse. Dada su intensa actualidad y la magnitud de sus efectos, el conflicto de Ucrania es el hilo conductor de su análisis. Se aleja de la explicación simplista de una Rusia revanchista y se hace un análisis detallado y equilibrado de los eventos en Ucrania, proporcionando así al lector una visión nítida acerca de cómo el conflicto en Ucrania ha cambiado las relaciones en el triángulo Rusia-OTAN-Unión Europea, que es precisamente el entorno estratégico principal en el que actúa la Unión Europea.

Natividad Fernández Sola, por su parte, se centra en la innovación institucional de la Unión Europea haciendo especial hincapié en el impacto de la constitución y posterior evolución del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en el desempeño de la Unión como actor en materia de seguridad y defensa. Se identifican varias debilidades en el funcionamiento de este Servicio. Igualmente, se proponen mejoras que no sólo pueden fortalecer la Política Común de Seguridad y Defensa, sino que también pueden contribuir a un debate más amplio sobre cómo debe reformarse el SEAE para un mejor funcionamiento. Se concluye que las reformas institucionales son una condición necesaria para lograr que la UE tenga un papel más decisivo, pero no suficiente, puesto que un mejor entendimiento político entre los Estados miembros sigue siendo un factor indispensable.

Este número especial concluye con el artículo de Francisco José Ruiz González sobre los actuales retos de la cooperación militar y del desarro-

llo de las capacidades militares europeas. Se analiza tanto el diseño del aparato institucional de la Unión Europea, como el de las misiones llevadas a cabo. De esta manera se ofrece una visión clara de las lecciones aprendidas a lo largo de la evolución histórica de la PCSD, así como de las diferentes opciones existentes en cuanto al aumento de las capacidades militares de la Unión. Se concluye este trabajo con cuatro recomendaciones para optimizar las capacidades existentes y afirmando que se puede aumentar el impacto de la actuación de la Unión, no sólo a través de la obtención de nuevas capacidades, sino también por medio de la especialización de funciones y de la integración de los programas de armamento.

Steffen Bay Rasmussen

Universidad de Deusto, septiembre de 2015

Estudios

**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.

Los cambios recientes en el entorno estratégico de la Unión Europea con especial atención al papel de Rusia*

*The recent changes in the strategic environment of the European Union:
A case study of Russia*

Antonio Blanc Altemir

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.
Universidad de Lleida

Titular de la Cátedra Jean Monnet: «Law and External Relations of the European Union»,
y Director del Centro de Excelencia Jean Monnet. Comisión Europea-UdL

Sumario: I. Consideraciones preliminares: La UE ante las amenazas y los desafíos en su entorno estratégico.—II. El conflicto de Ucrania y su capacidad para amenazar el entorno estratégico de la UE. 1. La respuesta de Rusia a la destitución de Yanukovich: la anexión de Crimea y la presión en el Este de Ucrania. A. La anexión de la península de Crimea. B. El conflicto en el Este-Sur de Ucrania. 2. De Minsk I (5 de septiembre de 2014) a Minsk II (12 de febrero de 2015).—III. Impacto del conflicto de Ucrania en las relaciones de Rusia con la UE y con la OTAN. 1. Impacto en las relaciones de la Federación Rusa con la Unión Europea. 2. Impacto en las relaciones de la Federación Rusa con la OTAN.—IV. Conclusiones

Resumen: Las nuevas amenazas en el entorno estratégico de la Unión se centran en dos frentes diferenciados. En primer lugar en su flanco Sur, determinado por un Mediterráneo siempre inestable en el que persisten conflictos no superados y en el que confluyen otros escenarios crecientemente inestables como el Sahel y Oriente Medio. En segundo lugar, en su flanco Este, en el que la anexión de Crimea por parte de Rusia y el apoyo de ésta a los separatistas del Donbass, determina un escenario amenazador para la estabilidad de la UE, que le ha obligado a redefinir sus relaciones con su vecino del Este, adoptando una posición que intenta combinar una actitud de firmeza, con un intento de no romper todos los canales de comunicación con Rusia.

Palabras clave: Ucrania; Donbass; Crimea; Rusia; UE.

Abstract: *The new threats that the European Union is facing are located mainly in its two strategic environments. Firstly, the southern edge characterised by an unstable Mediterranean where there are non-resolved conflicts as well as other scenarios of increasing instability such as the Sahel and the Middle East. Sec-*

* Recibido el 31 de marzo de 2015, aceptado el 30 de mayo de 2015.

ondly, the eastern edge where Russia has annexed Crimea and supports the separatists of Donbass pointing to a risky scenario for the stability of the EU. Due to that fact, the Union has redefined its relationships with the eastern neighbours adopting a position that combines an assertive approach with an attempt of not breaking the channels of communication with Russia

Keywords: Ukraine; Donbass; Crimea; Russia; EU.

I. Consideraciones preliminares: La UE ante las amenazas y los desafíos en su entorno estratégico

A pesar de los éxitos diplomáticos, limitados pero indiscutibles, de la última fase de la «etapa Ashton», como son la firma en 2013 del acuerdo entre Serbia y Kosovo para la normalización de las relaciones recíprocas, y el acuerdo provisional entre Irán y el Grupo P5 + 1 (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, más Alemania), la llegada de la nueva Comisión Europea ha coincidido sin lugar a dudas con una tendencia «a la baja» en la capacidad europea para incidir en el escenario internacional. El pecado original de la apuesta inicial por un bajo perfil, unido a las conveniencias tácticas y al protagonismo de los grandes Ministerios de Exteriores de Alemania, Francia y Reino Unido, han marcado en buena parte la política exterior europea de estos últimos años, sin que pueda ignorarse, y mucho menos menospreciarse, la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

El acceso de la antigua Ministra de Exteriores italiana Federica Mogherini al cargo de Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad coincide con la aparición o intensificación de nuevas amenazas en el entorno estratégico de la Unión que marcarán los próximos años. Se trata del flanco Sur, determinado por un Mediterráneo siempre inestable en el que persisten conflictos no superados desde la aparición de la primavera árabe, y en el que confluyen otros escenarios crecientemente inestables como el Sahel y Oriente Medio; y del flanco Este, en el que la anexión de Crimea por parte de Rusia y el apoyo de ésta a los separatistas del Donbass, determina un escenario verdaderamente amenazador para la estabilidad de la Unión Europea.

Con independencia de que ambos desafíos son muy diferentes, el hecho de que se manifiesten simultáneamente: la amenaza terrorista yihadista que se cristaliza en particular en la aparición del Estado Islámico y la irrupción de una Rusia revisionista, quizás representan la expresión de un síntoma, que sería la debilidad de Occidente en general, y de la UE en particular, cuyas vacilaciones y divisiones respecto a cómo enfrentarlos, habrían sido aprovechados por ambos.

Por lo que respecta al primero de los desafíos en el entorno estratégico de la Unión, el relativo a su flanco Sur, conviene recordar que la amenaza yihadista se está extendiendo muy rápidamente en el Magreb y en el Sahel, como lo demuestra el incremento de ataques terroristas en ambas zonas que, por otra parte, presentan una indiscutible continuidad geográfica.

El incremento de la capacidad de captación de los grupos terroristas en la región, ha tenido igualmente un impacto considerable en la capacidad operativa de los grupos yihadistas, lo que unido a otros factores como el crimen organizado y los conflictos armados constituyen una auténtica amenaza para la estabilidad del Mediterráneo y de la propia UE¹. La irrupción del Estado Islámico (EI) como una amenaza mucho mayor que la que haya representado Al Qaeda, al controlar de forma efectiva una parte no despreciable de territorio, y al contar con una amplia financiación, armas sofisticadas y un mando militar competente, determinó la formación de una coalición internacional auspiciada por Estados Unidos con el objetivo de frenar el desafío del EI.

El método utilizado por dicha coalición, basado en los bombardeos aéreos sistemáticos, logró dar sus frutos en un principio al frenar el fulgurante avance del califato recuperando algunos pozos petrolíferos iraquíes como Biyi que había caído en manos del EI y dando apoyo logístico y militar al Ejército regular iraquí y a los «peshmergas» en el progresivo asedio de Mosul, tercera ciudad iraquí que cayó en manos del EI en junio de 2014 y cuya recuperación constituye un objetivo estratégico de la coalición. Sin embargo, el hecho de que varias organizaciones islámicas radicales que operan en Libia y Egipto, hayan jurado fidelidad al Estado Islámico, constituye un elemento preocupante pues supone una amenaza cierta para el entorno estratégico de la Unión, por varias razones: en primer lugar porque al contrario de Al Qaeda, que funciona como una especie de franquicia que acoge en su seno a cualquier individuo o grupo con capacidad de llevar a cabo ataques que coincidan con sus intereses, el EI dispone en las zonas sometidas a su control, de una auténtica estructura administrativa capaz de mantener su propia burocracia, pagar salarios, explotar los pozos petrolíferos y vender sus derivados, además de dotarse de su propio instrumento financiero, basado en el patrón oro. En segundo lugar, porque extendiendo sus tentáculos hasta Egipto y Libia, la influencia del EI llega hasta orillas del Mediterráneo, aprovechando las dificultades

¹ Sobre las amenazas provenientes del flanco Sur, *vid.* DÍEZ ALCAIDE, J., «La seguridad del Sur: una decisión apremiante para la cumbre de la OTAN», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Análisis*, n.º 39/2014, de 30 de julio de 2014, pp. 5 y ss.

del Gobierno de Egipto para controlar efectivamente la península del Sinaí y el caos existente en Libia².

Además de este escenario de conflictividad que afecta directamente a nuestro entorno de seguridad inmediata, la grave crisis de Ucrania, en la que vamos a centrar nuestro análisis, amenaza con revisar el orden internacional y concretamente europeo, derivado de la desintegración de la Unión Soviética.

II. El conflicto de Ucrania y su capacidad para amenazar el entorno estratégico de la UE

1. *La respuesta de Rusia a la destitución de Yanukovich: la anexión de Crimea y la presión en el Este de Ucrania*

Desde el inicio de las protestas en Kiev a finales de noviembre de 2013 hasta el anuncio de la huida de Yanukovich el 22 de febrero de 2014³, se produjeron una serie de acontecimientos que se precipitarían a partir de esta fecha provocando una reacción múltiple: por un lado los manifestantes del Maidán tomaron la sede de la presidencia del Gobierno; y por otro, la Rada Suprema adoptó una serie de medidas de gran calado, como la liberación de la opositora Yulia Timoshenko y la destitución del presidente Yanukóvich por haber dejado de cumplir «sus competencias constitucionales, lo que amenaza la gobernabilidad del Estado y la integridad territorial y la soberanía de Ucrania, y la transgresión masiva de los derechos y libertades de los ciudadanos».

La destitución de Yanukóvich, aunque constitucionalmente muy discutible, propició la emergencia de un polo de oposición en torno a la ciudad de Jarkov, donde se refugió en un primer momento Yanukóvich, aglutinando las regiones rusoparlantes del este y sur de Ucrania que interpretaron la destitución como un golpe de Estado propiciado por los extremistas del

² Aprovechando la ausencia de autoridad estatal y la porosidad de las fronteras, grupos radicales islámicos, que han jurado lealtad al EI, tomaron en la primavera de 2014 la ciudad libia de Derna, situada en el Este del país, y más recientemente la ciudad de Naufaliya, situada al Norte a 120 Kilómetros de Sirte.

³ Para un análisis detallado de los acontecimientos acaecidos hasta la destitución de Yanukovich, que no podemos abordar por razones de espacio, *vid.* RUIZ GONZÁLEZ, F., «Ucrania: revolución y guerra civil. Una visión alternativa de la crisis». Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Documento Marco*, n.º 19/2014, 13 de noviembre de 2014, y FARA-MIÑAN GILBERT, J.M., «Ucrania, sobre la línea roja». Real Instituto Elcano. *Documento de Trabajo*, n.º 17/2014, 30 de diciembre de 2014; BERMEJO GARCÍA, R., *La vuelta de Crimea a la madre-patria*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, en especial pp. 32-55.

Maidán, coincidiendo en su apreciación con Rusia, a donde se dirigiría el destituido expresidente. Paradójicamente, la UE que había auspiciado el acuerdo del día anterior, lo ignoró completamente al reconocer rápidamente a las nuevas autoridades de Kiev, que, sintiéndose apoyadas por Occidente cometieron dos errores de gran calado para el devenir del país: en primer lugar marginaron totalmente al Partido de las Regiones en la configuración de los nuevos puestos clave del nuevo Gobierno y, en segundo lugar, derogaron la ley, adoptada en 2012, por la que se declaraba el ruso como idioma oficial en aquellas regiones que superara el 10% de utilización entre su población⁴.

Sin embargo, las protestas surgidas en Donetsk, en el oeste del país y en Crimea —donde empezaban a surgir las primeras tensiones separatistas— contra las nuevas autoridades de Kiev, hacían presagiar que las tensiones entre el Este, de influencia rusa, y el Oeste proeuropeo, serían cada vez más visibles, y que Rusia no adoptaría una posición neutral, como lo ponía de manifiesto la exhibición de su fuerza militar ante Ucrania al poner en alerta las circunscripciones militares del centro y oeste de Rusia. De esta forma, se abría un nuevo capítulo del duelo geopolítico entre Rusia y Occidente que pondría a la península de Crimea en el centro de las turbulencias inmediatas para continuar casi de forma simultánea con el Este de Ucrania.

En efecto, tras la constitución de un Gobierno de unidad nacional en Kiev, liderado por Arseni Yatseniuk, Rusia manifestó su rechazo frontal al mismo calificándolo de sectario e ilegítimo y acusando a Occidente de haber apoyado a las fuerzas radicales que, mediante un «golpe de Estado», finalmente se habían hecho con el poder. Como respuesta a esta nueva situación, Rusia adoptó una estrategia de presión al nuevo régimen de Kiev, temerosa tanto de que su proyecto de Unión Euroasiática quedara vacío sin la participación de Ucrania, como de que la revolución democrática triunfara definitivamente en el país, con la posibilidad de contagio a sus propias fronteras.

La estrategia de Putin, cuidadosamente planificada para aumentar la presión sobre Ucrania, tendría dos escenarios complementarios, en los que la influencia rusa estaba fuera de toda duda: la península de Crimea y el Este-Sur de Ucrania.

A. La anexión de la península de Crimea

A la alerta fronteriza de las tropas rusas, siguió la ocupación del Parlamento de Crimea, de la sede del Consejo de Ministros, de la televisión y de

⁴ Decisión que finalmente sería vetada por el presidente en funciones Alexander Turchinov.

los nudos de comunicaciones por rusófilos armados, pero sin identificación oficial⁵. El control de los edificios públicos fue acompañado de una neutralización de la capacidad operativa de las mermadas fuerzas ucranianas, a través del control de las dos principales carreteras que unen la península con el resto de Ucrania, de los aeropuertos internacionales de Simferópol y Sebastopol así como de las bases aéreas, al mismo tiempo que se rodeaban las principales instalaciones militares.

La presión continuaría con la rápida aprobación por parte de la Duma rusa de la petición del presidente Putin para desplegar tropas en Ucrania, lo que incluía no sólo la península de Crimea sino también el Este y Sur del país, mayoritariamente rusohablante y a cuya defensa apelaba Putin, en caso de que el nuevo Gobierno de Kiev adoptara medidas que no tuvieran en cuenta los intereses de los millones de prorrusos que habitan en dichas zonas. La reacción del Gobierno de Kiev ante la expansión militar rusa en la península y la impotencia ante las desertiones de miembros destacados del Ejército ucraniano en Crimea, fue poner al Ejército en estado de alerta de combate y decretar la movilización de los reservistas.

Mientras tanto, el Parlamento de Crimea solicitó, el 6 de marzo, a la Duma Estatal (Cámara Baja del Parlamento ruso) y al Presidente Putin, la incorporación de la península a la Federación Rusa y decidió adelantar el referéndum sobre el futuro de Crimea, inicialmente convocado para el 25 de mayo, al 16 de marzo. La respuesta, previsible por otra parte, de las dos cámaras del Parlamento ruso a dicha petición fue positiva pues en una declaración conjunta de sus presidentes constataron que Rusia aceptaría a Crimea como una república más de la Federación, si la población de la península se manifestaba positivamente en el referéndum del 16 marzo.

Las reacciones provocadas por la convocatoria del referéndum se polarizaron en torno a dos diferentes: la de la UE, Estados Unidos y países aliados que manifestaron su rechazo frontal a la consulta por considerarla ilegal de acuerdo con la legislación interna de Ucrania y el Derecho internacional; y la de Rusia que la consideraba absolutamente legal y ajustada al ordenamiento jurídico internacional. En efecto, tanto las instituciones de la UE, Comisión, Parlamento y Consejo, como la OTAN, la OSCE, y los respectivos países miembros, advirtieron a Rusia que no reconocerían el resultado del referéndum por considerarlo ilegal, según la Cons-

⁵ Según todos los indicios, se trataba tanto de tropas de intervención especial (Berkut) de Sebastopol, como de una parte de los restos de la Berkut ucraniana depuestas de sus funciones por las nuevas autoridades de Kiev. Posteriormente se unieron grupos de cosacos, tanto locales como llegados de otras partes de Rusia, además de grupos de autodefensa criminosos.

titución de Ucrania que no acepta las consultas locales o regionales⁶, así como una amenaza para la seguridad y estabilidad internacional. En cambio Rusia alegaba el precedente de la escisión de Kosovo, reconocido por un amplio número de Estados de la UE y de la comunidad internacional, aunque no por la propia Rusia, y la legalidad de la consulta que basaba en la Carta de las Naciones Unidas, y en particular en su artículo 1, que reconoce el principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos.

El paralelismo que Rusia alegaba entre los casos de Kosovo y Crimea, que llevaban al Presidente Putin y a su Ministro de Asuntos Exteriores Serguéi Lavrov a afirmar que «si Kosovo era un caso especial, Crimea también es un caso especial»⁷, presenta sin embargo algunas reservas que conviene señalar. Es cierto que en ambos casos nos encontramos con partes de un territorio estatal del que decidieron separarse unilateralmente, y que también en ambos supuestos se trata de una población asentada en dicho territorio con una mayoría étnica diferente a la dominante en el Estado matriz. Además, en ambos casos se ha dado una intervención militar externa sin autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y ambos se han producido en clara violación del Derecho interno del Estado al que pertenecían (Serbia y Ucrania).

Existen, no obstante, diferencias remarcables como es el hecho relevante de que en Kosovo, Serbia perpetró violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos que fueron calificadas de limpieza étnica, hecho que no se produjo en Crimea por parte de Ucrania. Esta circunstancia justificaría para algunos la excepcionalidad de Kosovo, o al menos le concedería una legitimidad moral. Es cierto que podemos aceptar esa «legitimidad moral» que el caso de Crimea no presenta, pero la legalidad internacional parece estar fuera de ambas situaciones. En Kosovo por la existencia de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad que garantizaba la integridad territorial de Serbia, cuya agresión a la población kosovar se produjo nueve años antes de la declaración de independencia unilateral de Kosovo, cuyo territorio estaba bajo el mandato de Naciones Unidas en ese momento. En

⁶ El propio Tribunal Constitucional de Ucrania declaró que el referéndum era inconstitucional.

⁷ Tanto Putin en sus conversaciones telefónicas con Obama u otros dirigentes occidentales, en particular de la UE, como el Ministro de Asuntos Exteriores Lavrov utilizaron frecuentemente este paralelismo. En el encuentro que los jefes de las diplomacias norteamericana y rusa, Kerry y Lavrov, mantuvieron en Londres para acercar posiciones sobre la crisis de Ucrania y la situación en Crimea, Lavrov volvió a utilizar el precedente de Kosovo como justificación de la actuación rusa en Crimea, añadiendo que «Crimea es muchísimo más importante que las Malvinas para Reino Unido o las Comoras para Francia». Cfr. *El País*, 15 de marzo de 2014, p. 3.

Crimea por las circunstancias que rodearon la intervención rusa, la convocatoria y realización del referéndum y la posterior anexión.

Los días que precedieron a la realización del referéndum fueron igualmente de gran tensión en el ámbito defensivo. En efecto, Rusia inició nuevas maniobras militares junto a la frontera ucraniana en las que participaron unos 10.000 soldados, y envió a su aliada Bielorrusia seis cazas y tres aviones de transporte para la vigilancia del espacio aéreo. Ante esta escalada que suponía un desafío en toda regla si lo asociamos con la situación en Crimea y con el apoyo a los separatistas del Este y Sur de Ucrania, la OTAN acordó desplegar dos aviones AWACS de vigilancia de fronteras para vuelos de reconocimiento sobre Rumania y Polonia, dos países con fronteras con Ucrania. Además Estados Unidos envió 12 cazas F-16 a Polonia y otros seis F-15 a Lituania, e inició maniobras navales conjuntas con las armadas de Rumania y Bulgaria en el Mar Negro. El «frente defensivo» se hacía por lo tanto cada vez más patente, como lo demostraba el hecho de la mayor presencia pública de la OTAN en el conflicto, así como la suspensión de algunas actividades militares conjuntas con Rusia, aunque manteniendo la línea de diálogo.

Sin embargo, nada pudo evitar la celebración del referéndum el 16 de marzo, ni tampoco el proyecto de resolución presentado ante el Consejo de Seguridad el día anterior por Estados Unidos —y obviamente vetado por Rusia— en el que se remarcaba la integridad territorial de Ucrania y se condenaba expresamente el referéndum en Crimea por considerarlo ilegítimo.

El referéndum lo ganó ampliamente, según todas las previsiones, la opción de la incorporación a Rusia (96,77%), obteniendo la opción de continuar en Ucrania pero en el marco de la Constitución de Crimea de 1992, el 2,51%⁸. Curiosamente ninguna de las dos preguntas incorporadas a la consulta incluía la opción de mantener el *statu quo*. La participación alcanzó el 83,1% del censo. Llama la atención en este sentido, que aunque la mayoría de la población es de etnia rusa (58%), siendo los ucranianos el 24% y los tártaros el 13%, el resultado fuera tan mayoritario a favor de la incorporación a Rusia, lo que demostraría que una parte importante de la población de etnia ucraniana, pero de lengua rusa, votó igualmente por dicha opción. En cambio, la comunidad tártara (cerca de 300.000 personas), se había manifestado a favor del boicot, a través del Medzhlis, que constituye el órgano

⁸ A la primera pregunta: «¿Está usted a favor de la reunificación de Crimea con Rusia en los derechos de la Federación Rusa?» contestaron el 96,77% a favor, y a la segunda pregunta: «¿Está usted a favor de que se restablezca la Constitución de la República de Crimea de 1992 y el estatus de Crimea como parte de Ucrania previsto en ella?», contestaron a favor tan sólo el 2,51%. Cfr. Fondation Robert Schuman, *La Carta*, n.º 617, 18 de marzo de 2014.

ejecutivo del Qurultai, la Asamblea tártara de Crimea, que es un órgano paralelo a las instituciones oficiales de Crimea.

Realizado el recuento, empezó el proceso de incorporación formal de Crimea a Rusia con la declaración de independencia realizada por el Parlamento de Crimea⁹, que venía a ratificar la inicial declaración unilateral de independencia efectuada el 11 de marzo, es decir cinco días antes del referéndum, como paso previo y coordinado con Rusia para evitar que pudiera ser considerado como una simple anexión. La declaración de independencia efectuada el día posterior al referéndum, es decir el 17 de marzo, sustituía la República Autónoma de Crimea (integrada en Ucrania), por la República (independiente) de Crimea, y tras hacer un llamamiento a las Naciones Unidas y a todos los países del mundo para solicitar el reconocimiento como Estado independiente, solicitaba la inclusión a Rusia como República de la Federación. La declaración pretendía allanar el camino para su integración en Rusia a través de un acuerdo internacional bilateral, adoptado y firmado por dos sujetos con subjetividad jurídica internacional plena, según esta perspectiva, como eran Rusia y Crimea¹⁰.

La formalización del proceso de fusión requería el reconocimiento de la independencia de Crimea por parte de Rusia, la firma del tratado bilateral, que debería ser sometido al Tribunal Constitucional de la Federación Rusa, y posterior votación de las dos cámaras del Parlamento ruso (Duma y Senado) y a la firma del Presidente ruso. Trámites todos ellos que se llevaron a cabo con una rapidez inusitada, por lo que el 18 de marzo, y por lo tanto tan sólo dos días después del referéndum, la anexión-fusión era efectiva con la firma del tratado bilateral entre el presidente Putin, el primer ministro de la flamante república de Crimea, el presidente del Parlamento de Crimea y el alcalde de Sebastopol, a la espera del trámite de la aprobación del Parlamento y del Tribunal Constitucional ruso.

A la vista del procedimiento «exprés» utilizado en este caso, cabe preguntarse si podemos considerarlo o no acorde con el Derecho internacional. Es cierto que el Presidente ruso utilizó como argumento jurídico, no sólo el precedente de Kosovo que ya hemos comentado, sino también y de forma particular el derecho de libre determinación de los pueblos reconocido expresamente por la Carta de las Naciones Unidas, pero hay que consi-

⁹ La declaración fue votada por 85 diputados de un total de 100 escaños que tenía el Parlamento de Crimea.

¹⁰ Se establecía igualmente que la grivnia ucraniana sería sustituida por el rublo ruso, de forma paulatina (hasta enero de 2016), en un proceso que controlará el nuevo Banco de Crimea. La hora de Kiev sería igualmente sustituida por la hora de Moscú a partir del 30 de marzo, y la ciudad de Sebastopol —base de la flota rusa— pasaría a tener un estatus especial, como Moscú y San Petersburgo.

derar que dicho principio se reconoce explícitamente a los pueblos sometidos a dominación colonial, o, excepcionalmente, a aquéllos que son objeto de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, o que sean tratados de forma abusiva, discriminatoria y sin el mínimo respeto a la representación democrática por parte del Gobierno del Estado del cual pretenden independizarse¹¹, lo que en ningún caso sería aplicable al caso de Crimea. Además, conviene señalar que en el Derecho internacional existe igualmente el principio de la integridad territorial que en este caso prevalecería sobre el de libre determinación y constituiría un claro límite a la aplicación de éste¹². Por otra parte, tampoco son totalmente aceptables desde la perspectiva jurídica internacional, los argumentos esgrimidos por Rusia sobre que el pueblo de Crimea se pronunció libremente en un referéndum pretendidamente imparcial y transparente, y que el TIJ aceptó como legal la secesión de Kosovo en su controvertida Opinión consultiva de 22 de julio de 2010¹³.

B. El conflicto en el Este-Sur de Ucrania

Cuando todavía no había desaparecido el contundente impacto producido por la anexión de Crimea por parte de Rusia, miles de activistas pro-rusos ocuparon, el 6 de abril de 2014, varias sedes gubernamentales en las ciudades de Donetsk, Jarkov y Lugansk, sin que las fuerzas de seguridad pudieran impedirlo. La efectividad y rapidez de la ocupación por parte de

¹¹ Una parte de la doctrina distingue en este sentido entre las dimensiones externa e interna del principio, vinculando esta última al llamado principio democrático. *Vid.* a tal efecto PONS RÀFOLS, X. «Legalidad internacional y derecho a decidir», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2014, pp. 21 y s.s.; BERMEJO GARCÍA, R., *La vuelta de Crimea...*, *op. cit.*, nota 3, pp. 84 y s.s.

¹² Coincidimos plenamente en esta apreciación con el profesor Pons Ràfols. Cfr. PONS RÀFOLS, X., «Maniobras ilegales contra Ucrania», *El País*, 19 de marzo de 2014, p. 29; PONS RÀFOLS, X., «Legalidad internacional y derecho a decidir», *op. cit.*, nota 11, pp. 35 y s.s. En este mismo sentido, *vid.* ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «La secesión en el Derecho internacional: el caso de Crimea». Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Opinión* 142/2014, 11 de diciembre de 2014, pp. 4 y s.s.

¹³ Sobre esta cuestión *vid.*: GUTIÉRREZ ESPADA, C. y BERMEJO GARCÍA, R., *De la Opinión consultiva de la CIJ, de 22 de Julio de 2010, sobre Kosovo*, Real Instituto Elcano, Doc. de Trabajo n.º 35/2010, de 10/11/2010. pp. 1-13; BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La declaración unilateral de independencia de Kosovo a la luz de la Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, de 22 de Julio de 2010, y de las declaraciones, opiniones individuales y disidentes a la misma», *Anuario Español de Derecho Internacional*, t. 26, 2010, pp. 7-59; *Revista Española de Derecho Internacional*, n.º 1 2011, número monográfico dedicado al análisis de dicha Opinión consultiva, con estudios de los profesores C. Escobar Hernández; C. Jiménez Piernas; P. Andrés Sáenz de Santa María, J. Cardona Llorens; A. Mangas Martín y C. Espósito Massicci.

los activistas, así como el desafío lanzado hacia el gobierno central de Kiev, declarando la independencia de la región y convocando un referéndum de adhesión a Rusia para el 11 de mayo, provocaron una honda preocupación no sólo en el resto del país, todavía traumatizado por la inestabilidad provocada por el Maidán y la posterior pérdida de Crimea, sino también en la UE y en el resto de la comunidad internacional.

En un principio todo parecía indicar que se trataba de un nuevo Maidán, aunque de signo contrario al protagonizado en Kiev unos meses antes, pues los activistas prorrusos se hicieron fuertes primero en Donetsk (donde proclamaron la República Popular de Donetsk), y después en otras ciudades como Lugansk y Jarkov, ocupando edificios públicos, tomando las armas allí depositadas y proclamando su independencia de Kiev al mismo tiempo que se solicitaba ayuda a Rusia para resistir la más que previsible respuesta del Gobierno central¹⁴. Aunque las autoridades lograron retomar el control de los edificios ocupados, entre ellos la sede de la Administración regional, en Jarkov, segunda ciudad del país, sin embargo la situación se enquistó en Donetsk y Lugansk, donde los activistas llegaron a minar el edificio del Servicio de Seguridad tomando a más de sesenta rehenes.

La reacción de Kiev ante estos acontecimientos fue de un cierto desconcierto en un principio, aunque la Rada Suprema elevó rápidamente las penas por los delitos de traición al Estado, espionaje y atentado contra la integridad territorial del país, al mismo tiempo que el Ministerio de Asuntos Exteriores ucraniano acusaba a Rusia de continuar con la agresión perpetrada en una primera fase en Crimea y de alentar a los movimientos separatistas en el Este del país. Sin embargo la respuesta de Rusia no fue muy tranquilizante pues ignoró la petición de retirar sus tropas situadas cerca de la frontera con Ucrania¹⁵ exigiendo al mismo tiempo la federalización del país, la cooficialidad del idioma ruso y un estatus de neutralidad que impidiera el ingreso de Ucrania en la OTAN¹⁶.

Tras la visita del primer ministro Yatseniuk a Donetsk en la que prometió más autonomía a la región pero reafirmando la integridad territorial del Estado ucraniano como principal objetivo de su gobierno, y ante la determinación del Consejo de la autoproclamada República Popular de Donetsk,

¹⁴ Entre la docena de grupos de activistas se daba un cierta heterogeneidad, pues convergían desde los más radicales que exigían la independencia y la adhesión a Rusia, hasta otros más moderados que exigían un modelo federal para Ucrania así como el uso oficial de la lengua rusa en las regiones del Este y del Sur del país.

¹⁵ Negándose al efecto a participar, en el marco de la OSCE, en las consultas sobre la actividad militar en sus fronteras.

¹⁶ El anterior presidente Yanukovich, promulgó una ley en 2010 en la que excluía la posibilidad de que Ucrania ingresara en la OTAN y reafirmaba su neutralidad.

erigido como órgano colectivo coordinador de las protestas en dicha región, de no dar marcha atrás en la ocupación de los edificios oficiales, el presidente en funciones, Alexandr Turchínov, firmó el decreto en Kiev que ponía en marcha la operación antiterrorista, que con la participación del Ejército, intentaría desalojar a los activistas y controlar una situación que cada vez se mostraba más compleja. Mientras tanto, los rebeldes se negaban a reconocer la autoridad del presidente en funciones Turchínov y del primer ministro Yatseniuk, y rechazaban la convocatoria de elecciones presidenciales en el país para el 25 de mayo, al mismo tiempo que insistían en la celebración de un referéndum de autodeterminación para el 11 de mayo, que en ningún caso reconocía la legislación ucraniana.

Las conversaciones celebradas en Ginebra el 17 de abril con la participación de Estados Unidos, Rusia, la UE y Ucrania, dieron como resultado un principio de acuerdo¹⁷ sobre la base de frenar la violencia y la inestabilidad, para lo cual todos los grupos armados ilegales deberían ser desarmados, los edificios oficiales desalojados, garantizándose una amnistía para los rebeldes que hubieran ocupado edificios, plazas o calles, salvo que hubieran cometido delitos muy graves. Como contrapartida, el Gobierno central se comprometía a abrir un diálogo nacional conducente a otorgar mayores competencias a las regiones y a aceptar un proceso de descentralización que reconociera la diversidad del país. Ambas partes se comprometieron igualmente a dar un gran protagonismo a los observadores internacionales, en particular a la OSCE que ya se hallaba sobre el terreno¹⁸, con el fin de asistir a las partes enfrentadas en la aplicación y verificación del acuerdo.

Sin embargo, la multiplicación de incidentes armados en Slaviánsk y otras ciudades como Kramatorsk, en las que se produjeron víctimas mortales durante los días siguientes a su adopción, pusieron de manifiesto la fragilidad de los acuerdos de Ginebra en un escenario en el que Rusia, que seguía negando su implicación en la revuelta, denunciaba al gobierno de Kiev de violar tales acuerdos al no concederse la amnistía pactada a los activistas prorrusos, y por no aplicarlos a las milicias del Maidán en la propia capital.

Con la intensificación de los incidentes cada vez más violentos, como la captura de ocho inspectores militares de la OSCE por parte de las milicias prorrusas, acusados por éstos de ser «espías de la OTAN» o el incendio intencionado en un edificio oficial de Odessa durante una manifestación

¹⁷ Cfr. European Union. External Action, *Geneva Statement on Ukraine*, Geneva, 17 April 2014, Doc. 140417/01.

¹⁸ En el marco de la Misión Especial de Monitorización que debería desplegarse a continuación de tales acuerdos.

que produjo treinta y seis muertos¹⁹, los acuerdos de Ginebra pronto serían considerados como «papel mojado» por las partes implicadas cuyas posiciones fueron progresivamente radicalizándose con enfrentamientos armados directos en un escenario en el que Rusia acusaba al gobierno provisional de Kiev de usar armas pesadas y carros de combate contra civiles y a Occidente de apoyar tales medidas. Al mismo tiempo, Rusia ordenaba maniobras militares en la frontera con Ucrania, lo que disparó la tensión provocando un deterioro todavía más intenso en las relaciones bilaterales ruso-ucranianas, en un contexto de violencia progresiva en el que el presidente ucraniano admitió que las provincias de Donetsk y Lugansk estaban fuera del control de las autoridades de Kiev²⁰.

La liberación de los inspectores militares de la OSCE, tras la presión occidental ejercida desde su captura, así como la petición del presidente ruso Vladimir Putin a los separatistas de que aplazaran el referéndum convocado para el 11 de mayo, al mismo tiempo que aseguraba haber retirado las tropas desplegadas en la zona fronteriza, avalaba las elecciones del 25 de mayo en Ucrania y solicitaba el cese de las operaciones de castigo del Gobierno de Kiev en el sudeste ucraniano, pareció facilitar una cierta distensión en el conflicto. Tras el desconcierto inicial no sólo en las filas de los activistas prorrusos, que ya tenían organizado el referéndum con las papeletas incluso impresas, sino también en las cancillerías occidentales, los líderes de la autoproclamada República de Donetsk decidieron mantener la convocatoria, desoyendo la petición del presidente ruso.

A pesar de que la legislación interna de Ucrania no contempla tal tipo de consultas y de que tanto la UE como Estados Unidos lo consideraron ilegal por carecer de garantías, de transparencia y de los mínimos mecanismos

¹⁹ La tragedia se produjo en el marco de los enfrentamientos entre prorrusos y partidarios de la unidad de Ucrania, en el mayor estallido de violencia en la ciudad ucraniana de Odessa, de mayoría rusa, en el mar Negro. El incendio intencionado, provocado por el lanzamiento de artefactos explosivos a la Casa de los Sindicatos en el que se refugiaron los prorrusos tras «reventar» una marcha en favor de la unidad de Ucrania, causó treinta y seis muertos, a los que se unieron otros seis en los enfrentamientos ocurridos en las calles de la ciudad.

²⁰ En los alrededores de Slaviánsk, núcleo industrial de unos 130.000 habitantes y avanzada de la revuelta contra Kiev, quedó patente ya iniciado el mes de mayo que la operación «antiterrorista» (en la que participaba el Ejército apoyado por la Guardia Nacional y dos unidades de las fuerzas especiales antiterroristas Alfa), lanzada por el Gobierno de Kiev para recuperar el control sobre el este rebelde, tenía serios problemas para lograr tal objetivo. El cerco que el Ejército ucraniano sometió a Slaviánsk se saldó con numerosas bajas en las filas gubernamentales mientras que un helicóptero militar, un Mi-24, caía abatido por la artillería rebelde, siendo el tercer aparato derribado desde que comenzaron las operaciones militares, lo que demostraba la progresiva organización de los activistas prorrusos así como su acceso a armas cada vez más sofisticadas.

de control, el referéndum se realizó en la fecha señalada, 11 de mayo, y su resultado, tal como estaba previsto, fue mayoritariamente a favor de la secesión de Ucrania, tanto en Donetsk como en Lugansk²¹, en una jornada en la que los combates continuaron y en la que no hubo observadores internacionales. En un proceso que recordaba la anexión de Crimea escasamente dos meses antes, los líderes rebeldes propusieron la anexión a Rusia y su negativa a participar en los comicios presidenciales a celebrar el 25 de mayo en Ucrania.

Celebradas en la fecha prevista, las elecciones presidenciales fueron ampliamente ganadas en la primera vuelta con un 55,9 % de votos, por el candidato independiente Petro Porochenko, apoyado por la Alianza Democrática para la Reforma (UDAR), en unas elecciones que se celebraron sin incidentes, salvo en el Donbass, con una participación total algo superior al 55%²².

Una de las primeras medidas del nuevo presidente fue crear pasillos humanitarios en el Este con el fin de permitir a los civiles abandonar las zonas de conflicto²³. El derribo de un avión de transporte ucraniano unos días más tarde, por rebeldes armados prorrusos en Lugansk, causando la muerte de 49 soldados, no impidió que el nuevo presidente Porochenko anunciara un plan de paz para el este del país, que incluía un diálogo con los rebeldes con el fin de restaurar la integridad de Ucrania. La declaración unilateral de alto el fuego ucraniano, con una duración inicial de una semana, fue ampliada hasta finales de junio, pero no más allá de esta fecha a pesar de la presión francoalemana sobre las autoridades ucranianas, que creyendo que podían ganar militarmente el conflicto en poco tiempo, intensificaron la ofensiva contra los rebeldes, retomando el control del aeropuerto de Lugansk y re-

²¹ Según datos de las Comisiones Electorales correspondientes, en Donetsk se emitieron 2.252.876 votos a favor de la independencia (89,70% del total) frente a 256.040 en contra (un 10,12% del total). En la provincia de Lugansk, con una participación de alrededor del 75% del censo, algo mayor que en Donetsk, el 96,2% de los votantes se pronunció a favor de la independencia. Cfr. *El País*, 13 de mayo de 2014.

²² De un total de 23 candidatos, Porochenko obtuvo el 55,9% de los votos por lo que no fue necesaria una segunda vuelta. El segundo fue Yulia Tymoshenko del partido «Patria» que obtuvo unos resultados muy discretos (12,9%). El 25 de mayo se celebraron igualmente elecciones municipales en veintisiete ciudades, entre las que se encontraban Kiev, donde ganó Vitali Klitschko, uno de los líderes de las revueltas del Maidán, y Odessa. Cfr. Fondation Robert Schuman, Observatoire des Élections en Europe. Disponible en: <http://www.robert-schuman.eu/fr/oe/1512-petro-porochenko-triomphe-des-le-1er-tour-1-election-presidentielle-en-ukraine> (Fecha de la última consulta: 6-3-2015)

²³ Petro Poroshenko, President of Ukraine. Official website: «The President instructed to establish an escape corridor for civilians willing to move from the territories where the counterterrorist operation is being held». Disponible en: <http://www.prezident.gov.ua/en/news/30504.html> (Fecha de la última consulta: 6-3-2015)

abriendo numerosas acciones militares en varios frentes, que les llevaron a reducir el territorio controlado por los prorrusos a una tercera parte aproximadamente de las provincias de Donetsk y Lugansk, hacia mitad del mes de julio de 2014.

El derribo de un avión de la compañía Malaysia Airlines el día 17 de julio de 2014, mientras sobrevolaba una zona de conflicto en Donetsk causando la muerte de casi trescientas personas de varias nacionalidades, entre los que se encontraban numerosos ciudadanos de la Unión, vino a añadir un grado de mayor dramatismo al conflicto al tratarse de víctimas civiles. La UE, Estados Unidos y numerosos Estados y organizaciones internacionales condenaron firmemente el atentado que sufrió el vuelo MH17, exigiendo a los grupos rebeldes que operaban en la zona, un acceso inmediato y seguro al lugar donde cayeron los restos del avión, así como la puesta en funcionamiento de un corredor de seguridad con el fin de identificar las víctimas y recuperar los restos y efectos personales de las personas fallecidas para poder proceder a su rápida repatriación.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su Resolución 2166 de 21 de julio de 2014, así como el Consejo permanente de la OSCE, llevaron a cabo un llamamiento para realizar una investigación internacional exhaustiva, transparente e independiente de conformidad con las normas de la aviación civil internacional y en coordinación con la OACI.

En el aspecto militar, la contraofensiva lanzada por los rebeldes prorrusos a finales de agosto de 2014, tras la polémica entrada del convoy ruso de supuesta ayuda humanitaria al que seguirían otros posteriores, hizo retroceder el avance de las tropas ucranianas de las anteriores semanas, lo que la OTAN y el Gobierno de Kiev atribuyeron a la implicación directa de Rusia en el conflicto, denunciando una incursión de tropas rusas en la provincia de Donetsk. Con esta nueva situación, marcada por las victorias militares de los separatistas prorrusos²⁴, se llegó al inicio de las conversaciones de Minsk a principios de septiembre auspiciadas por la OSCE y en la que participaron Rusia, los rebeldes del Este de Ucrania y el Gobierno de Kiev.

²⁴ Además de recuperar el aeropuerto de Lugansk, los rebeldes conquistaron la estratégica colina de Saur-Monguila que controla el paso hacia Donetsk y Lugansk, así como la también estratégica ciudad de Novoasovsk que abría el camino de los rebeldes hacia Mariúpol, la segunda ciudad de Donetsk y su principal puerto en el mar de Azov. Otras localidades situadas más al norte, como Starobéshevo y Amvrosievka, cayeron igualmente en manos rebeldes.

2. De Minsk I (5 de septiembre de 2014) a Minsk II (12 de febrero de 2015)

Las recientes victorias militares de los rebeldes separatistas prorrusos, marcaron por lo tanto el inicio de las conversaciones de Minsk, que tras varias jornadas de negociaciones (25) llevaron el 5 de septiembre de 2014 a la firma de un protocolo de doce puntos, entre los que destacaba la declaración de tregua inmediata verificada por la OSCE, que controlaría igualmente la frontera entre Ucrania y Rusia así como la creación de una zona de seguridad en las zonas fronterizas; liberación inmediata de todos los presos y personas detenidas ilegalmente; descentralización del poder y creación de un gobierno autónomo en las regiones de Donetsk y Lugansk, en las que, por otra parte, se adoptarían medidas para mejorar la situación humanitaria, y posteriormente se celebrarían elecciones locales anticipadas²⁶. El 19 de septiembre fue adoptado un memorandum que clarificaba la aplicación del protocolo²⁷ mientras las violaciones esporádicas del alto el fuego seguían produciéndose, aunque en líneas generales se respetaba al no producirse ninguna acción armada de gran alcance.

La adopción de una Ley por parte del Parlamento ucraniano sobre la concesión de un estatus especial a las provincias de Donetsk y Lugansk, controladas parcialmente por los rebeldes, fue calificada positivamente por Rusia, lo que parecía abrir una nueva fase de arreglo del conflicto. La Ley incorporaba un paquete de medidas como la constitución de un gobierno temporal con una duración de tres años, que permitiría la celebración de elecciones en las zonas separatistas para elegir a sus representantes ante el Gobierno central, así como el uso de la lengua rusa y el establecimiento de relaciones económicas con las provincias rusas limítrofes. Además, se contemplaba una amnistía para todos los combatientes separatistas y miembros

²⁵ En las que participaron el expresidente ucraniano Leonid Kuchma; los líderes de las provincias rebeldes, Zajárchenko de Donetsk y Plotnikski de Lugansk; el embajador de Rusia en Kiev, Mijaíl Zurábov y la suiza Heidi Tagliavini, en representación de la OSCE. Los negociadores partieron de un plan de paz de siete puntos, propuesto por el presidente ruso Vladimir Putin, cuyos principales aspectos serían recogidos en el plan de doce puntos consensuado entre todas las partes.

²⁶ Entre otras medidas, como la continuación de un diálogo nacional inclusivo, la entrega a la justicia de las personas implicadas en determinados acontecimientos o la retirada de las armas pesadas y de los mercenarios, así como la adopción de un programa de recuperación económica en el Donbass.

²⁷ Como la retirada por ambas partes del armamento pesado, a una línea fijada en quince kilómetros atrás de la zona de contacto, de tal forma que la zona desmilitarizada tuviera una amplitud de treinta kilómetros; prohibición de vuelos de los aviones de combate y de las operaciones militares ofensivas en toda la zona de seguridad; retirada de todos los mercenarios extranjeros de la zona de conflicto y, finalmente, la creación de una misión especial de la OSCE para supervisar la aplicación del Protocolo de Minsk.

de los gobiernos autoproclamados, que excluía a los implicados en crímenes graves, entre los que incluía el derribo del avión de Malaysia Airlines, y se concedía un plazo de un mes para que los rebeldes depusieran las armas y pudieran integrarse en la policía local que se organizaría en ese mismo plazo.

No obstante, y a pesar de que todo parecía indicar que esta Ley podría permitir avanzar en la resolución progresiva del conflicto a través de la aplicación de los acuerdos de Minsk, los rebeldes prorrusos la consideraron insuficiente manifestando que el objetivo de crear un Estado era para ellos irrenunciable. Al margen de esta cuestión, dos factores contribuyeron decisivamente a que el plan de paz fracasara en las siguientes semanas a su adopción:

En primer lugar, aunque no hubo ofensivas de gran envergadura desde los acuerdos de Minsk, prácticamente a diario se registraron combates, principalmente en el aeropuerto de Donetsk, pero también en otras zonas como Debaltseve y la ciudad de Schastia en Lugansk, incrementándose significativamente el número de víctimas desde la tregua hasta alcanzar la cifra de 3.660, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos²⁸.

En segundo lugar, la convocatoria de elecciones legislativas anticipadas en Ucrania para el 26 de octubre de 2014, que serían ampliamente ganadas por los partidos prooccidentales²⁹ fue rechazada por los rebeldes del Donbass que además de proclamar que no participarían en las mismas, convocaron sus propias elecciones para el 2 de noviembre siguiente, a las que Rusia declaró rápidamente su disposición a reconocer así como a colaborar

²⁸ Según un informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicado en Ginebra el 9 de octubre de 2014, unas 3.660 personas habrían pedido la vida entre el 15 de abril y el 6 de octubre de dicho año como consecuencia del conflicto, de los cuales 331 corresponderían al período comprendido entre que fue decretado el alto el fuego, el 5 de septiembre, y el 6 de octubre, que apenas supone un mes. Además, el informe contabilizaba un total de 8.756 heridos, así como una elevada cifra de desplazados internos que según fuentes gubernamentales alcanzaría 375.792 personas. El informe indicaba igualmente que la población civil era la principal afectada por el conflicto y que ambas partes habrían perpetrado violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. A principios del mes de marzo de 2015, la cifra de víctimas del conflicto superaría la cifra de seis mil, según el mismo organismo. Cfr. <http://www.ohchr.org/sp/Pages/WelcomePage.aspx>

²⁹ Con una participación total del 51,2% (ni los antiguos doce distritos electorales de Crimea, ni hasta dieciséis de las provincias de Donetsk y Lugansk celebraron elecciones, contabilizando un total de más de 4,5 millones de ucranianos que no pudieron votar), la victoria fue para el Frente Popular del primer ministro Yatseniuk (22,22%), seguido del «Bloque Petro Poroshenko» (21,82%) del presidente. Para un análisis de dichas elecciones, cfr. RUIZ GONZÁLEZ, F., «Ucrania: revolución y guerra civil...», *op. cit.*, nota 3, pp. 27 y s.s.

con las autoridades surgidas de dicha convocatoria, lo que justificaba como cumplimiento de los acuerdos de Minsk. Sin embargo, en realidad los contradecía, dado que si bien aquéllos establecían la celebración de elecciones en las provincias rebeldes, aquellas debían ser de carácter «local» y celebrarse «de acuerdo con la ley de Ucrania sobre el estatus temporal de autogestión local», también conocida como «ley del estatus especial», que había sido aprobada por el Parlamento ucraniano tan sólo unas semanas antes.

Celebradas las elecciones en los territorios ocupados por los rebeldes y tras la toma de posesión de los nuevos presidentes de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk (RPD) y Lugansk (RPL), los acuerdos de Minsk se convirtieron en «papel mojado», aunque ciertamente éstos ya se encontraban en crisis dado que no había habido progreso en ninguno de sus puntos, en particular ni en el régimen de alto el fuego y consiguiente retirada de armas pesadas, ni en la creación de la zona desmilitarizada, ni en la liberación de rehenes así como tampoco en el cierre de la frontera estatal entre Rusia y Ucrania.

A partir de este momento la situación fue deteriorándose progresivamente, temiéndose por la vuelta a la guerra total, tal como se indicó en la reunión de urgencia del Consejo de Seguridad el 12 de noviembre de 2014³⁰ convocado a petición de Estados Unidos para examinar las denuncias de incursiones militares rusas en el Este de Ucrania, confirmadas por la OTAN y la OSCE, que acababa de desplegar una misión de 261 observadores en dicha zona.

La escalada bélica provocada por las nuevas ofensivas lanzadas por el Gobierno de Kiev contra las zonas rebeldes, en particular Donetsk, y contestadas por los separatistas prorrusos ampliando sus acciones a otras zonas como Mariúpol, determinaron un escenario de violencia desconocido desde el verano anterior que se cebó de nuevo en la población civil, a pesar de los fracasados intentos de celebrar una nueva ronda de conversaciones por parte del denominado grupo de contacto, formado por Ucrania, Rusia y los representantes de los rebeldes, bajo los auspicios de la OSCE.

Con el objetivo de evitar una guerra abierta en Ucrania con consecuencias quizás irreversibles para toda Europa, la canciller alemana y el presidente francés elaboraron un plan de paz basado en los anteriores acuerdos de Minsk, que presentaron por separado al presidente de Ucrania y de Rusia, en un intento de frenar la escalada bélica que suponría el envío de armas al Ejército de Ucrania que ya sopesaba Estados Unidos. La intensificación de los combates precedió a la cumbre de Minsk, que finalmente pudo

³⁰ Centro de Noticias ONU, «ONU considera responsabilidad colectiva garantizar estabilidad en Ucrania». Disponible en: http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=30968#.VQ_P_vyG9_c (Fecha de la última consulta: 9-3-2015).

ser convocada por el llamado «cuarteto de Normandía» (Rusia, Ucrania, Francia y Alemania), para el día 12 de febrero de 2015.

El nuevo acuerdo alcanzado tras diecisiete horas de conversaciones entre los dirigentes de los cuatro países³¹, que posteriormente sería firmado también por los líderes de las dos regiones separatistas y la OSCE, estableció un alto el fuego que entraría en vigor el día 15 de febrero y que además incluía una serie de medidas, entre las que destacan, entre otras, la retirada del armamento pesado y la creación de una amplia zona de seguridad de al menos cincuenta kilómetros de amplitud; retirada de las tropas extranjeras así como de las fuerzas irregulares presentes en la zona de conflicto; establecimiento de corredores humanitarios; intercambio de prisioneros de guerra y concesión de una amnistía para los que hubieran combatido en las regiones rebeldes; restablecimiento de las relaciones económicas entre Kiev y las regiones rebeldes, incluyendo el pago de pensiones y otras ayudas sociales por parte del Gobierno ucraniano a los habitantes del Donbass; reforma constitucional para proporcionar una descentralización que establezca un estatuto especial para las regiones del este antes de finales de 2015 y celebración de elecciones de carácter local en dichas regiones consensuadas entre el Gobierno y los representantes de las regiones rebeldes y, finalmente, y condicionado al cumplimiento de las condiciones del acuerdo, restablecimiento del control ucraniano sobre la frontera con Rusia a finales del presente año.

Como puede observarse, el contenido de tales acuerdos no difiere prácticamente de los firmados en septiembre en la misma ciudad de Minsk. Como entonces, Minsk II obedece a un intento desesperado, ahora por la iniciativa francoalemana, de evitar una escalada bélica que arrastre a una intensificación irreversible del conflicto, frente a unos rebeldes sostenidos por Rusia y que fortalecidos por sus recientes victorias militares se hallan poco dispuestos a ceder ante el Gobierno central en sus pretensiones separatistas así como de una eventual unión a Rusia. El acuerdo, a todas luces necesario, nació por lo tanto frágil, como se demostró en los días siguientes a su conclusión.

En efecto y a pesar de que en líneas generales pareció respetarse en su inicio, tan sólo una semana más tarde de haberse firmado, los rebeldes infligieron una severa y humillante derrota al ejército de Kiev al tomar la estratégica ciudad de Debáltsevo que posibilita la interconexión ferroviaria entre

³¹ OSCE, *Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements*. Disponible en <http://www.osce.org/cio/140156>. (Fecha de la última consulta: 9-3-2015). Sobre tales acuerdos puede verse igualmente, CORRAL HERNÁNDEZ, D., «La OSCE en Ucrania, una garantía de futuro», Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Documento Opinión*, n.º 20/15, 17 de febrero de 2015.

los dos bastiones rebeldes de Donetsk y Lugansk. Esta acción fue calificada por Ucrania, la UE y Estados Unidos como una clara violación del alto el fuego, lo que demostró la fragilidad del acuerdo, que pese a todo empezó a aplicarse en lo relativo a la retirada, lenta pero progresiva, de las armas pesadas o al intercambio de prisioneros, abriendo una nueva fase de una cierta esperanza, amenazada, sin embargo, por las continuas escaramuzas que todavía existen en el frente de batalla, y de las que se acusan recíprocamente ambas partes.

III. Impacto del conflicto de Ucrania en las relaciones de Rusia con la UE y con la OTAN

1. *Impacto en las relaciones de la Federación Rusa con la Unión Europea*

El apoyo ruso a los rebeldes del Donbass, ha obligado a la Unión a redefinir sus relaciones con Rusia, adoptando una posición que intenta combinar una actitud de firmeza, a través de las sanciones, con un intento de no romper todos los canales de comunicación con su poderoso vecino del Este.

Las sanciones impuestas por la UE y Estados Unidos contra Rusia están afectando su economía en varios frentes. En primer lugar, las sanciones que se dirigen al sector financiero y a la industria militar afectarán a los programas de modernización que el Gobierno ruso había diseñado en ambos sectores para los próximos años. En segundo lugar, el sector energético acusará igualmente las medidas restrictivas.

Por lo que respecta al sector financiero, verdadero talón de Aquiles de la economía rusa por su dependencia exterior y uno de los objetivos más definidos de las sanciones occidentales, conviene señalar que si a la caída de los precios de los hidrocarburos añadimos el importante vencimiento de la deuda exterior en los próximos meses, así como el saldo negativo de los flujos de capital extranjero, es previsible que las sanciones tengan un efecto considerable sobre la economía rusa dada la interdependencia de ésta y de su sector financiero con la economía global.

A pesar de que el país cuenta con reservas suficientes para hacer frente a las dificultades de acceso a la financiación y de que puede recurrir a mecanismos como imprimir más moneda con los riesgos asociados de depreciación y de incremento de la inflación, las recientes subidas de los tipos de interés por parte del Banco central ruso para frenar la caída del rublo, están teniendo repercusiones en el encarecimiento de la financiación para empresas y bancos con las consiguientes impactos negativos en la inversión y las importaciones. Las dificultades para el acceso al crédito y a la financiación

provocarán que grandes proyectos de modernización en distintos sectores de la economía rusa, se verán postergados, en particular en el sector industrial, que al no ser competitivo necesita la inversión extranjera para revertir la situación. Además de frenar la inversión, las sanciones impedirán la entrada de material y tecnología clave para aumentar la competitividad del sector industrial.

Sin embargo, y dado que las sanciones son de «ida y vuelta» no sólo por los efectos de las sanciones occidentales en la propia economía europea sino también por las contramedidas adoptadas por Rusia en agosto de 2014, que afectan a la importación de determinados productos agrarios y agropecuarios procedentes de la UE y de otros países occidentales, conviene igualmente tener presentes los efectos que aquellas están provocando en la propia Unión, aunque la capacidad de ésta de adaptarse a unas mayores restricciones comerciales es superior que la que presenta Rusia, al margen del sector energético, en el que se detecta recientemente un mayor esfuerzo de la UE y de sus Estados miembros por reducir la dependencia de su vecino del Este.

Aunque, como demuestra la historia, es discutible que este tipo de sanciones consigan el objetivo político y sean verdaderamente efectivas³², en este caso doblegar la voluntad rusa de intervenir en Ucrania, el hecho de que aquellas tengan una doble dirección tras las contramedidas rusas, genera una serie de implicaciones de contenido variable³³.

En primer lugar, que a pesar de que las sanciones también han afectado a las empresas europeas, aquéllas están teniendo un impacto mayor en la economía rusa. En segundo lugar, que las sanciones, recientemente prorrogadas por la Unión tras la escalada bélica que precedió a los acuerdos de Minsk II, pueden ser intensificadas por la UE si la situación se deteriorase todavía más, pudiendo alcanzar a la exclusión de Rusia del sistema de comunicaciones financieras SWIFT o a las inversiones en el sector gasístico³⁴.

³² Vid. en este sentido ERIKSSON, M., *West's Sanctions against Russia: Grand Strategy in the Making?*, RUFBS Briefing, FOI, Swedish Defence, Research Agency, May 2014.

³³ Como afirma la profesora Araceli Mangas, además de que en este caso las medidas de retorsión dañan a ambas partes y en particular la recuperación económica de la UE, en general sólo son eficaces cuando los Estados que las adoptan son mucho más fuertes que sus destinatarios. Por otra parte, las sanciones occidentales han lanzado a Rusia en brazos de su vecino chino, reforzando el eje asiático, que es justamente lo que menos conviene a los intereses europeos. MANGAS MARTÍN, A., «Restaurar y redefinir las relaciones con Rusia», Real Instituto Elcano, *ARI* n.º 55/2014, de 17/11/2014, p. 5.

³⁴ Cfr. NIBLETT, R., «Quelle politique de l'Europe devrait-elle adopter face à la Russie?», Fondation Robert Schuman. *Policy Paper. Question d'Europe*, n.º 349, 23 de marzo 2015.

2. Impacto en las relaciones de la Federación Rusa con la OTAN

Sin lugar a dudas, el conflicto de Ucrania ha cambiado absolutamente los parámetros en que se han basado las relaciones bilaterales durante los últimos años³⁵ y ha generado desconfianzas mutuas, que han determinado, por un lado, que la OTAN reoriente su foco de atención hacia Europa, en particular a su zona más oriental tras varios años centrada en Afganistán, y por el lado ruso, se ha generado un resentimiento hacia Occidente que ha condicionado totalmente sus acciones en los últimos meses.

El intento de recomponer las relaciones tras el conflicto de Georgia, entró en una nueva fase en marzo de 2014, tras la anexión de Crimea y el inicio de las operaciones militares en el Donbass, cuyo apoyo por parte de Moscú, supuso la suspensión de la cooperación, aunque se decidió mantener los canales básicos de comunicación. La presencia de más de 30.000 soldados rusos cerca de las fronteras con Ucrania tras la anexión de Crimea, hizo saltar las alarmas en los cuarteles generales de la OTAN donde planeó de nuevo el recuerdo de los tiempos de la disuasión y de la guerra fría, dos décadas después de la disolución del Pacto de Varsovia.

Tras el anuncio de abandonar Afganistán, la OTAN debe afrontar nuevos desafíos derivados de las consecuencias de los recortes en defensa de sus socios, lo que preocupa en particular a Estados Unidos, pero también derivados de los nuevos intereses norteamericanos en el Pacífico sin dejar de afianzar la credibilidad de los nuevos socios del Este ante la amenaza rusa que éstos perciben de forma directa. Ello ha conllevado un reenfoque hacia la seguridad colectiva en Europa lo que implica aumentar la presencia en el mar Báltico, en el mar Negro así como el envío de aviones a Polonia, Rumania y los Estados Bálticos en lo que ha constituido una revisión y ampliación de los planes de contingencia de la organización.

La OTAN ha alertado, durante el desarrollo del conflicto, del avance ruso en el Donbass, confirmando el despliegue de más de mil soldados rusos en dicha región tras haber cruzado ilegalmente la frontera a mediados de agosto de 2014 en lo que interpretó como un intento de Rusia de evitar la derrota de los rebeldes tras haber perdido éstos bastantes posiciones en

³⁵ Tanto la OTAN como posteriormente la UE han intentado identificar espacios de interés común con Rusia en los que intensificar la cooperación iniciada ya en la década de los noventa, a pesar de los inevitables desencuentros y divergencia de intereses, como quedó patente en el conflicto de Georgia, y ahora en Ucrania. Para un análisis de las relaciones de la OTAN con Rusia, *vid.* BLANC ALTEMIR, A., «Rusia y la arquitectura europea de seguridad», en RAMÓN CHORNET, C. (coord.), *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, «nuevos principios» de actuación en el orden internacional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 375-425.

las últimas semanas. Para la OTAN, la exitosa contraofensiva de los rebeldes antes de los primeros acuerdos de Minsk a principios de septiembre obedeció a este apoyo directo ruso. A pesar de que Rusia ha negado sistemáticamente cualquier participación directa en el conflicto, lo que parece evidente y nadie discute es la participación de nacionalistas rusos en los destacamentos rebeldes, que el propio primer ministro de la autoproclamada república de Donetsk ha llegado a cuantificar en alguna ocasión entre tres y cuatro mil³⁶.

La actitud rusa en el conflicto del Donbass ha provocado un cambio en la percepción del entorno de seguridad de la OTAN que ahora percibe a Rusia como una amenaza potencial para la seguridad de sus miembros, como lo demuestran en particular dos hechos:

En primer lugar, el mismo día en que se estaban firmando los primeros acuerdos de Minsk (5 de septiembre de 2014), los jefes de Estado y de Gobierno de los países aliados decidían en la reunión de Newport (Gales, Reino Unido) la creación de una fuerza de acción inmediata con capacidad de acción contra cualquier agresor potencial, pero con el objetivo específico de disuadir a Rusia. La fuerza de intervención rápida, con una dotación de alrededor de cuatro mil efectivos, tendrá su cuartel central en Polonia, aunque dispondrá igualmente de otros de apoyo en diferentes países del Este. Para favorecer el despliegue inmediato de tales efectivos, la fuerza de intervención debe contar con equipos instalados en el este de Europa. Sin embargo y con el fin de no violar el Acta Fundacional sobre las Relaciones, Cooperación y Seguridad Mutuas entre la OTAN y la Federación Rusa, de 27 de mayo de 1997 que prohibía la instalación de bases militares permanentes en la región oriental, se prevé la rotación sucesiva de las unidades que de esta forma estarían listas en poco tiempo sin la necesidad de constituirse en unidades fijas y permanentes, evitando de esta forma violar dicho documento.

En segundo lugar, y directamente relacionado con la creación de esta fuerza de intervención rápida, debe señalarse el esfuerzo que la OTAN está realizando en el Este de Europa. En efecto y tras la anexión de Crimea los países de la Alianza, que desde el ingreso de los países bálticos en 2004 asumieron de forma rotatoria la vigilancia de su espacio aéreo, han cuadruplicado el número de aviones desplegados en el mar Báltico, hasta un total de dieciséis (cuatro en Estonia, cuatro en Letonia y ocho en Lituania), países que, por otra parte han incrementado notablemente sus gastos de defensa al percibir una mayor amenaza a su seguridad, tras el conflicto de Ucrania.

³⁶ En unas declaraciones realizadas al canal oficialista Rossiya 24. Cfr. *El País*, 28 de agosto de 2014.

La reacción de Rusia no se hizo esperar pues tanto el discurso del Estado de la Nación, pronunciado por el presidente Putin el pasado 4 de diciembre, como la nueva doctrina militar adoptada el 25 del mismo mes, han estado condicionados por la grave crisis de Ucrania y el enfrentamiento con Occidente³⁷, considerando el avance de la OTAN y el despliegue del sistema antimisiles en Europa, como los principales peligros para la seguridad nacional rusa. La consecuencia de todo ello es el refuerzo del despliegue militar ruso tanto en Crimea como en el Báltico —donde se han incrementado sensiblemente el número de incidentes aéreos, algunos de los cuales producidos por violaciones del espacio aéreo europeo— además del Ártico, con un incremento del gasto en defensa, que para 2016 se calcula superará la suma combinada de Francia y Alemania³⁸.

IV. Conclusiones

Además del inestable flanco Sur, las amenazas al entorno estratégico de la Unión Europea provienen de su flanco Este, desde la progresiva implicación de Rusia en el conflicto de Ucrania, primero en Crimea y después en el Donbass. Ello constituye una novedad pues a pesar de que las relaciones entre Rusia y la UE siempre se han caracterizado por una enorme complejidad, ambos actores han ido construyendo una tupida red de relaciones poliédricas, partiendo de una visión pragmática desde la recíproca constatación de la interdependencia y complementariedad en torno a unos intereses frecuentemente compartidos aunque fuera en contextos y ámbitos determinados.

Es evidente que el conflicto de Ucrania ha trastocado profundamente las relaciones bilaterales pacientemente construidas a lo largo de los últimos años. Más allá de las sanciones y sus efectos, interesa a ambas partes el diseño a largo plazo, pues una vez que el conflicto se estabilice y se asimile definitivamente el no retorno de Crimea a la soberanía ucraniana, es previsible que las aguas vuelvan a su cauce. No obstante, es evidente que

³⁷ Sin duda, se percibe un cambio sustancial en el tono del discurso de Vladimir Putin sobre el estado de la Nación de 2014 respecto del pronunciado en 2013, pues si bien en el del año anterior el presidente Putin incidió en las iniciativas coordinadas con Occidente, aunque sin eludir las diferencias, en el relativo a 2014 se ha centrado totalmente en el enfrentamiento con Occidente, lo que reflejaría el evidente resentimiento que se ha instalado en los círculos de poder rusos ante la OTAN, Estados Unidos y la UE. Cfr. RUIZ GONZÁLEZ, F.J., «Rusia y el mundo según Putin: el discurso del estado de la Nación». Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Documento Opinión*, n.º 144/2014, de 15 de diciembre de 2014.

³⁸ Cfr. *IHS Jane's International Defence Review*. Disponible en <http://www.janes.com/magazines/ihs-janes-international-defence-review> (Fecha de la última consulta: 12-3-2015).

el conflicto de Ucrania tardará en cicatrizar pues ha trastocado el orden establecido en Europa tras la implosión de la URSS en 1991 y ha generado profundas desconfianzas en la UE pero también recelos en la parte rusa. El clima de cooperación vigente en el pasado ha dado paso a un escenario de competición que se manifiesta en Europa Oriental y en Ucrania en particular, donde los antiguos socios se contemplan como competidores por lograr una mayor esfera de influencia.

Ante el posible escenario de que la situación en Ucrania se congele, e incluso de que empeore, la Unión debe reservarse un cierto margen de maniobra, sin implicarse más a fondo proporcionando armas a Kiev, como algunas voces reclaman, en particular Estados Unidos y ciertos gobiernos europeos. En sus relaciones bilaterales con su gran vecino oriental, la UE no puede ignorar que Rusia sigue siendo una potencia militar y energética de primer orden así como un actor muy relevante en la esfera internacional, cuya participación como miembro permanente del Consejo de Seguridad le permite estar presente en los temas más candentes de la sociedad internacional en el momento presente. Precisamente por ello y con el fin de no romper los puentes de comunicación con Rusia, es conveniente que la UE, sin dejar de mantener la firmeza, explore los posibles canales de cooperación con su poderoso vecino del Este, en particular en temas de interés común como la lucha contra el terrorismo yihadista que representa el Estado Islámico y Al Qaeda, el futuro de Afganistán o la cuestión del programa nuclear iraní.

Sin lugar a dudas la estabilidad de la región y de todo el continente europeo depende muy directamente de la capacidad de ambas partes, Rusia y Unión Europea, de resolver los problemas derivados de la situación creada por el conflicto de Ucrania. Precisamente por ello la UE, a pesar de que existen otros actores en presencia como Estados Unidos, debe actuar estratégicamente pues está en juego no sólo la forma en que el desarrollo del conflicto afectará en el futuro la estabilidad europea, sino también sus relaciones con Rusia y con toda la vecindad oriental.

La innovación institucional en la Unión Europea y su impacto en la naturaleza de la Unión como actor de seguridad*

Institutional innovation in the European Union and its impact on the nature of the EU as a security actor

Natividad Fernández Sola**

Profesora Titular de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales
y profesora *Jean Monnet* de la Universidad de Zaragoza

Sumario: I. Consideraciones introductorias sobre las reformas institucionales en relación a la Política Común de Seguridad y Defensa introducidas por el Tratado de Lisboa.—II. El Servicio Europeo de Acción Exterior. Análisis del significado y consecuencias de su estructura orgánica. Algunos déficits.—III. Propuestas de cambio sugeridas por la práctica subsiguiente del Servicio Europeo de Acción Exterior.—IV. La naturaleza de la UE como actor de seguridad ¿depende de las instituciones?—V. Conclusiones.

Resumen: Este trabajo analiza el peso institucional en la conformación de la UE como actor de seguridad. Centra su atención sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) como instrumento esencial al servicio del Alto Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad. Repasa algunas deficiencias detectadas en su funcionamiento que repercuten en la Política Común de Seguridad y Defensa y, en general, en la toma de decisiones de política exterior. La reforma formal del SEAE comenzó su andadura; junto a ello, métodos informales de colaboración inter-servicios y de comunicación interinstitucional han sido adelantados con carácter previo a otros cambios legales o formales en la estructura del SEAE y a la reconsideración de la PCSD a la que debía proceder el Consejo Europeo de junio de 2015.

Palabras clave: Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), procedimientos de trabajo, órganos militares de la UE, Política Común de Seguridad y Defensa, actor de seguridad

Abstract: *This paper analyses the importance of the institutional framework for the EU's consolidation as a security actor. The focus is on the EEAS as the main tool for the High Representative. It highlights some of the EEAS's weaknesses revealed over time. These have an impact on the CSDP and, in general, on the foreign policy decision-making process. Formal review of the EEAS already started.*

* Recibido el 20 de marzo de 2015, aceptado el 27 de mayo de 2015.

** Grupo de investigación Estudios Europeos e Internacionales, Gobierno de Aragón.

At the same time, informal methods of inter-services cooperation have been implemented before other legal or formal changes of the EEAS structure and the CSDP review that was expected for the European Council in June 2015.

Keywords: *European External Action Service (EEAS), working arrangements, EU's military bodies, Common Security and Defence Policy, security actor.*

I. Consideraciones introductorias sobre las reformas institucionales en relación a la Política Común de Seguridad y Defensa introducidas por el Tratado de Lisboa

Si el objetivo esencial del Tratado de Lisboa, última enmienda de los Tratados constitutivos, era fomentar el estatuto de la Unión Europea (UE) como actor mundial, una vía relevante para conseguirlo era garantizar la coherencia, la consistencia y la unidad de acción exterior europea. El principal instrumento para conseguirlo fue la «recreación» del Alto Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad y el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para asistirle.

No debe olvidarse, sin embargo, que los factores institucionales sólo son una parte de los condicionantes de la UE para realzar su papel internacional, tan decaído, y, en especial, como actor de seguridad mundial. Factores contextuales jugarán un papel tan destacado como los primeros; aunque será en éstos en los que centraremos nuestro análisis partiendo de la premisa de que, en las relaciones internacionales, a menudo las normas y actores internos son tan importantes como el contenido¹. Se tomará también en consideración la reforma formal propuesta por la anterior Alta Representante de la Unión Europea para asuntos exteriores y política de seguridad y las modificaciones de procesos seguidos en la práctica adelantados por la Alta Representante Mogherini. Con todo ello, se intentará realizar un balance del peso de los cambios institucionales sobre la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)² y sobre la consolidación de la UE como actor de seguridad global.

¹ RAMOPOULOS, T. y ODERMATT, J., «EU Diplomacy: Measuring Success in Light of the Post-Lisbon Institutional Framework», en Boening, A., Kremer, J. F. y van Loon, A. (eds.), *Global Power Europe. Theoretical and Institutional Approaches to the EU's External Relations*, vol.1, Springer Verlag, 2013, p. 19.

² En particular tras las conclusiones del Consejo Europeo de 20 diciembre de 2013, EUCO 217/13.

Una de las áreas en las que el Tratado de Lisboa sobre la Unión Europea, vigente desde el 1 de diciembre de 2009, enmendó los Tratados de Roma de 1957 y el Tratado de Unión Europea de 1991 fue la de la Política Exterior y Seguridad Europea.

Se culminaba de este modo un largo proceso de reforma institucional de la política exterior europea que había comenzado con la formalización en 1970 de la Cooperación Política Europea, su posterior institucionalización en el Acta Única Europea de 1987 y su transformación en pilar intergubernamental de la UE como Política Exterior y de Seguridad Común con el Tratado de Maastricht vigente desde 1993.

Coherencia, consistencia y unidad en la acción exterior europea ha sido la meta de la acción exterior de la UE desde el Tratado de Maastricht. El Tratado de Lisboa intentó dar una respuesta a ello mediante la creación de un Servicio de Acción Exterior (artículo 27.3 TUE)³, a modo de cuerpo diplomático europeo, con el objetivo de asistir a un nuevo Alto Representante configurado como miembro de la Comisión y, a la vez, encargado de la dirección y coordinación del Consejo de Asuntos Exteriores.

Este nuevo órgano en el engranaje institucional de la UE suscitó grandes expectativas⁴ por el realismo de su concepción que descansaba en su cooperación estrecha con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y en una composición mixta incluyendo funcionarios, tanto del Consejo como de la Comisión y diplomáticos nacionales destacados en el Servicio. De este modo, se quería poner fin a la multitud de centros en donde

³ Además, el Tratado de Lisboa dispone de una única personalidad jurídica internacional a la UE, en vez de las anteriores correspondientes a la Comunidad Europea, al EURATOM y a la propia UE (FERNÁNDEZ SOLA, N., «La subjetividad internacional de la Unión Europea», *Rev. Derecho Comunitario Europeo*, vol. 6-11, 2002, pp. 85-112); asimismo, establece los principios generales que deben regir la acción exterior y sus fines, tras una desaparición aparente de los pilares de acción de la Unión, aunque mantiene las normas y procedimientos específicos de la PESC y de la PCSD. Sobre el limitado papel de la Comisión y del Parlamento Europeo y la exclusión del Tribunal de Justicia para decidir sobre prácticamente todas las decisiones adoptadas en el campo en estas políticas, de acuerdo con el artículo 24, de la PESC y de la PCSD, ver MISSIROLI, A. «The New EU Foreign Policy System after Lisbon: A Work in Progress», *European Foreign Affairs Review*, 15, 2010, pp. 427-452; VAN ELSUWEGE, P. y MERKET, H., «The Role of the Court of Justice in ensuring the Unity of the EU's External Representation» en Blockmans, S. y Wessel, R. A. (eds.), *Principles and practices of EU external representation: Selected legal aspects*, La Haya, CLEER Working Papers n.º 2012/4.

⁴ FERNÁNDEZ SOLA, N., *El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea*, Doc. Trabajo R.I. Elcano n.º 46/2008, 10.11.2008. Ver también ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.), *La diplomacia común europea. El Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons ed., Madrid, 2011 y CORNAGO, N. y GUINEA, M. (coords.), *Cuadernos Europeos de Deusto*, número monográfico, n.º 44, 2011.

se formulaba y ponía en práctica la acción exterior de la Unión Europea⁵ fruto de una compleja y fragmentada estructura constitucional pero dejando, al mismo tiempo, vías para una participación significativa de los Estados miembros, siempre reticentes a ceder competencias en materia de política exterior y de seguridad, reducto último de su soberanía entendida en sentido clásico.

La decisión del Consejo sobre la organización y funcionamiento del SEAE, de 26 de julio de 2010⁶ dio paso a la operatividad del Servicio el 1 de enero de 2011 con la transferencia del personal correspondiente del Consejo y de la Comisión. Su estructura queda configurada por una administración central y las Delegaciones de la Unión Europea (UE) en terceros países y Organizaciones internacionales cuyo personal, en gran parte, pertenece al SEAE. La administración central, gestionada por el Secretario General ejecutivo está organizada en Direcciones generales dedicadas a áreas geográficas y a temas transversales o áreas multilaterales. Tanto la política de desarrollo, la de vecindad, la política de seguridad y construcción de la paz, los derechos humanos y la promoción de la democracia están reflejados en dicha estructura. Si bien parte de la antigua Dirección General de Desarrollo de la Comisión no se transfirió al SEAE y se fundió con la Dirección General de Cooperación Exterior en la nueva Dirección General de Cooperación al Desarrollo⁷. También han seguido en manos de la Comisión las políticas de ampliación, comercio, asistencia humanitaria y protección civil. Por su parte, del Secretariado del Consejo se transfirió al SEAE el personal de la Dirección General de Asuntos Exteriores y político-militares, por tanto, las estructuras de PCSD y gestión de crisis.

Esta división suscitó muchas cuestiones acerca de la naturaleza supranacional o intergubernamental del órgano que regía la política exterior y, en consecuencia, la deriva que adoptaría ésta⁸.

⁵ Hasta 22 órganos europeos tenían una u otra competencia en la política exterior y de seguridad común, señalan Howorth y Le Gloanec; situación que les lleva a reconocer la lógica institucional tras la creación del SEAE. HOWORTH, J. y LE GLOANNEC, A.-M., «The Institutional Logic behind the EEAS», en European Policy Center, *The EU Foreign Service: How to build a More Effective Foreign Policy?*, EPC Working Paper n.º 28, 2007, pp. 28-34.

⁶ Decisión del Consejo 2010/427/EU de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, DO L 201, de 3.8.2010.

⁷ La gestión de los programa de cooperación al desarrollo sigue bajo la responsabilidad de la Comisión. El artículo 9 de la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010, *ibidem*. Respeto los respectivos roles de la Comisión y del SEAE en la programación de esta política.

⁸ SMITH, M. E. «The European External Action Service and the Security-Development Nexus: organizing for Effectiveness or Incoherence?», *Journal of European Public Policy*, vol. 20, issue 9, 2013, págs. 1299-1315.

La inclusión de los órganos de la Política Común de Seguridad y Defensa en el Servicio Europeo de Acción Exterior hace de éste el principal elemento institucional para analizar dicha política. Por otro lado, las debilidades e inconsistencias de la Política Común de Seguridad y Defensa de una Unión Europea incompleta no pueden disimularse por un «Cuerpo Diplomático europeo» al servicio de tal política.

Conscientes de la necesidad de adaptación del Servicio Europeo de Acción Exterior⁹ a las necesidades percibidas en más de tres años de funcionamiento, los Estados miembros previeron su revisión para el año 2013¹⁰ y, desde entonces, se siguen analizando y poniendo en práctica reorganizaciones y nuevos métodos de trabajo que facilitan la coherencia y, por tanto, el estatuto de actor internacional de seguridad de la Unión Europea.

II. El Servicio Europeo de Acción Exterior. Análisis del significado y consecuencias de su estructura orgánica. Algunos déficits con repercusión en la Política Común de Seguridad y Defensa

El SEAE se configura como órgano funcionalmente autónomo, con función de apoyo al Alto Representante de la UE¹¹ quien, tras el citado Tratado, suma a las competencias de las que gozaba el cargo homónimo en versiones anteriores de los Tratados, la mayoría de las correspondientes hasta entonces al Comisario encargado de relaciones exteriores y las funciones exteriores del país que ejercía la presidencia rotatoria del Consejo (artículo 18 TUE). El Alto Representante, originalmente designado en el borrador de Tratado constitucional como Ministro Europeo de Asuntos Exteriores¹², queda de este modo configurado como vínculo institucional entre el Consejo y la Comisión en asuntos de política exterior europea.

⁹ La decisión del Consejo 2010/427/EU, de 26 de julio que establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior prevé en su artículo 13.3 que el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad estudie una revisión de la misma para mediados de 2013, *op. cit.*, nota 6.

¹⁰ La propia Política Común de Seguridad y Defensa es objeto de reconsideración desde el Consejo Europeo de diciembre de 2013, *op. cit.*, nota 2.

¹¹ A lo largo del trabajo utilizaremos el término «Alto Representante», pese a que su actual titular sea una mujer, como denominación genérica de la institución. Sólo se especificarán las referencias a alguna de sus dos titulares hasta el momento.

¹² BROK, E., *The External Representation of the European Union*, European Convention Working Group VII, working document 26, 4781; BROK, E., VAN DER LINDEN, R., CUSHNAHAN, J., LAMASSOURE, A., European Convention Working Group VII, working document 46, 5331.

El Servicio Europeo de Acción Exterior constituye, desde su composición a su organización, el mejor reflejo de la voluntad de coherencia en la política exterior de la UE aunando los servicios de relaciones y política exterior respectivamente antes separados de Comisión y Consejo y poniéndolos bajo la égida del nuevo Alto Representante.

No ahondaremos en el problema con el que se enfrenta la figura del Alto Representante, e indirectamente el SEAE, que es la confusión no solventada acerca de la representación internacional de la UE y la asignación de poderes en la acción exterior entre el Presidente del Consejo Europeo (artículos 15.5 y 6 TUE), el Alto Representante¹³ y el Presidente de la Comisión (artículo 17.6 TUE). El resultado práctico, máxime cuando la Comisión mantiene su propio personal para la preparación de las competencias exteriores que retiene, es que pueda producirse alguna descoordinación entre una acción de política exterior, de seguridad y defensa y una acción de cooperación al desarrollo, por ejemplo. La falta de delimitación competencial acerca de los distintos ámbitos materiales de la acción exterior igualmente podría llevar a la situación anterior al Tratado de Lisboa¹⁴, aunque en los temas de seguridad y defensa el riesgo es menor; la ambigüedad en este terreno sólo parece estar presente cuando se abordan operaciones con componentes civiles o para los que sean precisos recursos que gestiona la Comisión. Pese a estas prevenciones, los balances de actividad del SEAE inciden en el efecto benéfico de su existencia sobre la coherencia y continuidad de la acción exterior de la UE¹⁵.

Más de cuatro años de funcionamiento han revelado, junto a aspectos positivos, incluso por su mera existencia, algún problema motivado por un choque de personalidades entre los antiguos funcionarios europeos encargados de la política exterior, tanto en el propio Servicio como en la Comisión acerca de las respectivas competencias de política exterior y los recursos disponibles¹⁶. También por el elevado número de funcionarios de alto

¹³ Al Alto Representante corresponde la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores y la dirección de la PESC y de la PCSD, una vicepresidencia de la Comisión (artículos 18 y 27 TUE), la propuesta de nombramiento de representantes especiales (artículo 33 TUE) y la dirección del SEAE (artículo 27.3 TUE).

¹⁴ FERNÁNDEZ SOLA, N., «The Stakes of the European External Action Service. What is needed in order to become a European Diplomatic Corps?», en BENEYTO PÉREZ, J. M. (coord.), *La Unión Europea como actor global. Las nuevas dimensiones de la política exterior europea*, Universidad CEU-San Pablo, Madrid, siglo XXI editores, 2011, pp. 49-67; RAMOPOULOS, T. y ODERMATT, J. «EU Diplomacy: Measuring Success...», *op. cit.*, nota 1, p. 20.

¹⁵ Ver informes anuales del Servicio Europeo de Acción Exterior. EEAS, Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission, 22.12.2011).

¹⁶ SMITH, M. E., «The European External Action Service and the Security-Development Nexus...», *op. cit.*, nota 8.

nivel o políticos que supuso una dura negociación entre Estados miembros acerca de dicha selección y que incidió en la estructura del Servicio. De hecho, el informe sobre la reforma del SEAE¹⁷ proponía reducir el número de posiciones de altos funcionarios e incrementar las responsabilidades de los Directores. Estas deficiencias coyunturales se han reflejado en dificultades para el establecimiento de agenda por parte del SEAE¹⁸.

En su momento señalamos la innecesaria rigidez de un funcionamiento dividido de forma tajante en áreas geográficas y el obstáculo para funciones transversales entre ellas y con las estructuras responsables de misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa. La propuesta de reforma del SEAE presentada por la, entonces, Alta Representante, Catherine Ashton, contemplaba la posibilidad de combinar puestos de diferentes áreas geográficas cubiertas por los mismos instrumentos políticos.¹⁹

Son notables por otra parte los desafíos de organización y funcionamiento a los que se enfrenta el SEAE. Destacaremos la ambigua posición institucional de los Representantes Especiales, la falta de definición del papel de las Delegaciones de la UE en países terceros, el aislamiento estructural de los órganos encargados de la Política Común de Seguridad y Defensa respecto del resto del engranaje y la indefinición de las relaciones entre los Representantes Especiales, las misiones PCSD y las Delegaciones de la UE en los territorios donde confluyen. La mayoría de estos factores inciden negativamente sobre el necesario enfoque integral de la política común de seguridad y defensa y de la misma política exterior, en general, de la Unión Europea.

En primer lugar, destacamos la ambigüedad en la regulación de los Representantes Especiales del Alto Representante quienes, sobre el papel, tienen una escasa conexión con las Delegaciones de la UE en el/los países implicados y con los servicios centrales. Situación que remonta a la aparición de la figura cuando la representación externa de la UE estaba en manos de

¹⁷ European External Action Service, *EEAS Review*, July 2013, p. 4; http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf (última consulta 20 de mayo de 2015). Juncos y Pomorska atribuyen el elevado número de Directores Generales a cargo de diplomáticos nacionales a la politización durante el proceso de dotación de personal del Servicio; no a exigencias de racionalidad funcional. JUNCOS, A. E., POMORSKA, K., «'In the face of adversity': explaining the attitudes of EEAS officials *vis-à-vis* the new service», *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 9, 2013, pp. 1332-1349.

¹⁸ VANHOONACKER, S. y POMORSKA, K., «The European External Action Service and Agenda setting in European Foreign Policy», *Journal of European Public Policy*, vol. 20, No. 9, 2013, pp. 1316-1331.

¹⁹ European External Action Service, *EEAS Review*, July 2013, p. 4. FERNÁNDEZ SOLA, N., «La reforma pendiente del Servicio Europeo de Acción Exterior y sus implicaciones en la política de seguridad de la Unión Europea», *Rev. Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 2, 2013, p. 7.

la Comisión y su nombramiento por el Alto Representante tendía a cubrir el vacío en lugares donde los asuntos a gestionar eran de política exterior, no de competencia comunitaria. De acuerdo con el organigrama original del Servicio, los Representantes Especiales dependen directamente del Alto Representante, si bien en el organigrama de 2013 se establece un nexo con el Vicesecretario General político inexistente en la primera estructura organizativa. La estructura organizativa de 2014, sin modificaciones esenciales, coloca a los Representantes Especiales alineados bajo las respectivas áreas temáticas y regionales. Se mantiene su total aislamiento respecto de los órganos civiles y militares que planifican y dirigen la PCSD. Esta posición orgánica resulta sorprendente por cuanto los Representantes Especiales proporcionan una información y experiencia sobre el terreno de enorme utilidad en el planeamiento, ejecución y evaluación de la PESC y de las misiones PCSD en particular²⁰. Ese «aislamiento» hace la figura del Representante Especial más grata a los Estados miembros que tienden a identificarlos menos con los órganos centrales de la UE y verlos como una solución «más cercana» a sus intereses. Esta situación peculiar de los Representantes Especiales, que suele encontrar una solución funcional, puede ser fuente potencial de incoherencias en la acción exterior de la UE en áreas conflictivas y de importancia estratégica que, por esta razón, cuentan con un Representante Especial. Y es que, no siempre su tarea ha sido concertada con las misiones PCSD, con las Delegaciones de la UE o con las representaciones diplomáticas nacionales.

Puede citarse la presencia en Afganistán como un ejemplo poco exitoso de coordinación de la acción exterior de la UE. En el conflicto se suceden diversos Representantes Especiales desde diciembre de 2001, coincidentes con la Misión de Policía de la UE (EUPOL-Afganistán) desde 2007²¹, con una Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR-Afganistán) operando desde 2009 y con la presencia diplomática de los Estados miembros, algunos de ellos participantes en la misión militar de la OTAN en el país (NATO-ISAF), liderada y organizada según los criterios estratégicos y operacionales, a veces erráticos, de los Estados Unidos de América. En aras de una concentración y coordinación de esfuerzos, el Representante Especial

²⁰ FOUÉRE, E., «The EU Special Representatives: A dying breed», *CEPS Commentaries*, 13 December 2013. http://www.eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150316_03_en.htm (última consulta 20 de mayo de 2015); FOUÉRE, E., «EU Delegations EU Special Representatives and Common Security and Defence Policy Missions: building a true cooperative relationship?», en L. N. González Alonso, (ed.), *Between autonomy and cooperation: shaping the institutional profile of the European External Action Service*, CLEER working papers n.º 2014/16, pp. 45-50

²¹ GROSS, E., «The EU in Afghanistan», en Gross, E. y Juncos, A. (eds.), *EU Conflict Prevention and Crisis Management. Roles, Institutions and Policies*, Oxon, Routledge, 2011.

en Kabul es, al mismo tiempo, Jefe de la Delegación de la UE en Afganistán. Tradicionalmente ha jugado un papel político, incluso de coordinación de las posiciones de los Estados miembros sobre el terreno, pero su conexión con la misión de policía europea o con la fuerza de gendarmería ha sido escasa.²²

Una mayor integración de los Representantes Especiales y su personal en la estructura del SEAE es idea que goza de amplia aceptación, entre otras razones, por el ahorro de recursos que supondría.²³ Se ha sugerido que la Decisión de organización y funcionamiento del SEAE recoja la obligación de las Delegaciones de la UE de apoyar, comunicar y consultar a los Representantes Especiales; igualmente que se haga eco de la figura del Representante Especial que ejerce a la vez funciones de Jefe de la Delegación de la UE. La experiencia parece indicar la conveniencia de su mantenimiento, la coordinación con los demás actores de la acción exterior de la UE pero sin excesivas rigideces derivadas de su inclusión en un aparato burocrático, en cierta, medida farragoso y lento.²⁴

Otra cuestión con cierta trascendencia es el aislamiento orgánico de las estructuras de la PCSD respecto al resto del SEAE. Desde el organigrama de 2013, la situación es mucho más compleja que la original, no sólo por el número de nuevas Direcciones, sino también por los siguientes cambios: CIVCOM y PMG pasaban a depender del Comité Político y de Seguridad. Las estructuras de gestión de crisis (EUMS, CMPD y CPCC)) dejan de depender del Comité Militar y lo hacen directamente del Alto Representante. En el mismo bloque de estructuras de gestión de crisis se incluye

²² La Fuerza de Gendarmería Europea está en primer lugar al servicio de la Unión Europea, pero también puede ser puesta al servicio de otras organizaciones internacionales, como la ONU, la OTAN o la OSCE. En el caso de Afganistán, la EGF se inserta en la misión de formación de la OTAN. Ver características de la Fuerza de Gendarmería en Afganistán en European Gendarmerie Force, <http://www.eurogendfor.org/eurogendfor-missions/eurogendfor-afghanistan> y sobre la misión de policía de la UE en Afganistán, en Unión Europea, http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/ps0006_en.htm (última consulta 21 de mayo de 2015).

²³ BLOCKMANS, S. *et al.*, *EEAS 2.0. Draft Recommendations for the 2013 EEAS Review*, CEPS, Brussels, 2013, p. 13. Una referencia podría ser incluida en los artículos 5 y 6 de la Decisión de organización y funcionamiento del SEAE. El informe de reforma del EEAS presentado por la Alta Representante en julio de 2013 propone la inclusión plena de los Representantes Especiales en el SEAE transfiriendo su personal y presupuesto a éste.

²⁴ FOUÉRÉ, E., «The EU Special Representatives: A dying breed», *op. cit.*, nota 20. El Comité Político y de Cooperación acepta, en su sesión de 16 de marzo de 2015, la propuesta de nombramiento de dos nuevos Representantes Especiales; uno para el proceso de paz de Oriente Medio y otro para Asia Central. Con ello se vuelven a cubrir dos regiones en las que el mandato de los anteriores Representantes Especiales había caducado sin renovarse. La tendencia implícita en esta designación es de mantener esta figura por la relevancia de su papel para los cometidos del Alto Representante.

una división de política de seguridad y prevención de conflictos que aborda temas como las armas de destrucción masiva y convencionales, mantenimiento y construcción de la paz, mediación y sanciones, y, sin vinculación alguna, el Centro de Operaciones recientemente activado como Cuartel General Operacional de la UE²⁵. Como órganos consultivos, se añade el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa, el Centro de Satélites, la Agencia Europea de Seguridad y el Instituto de Estudios de Seguridad. Fuera de la estructura estricta de gestión de crisis se sitúan, como hasta ahora, la División de respuesta de crisis y coordinación operacional²⁶ y el renombrado Centro de Inteligencia (IntCen)²⁷.

El organigrama de noviembre de 2015, de un único Secretario General dependen tres vicesecretarios generales: el de asuntos económicos, el de asuntos políticos y el de PCSD y respuesta a crisis. Del segundo depende el Comité Político y de Seguridad. Del último y creado en la última reestructuración, dependen cuatro direcciones, las ya existentes CPCC, CMPD, el IntCen que pasa a denominarse Inteligencia y Centro de Situación y la de Política de Seguridad y Prevención de Conflictos. El Instituto de Estudios de Seguridad queda como órgano asesor del planeamiento estratégico. El Colegio Europeo de Seguridad y Defensa, el Centro de Satélites y la Agencia Europea de Seguridad quedan como órganos auxiliares de las estructuras de la PCSD sin una clara dependencia jerárquica.

Como esquema de funcionamiento, se aprecia en consecuencia un relativo aislamiento orgánico entre las estructuras de la PCSD de prevención y gestión de crisis y el resto del organigrama del Servicio Europeo²⁸ que puede tener repercusiones negativas sobre la coherencia de la acción dentro de esta política. Esta situación tiene una base legal pues la Decisión sobre organización y funcionamiento del SEAE declara que la especificidad de estas estructuras de la PCSD y de gestión de crisis, la particularidad de sus funciones, del reclutamiento de sus miembros, el estatuto de su personal

²⁵ Ubicación extraña por la falta de vinculación con ningún otro órgano y porque el Centro de Operaciones no deja de ser una subdivisión de la división de operaciones del Estado Mayor de la UE (EUMS).

²⁶ Esta dirección se extiende con tres subdirecciones: la de planeamiento de respuesta de crisis, el Centro de situación y la de gestión consular de crisis.

²⁷ El Centro de Situación pasa a denominarse en 2011 Centro de Inteligencia y Análisis (IntCen).

²⁸ Artículo 4 de la Decisión del Consejo que establece la organización del SEAE, *cit*. Los trabajos preparatorios de la decisión de organización del SEAE muestran la existencia de propuestas como la de Eslovaquia para que los órganos de gestión de crisis quedaran fuera del Servicio. Finlandia, por el contrario, vea su integración en el Servicio como una mejora estructural esencial; ver BLOCKMANS, S. y HILLION, C. (eds.), *EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service*, CEPS, Brussels, 2013.

y la dependencia directa del Alto Representante debía ser respetada²⁹. Esta disposición encuadrada en las exigencias de los artículos 40 del TUE y 3 a 6 del TFUE recuerdan la naturaleza de la UE todavía parcialmente estructurada en pilares, aunque formalmente hayan desaparecido.

El reto para el Servicio, como exige la Decisión que establece su organización, está en asegurar la plena coordinación entre todas las estructuras del mismo. La falta de cualquier vínculo orgánico entre dichos órganos y el resto de Direcciones Generales, Direcciones y secciones que pueden estar implicadas en una respuesta integral ante las crisis, y que suscitaba dudas acerca del buen funcionamiento del SEAE, queda parcialmente amortiguada en la nueva organización con su dependencia del Vicesecretario general de PCSD, con igual rango que las demás direcciones geográficas o temáticas, pero sin un Director Ejecutivo. Y es que, en cierta medida, aquella posición aislada de los órganos de gestión de crisis es reflejo de la falta de integración de la Política Común de Seguridad y Defensa en el conjunto de la acción exterior de la Unión Europea.

Hacer frente a esta situación requeriría que la labor de dichos órganos permeara en la estructura de los Departamentos geográficos y temáticos del SEAE. De esta forma, se potenciaría realmente el enfoque integral (*comprehensive approach*) de la política exterior de la Unión puesto que cada actuación en una determinada región atendería tanto a la acción desarrollada desde las actuales Direcciones Generales geográficas³⁰, como a las operaciones PCSD civiles o militares en dicha zona, exigiendo y facilitando una planificación conjunta, unos objetivos comunes, unos instrumentos coordinados y complementarios, una implicación directa de las Delegaciones de la UE³¹, de los Representantes Especiales si los hay y de las Embajadas nacionales, en definitiva, una visibilidad de la UE no parcelada por sectores, programas financieros, etc³².

²⁹ Decisión del Consejo sobre organización y funcionamiento del SEAE, 2010, *cit.*, artículo 4.

³⁰ Aunque sea este su nivel orgánico, a los departamentos geográficos y transversales se les denominan Direcciones de gestión (*Managerial Directions*), no Direcciones Generales.

³¹ La revisión de los procedimientos de gestión de crisis sigue esta dirección al plantear que el Jefe de la Misión debe proporcionar conocimiento sobre el terreno para la fase de planeamiento de una acción PCSD y estar estrechamente asociado a la actividad relativa a dicha política en el país.

³² Un enfoque integral de la seguridad, incluso de las propias misiones CSDP, debe tomar en consideración otras áreas afines que caen de forma parcial o exclusiva dentro de las competencias de la Comisión, tales como la prevención de crisis, la protección civil, la estabilización post-conflicto, o la reforma del sector de seguridad, o las que residen en los demás departamentos del SEAE. Ver BLOCKMANS, S. y HILLION, C. (eds.), *op. cit.*, nota 28.

Son claros los ejemplos de cuestiones actuales que requieren de esa coordinación o enfoque integral y que, por las inercias estructurales, siguen abordándose en diferentes órganos no siempre comunicados entre sí.

La cuestión de las estructuras de la PCSD, su configuración y relación con el resto del SEAE tiene que ser objeto de análisis en cualquier reforma del SEAE y el resultado debería ser consagrado por el Consejo Europeo si se ve plasmado en una nueva decisión sobre la organización del Servicio. Parte de la ecuación está en el ya conocido problema del establecimiento de una capacidad permanente de planeamiento y conducción de operaciones civiles y militares de la UE y la duda de si continuar o no con la activación del Centro de Operaciones a estos efectos³³, con su limitado impacto y dificultad de expandirse física y conceptualmente. Pero con ello solamente se resuelve la cuestión de la estructura misma de los órganos de la PCSD, no su relación con el resto del SEAE; si bien es cierto que, al no depender de un Cuartel General Operacional nacional, la coordinación de uno europeo con el resto del Servicio debería resultar más sencilla.

La propuesta de reforma del SEAE no se pronunciaba al respecto, por ser ello más propio de la reconsideración de la PCSD, pero recogía la petición de la Alta Representante de que el Centro de Situación sea ubicado junto con el Centro de Respuesta de Emergencias de la Comisión para formar un único instrumento europeo. Esto permitiría un trabajo conjunto y continuado del SEAE y los órganos de la Comisión en este campo. En noviembre de 2015 esta propuesta no se ha materializado y el Centro de Situación ha quedado unido a los servicios de inteligencia. Igualmente la propuesta de reforma se pronunciaba a favor de mecanismos para que la experiencia del personal del Estado Mayor estuviera disponible para todos los departamentos políticos del Servicio y de incrementar las sinergias entre los expertos geográficos del Centro de Inteligencia con las Delegaciones y con los departamentos políticos del Servicio³⁴. Fórmulas prácticas que paliarían algunas de las deficiencias actuales.

³³ Hay que recordar que el Centro de Operaciones de la UE, fue activado por vez primera el 23 de marzo de 2012 por el Consejo de Asuntos Exteriores para mejorar la coordinación y reforzar las sinergias civiles y militares entre las tres acciones de PCSD en el Cuerno de África: la operación militar EUNAVFOR ATALANTA, la misión de formación de la UE en Somalia (EUTM Somalia) y la misión civil (con componente de experiencia militar) EU capacity NESTOR (EUCAP NESTOR). http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index_en.htm (última consulta 21 de mayo de 2015). Tanto el organigrama de 2014 como el de noviembre de 2015, dejan al Activado Centro de Operaciones de la UE al margen del resto de la estructura PCSD.

³⁴ European External Action Service, *EEAS Review*, July 2013, pp. 5-6. Incluye la fórmula de los préstamos de personal por breves períodos del Estado Mayor (EUMS) a los departamentos políticos y viceversa.

La separación teórico-institucional entre las misiones PCSD, las Delegaciones, los Representantes Especiales, las Embajadas de los Estados miembros y los socios de la UE constituye otro obstáculo a una aproximación integral a la gestión de crisis por parte de la Unión. El papel de representación asignado a las Delegaciones en terceros países y ante Organizaciones internacionales³⁵ es relevante a la hora de promover e incrementar la acción exterior de la UE y su visibilidad.

Aunque cuenten con miembros que no pertenecen al SEAE, como por ejemplo los encargados de la política comercial, la efectividad de la labor representativa de la Unión queda garantizada por el Jefe de Delegación quien coordina las actividades de todos sus miembros. El Jefe de Delegación recibe instrucciones del Alto Representante y del SEAE, o de la Comisión para los poderes que le confieren los Tratados, y es responsable de su ejecución en el país anfitrión.

Por lo que aquí nos interesa, la acción de la UE en política exterior y de seguridad común e intervenciones humanitarias puede obtener mayor visibilidad y credibilidad con el apoyo del Jefe de la Delegación³⁶ sobre el territorio del Estado en el que una misión de la UE se desarrolla. Aunque éste carece de competencias en el ámbito de las misiones y operaciones PCSD que se puedan desarrollar en su zona, y no participa de la cadena de mando, puede sin embargo proporcionar guía política local al jefe de la operación y éste tiene obligación de coordinar y consultar su actuación cuando la misma pueda tener un impacto en ámbito político. Además, las Delegaciones deben constituir un importante valor añadido para el Servicio Europeo de Acción Exterior si disponen de un buen servicio de información que será útil igualmente para la Comisión y para los Estados miembros³⁷.

También se ha sugerido que las Delegaciones europeas asuman la competencia, entre otras, en protección civil, intervención en situaciones de cri-

³⁵ Las Delegaciones de la UE ante terceros Estados y Organizaciones internacionales, al no ser administración central del SEAE no tienen un reflejo en el organigrama del mismo, pero sí su regulación en la Decisión del Consejo 2010/427/EU, *op. cit.*, nota 6.

³⁶ Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las Delegaciones de la UE asumieron las responsabilidades en PESC y, consecuentemente, amplían su agenda a todos los temas lo que ha permitido una relación global con los Estados anfitriones. También ha dado a su labor de coordinación una profundidad estratégica y la ha dotado de estabilidad.

³⁷ Lejos están las Delegaciones de la UE de las pretendidas Embajadas europeas cuya presencia ejercería una mayor influencia en terceros países y permitiría la preparación de iniciativas diplomáticas conjuntas. Ver MÉNDEZ DE VIGO, I., *Towards the Establishment of a Common European Diplomacy*, European Convention Working Group VII, working document 55, 3/XII/2002, p. 5. En la misma línea, la Declaración escrita de acuerdo con el artículo 116 del reglamento interno del Parlamento Europeo, de BROK, E. *et al.*, *Foreign Policy, Security and Defense Union*. Documento n.º PE 0010/2007, 31/I/2007.

sis y asistencia humanitaria³⁸, lo que choca con la escasez de medios económicos y personales de las Delegaciones para estas tareas.

Un acuerdo entre los Estados miembros para reconocer que el Jefe de la Delegación de la UE preside las reuniones de los representantes nacionales en un país tercero serviría como base para la coordinación de las actividades de las embajadas de los Estados miembros. Y esta es la situación que se da en lugares donde hay una misión de la Unión Europea desplegada o en áreas conflictivas como Nairobi, Kampala, Sana'a, Cairo, Trípoli... El Tratado de Lisboa permite organizar conjuntamente los esfuerzos para la evacuación de ciudadanos europeos en caso de desastres naturales o emergencias políticas. Sin embargo, casos recientes (Libia, Túnez, Egipto o Yemen) ponen de manifiesto que los Estados miembros coordinan sus esfuerzos pero no actúan conjuntamente, como Unión Europea.

Una sugerencia para la reforma del SEAE sería la introducción de un órgano de enlace con las Delegaciones, bidireccional y coordinador con las líneas generales de la política exterior de la UE en la región y globalmente.

En cuanto a las misiones diplomáticas de los Estados miembros, su cooperación con el SEAE está prevista en el Tratado (artículos 32 y 35 TUE y 221 TFUE). Esta vinculación relativamente débil puede calificarse de coyuntural por varias razones. La primera, por el esfuerzo de las Delegaciones de la UE en involucrar a los Jefes de Misión de las distintas Embajadas nacionales en la búsqueda de posiciones comunes y, de alguna forma, en la toma de decisiones europeas sobre el país en cuestión. La segunda, por la adaptación progresiva de los Estados miembros a la existencia de un nuevo órgano de representación del conjunto de la Unión, el SEAE, y de unas Delegaciones de la UE que, más que competencia a la tradicional diplomacia nacional, constituyen un complemento eficaz a la labor diplomática de los Estados miembros; esta fórmula ha de permitir a los Estados una paulatina transferencia de tareas, todas las que se puedan gestionar en común³⁹.

³⁸ BARNIER, M., *For a European Civil Protection Force: Europeaid*, Mayo de 2006; informe recogido en la recomendación de la Comisión, de 5 de diciembre de 2007, sobre la reproducción del texto del artículo 20 del TCE en los pasaportes, DO L 118 de 2008. Hasta el momento, la única competencia transferida al SEAE ha sido la relativa a protección consular pero solamente a petición de los Estados miembros, tal como establece el artículo 5.10 de la decisión de 2010 que establece el Servicio, *op. cit.*, nota 6.

³⁹ Citaremos los ejemplos de España con la transferencia la Embajada en Yemen a los locales de la Delegación de la UE en Sana'a a finales de 2012. Lo mismo que ocurre mediante firma de un MoU entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español y el SEAE, el 18 de noviembre de 2013, para la instalación por España de una oficina de representación en la Delegación de la UE en Bakú. También Luxemburgo trasladó la suya en Etiopía a la Delegación de la UE en dicho país. Memorandum of Understanding de 10 de diciembre de 2012, Press A 568/12, Brussels, 10 December 2012.

A pesar de ello, se hace necesaria una más nítida definición de las tareas respectivas de los servicios diplomáticos nacionales y europeo y una mayor coordinación del SEAE tanto con las misiones diplomáticas nacionales como con las Delegaciones de la UE.

Otra de las cuestiones clave para el planeamiento y aplicación de una política exterior eficaz es la disponibilidad de la mejor información sobre asuntos internacionales. El mero hecho de que un tercio del personal del Servicio proceda de los Estados miembros debería permitirle incrementar la «inteligencia política» de la Unión puesto que el SEAE debería estar en la mejor situación para suministrar la información política, como servicio común para todos los Estados miembros y las instituciones europeas.

Dentro de los órganos centrales, el Centro de la UE de análisis de inteligencia (IntCen), actúa como núcleo de la actividad del SEAE en materia de inteligencia. Genera análisis valorativos de inteligencia, principalmente estratégico-política, procedente de todas las fuentes posibles para suministrar información de alta calidad sobre seguridad pública, tanto interna como externa, al Consejo. El Centro de Inteligencia en cooperación con la división de Inteligencia del EUMS conforman una estructura funcional, la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia (Single Intelligence Analysis Capacity —SIAC—), donde se producen análisis combinando las fuentes civiles y militares. Mucha de la inteligencia de la UE procede de las personas desplazadas sobre el terreno, sean un Representante Especial de la UE, la Delegación europea a través de un consejero político, el comandante de una operación militar o civil de la Unión (inteligencia militar operativa), pero también de los Estados miembros.

Puesto que en la mayoría de los temas el servicio de inteligencia civil y el militar trabajan conjuntamente, de acuerdo con el procedimiento establecido por el acuerdo de colaboración SIAC, no sería precisa la creación de un órgano nuevo, lo que preserva la filosofía del Estado Mayor de la UE de tener un estado mayor coherente que cubra todos los ámbitos militares evitando desgajarle la parte de inteligencia. Un hipotético servicio de inteligencia y seguridad unificado contaría con la oposición de muchos Estados por ser opuesto a las estructuras de inteligencia nacionales y por razones financieras que lo harían difícilmente realizable a corto plazo.

Otra idea a considerar sería la integración de expertos en seguridad y defensa en Delegaciones de la UE (en algunas al menos)⁴⁰, consecuencia lógica de la asunción de competencias en materia de seguridad y defensa por parte

⁴⁰ Por primera vez, la sugerencia de Consejeros CSDP es recogida entre las recomendaciones académicas formalmente realizadas para la revisión del SEAE en BLOCKMANS, S. *et al.*, *EEAS 2.0. Draft Recommendations...*, *op. cit.*, nota 23, p. 13.

de la UE y la consiguiente inclusión en el SEAE de los órganos políticos y militares de dicha política. La falta de personal cualificado en las Delegaciones de la UE en esta área política esencial, obliga a que cualquier actuación en este ámbito tenga que ser organizada desde Bruselas sin la inestimable información y conocimiento de las Delegaciones sobre el terreno o con una información genérica suministrada por el Jefe de la Delegación.

La incorporación de estos expertos es deseable al menos en las Delegaciones en países donde hay operaciones de la UE y en países considerados estratégicos militarmente para la Unión. El suministro de información para el proceso de toma de decisiones, la coordinación de los Estados miembros sobre el terreno y la aplicación de las decisiones de PCSD podría estar en manos de este «consejero de seguridad y defensa» en las Delegaciones de la UE, siempre bajo la coordinación del Jefe de Misión. En este sentido se pronunció el informe sobre revisión del SEAE presentado por la Alta Representante, al proponer la extensión del programa piloto de expertos de seguridad y defensa destacados (*detached security/military experts*)⁴¹.

La solución a estos déficits del SEAE revelados por la práctica desde su inicio de funcionamiento permitiría la consolidación del aparato institucional al servicio de la proyección de la UE como actor de seguridad.

III. Propuestas de cambio sugeridas en la práctica subsiguiente del SEAE

La reforma prevista del SEAE quedó paralizada por la anterior Alta Representante por voluntad de dejar esta tarea para su sucesora. Ésta decidió continuar adelante con la reforma que avanza lentamente y por unos cauces menos institucionalizados de lo esperado.

Algunas reformas se han materializado sin modificación de la Decisión que estableció el SEAE. Así, los procedimientos de Gestión de crisis fueron objeto de una revisión limitada en 2013. El objetivo último de la reforma, junto a la adaptación a la existencia de nuevos órganos, es facilitar el enfoque integral y la mejor integración de los aspectos civiles y militares de la gestión de crisis, en particular la mejor coordinación del SEAE y de la Comisión⁴²

⁴¹ European External Action Service, *EEAS Review*, July 2013, p. 6. En la actualidad existe una figura próxima al agregado militar en la Delegación de la UE ante las Naciones Unidas y en la Delegación de la UE ante la Unión Africana

⁴² Los procedimientos de gestión de crisis deberán revisarse tras la Revisión del SEAE, la publicación de la Comunicación común sobre Enfoque integral y a la vista de

No podemos desconectar las ideas sobre una reforma del SEAE de las relacionadas con la propuesta de una reconsideración de la política común de seguridad y defensa (PCSD), esperada con cierta impaciencia por los Estados miembros, y que fue objeto del Consejo Europeo de diciembre de 2013⁴³. El Consejo Europeo de junio de 2015 da continuidad a aquél y ahondar en esta reforma necesaria por el estancamiento de la PCSD en los últimos años. Y es que, al mismo tiempo que se busca adecuar la estructura del SEAE a las necesidades de las diferentes políticas de la Unión, se persigue un impulso a la política de seguridad y defensa que la haga efectiva, creíble y un instrumento tanto para los Estados miembros como para la representación unitaria y fuerte de la UE en el mundo⁴⁴.

Entre tanto, algunas mejoras se han introducido por vías más sencillas que la reforma del SEAE o incluso de los Tratados. Tal es el caso de los acuerdos de trabajo sobre la cooperación inter-servicio entre la Comisión y el SEAE⁴⁵. De acuerdo con ellos, las propuestas para acciones PESC son objeto de discusión en los grupos de trabajo relevantes del Consejo (temáticos, geográficos o el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Cri-

las conclusiones de los Estados miembros para optimizar la PCSD. El enfoque integral debe presidir también las misiones civiles PCSD y las estructuras de las que dependen (propuesta de Alemania, documento oficioso «Improving Civilian CSDP Management», mayo de 2013). No es de extrañar que una de las sugerencias planteadas al Alto Representante haya sido la del desarrollo de un conjunto de herramientas de asistencia de seguridad de la UE que incluiría la reforma del sector seguridad, la formación y el equipamiento; de modo que se combinarían las estructuras, recursos e instrumentos de creación de capacidades tanto del lado militar como civil, incluso se abordaría la falta de financiación que experimenta la Unión cuando abastece de equipamiento a terceros como parte de una misión de formación (EEAS, Deputy Secretary General. Note to the Attention of the HR/VP Catherine Ashton for Decision, European Council discussion on CSDP (2013), Brussels, 22 May 2013, EEAS/DSG1/BV/am (2013) 1371555. El informe de revisión del SEAE acepta un posterior reacondicionamiento de los procedimientos de gestión de las operaciones PCSD (European External Action Service, *EEAS Review*, *op. cit.*, nota 41, p. 6).

⁴³ Ver EEAS, Deputy Secretary General, Note to the Attention of the HR/VP... *op. cit.*, nota 42) y European External Action Service, *Review 2013*, *op. cit.*, nota 41; y el Informe de la Alta Representante/Directora de la Agencia Espacial Europea sobre Política Común de Seguridad y Defensa, *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence*, de 15 de octubre de 2013.

⁴⁴ European Commission, *Communication A New Deal for European Defence. Towards a more Competitive and Efficient Defence and Security Sector*, July 2013, COM (2013) 542 final. El informe de la Comisión se centra en la industria de defensa reivindicando su competencia para su regulación y gestión. Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013, *op. cit.*, nota 2.

⁴⁵ For specifics on the inter-service cooperation, see the *Working Arrangements*, SEC(2012) 48.

sis —CIVCOM—)⁴⁶. En su condición de representación de la Comisión en los grupos de trabajo, el servicio del Instrumento de Política Exterior (*Foreign Policy Instrument —FPI—*) es consultado por el SEAE desde las primeras etapas de una acción PESC, con exclusión de las operaciones militares, e implicado plenamente en las discusiones sobre posibles alternativas. Tras alcanzar un acuerdo político por el Comité Político y de Seguridad —COPS— de lanzar una acción PESC⁴⁷, el FPI prepara la declaración de impacto presupuestario para cada una de ellas, en consulta con los servicios relevantes de la Comisión y el SEAE. El grupo de trabajo de consejeros de relaciones exteriores (RELEX) aprueba el presupuesto de la acción y, una vez que el Consejo adopta la acción PESC de acuerdo con el artículo 28 TUE, éste sirve de base para que el FPI prepare la Decisión Financiera sobre la cual consulta a la Comisión siguiendo un procedimiento acelerado. El Alto Representante, como Vicepresidente de la Comisión tiene un poder de ésta para adoptar estas decisiones financieras; poder que puede ser delegado en el Director del FPI. Este órgano pone en práctica las decisiones financieras. Las misiones PCSD civiles desplegadas sobre el terreno así como la CPCC pueden ser requeridas para facilitar asesoramiento técnico, a lo largo de todo el ciclo de programación sobre asuntos que entran en su mandato y experiencia. Si la acción PESC tiene como objetivo la imposición de sanciones, en el procedimiento decisorio participarán tanto el equipo de sanciones de la Comisión como el del SEAE⁴⁸. Aunque su fusión sería deseable tras la creación del Servicio de Acción Exterior, sin embargo, legalmente resulta para algunos problemática⁴⁹.

A la espera de una remodelación interna del SEAE, junto a los procedimientos de cooperación inter-servicios en la toma de decisiones PESC, se han iniciado también nuevos procedimientos para incrementar los métodos de trabajo conjuntos entre el Servicio y la Comisión. Entre otras cosas,

⁴⁶ El informe de reforma del SEAE, *EEAS Review* (p. 6) pide al Consejo que reconsidere la presidencia rotativa de algunos grupos de trabajo del Consejo como los de contraterrestre, el Athena, o el de África, Caribe y Pacífico para dejarla a la determinación del Alto Representante, en aras de una mayor coherencia política.

⁴⁷ Este mecanismo es exclusivo para las operaciones civiles debido a su mecanismo de financiación que maneja el Instrumento de Política Exterior (FPI). En el caso de operaciones militares, son financiadas por los Estados miembros mediante su contribución al mecanismo Athena.

⁴⁸ Por el momento, solo se contempla que la Dirección de Política de Seguridad y Prevención de Conflictos implique a todos los servicios relevantes de la Comisión para tomar en consideración su experiencia técnica en el desarrollo de las medidas sancionadoras

⁴⁹ PORTELA, C., *Sanctions and the Balance of Competences*, Review of Balance of Competences, United Kingdom Government, Febrero 2013, en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224432/evidence-clara-portela.pdf (última consulta 21 de mayo de 2015).

se contempla dar un mayor realce a la presencia de los representantes de la Comisión en el Comité Político y de Seguridad, incluso en preparación temprana y planeamiento de la agenda o compartiendo los *briefings* del portavoz del PSC. Por otra parte, se harían sistemáticas las reuniones inter-servicio de los equipos de país, implicando a la Comisión, se promovería la producción conjunta de los *action-trackers* o documentos en los que se detallan las actividades de desarrollo de un documento estratégico, así como de comunicaciones conjuntas. Se ha acordado la realización de reuniones periódicas entre el Jefe de Gabinete de la Alta Representante en la Comisión y el Secretario General ejecutivo del SEAE, así como de éste con los Directores y Jefes de Departamento del Servicio. Este tipo de encuentros de periodicidad semanal han de garantizar el conocimiento mutuo por ambos grupos de las actividades exteriores y su acción coordinada. Una reunión semanal del Jefe de la División de Coordinación Política con el Gabinete de la Alta Representante es otro instrumento con el idéntico objetivo. Al mismo tiempo que se refuerza la presencia de la Comisión, se busca que igualmente que el SEAE esté informado de la preparación de reuniones del Grupo de Comisarios encargados de las relaciones exteriores. La preparación de las reuniones del Consejo de Ministros de Defensa se someterá a la Dirección de Gestión de Crisis y Planeamiento (CMPD). Finalmente, se busca la información precisa del Gabinete de la Alta Representante y del SEAE en los contactos e informaciones a preparar para el Presidente del Consejo Europeo y para el de la Comisión, así como para el Parlamento Europeo⁵⁰.

También se comienza a reconocer la necesidad de personal en el SEAE, no sólo con perfil diplomático generalista, sino de auténticos expertos en áreas temáticas como pueden ser energía, seguridad marítima u otros. Para una política común de seguridad y defensa, el SEAE debe integrar los mejores profesionales civiles y militares. Esa necesidad de especialización es incompatible con una diplomacia europea que, tradicionalmente, ha estado ejercida por funcionarios que rotan en cometidos y áreas de actividad dispares.

Igualmente se trata de evitar la actuación *free-rider* de Direcciones Generales de la Comisión al negociar acuerdos o memoranda con terceros o al dar mandato a sus miembros en Delegaciones exteriores de la UE; se trataría de garantizar que el Alto Representante ejerza realmente su trabajo de coordinación asignado por el Tratado de Lisboa y, para ello, que disponga de toda la información derivada de las Delegaciones.

Finalmente, se persigue que los temas domésticos con impacto en los temas de derechos humanos y democracia en el exterior o los de coopera-

⁵⁰ Algunos de ellos plasmados en un documento de trabajo del SEAE, *Working Arrangements between the European External Action Service and the HR/VP's Cabinet*, 2015.

ción al desarrollo estén coordinados de forma institucional. Lo más relevante es que las decisiones más importantes se estudian en el grupo de comisarios RELEX y, por tanto, se discuten en el colegio de comisarios por lo que, siendo autónomo, el SEAE se ve más próximo a la Comisión que en el momento de su creación.

De todas estas innovaciones en los métodos de trabajo, algunas ya en funcionamiento, se desprende un mayor protagonismo de la Comisión en la actividad del SEAE disipando los temores, en su momento suscitados, sobre el excesivo intergubernamentalismo de este Servicio establecido en virtud de las previsiones del Tratado de Lisboa. Es pronto para determinar si ello ha de dar más fuerza a la UE como actor securitario global o debilitarlo por rechazo de los Estados miembros a perder protagonismo en aras de la institución más integradora.

Los cambios realizados desde mediados de 2015 en el SEAE han sido cambios estructurales que han afectado esencialmente a su cúpula, en línea con la propuesta de Ashton. Ha desaparecido el Oficial Jefe de Operaciones, número tres del Servicio, y se ha creado un tercer puesto de Vicesecretario General, encargado de seguridad y de gestión de crisis, el cual asume la antigua Dirección VII de gestión de crisis y coordinación operativa así como la responsabilidad sobre los órganos propios de la PCSD (CMPD y CPCC), y el Centro de Situación, quedando el EUMS como Dirección General coordinada con los servicios que dependen del nuevo Vicesecretario General pero independiente de éstos.

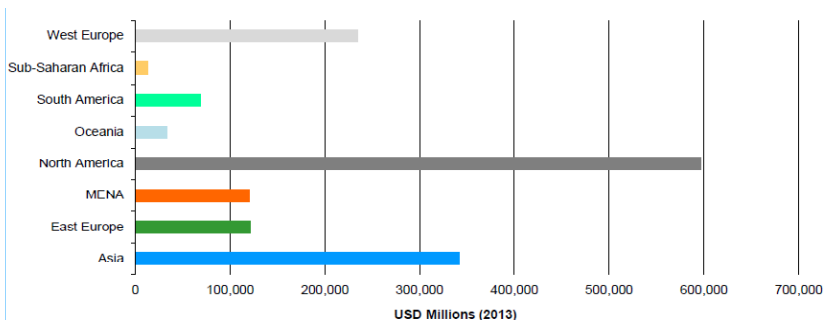
Junto al Vicesecretario General Político, el encargado de Asuntos Generales se ocupará de las relaciones con el Parlamento Europeo y el Alto Representante de las relaciones con la Comisión, de la cual es miembro ocupando la vicepresidencia de la misma.

IV. La naturaleza de la UE como actor de seguridad ¿depende de las instituciones?

Hasta el momento y pese a las deficiencias señaladas del SEAE, propias de un organismo que inicia su andadura, pueden destacarse notables éxitos como el diálogo entre Belgrado y Pristina, el acuerdo de principio sobre el programa nuclear iraní o las operaciones realizadas en el Golfo de Adén, de lucha contra la piratería, de apoyo a Somalia y de refuerzo de las capacidades marítimas de los países de la región.

Aunque toda reestructuración del SEAE tenga un impacto sobre la capacidad de la UE como actor de seguridad global, ésta no depende tan sólo de los instrumentos institucionales sino también de los recursos asignados a esa finalidad y de las capacidades disponibles para la misma.

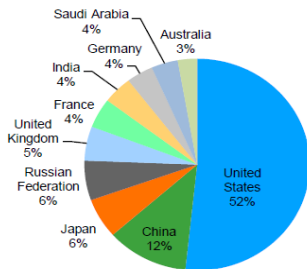
En este sentido, el esfuerzo dedicado a una parte de la PESC, como es la defensa, en los países europeos conjuntamente considerados queda muy atrás del de potencias mundiales, principalmente los Estados Unidos de América y las potencias asiáticas, destacadamente China.



Fuente: IHS Jane’s 360⁵¹.

Global Defence Expenditure (2013)

Si analizamos la situación actual con las previsiones a corto plazo, la diferencia parece agrandarse, en particular comparado el gasto europeo con el chino, el ruso y, en menor medida, el indio, en progresión ascendente.

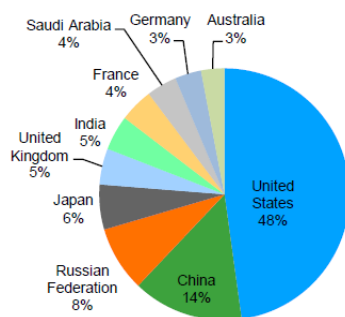


Fuente: IHS Jane’s 360⁵².

Top Ten Defence Budgets 2013 (USD 1,117.4 billion)

⁵¹ En <http://www.janes.com/security/military-capabilities>, (última consulta 21 de mayo de 2015).

⁵² *Ibidem*.



Fuente: IHS Jane's 360⁵³.

Top Ten Defence Budgets 2017 (USD 1,173.6 billion)

La limitación de los recursos presupuestarios, además de en los presupuestos de defensa de los Estados miembros, se deja sentir muy particularmente en el de la Agencia Europea de Defensa (EDA) que sufre la consecuencia de esos recortes nacionales y de la falta de voluntad de algunos Estados de dotar de entidad competitiva a la Agencia.

Los tres elementos que permitirían reforzar la Política Común de Seguridad y Defensa, de acuerdo con el Consejo Europeo, son el aumento de la efectividad, visibilidad e impacto de esta política, la mejora del desarrollo de las capacidades de defensa y el refuerzo de la industria europea de defensa.⁵⁴ Ninguna de ellas es realizable sin recursos a excepción de la visibilidad de dicha política que resulta mayor que cualquier otra proyección exterior de la UE con una menor asignación de fondos.

Globalmente considerado, el protagonismo de la UE como actor de seguridad, hoy muy limitado, depende de factores tanto institucionales como contextuales. Entre los primeros, uno es la reforma pendiente del SEAE, incluidos sus órganos militares; otros, la modificación de los procedimientos de gestión de crisis o la reforma de la PCSD. En este mismo apartado hay que señalar la necesaria adopción de una nueva Estrategia Europea de Seguridad, adaptada a las amenazas y riesgos actuales y al entorno de crisis económica de la que Europa no ha acabado de salir. Finalmente, no se puede omitir la relevancia de terminar con los recelos inter-institucionales que lastren la acción coherente, también en el campo de la seguridad y defensa.

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013, *cit.*

Los factores contextuales son cuatro y de variada índole. En primer lugar el contexto de crisis financiera ha conllevado la reducción generalizada de los presupuestos de defensa de los Estados miembros hasta el punto de poder cuestionar la operatividad de muchas de las capacidades militares afectadas. En segundo lugar, la crisis política derivada de la primera y de un aparente desgaste del modelo político que ha llevado al auge de formaciones de corte más radical pone en tela de juicio la estabilidad interna necesaria para una proyección exterior fuerte; máxime cuando fuerzas con peso creciente en el Parlamento Europeo cuestionan a la propia Unión. Un factor relacionado con la crisis política de la UE es la fatiga institucional generada por sucesivas y, alguna, masivas ampliaciones del número de sus Estados miembros. Esto ha acarreado la presencia de culturas estratégicas muy diferentes y de percepciones casi antagónicas de las prioridades defensivas y securitarias europeas. Este hecho está directamente relacionado con la falta de voluntad política de una UE cada vez más heterogénea. Como resulta evidente, no es posible configurarse como actor mundial de seguridad sin una concepción mínimamente común de ésta y unas directrices de política exterior claras que guíen a la política de seguridad europea. En definitiva, en la UE conviven en la actualidad posiciones discrepantes sobre los objetivos hipotéticamente comunes de la política de seguridad y defensa y, globalmente, sobre la política exterior. Estos condicionantes actúan de forma claramente negativa para la consolidación de la UE como actor de seguridad mundial, como ha podido verificarse en el papel jugado, por ejemplo, ante la guerra en Ucrania iniciada a principios de 2014.

V. Conclusiones

Las deficiencias señaladas de estructura y funcionamiento del SEAE afectan negativamente al necesario enfoque integral de la política exterior y, en particular, de la PCSD de la UE. Enfoque integral que requiere coordinación entre los órganos de gestión de crisis y las demás Direcciones del Servicio, de éste con la Comisión, coordinación con los Estados miembros tanto en Bruselas como sobre el terreno y la utilización ágil de todos los instrumentos en manos de la Unión. Dicho de otra forma, la Política Común de Seguridad y Defensa es una suma de vectores, muchos de ellos, en muchas ocasiones, de sentido opuesto que representan los intereses de los Estados miembros o la orientación de diferentes instituciones de la UE. Esta dificultad viene inscrita en la naturaleza híbrida del SEAE que no es órgano intergubernamental, ni supranacional. Por esta razón, las decisiones de política de seguridad y defensa no siempre son el fruto de una aproximación integrada tomando como eje un interés estratégico común europeo. Pero lo

que constituye una debilidad es, al mismo tiempo, una fortaleza o una oportunidad de un Servicio de carácter integrador y que puede ayudar a paliar un declive europeo como actor internacional y de seguridad que avanza rápidamente.

La importancia de llevar a buen puerto una aproximación integrada de la gestión de crisis ha de dar credibilidad, además de la visibilidad de la que ya gozan las misiones PCSD en relación con su bajo coste, si las comparamos con las actuaciones de ayuda humanitaria o de desarrollo, por ejemplo.

La revisión formal del Servicio Europeo de Acción Exterior no se ha materializado a través de una nueva decisión que reestructure su organización; más bien se han seguido mediante revisiones de su organigrama las pautas sugeridas de reducción de personal del rango más elevado, y político, y de mayor imbricación de las estructuras de seguridad y defensa con la dirección o *Corporate Board* del Servicio. Estos cambios, junto al reajuste de los procedimientos de trabajo internos puede incrementar la eficacia del SEAE y la coherencia de la PCSD. Las propuestas ya reseñadas y otras como la aceleración para la obtención y el incremento de recursos financieros para la preparación de acciones de política exterior, la creación de un centro de servicios logísticos y administrativos compartidos para misiones CSDP y Representantes Especiales o el reforzamiento de la capacidad de planeamiento político del SEAE ponen de manifiesto la toma de conciencia de esos problemas y de la voluntad de afrontarlos.

Hay cambios que, siendo necesarios, son de realización más compleja. Tal es el caso de la dotación a la UE de una capacidad permanente de planeamiento y conducción de operaciones civiles y militares en la estructura orgánica del SEAE, lo que indudablemente simplificaría las estructuras y procedimiento de la PCSD. Eventualmente a esta formulación podría llegarse a través de una cooperación reforzada respaldada por prácticamente la totalidad de los Estados miembros.

Otra medida necesaria sería la renovación de la Estrategia Europea de Seguridad adoptada en 2003 y, de algún modo, actualizada en 2008 pero que no responde a los desafíos de seguridad del actual momento. Las fuerzas puestas al servicio de la UE, como las nacionales, están llamadas cada vez más a planear, apoyar y ejecutar una amplia gama de funciones no tradicionales. Estas nuevas tareas militares y de seguridad, como son las misiones de estabilización o de contraterrorismo, unidas a las restricciones presupuestarias, piden una adaptación de los ejércitos que los haga extraordinariamente flexibles y capaces. Una definición de las prioridades de seguridad de la UE, en una nueva Estrategia de Seguridad Europea, permitiría esa reordenación de fuerzas para adecuarlas a las nuevas exigencias. El elevado componente polí-

tico de esta decisión la hace particularmente delicada y necesitada de grandes dosis de liderazgo dentro de la UE como el representado en su momento por el entonces Alto Representante, Javier Solana, cuando se aprobó la, de momento, única estrategia de seguridad de la Unión.

Una lógica funcional ha llevado a una política común de seguridad y defensa en la que los intereses nacionales se incluyen en el interés europeo, sin desaparecer la política nacional de defensa para riesgos no compartidos con los socios europeos. Ahora es el momento de desarrollar de forma coherente todos los instrumentos y actores que toman parte en esta política, más allá de los exclusivamente militares. Cabe recordar que entramos en una dinámica de sustitución de la intervención militar por las misiones calladas del poder militar: conocimiento y anticipación, diplomacia militar, prevención y disuasión⁵⁵. Es posible que las futuras misiones CSDP de la UE vayan en la línea de operaciones de adiestramiento o civiles y policiales, habida cuenta del éxito de las misiones tipo EUCAP y EUTM; aunque no debería desconocerse la relevancia de misiones militares con predominancia de infantería convencional ligera o de fuerzas especiales⁵⁶; es decir, la PCSD no debería descartar *a priori* operaciones en toda la gama de posibilidades que abre el Tratado de la UE en sus artículos 41 a 43.

Institucionalmente, y aunque susceptible de mejoras, puede afirmarse que existe un cuerpo diplomático europeo para el diseño de la política de seguridad y unos órganos civiles y militares para la planificación y desarrollo de misiones CSDP sobre el terreno.

Sin embargo, el mejor marco institucional no puede suplir el entendimiento político necesario para superar el *impasse* generado por algún Estado miembro como el Reino Unido que niega cualquier posibilidad de avance en la PCSD y se opone a una mayor integración, pese a los beneficios que ello reportaría a todos en una época de peligrosos recortes en los presupuestos de defensa⁵⁷; o para superar la división de enfoques estratégi-

⁵⁵ Sobre el concepto de *silent security*, ver BLACKHAM, J. y PRINS, G., «Why Things Don't Happen: Silent Principles of National Security», *RUSI Journal*, vol.155, n. 4, 2010, pp. 14-22.

⁵⁶ CLARK, J. L., «What Roles and Missions for Europe's Military and Security Forces in the 21st Century?», *The Marshall Center Papers 7*, George C. Marshall Center, 2005.

⁵⁷ El enfoque de la PCSD del denominado quinteto de Weimar (Francia, Alemania, España, Italia y Polonia) partidario de una mayor integración en materia defensiva y de la industria militar, o de la creación de un Cuartel General Operacional europeo para dirigir las operaciones militares de la UE, y el enfoque del Reino Unido, opuesto a iniciativas que impliquen un fortalecimiento de esta política, es reflejo de la dualidad de filosofías que se aprecian en esta política y dificultan su desarrollo.

cos existentes entre los países europeos, en gran medida debido a sus particulares peripecias históricas.

Si el marco institucional es un requisito para la cohesión y la efectividad de la acción externa de la UE, no es el único o no es suficiente; hace falta la conciencia de la necesidad de actuar «en europeo» y la posterior determinación política de hacerlo.

Los actuales retos de la cooperación militar y las capacidades de la Unión Europea*

Current challenges to EU military cooperation and capabilities

Francisco José Ruiz González

Profesor de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas

Sumario: I. Introducción: hitos previos al nacimiento de la PESD.— II. El «Objetivo Principal de Helsinki» y la relación con la OTAN.— III. Avances de la PESD tras la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad.—IV. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa: expectativas defraudadas.—V. Últimas reflexiones y perspectivas de futuro.

Resumen: La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea está lejos de alcanzar el nivel de desarrollo previsto por el Tratado de Lisboa, en especial en lo relativo a la cooperación militar y las capacidades de defensa. En el futuro se deben optimizar las capacidades existentes, desarrollar otras nuevas, avanzar en la especialización de funciones de los Estados miembros, e integrar los diversos programas, todo ello bajo la guía política del Consejo Europeo.

Palabras clave: Unión Europea, PESC, PESD/PCSD, operaciones, capacidades.

Abstract: *The Common Security and Defence Policy of the European Union is far from reaching the development level envisaged by the Lisbon Treaty, especially in terms of military cooperation and defense capabilities. In the future, the existing capabilities must be optimized and new ones developed, the specialization of functions of the member states must go on, and the different programs should be integrated, everything under the political guidance of the European Council.*

Keywords: *European Union, CFSP, ESDP/CSDP, operations, capabilities.*

I. Introducción: hitos previos al nacimiento de la PESD

Como se afirma en un reciente informe¹, la Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante PCSD) es el eslabón más débil en el proyecto

* Recibido el 16 de marzo de 2015, aceptado el 21 de mayo de 2015.

¹ *More Union in European Defence*, Centre for European Policy Studies, Bruselas, febrero de 2015: <http://www.ceps.eu/book/more-union-european-defence> (última consulta 14/03/2015).

de integración europea. La distinta percepción de las amenazas y cultura estratégica de los Estados miembros, las diferentes intenciones y preferencias, e incluso la falta de confianza mutua y solidaridad, son obstáculos que han bloqueado una integración mayor.

Aunque esas limitaciones han sido una constante desde el nacimiento de la Unión Europea (UE) en 1992, como se acreditará a lo largo de este documento, en la actualidad han ganado relevancia ante los cambios producidos en el entorno estratégico, ya que Europa se encuentra rodeada de un arco de inestabilidad que abarca desde el Este del continente con la crisis de Ucrania, hasta el Norte de África con el repunte del terrorismo de raíz islamista radical.

Sin ánimo de ser exhaustivos, sí que es preciso resumir los principales hitos que llevaron al nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), como componente de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), dado que el modo en que se desarrolló ese proceso está en la base de muchas de sus carencias actuales¹.

Intentado superar el famoso aforismo según el cual Europa es un gigante económico, un enano político, y un gusano militar, las grandes expectativas creadas al finalizar la Guerra Fría se reflejan en la frase del ministro de exteriores luxemburgués, Jacques Poos, que en junio de 1991 afirmó que había llegado «la hora de Europa y no la de los americanos» para hacer frente al comienzo de las guerras en los Balcanes².

Sin embargo, la entonces Comunidad Europea carecía de capacidad para actuar ante una crisis de esa magnitud, de entrada por la manifiesta oposición de Estados Unidos al desarrollo de una defensa europea independiente de la OTAN (y por tanto fuera de su control). La presión de Washington sobre los aliados europeos fue constante en 1991 mientras se negociaba el Tratado de Maastricht, en particular para que la UE no integrase a la Unión Europea Occidental (UEO), alianza militar creada en 1948 que había permanecido a la sombra de la Alianza Atlántica durante décadas³.

¹ RUIZ, F., «El largo camino hacia un Ejército europeo», *Documento de Análisis del IEEE*, n.º 17/2010: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA17-2010CaminoHaciaEjercitoEuropeo.pdf (última consulta 25/02/2015).

² Declaraciones a 29 de junio de 1991, coincidiendo por tanto con la proclamación de la independencia de Croacia y Eslovenia, y en plena *Guerra de los diez días* en esta última república. «Conflict in Yugoslavia; Europeans send high-level team», *The New York Times*, 29 de junio de 1991: <http://www.nytimes.com/1991/06/29/world/conflict-in-yugoslavia-europeans-send-high-level-team.html> (última consulta 25/02/2015).

³ El 4 diciembre de 1990 el subsecretario de estado de EEUU, Raymond Seitz, reiteró el interés de EEUU en el pilar europeo de seguridad y defensa que estaba surgiendo, pero advirtió en contra de cualquier estructura paralela que amenazase con «vaciar a la OTAN de su contenido y en consecuencia perder la justificación para una presencia estadounidense en Europa». BOZO, F., *Mitterrand, the end of Cold War, and the German reunification*, Berghahn Books, Nueva York, 2009, p. 337.

En todo caso, los objetivos de EEUU se vieron favorecidos por la falta de coherencia de los entonces doce Estados miembros, ya que mientras el bloque *européista* (con Francia, Alemania y España) abogaba por la incorporación de la UEO como brazo armado de la Unión, el bloque *atlantista* (con Reino Unido, Países Bajos e Italia) prefería convertirla en el pilar europeo de la OTAN. La solución de compromiso fue el mantener a la UEO separada de la UE, aunque ésta podría recurrir a sus capacidades de considerarlo necesario⁴.

El hecho es que a pesar de que durante la guerra de Bosnia (1992-1995) fueron los europeos los que más contribuyeron al esfuerzo internacional por frenar el conflicto, lo hicieron en el marco de la ONU y de la OTAN, en lugar de en el de la UE. La percepción final fue que Europa era incapaz de resolver una crisis en su propio vecindario, y que sólo cuando EEUU decidió implicarse militarmente se puso fin a la guerra. El posterior Tratado de Ámsterdam de 1997 no tuvo mayor trascendencia en el ámbito de la PESC que la inclusión de las misiones Petersberg⁵, y la creación del Alto Representante para la PESC, cargo que recayó en el español Javier Solana.

La superación de ese impasse fue impulsada por el Reino Unido y Francia, que en su Cumbre bilateral de 1998 en Saint-Malo declararon que la Unión 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»⁶. Esos postulados fueron asumidos por los restantes Estados miembros en el Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999⁷.

⁴ «La Unión pide a la UEO, que forma parte integrante del desarrollo de la UE, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa». Tratado de la Unión Europea, Maastricht, p. 126: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_es.pdf (última consulta 25/02/2015).

⁵ Las llamadas «misiones Petersberg» se habían definido en el marco de la UEO, e incluyen misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y otras en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las de restablecimiento de la paz, a desarrollar al amparo del capítulo VI de la Carta de la ONU. Por tanto, la Unión renunció a llevar a cabo misiones de imposición de la paz (*peace enforcement*) al amparo del capítulo VII de la Carta de la ONU. *Declaración de Petersberg del Consejo de la UEO*, Bonn, 19 de junio de 1992: <http://www.weu.int/> (última consulta 25/02/2015).

⁶ *Declaración conjunta sobre la defensa europea*, Saint-Malo, 4 de diciembre de 1998: <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html> (última consulta 25/02/2015).

⁷ *Consejo Europeo de Colonia. Anexo III de las conclusiones de la presidencia. Informe de la presidencia sobre de la política europea común sobre seguridad y defensa*, Colonia, 3-4 de junio de 1999: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilIII (última consulta 25/02/2015).

En este punto hay que mencionar de nuevo a EEUU, ya que su administración se opuso a estos avances, con la secretaria de estado Albright declarando que los europeos no debían duplicar capacidades ya existentes en la OTAN, ni discriminar a los aliados no pertenecientes a la UE (como Turquía), ni disgregar la seguridad europea de la norteamericana, posición bautizada como la «teoría de las 3 d»⁸.

II. El «Objetivo Principal de Helsinki» y la relación con la OTAN

Una vez tomada la decisión de crear la PESD en el Consejo Europeo de Colonia, la UE tuvo que hacer frente al hecho de que desde el fin de la Guerra Fría carecía de capacidades incluso para ejecutar acciones militares menores en el continente sin asistencia de EEUU, como consecuencia de los dividendos de la paz⁹. El intento de corregir esta situación comenzó en el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado los días 10 y 11 de diciembre de 1999. El apartado II de las «Conclusiones de la Presidencia» se dedica a la PESD, y en él se reitera el propósito de la Unión de¹⁰:

Crear una capacidad de decisión autónoma y, en aquellas operaciones militares en las que no participe la OTAN en su conjunto, la capacidad de iniciar y llevar a cabo operaciones militares dirigidas por la UE en respuesta a crisis internacionales. Este procedimiento, que evitará duplicaciones innecesarias, no implica la creación de un ejército europeo.

En el anexo IV se especifican las capacidades militares con las que la UE tendría que dotarse para desarrollar las mencionadas misiones Petersberg: antes del año 2003, los Estados miembros debían estar en condiciones de desplegar un Cuerpo de Ejército (entre 50.000 y 60.000 efectivos), con las capacidades necesarias de mando, control, inteligencia, logística y otros

⁸ Albright aprovechó una rueda de prensa en el Cuartel General de la OTAN, pocas semanas después de la Cumbre franco-británica de Saint-Malo, para abordar esta y otras cuestiones clave para la seguridad europea. Ver *Albright press conference at NATO HQ*, 8 de diciembre de 1998: http://www.fas.org/man/nato/news/1998/98120904_tlt.html (última consulta 25/02/2015).

⁹ Denominación del proceso de los años 90 por el cuál parte de los presupuestos de defensa de Europa Occidental se reasignaron a gastos asociados al estado del bienestar, aprovechando la desaparición de la amenaza soviética. MINTZ, A. y HUANG, C., «Defense expenditures, economic growth, and the peace dividend», *American Political Science Review*, Vol. 84, n.º 4, diciembre de 1990, pp. 1283-1293.

¹⁰ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm#b (última consulta 08/03/2015).

servicios de apoyo a las operaciones de combate, además de contar con elementos aéreos y navales.

Esa Fuerza de Reacción Rápida se desplegaría en un plazo máximo de 60 días y se debía mantener en la zona al menos durante un año, para lo que precisaba una reserva adicional de unidades con menor grado de disponibilidad para sustituir a las fuerzas iniciales. Este nivel de ambición militar de la UE se denominó «Objetivo Principal de Helsinki» (*Helsinki Headline Goal*, HHG)¹¹.

Otro aspecto importante fue el desarrollo de las estructuras y capacidades civiles de gestión de crisis, ya que esto representa una diferencia básica entre la UE/PESD y la OTAN. En los Consejos Europeos de Santa María de Feira, en junio de 2000¹², y Gotemburgo, en junio de 2001¹³, este objetivo se concretó en cuatro ámbitos prioritarios: policía, refuerzo del Estado de derecho, refuerzo de la administración, y protección civil¹⁴.

En lo referente al desarrollo de las capacidades militares para alcanzar lo establecido en el HHG, en otoño de 2000 el primer «Catálogo de Necesidades» identificó hasta 144 requerimientos concretos, agrupándolos en siete categorías: mando, control, comunicaciones e inteligencia; inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento; capacidad de despliegue y movilidad; enfrentamiento efectivo; protección y supervivencia; sostenimiento y logística; y apoyo general.

Para cubrirlas, y como resultado de la «Conferencia de Compromisos de Capacidades» celebrada en Bruselas en noviembre de 2000, los quince

¹¹ Ver *The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups*, Directorate-General for External Policies, 12 de septiembre de 2006: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909notesdp/_sede030909notesdp_en.pdf (última consulta 08/03/2015).

¹² *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Santa María da Feira, 19 y 20 de junio de 2000: http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_es.htm (última consulta 08/03/2015).

¹³ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es1.pdf (última consulta 08/03/2015).

¹⁴ Los Estados miembros debían ser capaces de desplegar hasta 5.000 agentes (1.000 de ellos en menos de un mes); hasta 200 jueces, fiscales y expertos en materias penitenciarias; un equipo de expertos para restablecer sistemas administrativos ineficaces; y en un plazo de entre tres y cinco horas, entre dos y tres equipos de evaluación con diez expertos en protección civil, y equipos de intervención compuestos por hasta 2.000 personas en el plazo de un mes. PÉREZ DE LAS HERAS, B. y CHURRUCA, 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, n.º 41, Fundación Alternativas, Madrid, 2009, p. 23: <http://www.fal-ternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/las-capacidades-civiles-y-militares-de-la-ue-estado-de-la-cuestion-y-propuestas-de-cara-a-la-presidencia-espanola-2010> (última consulta 08/03/2015).

Estados miembros procedieron a cuantificar sus contribuciones. Recogidas en el «Catálogo de Fuerzas», estas aportaciones sumaban más de 100.000 efectivos, 400 aviones y 100 buques, lo que en términos cuantitativos parecía cumplir el HHG. No obstante, se reconocía la necesidad de realizar mejoras cualitativas en las fuerzas ofrecidas, conforme a los requerimientos establecidos en el «Catálogo de Necesidades»¹⁵.

El siguiente eslabón, el llamado «Catálogo de Progreso de Helsinki», dejó establecidas en junio de 2001 las diferencias entre las contribuciones y las necesidades reales. Para solventar esas carencias, en el Consejo de Laeken de diciembre de 2001 se impulsó el denominado «Plan de Acción Europeo de Capacidades» (*European Capabilities Action Plan*, ECAP). A pesar de persistir las limitaciones, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores declaró, en mayo de 2003, la plena capacidad operativa de la Fuerza de Reacción Rápida para toda la gama de misiones Petersberg.

Por otra parte, la falta de un reconocimiento mutuo y explícito de la contribución que correspondía hacer a la UE y a la OTAN a la seguridad euroatlántica se pretendió superar con la «Declaración Conjunta de la OTAN/UE sobre la PESD», aprobada en diciembre de 2002 bajo los principios de la búsqueda de una concertación eficaz, la igualdad entre organizaciones, la autonomía de decisión, el respeto a los principios de la Carta de la ONU, y el desarrollo coherente y transparente de las capacidades militares¹⁶.

Para dar cumplimiento al último punto se constituyó en 2003 del «Grupo de Capacidades OTAN-UE», que coordina desde entonces las iniciativas relativas a sus capacidades militares, tomando como base la sinergia y la complementariedad, con objeto de reforzarse mutuamente. Esto representó un hito importante, ya que de otro modo los Estados que son miembros de ambas organizaciones debían cumplir, con sus limitados presupuestos de defensa, los diferentes requerimientos de una y otra.

La principal herramienta para la cooperación OTAN-UE son los acuerdos Berlín Plus¹⁷, en vigor desde el 17 de marzo de 2003. Estos

¹⁵ SOLANA, J., «Desafíos de la defensa europea», *Política Exterior*, n.º 79, 2001, p. 73.

¹⁶ *Remarks by Javier Solana, following the agreement on the establishment of EU-NATO permanent arrangements*, Bruselas, 16 de diciembre de 2002: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/73803.pdf (última consulta 08/03/2015).

¹⁷ Sobre esta cuestión, ver *EU-NATO: the Framework for permanent relations and Berlin Plus*: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>; REICHARD, M., *The EU-NATO relationship: A legal and political perspective*, Ashgate Publishing, Burlington, 2006, pp. 273-310; STADELMALER, F., *On the emergence of ESDP and EU-NATO cooperation*, GRIN Verlag, 2006, pp. 57-71; y HAINE, J-Y., *Berlin Plus*, EUISS, París, 2007: <http://www.peacepalace.library.nl/ebooks/files/03-jyhb%252B.pdf> (últimas consultas 08/03/2015).

acuerdos sientan la base de la cooperación en el ámbito de la gestión de crisis, y permiten apoyar operaciones dirigidas por la UE en las que no participa la OTAN en su conjunto. Sus principios son: permitir el acceso de la UE a capacidades de planeamiento operativo de la OTAN; la disponibilidad de capacidades y medios comunes OTAN para su uso por la UE; la posibilidad de que el 2.º SACEUR¹⁸ (un europeo) sea mando de una operación de la UE; el establecimiento de mecanismos de consulta; y la integración de las necesidades de la UE en el planeamiento de defensa de la OTAN.

En todo caso, es preciso destacar que el proceso de aprobación de Berlín Plus duró casi cuatro años, ya que aunque el punto 5 de la declaración del Consejo Europeo de Colonia de 1999 esbozaba las condiciones para la participación en las misiones de la UE de los Estados miembros no-aliados de la OTAN, las sucesivas propuestas al respecto no satisficieron los requerimientos de Turquía, que se opuso por tanto a que la UE pudiera acceder a las capacidades de la Alianza para la conducción de sus operaciones¹⁹.

El veto turco se superó en 2001, pero las concesiones realizadas por el llamado «Documento de Ankara»²⁰ y el procedimiento ad-hoc de negociación empleado suscitaron el rechazo de Grecia, que amenazó con vetar los acuerdos en el ámbito de la UE. Ese bloqueo no se superó hasta la aprobación de la «Declaración del Consejo de 12 de diciembre de 2002 aneja a las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague»²¹. En ella, se establecía

¹⁸ SACEUR: Supreme Allied Commander in Europe.

¹⁹ «Turquía temía que una fuerza de la UE pudiese llegar a operar en sus áreas de interés, sin que ella tuviera el derecho de decidir o intervenir [...] Esos temores de exclusión la empujaron varias veces a vetar cualquier acuerdo que diese acceso a la UE a los medios militares y de planeamiento de la OTAN [...] Esto era una espada de doble filo, ya que aunque Turquía detuvo los planes de la UE para lanzar misiones militares antes de estar equipada para hacerlo autónomamente, también dio un incentivo a la UE para avanzar hacia una autonomía total con respecto a la OTAN». MEDINA-ABELLAN, M., *Turkey, the European Security and Defence Policy, and accession negotiations*, Working Paper, n.º 1, SINAN, 24 de abril de 2009, pp. 2-3: <http://sinan.ces.metu.edu.tr/dosya/miguelwp1.pdf> (última consulta 08/03/2015).

²⁰ «En la práctica, el Documento de Ankara suponía importantes concesiones desde el punto de vista de los europeos, obligando a la UE a un engorroso sistema de consultas que recordaba a la UEO y venía a añadirse a las consultas multilaterales con la OTAN, y utilizaba en algunos pasajes un lenguaje políticamente inapropiado en un Documento de la UE.» ACERETE, M., «La Alianza Atlántica y la Política Europea de Seguridad y Defensa», en VV.AA., *El vínculo trasatlántico*, Monografía del CESEDEN, n.º 72, Madrid, julio de 2004, p. 91.

²¹ *Consejo Europeo de Copenhague. Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 29 de enero de 2003: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/73843.pdf (última consulta 08/03/2015).

que Berlín Plus sólo se aplicaría a los miembros de la UE que también fuesen aliados de la OTAN, o que al menos participaran en su «Asociación por la Paz», lo que automáticamente excluye a Chipre.

El 31 de marzo de 2003 la UE lanzó su primera operación militar, «EUFOR Concordia», para relevar a la operación «Allied Harmony» de la OTAN en la República de Macedonia. A esta operación, finalizada con éxito el 31 de diciembre de 2003, le siguió la transferencia de la operación SFOR de la OTAN en Bosnia y Herzegovina a la operación «EUFOR Althea» de la UE, que comenzó el 2 de diciembre de 2004. Sin embargo, con esas dos operaciones finalizó la cooperación entre la OTAN y la UE utilizando el marco de Berlín Plus, inútil tras la entrada de Chipre en la Unión.

Aunque en ambos casos el balance fue positivo, se pueden matizar la eficacia real del modelo, ya que se produjo una transferencia directa de responsabilidad sobre la operación de la OTAN a la UE, por lo que quedó por demostrar que la puesta en marcha de una operación PESD con medios de la OTAN, allí donde la Alianza no estuviese previamente operando, se produjese con la misma facilidad²². Además, y aunque el planeamiento en el nivel militar-estratégico se realizó de un modo rápido y eficaz, en el nivel político-estratégico se vio dificultado por las continuas peticiones de información por parte de Turquía, a las que hubo de responder para evitar el veto de ese país, proceso que se prolongó seis meses.

Por otra parte, las relaciones entre EEUU y sus aliados europeos empeoraron notablemente durante la crisis que llevó a la invasión de Irak en marzo de 2003. Los miembros de la UE más opuestos a las políticas de Washington (Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo) desafiaron en abril de 2003 el principio de la no-duplicación de capacidades, con la propuesta de creación de un Cuartel General (conocido por las siglas OHQ, *Operational Headquarters*) que proporcionase a la UE una capacidad de planeamiento y conducción de operaciones militares independiente de la OTAN.

Esa propuesta despertó, nuevamente, la firme oposición de EEUU. El 15 de octubre de 2003 su embajador ante la OTAN, Nicholas Burns, describió la política de la UE como «*la amenaza más significativa al futuro de la OTAN*». Esta reacción venía a reiterar la posición ambivalente de EEUU frente a la dimensión militar y estratégica de la UE, ya que una vez más se mostraba su apoyo al incremento de las capacidades militares de los europeos, pero estableciendo a la vez unas condiciones muy estrictas al alcance

²² SIMÓN, L., «Command and Control? Planning for EU military operations», *EUISS Occasional Paper*, n.º 81, enero de 2010, pp. 30-31: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf. (última consulta 08/03/2015).

político de esos esfuerzos. Este paradójico trastorno bipolar estadounidense fue descrito por Nicole Gnessoto del siguiente modo²³:

Los americanos tienen dos visiones: o bien los europeos son considerados irrelevantes porque carecen de cualquier capacidad militar seria, o vistos como potencialmente peligrosos una vez que están políticamente organizados o son excesivamente ambiciosos. En un caso, son vistos como inútiles, una carga, o un condicionante; en el otro, como un competidor, una amenaza, o un traidor.

Aunque el Cuartel General de nivel estratégico-militar no llegó a crearse, ese mismo año 2003 se produjo un evento que supuso un notable hito en el desarrollo de la PESD, cuando el 30 de mayo el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la Resolución 1484²⁴, que autorizaba el despliegue de una «Fuerza Multinacional Provisional de Emergencia» en la provincia congoleña de Bunia en apoyo de la Misión de la ONU en la República Democrática del Congo.

Francia, que desde el 15 de mayo negociaba con la ONU el asumir el liderazgo de esa fuerza, planteó convertirla en una operación militar de la UE, aprovechando la única alternativa a Berlín Plus: el uso de uno de los Cuarteles Generales que algunos Estados miembros habían puesto a disposición de la Unión²⁵, en este caso el francés de Mont Valérien (París). El Consejo de la UE aprobó esa opción el 5 de junio, y el 12 de junio comenzó el despliegue de la «Operación Artemis».

La trascendencia de esta operación, que finalizó el 1 de septiembre de 2003, radica en que la decisión de la UE se tomó sin consultar con la OTAN, a pesar de que EEUU había interpretado en el proceso negociador de Berlín Plus que la Alianza Atlántica siempre podría adoptar la primera decisión, y que sólo si decidía no intervenir, la UE podría optar por hacerlo o no.

²³ GNESSOTO Nicole, «EU, US: visions of the world, visions of the other», en LINDSTROM, G. (ed.), *Shift or Rift. Assessing US-EU relations after Iraq*, EUISS, París, octubre de 2003, p. 33.

²⁴ Resolución 1484 del Consejo de Seguridad (2003), de 30 de mayo, *sobre la situación relativa a la República Democrática del Congo*: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/377/71/PDF/N0337771.pdf?OpenElement> (última consulta 08/03/2015).

²⁵ Además de Francia con Mont Valérien, los Estados miembros que han ofrecido un OHQ a la UE son Alemania (Potsdam), Reino Unido (Northwood), Italia (Roma) y Grecia (Larissa). Se trata de una capacidad nacional que cuando se pone a disposición de la Unión se completa con personal militar de otros Estados miembros, y se desactiva al acabar la operación. Con ese sistema, se dificulta el planeamiento inicial, y se pierde al finalizar la experiencia operacional adquirida.

III. Avances de la PESD tras la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad

El año 2003 concluyó con la aprobación en el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 12 y 13 de diciembre, de la Estrategia Europea de Seguridad (en adelante EES-2003), bajo el título de «Una Europa segura en un mundo mejor»²⁶, conocida también como Documento Solana por el papel jugado por el Alto Representante en su elaboración, que vino a cubrir la falta de una estrategia conjunta que pudiese servir de marco de referencia para el desarrollo de la PESD²⁷.

Con la EES-2003 como la guía estratégica de la que la UE había carecido durante los cinco años transcurridos desde Saint-Malo, la PESD inició en 2004 una etapa de gran desarrollo, en la que destacan el nacimiento de los «Grupos del Combate» (*Battlegroups*, BG) en febrero y la puesta en marcha de la Agencia Europea de Defensa (*European Defence Agency*, EDA) en julio.

En lo referido a los «Grupos de Combate» o agrupaciones tácticas²⁸, cuando en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999 se aprobó el HHG ya se hizo referencia a la necesidad de disponer de «elementos de respuesta rápida más pequeños, disponibles y desplegados con un alto grado de alistamiento»²⁹. En la Cumbre franco-británica del 4 de febrero de 2003 se recuperó esa idea, ya que su declaración final destacaba la necesidad de que la UE dispusiera de «capacidades de planeamiento y de despliegue de fuer-

²⁶ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>. (última consulta 08/03/2015).

²⁷ «El modo en que la PESD fue establecida creo un *«desfase conceptual»* que demandaba un trabajo posterior de estrategia, porque el énfasis inicial se puso mucho más en las capacidades y en los tipos genéricos de operaciones que en sus objetivos políticos y sus fundamentos». BAILES, A., «The European Security Strategy: An evolutionary history», *SIPRI Policy Paper*, n.º 10, febrero de 2005, p. 5: <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP10.pdf> (última consulta 08/03/2015).

²⁸ «Las agrupaciones tácticas son unidades de 1.500 efectivos. El procedimiento de la decisión y de planeamiento prevé que la UE sea capaz de iniciar una operación en los cinco días siguientes a la aprobación del Consejo, y que las fuerzas empiecen a llevar a cabo su misión en un plazo máximo de diez días, pudiendo sostenerse en la zona entre 30 y 120 días». Desde enero de 2007 la UE mantiene al menos dos BG por semestre en alerta, pero hasta la fecha ninguno ha sido desplegado. Ver LINDSTROM, G., «Enter the EU Battlegroups», *Chaillot Paper*, n.º 97, EUISS, febrero de 2007: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf> (última consulta 08/03/2015).

²⁹ *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Helsinki*, Anexo IV «Informes de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre «El refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa» y sobre «La gestión no militar de crisis de la Unión Europea»»: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_es.htm#IV (última consulta 08/03/2015).

zas en un corto periodo de tiempo, incluyendo un despliegue inicial de fuerzas terrestres, aéreas y navales entre 5 y 10 días»³⁰.

La rapidez del despliegue de la operación «Artemis» en junio de 2003 reafirmó lo necesario del concepto, que fue respaldado por Alemania en febrero de 2004³¹ y oficialmente aprobado en el Consejo Europeo de ministros de exteriores y defensa de los días 17 y 18 de mayo del mismo año. En el Consejo Europeo de Bruselas de los días 17 y 18 de junio de 2004 se decidió integrar los BG en el nuevo «Headline Goal 2010», objetivo de fuerza de la UE que sustituyó al HHG-2003³².

En lo referido a la Agencia Europea de Defensa, esta fue creada por la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo Europeo³³. Bajo la autoridad del Consejo y abierta a la participación de todos los Estados miembros, la EDA tiene por objetivo el impulso de las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis, el fomento y la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento, el fortalecimiento de la «Base Tecnológica e Industrial de la Defensa» europea y la creación de un mercado europeo competitivo³⁴.

³⁰ *Franco-British summit. Declaration on strengthening European cooperation in security and defence*, Le Touquet, 4 de febrero de 2003: http://pure.au.dk/portal/files/7371/bilag_numero_2.doc (última consulta 08/03/2015).

³¹ «The battlegroups concept —UK/France/Germany food for thought paper», *Chailot Paper*, Vol. V, n.º 75, EUISS, París, 1 de febrero de 2005, p. 10: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp075e.pdf> (última consulta 08/03/2015).

³² «Frente al planteamiento más cuantitativo del Headline Goal de Helsinki, el nuevo Objetivo introduce un enfoque más cualitativo con respecto a la organización de las fuerzas, incidiendo así en la necesidad de una mayor planificación militar y en un mejor uso de los recursos compartidos y puestos en común». PÉREZ DE LAS HERAS, B. y CHURRUCA, C., *op. cit.*, nota 15, p. 16.

Sobre el nuevo objetivo de fuerzas y los Grupos de Combate, ver también LINDLEY-FRENCH, J., *Headline Goal 2010 and the concept of the European Union Battlegroups: An assesment of the build-up of a European Defence capability*, Cicero Foundation, París, diciembre de 2005: http://www.cicerofoundation.org/pdf/lecture_lindleyfrench_dec05.pdf (última consulta 08/03/2015).

³³ «Acción Común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa», *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º L 245, 17 de julio de 2004: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2004/l_245/l_24520040717es00170028.pdf. (última consulta 08/03/2015).

³⁴ Sobre la EDA, ver VV.AA., «La Agencia Europea de Defensa: pasado, presente y futuro», *Monografía del CESEDEN*, n.º 107, enero de 2009: http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/monografias/ficheros/107_LA_AGENCIA_EUROPEA_DE_DEFENSA_PASADO_PRESENTE_Y_FUTURO.pdf. (última consulta 08/03/2015).

La EDA publicó en octubre de 2006 la llamada «Visión a Largo Plazo» (*Long Term Vision, LTV*)³⁵, informe elaborado para servir de guía a los encargados del planeamiento de la defensa, de modo que en un horizonte de 20 años se puedan cubrir los requerimientos de la PESD. En base a la LTV, en julio de 2008 los 26 Estados miembros de la Agencia (todos los de la UE excepto Dinamarca, voluntariamente excluida) aprobaron el «Plan de Desarrollo de Capacidades» (*Capabilities Development Plan, CDP*)³⁶, que define las necesidades y prioridades militares futuras de la PESD. El CDP contempla 24 áreas de actuación, y absorbió el ECAP de 2001.

La opción de utilizar como OHQ uno de los que los Estados miembros ofrecen a la UE, puesta en práctica por primera vez en 2003 con Artemis, se volvería a emplear en una segunda operación PESD en la República Democrática del Congo, en la que también se pusieron de manifiesto los inconvenientes de esta alternativa, ya que cuando en diciembre de 2005 el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU pidió por escrito el lanzamiento de una operación de apoyo a MONUC en el proceso electoral previsto para el verano de 2006, la UE se topó con serias dificultades a pesar del amplio margen de tiempo para llevar a cabo el planeamiento³⁷.

Lo que ocurrió fue que en ese caso Francia, que nuevamente aportaba la mayor parte de las tropas, consideró que el OHQ debía ser ofrecido por otro Estado. En aquel momento el Reino Unido estaba implicado en Irak y Afganistán, e Italia afrontaba un periodo electoral, por lo que todas las miradas se volvieron hacia Alemania y su Cuartel de Potsdam. Las reticencias alemanas se pusieron de manifiesto al negarse a llevar a cabo el planeamiento hasta que Potsdam fuese oficialmente designado y las naciones asegurasen la asignación de fuerzas, lo que produjo un impasse de un mes en el proceso, y la UE no habría estado en condiciones de lanzar EUFOR RDC si no se hubiese producido finalmente un retraso en la fecha de las elecciones³⁸.

Como consecuencia de esos problemas, la UE inició el llamado Proceso de Wiesbaden, que finalizó a mediados de 2007 con la decisión de reorga-

³⁵ *An initial Long-Term Vision for European Defence capability and capacity needs*, Agencia Europea de Defensa, 3 de octubre de 2006: http://www.eda.europa.eu/docs/documents/Long-Term_Vision_Report (última consulta 08/03/2015).

³⁶ Sobre el CDP, ver Agencia Europea de Defensa, http://www.eda.europa.eu/docs/documents/brochure_cdp.pdf (última consulta 08/03/2015).

³⁷ SIMÓN, L., «Command and Control? Planning for EU military operations», *EUISS Occasional Paper*, n.º 81, París, enero de 2010, pp. 31-34: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf (última consulta 08/03/2015).

³⁸ Sobre EUFOR RDC, ver MATTELAER, A., «EUFOR RDC and the development of ESDP», en *Towards Peace and Security in Central Africa. International Intervention in Africa. NATO and ESDP*, *Studia Diplomatica*, Vol. 60, n.º 3, 2007, pp. 73-90.

nizar el Estado Mayor de la UE para incluir en él una división dedicada al planeamiento, la MAP (*Military Assessment on Planning*). El Reino Unido prefirió no oponerse a la iniciativa al estar aislado en esta ocasión en el Consejo. A pesar de la limitada entidad cuantitativa de la iniciativa (la MAP sólo cuenta con diez oficiales en permanencia), cualitativamente supuso un paso adelante muy importante, al servir para evitar los tiempos muertos y facilitar la transición del planeamiento una vez se designa el OHQ³⁹.

Este fue el modelo seguido en 2007 para EUFOR Chad-RCA⁴⁰, ambiciosa operación militar con el despliegue de 3.700 efectivos en una zona de muy complejo apoyo logístico, usando una vez más el OHQ francés de Mont-Valérien. El respaldo legal fue la Resolución 1778 del Consejo de Seguridad⁴¹, y se concibió como una operación complementaria a la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT).

1. *Las lecciones aprendidas y el fallido proyecto constitucional*

Toda esa sucesión de eventos relacionados con el desarrollo de capacidades y el planeamiento y conducción de operaciones ilustran las limitaciones prácticas de la PESD, y permiten llegar a la conclusión de que a pesar de que en este periodo la UE actuó cada vez con una mayor independencia estratégica con respecto a la OTAN, no se produjo un pleno desarrollo de las estructuras de gestión de crisis necesarias, debido a las diferencias internas entre los Estados miembros más europeístas (como Francia), los más atlantistas (como el Reino Unido) y los partidarios de un papel militar limitado para la UE (como Alemania).

Pero esa no fue la única lección aprendida en ese periodo. Otro de los problemas era que las estructuras de gestión de crisis y las capacidades militares y civiles se habían desarrollado en paralelo y con una limitada interacción, cuando precisamente la característica distintiva de la UE con res-

³⁹ Ver NESTIER, C., «Post Wiesbaden: Improving Strategic Planning», en *New Missions, new challenges, Impetus*, n.º 6, primavera/verano de 2008, pp. 8-10: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/IMPETUS%205.pdf> (última consulta 08/03/2015).

⁴⁰ Sobre EUFOR Tchad-RCA, ver MATTELAER, A., «The Strategic Planning of EU Military Operations—The Case of EUFOR TCHAD/RCA», *IES Working Paper*, n.º 5, 2008: http://www.ies.be/files/IES%20working%20paper%205_Alexander%20Mattelaer.pdf (última consulta 08/03/2015).

⁴¹ Resolución 1778 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2007), de 25 de septiembre, sobre *la situación en el Chad, la República Centroafricana y la subregión*: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/516/18/PDF/N0751618.pdf?OpenElement> (última consulta 08/03/2015).

pecto a otras organizaciones, como la OTAN, era su capacidad de disponer de un completo catálogo de herramientas.

Así por ejemplo, existían dos Comités independientes para asesorar al Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar y el Comité para los Aspectos Civiles de Gestión de Crisis (CIVCOM), y lo mismo se reproducía en los órganos de trabajo de la Secretaría General del Consejo, donde dentro de la Dirección General de Asuntos Exteriores (DG E) existían por separado una Dirección de Defensa (DGE VIII) y una Dirección para Gestión Civil de Crisis (DGE IX), apoyadas respectivamente por el Estado Mayor y por la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC)⁴².

La solución a todas estas cuestiones se confió al proyecto de elaboración de una Constitución para la UE⁴³, que fue aprobada por el Consejo Europeo el 18 de junio de 2004. En el ámbito de la PESD, el proyecto constitucional incluía innovaciones como: el nombramiento de un Ministro de Asuntos Exteriores que dirigiese todos organismos de la Comisión y del Consejo con competencias en la acción exterior, unificados en un ente único; un nuevo compromiso de solidaridad por el que los Estados miembros se prestarían asistencia en caso de un ataque terrorista o de una catástrofe natural; y una cláusula de defensa colectiva que pudiese reemplazar definitivamente al art. 5 del Tratado de Bruselas modificado de la UEO⁴⁴.

Además, la Constitución contenía también una cuestión clave para el desarrollo de las capacidades de gestión de crisis que la UE precisaba, las llamadas «Cooperaciones Estructuradas Permanentes» (CEP). Con esa herramienta, un grupo de Estados miembros que dispusieran de un nivel adecuado de gasto de defensa, tomaran pasos concretos para reforzar la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y capacidad de despliegue de sus fuerzas, y acometiesen proyectos para cubrir las carencias identificadas en el ECAP, podrían cooperar en grupos de pioneros, ayudando a los Estados

⁴² GREVI, G., «ESDP Institutions», en GREVI, G., HELLY, D. y KEOHANE, D. (eds.), *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*, EUISS, París, octubre de 2009, pp. 19-68: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (última consulta 08/03/2015).

⁴³ Sobre esta cuestión, ver CHORNET, R. (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2005; y SERRA, F., «La Constitución Europea y la PESD», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 131, julio de 2004: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari+131-2004 (última consulta 08/03/2015).

⁴⁴ BRADY, H. y BARYSCH, K., «The CER's Guide to the EU's Constitutional Treaty», *CER Policy Brief*, Londres, julio de 2004: [http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/Treaties/Library%20\(Since%20June%202007/Brady%202007b.pdf](http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/Treaties/Library%20(Since%20June%202007/Brady%202007b.pdf) (última consulta 08/03/2015). Sobre la cláusula de defensa mutua, ver BERMEJO, R., «La cláusula de defensa mutua: ¿Un paso adelante hacia una auténtica Política de Seguridad y Defensa?», en CHORNET Ramón (coord.), *op. cit.*, nota 44, pp. 71-94.

con menores capacidades a especializarse y a poner en común sus recursos nacionales⁴⁵.

En todo caso, el fracaso en 2005 del proceso de ratificación del Tratado Constitucional, tras el no en referéndum de Francia (29 de mayo) y los Países Bajos (1 de junio), dejó en suspenso sus innovaciones hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009. Sin embargo, cabe destacar que la PESD continuó su desarrollo a pesar de la falta de una referencia de nivel superior: además de las cinco operaciones militares ya mencionadas, hasta el 1 de enero de 2008 la UE inició un total de trece misiones civiles.

2. El desarrollo y optimización de las capacidades militares

En la EES-2003 se afirma que «para que nuestros ejércitos se conviertan en fuerzas móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas, serán necesarios mayores recursos para la defensa y un uso más eficaz de dichos recursos»⁴⁶. Ese uso eficaz, según la propia Estrategia, precisa de la eliminación de duplicaciones innecesarias por medio del recurso sistemático a capacidades compartidas (*Sharing*) y puestas en común (*Pooling*), conceptos que se definen del siguiente modo⁴⁷:

- *Sharing*: uno o más países proporcionan a sus socios una capacidad o llevan a cabo una misión en beneficio de otros Estados. Si esto se realiza de un modo sistemático, algunos países pueden prescindir de esa capacidad y ahorrar costes. Por ejemplo, Alemania lleva a cabo la vigilancia marítima del Mar del Norte, eximiendo a Países Bajos de esa responsabilidad.
- *Pooling*: en este caso, las capacidades nacionales también se proporcionan a otros países, pero en el marco de una estructura multinacional que agrupa las diversas contribuciones y coordina su empleo. Esto se puede aplicar al desarrollo, la obtención y la operación de nuevas capacidades, lo que permite a un país o bien obtener un mayor número de unidades, o acceder a una capacidad avanzada que no podría obtener por su cuenta por su excesivo coste.

⁴⁵ HAINE, J-Y., «ESDP transformed?», en *Examining NATO's transformation*, NATO Review, n.º especial, primavera de 2005, p. 28: <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/english/military.html> (última consulta 08/03/2015).

⁴⁶ *Una Europa segura...*, op. cit., nota 27, p. 12.

⁴⁷ MÖLLING, C., «Pooling and Sharing in the EU and NATO», *SWP Comments*, n.º 18, junio de 2012, pp. 1-2: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C18_mlg.pdf (última consulta 13/03/2015).

Es evidente que este concepto del *Pooling & Sharing* (en adelante P&S) es un modo de ahorrar dinero, en una etapa de recortes presupuestarios en Europa, y de potenciar el uso eficaz de los limitados recursos disponibles. Pero no se trata de una opción exenta de inconvenientes y riesgos, siendo el más evidente que una excesiva especialización de funciones supone abandonar el control nacional sobre determinados nichos de capacidades, para cuyo uso se pasa a depender de otros países. Ese difícil balance entre la eficiencia y la soberanía nacional dista mucho de haber sido resuelto, al igual que persisten las reticencias nacionales a levantar las barreras proteccionistas del mercado de la defensa de cada Estado miembro.

Por otra parte, mientras se producían todos esos avances de la PESD la Unión no había fijado de un modo explícito su nivel de ambición en el ámbito militar, factor básico y clave para cualquier planeamiento de la defensa. Esa carencia se intentó cubrir con la Declaración del Consejo Europeo de diciembre de 2008⁴⁸, en la que se decía que además del objetivo inicial de desplegar la fuerza de 60.000 efectivos en 60 días para una gran operación, la UE debería ser capaz de llevar a cabo simultáneamente:

- Dos operaciones principales de estabilización y reconstrucción, de hasta 10.000 efectivos, con un componente civil (hasta 2 años).
- Dos operaciones de respuesta rápida con los BG de duración limitada.
- Una operación de evacuación de no-combatientes (menos de 10 días).
- Una misión de vigilancia/interdicción aérea o marítima.
- Una operación cívico/militar de asistencia (hasta 90 días).
- Hasta doce misiones menores civiles, más una misión con 3.000 expertos.

Para cumplir con esos requisitos operativos, la EDA lanzó diversos programas en cuatro áreas concretas: la proyección de fuerzas, incluyendo la modernización de helicópteros y la flota europea de transporte aéreo; la inteligencia basada en el espacio, con el programa Helios II de observación; la protección de las fuerzas desplegadas, con vehículos aéreos no tripulados; y la interoperabilidad, que incluyó un intercambio de alumnos de las academias militares de los Estados miembros.

⁴⁸ Consejo Europeo de Bruselas 11 y 12 de diciembre de 2008. *Conclusiones de la Presidencia*: http://euored.ccoo.es/comunes/recursos/99999/doc12627_Consejo_Europeo_de_Bruselas_11_y_12_de_diciembre_2008_Conclusiones_de_la_Presidencia.pdf (última consulta 08/03/2015).

IV. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa: expectativas defraudadas

El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa, que en el ámbito de la PESC recogía todas las herramientas incluidas en la fallida Constitución. Con ellas, la UE se encontraba en condiciones de asumir el papel como actor global que corresponde a su poder económico, político, e incluso militar, ya que sus entonces 27 miembros disponían de casi dos millones de soldados, e invertían en defensa una cantidad próxima a los 200.000 millones de euros. Sin embargo, desde entonces la evolución de la nueva PCSD ha sido en general decepcionante⁴⁹.

En lo relativo a la Cooperación Estructurada Permanente, cinco años más tarde no se ha puesto en marcha ninguna. Sin embargo, Francia y el Reino Unido suscribieron en 2010 un amplio acuerdo bilateral de colaboración, ejemplo de las iniciativas que se podrían adoptar con las nuevas herramientas de Lisboa, pero que se ha llevado a cabo fuera del marco de la Unión, ignorando a los restantes países.

Cuando en 2011 surgió la crisis de Libia, la UE adoptó un perfil bajo y el papel de Ashton fue muy cuestionado. En todo caso, difícilmente puede la Alta Representante hablar con una sola voz, cuando los principales miembros de la UE adoptan posiciones opuestas, con Francia y el Reino Unido votando a favor de la intervención militar en el Consejo de Seguridad, y Alemania negándose a participar en las operaciones.

Además, desde 2008 la grave crisis financiera ha focalizado casi por completo la atención, dejando poco margen a cuestiones como la PCSD. La necesidad de reducir el déficit ha tenido como primera víctima a los presupuestos de defensa, con el agravante de que el nivel de partida ya era muy bajo, y de que esos recortes se han realizado con una óptica nacional, sin coordinación entre Estados miembros. Esa situación de estancamiento se prolongó, a grandes rasgos, hasta el año 2012.

1. El Consejo Europeo de diciembre de 2012

En el Consejo Europeo de diciembre de 2012 en Bruselas, los jefes de Estado y de gobierno acordaron «iniciar sus labores relativas al mayor desarrollo de la PCSD de la Unión Europea», de modo que en el Consejo de

⁴⁹ RUIZ, F., «El papel como actor global de la Unión Europea desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Documento FUNCIVA*, n.º 98, abril de 2011: http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1305731492_el_papel_como_actor_global_de_la_ue.pdf (última consulta 13/03/2015).

diciembre de 2013 se pudiesen examinar los avances realizados, evaluar la situación y dar orientaciones, en particular fijando prioridades y plazos, para garantizar la eficacia de los esfuerzos realizados para que Europa esté a la altura de sus responsabilidades en materia de Seguridad⁵⁰. Para todo ello, se fijaron tres líneas principales de acción:

- El aumentar la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD: con los mecanismos de prevención de conflictos, gestión de crisis y estabilización, y de respuesta a los retos emergentes; y con el refuerzo de la capacidad para el despliegue rápido y eficaz de las capacidades civiles y militares de gestión de crisis.
- La mejora de las capacidades de defensa: con la identificación de las actuales duplicaciones y carencias, y el establecimiento de prioridades de obtención; la cooperación sistemática y a largo plazo en materia de defensa, poniendo en común y compartiendo capacidades (una vez más, P&S); y propiciando las sinergias entre todas las iniciativas en marcha, tanto internas de la UE como con la «Defensa Inteligente» de la OTAN.
- El fortalecimiento del sector de la industria de defensa europea: con el desarrollo de una base tecnológica e industrial de la defensa más integrada, sostenible, innovadora y competitiva; y el establecimiento de mayores sinergias entre el I+D de los ámbitos civil y militar, la aplicación efectiva de las directivas relativas a la contratación pública y a las transferencias en el interior de la UE.

Además, se invitaba a la Alta Representante para la PESC y a la Comisión Europea a que, en el ámbito de sus competencias, elaborasen propuestas y medidas adicionales para reforzar la PCSD y mejorar la disponibilidad de las capacidades civiles y militares necesarias, informando al respecto antes de finales de septiembre de 2013.

2. *El informe de la Comisión Europea sobre la PCSD*

El informe de la Comisión se aprobó el 24 de julio de 2013, bajo el título de «Hacia un sector de la defensa y la seguridad más competitivo y eficaz»⁵¹, con un fuerte foco en la tercera línea de acción fijada por el Con-

⁵⁰ *Conclusiones del Consejo Europeo (EUCO 205/12)*, Bruselas, diciembre de 2012: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/134371.pdf (última consulta 13/03/2015).

⁵¹ *Towards a more competitive and efficient defence and security sector*, Bruselas, 24 de julio de 2013: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-722_en.htm (última consulta 13/03/2015).

sejo Europeo, la del fortalecimiento de la industria europea de defensa (que no es parte de nuestro objeto de estudio). En relación a las otras dos líneas de acción destacan las siguientes ideas-fuerza:

- Las capacidades militares son tecnológicamente complejas y caras, lo que en un escenario de restricciones presupuestarias dificulta a los Estados miembros el dotar adecuadamente a sus Fuerzas Armadas.
- De 2001 a 2010 el gasto de defensa de la UE bajó de 251.000 millones de € a 194.000 millones; de 2005 a 2010 los presupuestos de I+D bajaron un 14% hasta los 9.000 millones de €. Estados Unidos invierte cada año en I+D militar siete veces más que los 28 miembros de la UE juntos.
- La baja inversión se agrava por la fragmentación del mercado europeo, que conduce a duplicaciones innecesarias. Un 75% del gasto se ejecuta en clave nacional, sin cooperar con otros Estados miembros. Por ejemplo, en Europa existen 16 clases de fragatas, frente a una sola en EEUU.

Además, la Comisión realiza en la introducción una reflexión sobre el papel de la UE, ya que aunque la defensa está en el corazón de la soberanía nacional y las decisiones sobre las capacidades militares corresponden a los estados, éstos se han comprometido a fortalecer la acción exterior de la Unión mediante el desarrollo de capacidades civiles y militares para la prevención de conflictos y gestión de crisis.

3. *El informe de la Alta Representante PESC sobre la PCSD*

Por su parte, la Alta Representante PESC Catherine Ashton hizo público su informe el 15 de octubre de 2013⁵². Además de valorar el actual contexto estratégico y evaluar la situación de la PCSD, se detallan las propuestas y acciones para fortalecerla, agrupadas en las líneas establecidas por el Consejo⁵³:

- Incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD: desarrollar el enfoque integral para la prevención de conflictos, ges-

⁵² *Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy*, Bruselas, octubre 2013: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf (última consulta 13/03/2015).

⁵³ Ver LABORIE, M., «Preparando el Consejo Europeo de diciembre de 2013: Informe sobre la PCSD», *Documento Informativo del IEED*, n.º27, 28 de octubre de 2013: http://www.ieed.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2013/DIEEEI27-2013_Informe_PCSD_MLI.pdf (última consulta 13/03/2015).

ción de crisis y estabilización; trabajar con los socios (OTAN, ONU, Unión Africana, etc.); establecer una seguridad en red; incrementar la capacidad de gestionar los retos marítimos y fronterizos; permitir el despliegue de los medios requeridos en el amplio espectro de operaciones de gestión de crisis; e incrementar la prevención de conflictos y la gestión del postconflicto.

- Potenciar el desarrollo de capacidades: permitir una cooperación europea en defensa más sistemática y a largo plazo (mediante el P&S); focalizarse en el suministro de capacidades clave; facilitar las sinergias entre las iniciativas bilaterales, subregionales, europeas y multilaterales (en el marco de la EDA); y desarrollar las capacidades civiles de gestión de crisis.

En resumen, el informe considera que «la paz y la seguridad de Europa ha sido siempre un prerequisite para su bienestar económico; ahora necesitamos evitar que las dificultades económicas de Europa afecten a su capacidad de afrontar los desafíos para la seguridad y la defensa»⁵⁴.

4. *El Consejo Europeo de diciembre de 2013*

Con esos dos informes como base para el debate se celebró el Consejo Europeo los días 19 y 20 de diciembre de 2013, supuestamente monográfico sobre la PCSD aunque al final la omnipresente crisis económica se coló en la agenda. De hecho, de los 50 puntos de las Conclusiones, 23 están dedicados a la economía. Regresando al esquema de las tres líneas principales de acción fijadas en el Consejo de diciembre de 2012, en esta ocasión se citan logros y se establecen objetivos concretos.

Así por ejemplo, en lo relativo a la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD, se menciona que la UE despliega más de 7.000 efectivos en 12 misiones y cuatro operaciones; tiene una capacidad única de combinar todo tipo de herramientas (diplomacia, seguridad y defensa, finanzas, comercio, desarrollo y justicia); va a estudiar la mejora de la financiación de las misiones; y va a aprobar a lo largo de 2014 una Política Marco de Ciberdefensa y una Estrategia de Seguridad Marítima.

En lo relativo al desarrollo de capacidades, la cooperación multinacional es la única vía para mantener las capacidades clave, remediar las carencias, y evitar redundancias, de modo que los estados hagan un uso eficiente de los recursos y se asegure la interoperabilidad con otros actores clave como la OTAN. En concreto, se citan programas de obtención como el de

⁵⁴ *Final Report by...*, *op. cit.*, nota 53, p. 4.

sistemas aéreos no-tripulados, la capacidad de reabastecimiento en vuelo, o las comunicaciones por satélite.

El Consejo también aboga por incrementar la transparencia y el intercambio de información sobre el planeamiento nacional de defensa de cada Estado miembro, y por reproducir el modelo de cooperación del Mando Europeo de Transporte Aéreo. Asimismo, se saluda el progreso alcanzado en la cooperación siguiendo el código de conducta de la EDA sobre el P&S, y se destaca la necesidad de implementar plenamente el «Plan de Desarrollo de Capacidades Civiles» de gestión de crisis.

Todo este proceso ha provocado un nuevo debate sobre el papel de la UE en la Seguridad mundial. Se podría decir que la realidad de los hechos desborda el modelo establecido en el Consejo de diciembre de 2013, basado en dar pequeños pasos en el desarrollo de la PCSD siguiendo el viejo aforismo de *para ir deprisa, ve solo, pero para llegar lejos, ve acompañado*.

Resulta evidente que el entorno no respeta ese deseo de la UE de llegar lejos y unidos pero a paso lento, por lo que siempre parece ir a remolque de las circunstancias. Aunque esa actitud reactiva era la prevista incluso por los padres fundadores de la integración europea⁵⁵, en la actualidad consideramos prioritario adoptar un enfoque *top-down* para dar un auténtico impulso a la PCSD.

V. Últimas reflexiones y perspectivas de futuro

La EDA recopila anualmente los datos sobre gasto en defensa proporcionados por los respectivos Ministerios⁵⁶. En lo relativo a las inversiones, en 2007 la Agencia fijó cuatro umbrales de referencia (de aplicación voluntaria):

- Que un 20% del total del gasto de defensa se dedique a adquisiciones.
- Que un 35% de las adquisiciones se realicen por cooperación entre estados.
- Que un 2% del total del gasto de defensa se dedique a I+D.
- Que el 20% del I+D se realice por cooperación entre Estados.

Los datos correspondientes a 2012 muestran que desde 2006 el porcentaje del gasto correspondiente a personal ha caído del 55% al 50,5%, lo que

⁵⁵ Como el francés Jean Monnet, que afirmaba que «Europa será impulsada por las crisis, y será la suma de las soluciones adoptadas para esas crisis». *More Union in...*, *op. cit.*, nota 1, p. 1.

⁵⁶ *Defence Data 2012*, EDA, 2013: <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/defence-data-booklet-2012-web> (última consulta 13/03/2015).

se ha conseguido sobre todo por la fuerte reducción (25%) del número de efectivos militares, de 1.940.000 en 2006 a 1.453.000 en 2012.

El gasto de operación y mantenimiento ha subido del 21,6% al 23,7%, y el de adquisiciones ha pasado del 19,6% al 20,4%. Así se cumple la recomendación general de dedicar al menos el 20% a adquisiciones. Por su parte, el I+D ha sufrido una acusada caída (de 9.790 millones de € en 2006 a 4.810 millones en 2012), aunque sigue representando un 2,5% del total.

Sin embargo, las inversiones se realizan cada vez más en clave nacional. Si en 2006 el 22,9% de la inversión fue en cooperación interestatal, en 2012 ese porcentaje había bajado al 17,6%, por debajo del mínimo de referencia. En el caso del I+D la situación es mucho peor, ya que se ha pasado de un 14,5% en 2006 a tan solo un 10,7% en 2012.

En lo referente al número de tropas desplegadas en operaciones en el exterior, ha bajado en términos absolutos de los 83.300 de 2006 a los 49.500 de 2012, y en términos relativos del 4,3% al 3,4%, muy lejos del objetivo de referencia del 10%. Por todo lo expuesto, se consideran como medidas a adoptar en este ámbito:

- Optimizar las capacidades existentes: reducir gastos eliminando las obsoletas y poniendo en común las duplicadas entre estados. Esto no se puede llevar a cabo si no es bajo coordinación política de Bruselas y dirección técnica de la EDA.
- Obtención de nuevas capacidades: mediante cooperación multinacional, pero sin aspirar a incluir a todos los miembros. La CEP permite la formación de islas de cooperación por regiones que desarrollen las iniciativas de P&S.
- Especialización de funciones: los Estados más pequeños (sin amenazas no-compartidas) deben centrarse en cubrir carencias concretas, a cambio de la protección que garantiza la cláusula de defensa mutua del Tratado de Lisboa.
- Integración de programas: formación de grandes clúster empresariales para ganar en economía de escalas (por ejemplo, no produciendo tres cazas distintos, Eurofighter, Rafale y Grippen), e integrar el apoyo logístico y el adiestramiento.

Para todas estas medidas el marco de referencia sigue siendo el «Plan de Desarrollo de Capacidades» (CDP) de la EDA, que en la actualidad contempla como áreas prioritarias de actuación: lucha contra los artefactos explosivos improvisados, apoyo médico, medios ISR (*Identification, Surveillance, Reconnaissance*), helicópteros, ciberdefensa, apoyo logístico multinacional, intercambio de información PCSD, gestión del transporte aéreo estratégico y táctico, energía y combustibles, y movilidad.

El hecho es que el desfase de capacidades con respecto a EEUU no ha dejado de crecer, comprometiendo el vínculo trasatlántico. Como afirmó el entonces secretario de defensa Gates en junio de 2011 «hay naciones que aparentemente pretenden que los contribuyentes americanos asuman la creciente carga dejada por la reducción en los presupuestos de defensa europeos», para añadir que la OTAN se divide entre los países capaces y dispuestos a pagar el precio de los compromisos y aquellos que disfrutaban de los beneficios pero no quieren compartir los riesgos y los costes, algo que calificó literalmente de inaceptable⁵⁷.

Dado que la UE carece de la capacidad de imponer un mínimo porcentaje de gasto a sus miembros, la única forma de progresar es el constituir una Europa de la defensa a varias velocidades. La herramienta para hacerlo es nuevamente la CEP, porque los países pueden establecer unos requisitos mínimos de participación tan exigentes como lo deseen, de modo que todo el que quiera disfrutar de sus beneficios deben esforzarse por cumplirlos. El criterio básico debería ser dedicar un porcentaje mínimo del PIB a seguridad y defensa⁵⁸.

Otro tema de debate en el seno de la UE es el de los Grupos de Combate, con los países divididos entre aquellos que consideran urgente poner en práctica el concepto con su despliegue, y los que abogan por una revisión completa del concepto antes de su uso. En la reunión informal de ministros de defensa de los días 18 y 19 de febrero de 2015, celebrada en Riga, la Alta Representante Mogherini pareció abogar por la segunda opción, al afirmar que el uso potencial de los BG debería estar ligado a la identificación previa de las zonas de crisis, a lo que los representantes franceses replicaron que la UE pone en marcha constantemente nuevos conceptos sin llegar a usarlos nunca⁵⁹.

El uso de los BG ha representado siempre un problema por dos razones principales: la falta de voluntad política, ya que su despliegue requiere de una decisión unánime de los Estados miembros, y el hecho de que las naciones marco que aportan las fuerzas deben igualmente correr con todos los gastos, ya que el mecanismo común de financiación «Athena» apenas aporta un 10% del presupuesto de esas operaciones. El Reino Unido se

⁵⁷ *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*, Bruselas, 10 de junio de 2011: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581> (última consulta 13/03/2015).

⁵⁸ En 2010 Reino Unido, Francia y Alemania sumaban 115.000 de los 194.000 millones de € del total de la UE. Si a esa cifra se suman los 48.000 millones aportados por Italia, España, Países Bajos y Polonia, se concluye que los restantes 20 estados miembros gastaron 31.000 millones, de modo que todos juntos no alcanzan el presupuesto de uno solo de los «tres grandes».

⁵⁹ *Europe Diplomacy & Defence*, n.º 771, Bruselas, Agence Europe, 21 de febrero de 2015, pp. 2-3.

opone sistemáticamente a ampliar los fondos de «Athena» y al uso de los BG, pero también Alemania es muy reticente a comprometerse a desplegar tropas en África, como se comprobó en el mencionado caso de EUFOR RDC.

Finalmente, hay una cuestión fundamental que ha sido identificada por todos los expertos como una de las principales carencias de la UE: la inexistencia de un Cuartel General permanente de nivel estratégico-militar. El Centro de Operaciones activado en Bruselas para coordinar las misiones en el Cuerno de África debería ser el futuro núcleo de esa nueva capacidad, y si no hay acuerdo a 28 por la oposición del Reino Unido, debería constituirse por medio de una CEP liderada por el llamado Trío de Weimar + Dos (Alemania, Francia y Polonia + Italia y España).

En conclusión, los problemas en la cooperación militar y el desarrollo de capacidades de la PCSD no radican en la falta de identificación de las medidas concretas a adoptar, sino en la carencia de voluntad para acometerlas.

Cuadernos Europeos de Deusto



Bizkaiko Foru
Aldundia
Diputación
Foral de Bizkaia



Deusto

Publicaciones
Universidad de Deusto



Lifelong
Learning
Programme

Centro de Excelencia Jean Monnet en Derecho de
la Unión Europea y Relaciones Internacionales