

LA PESD O LA PROBLEMÁTICA DE AUNAR VOLUNTADES Y FUERZAS

Juan Martínez Pontijas

*Especialista universitario en Fundamentos
de la Paz la Seguridad y la Defensa*

Introducción

Es una realidad palpable que la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) ha avanzado enormemente desde la Cumbre de Saint-Malo del año 1998, como parte integrante de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC). Las circunstancias actuales, con la ratificación y entrada en vigor del Tratado de Reforma de la Unión (Lisboa, 2008), parecen indicar que la Unión Europea se encuentra en un momento decisivo para, por fin, disponer de elementos propios de seguridad y defensa, que le permitan respaldar su acción política y diplomática en el mundo.

Para afrontar los desafíos mundiales y las principales amenazas, es necesario que la Unión Europea se dote de las capacidades militares y civiles adecuadas para desempeñar, de forma responsable y autónoma, su papel de actor global en el escenario actual. Ese proceso ha sido, y está siendo, largo y complejo y requiere una enorme voluntad de construir un auténtico pilar europeo de defensa, ya sea en el seno de la Alianza Atlántica o con elementos y estructuras más independientes. Sea como fuere, parece evidente que la Unión Europea debe ser capaz de garantizar su propia defensa para poder ser un factor de paz y equilibrio mundial.

La Unión Europea es un actor global y así la perciben otros actores, individuales y colectivos, que desean colaborar con ella para la resolución de conflictos o situaciones de crisis que no pueden o no quieren resolver de forma individual. A medida que la Unión aumenta su capacidad de contribuir a la seguridad, aumentan las expectativas y demandas, tanto internas como externas. Sin embargo, los resultados de la PESD siempre han estado por debajo de lo que podía esperarse. Ello se debe a que, desde los inicios, su desarrollo se ha visto lastrado por una serie de problemas conceptuales, estructurales y políticos, principalmente, que han hecho que su avance haya tenido una velocidad muy variable.

Las siguientes páginas pretenden, de manera muy somera, enumerar algunos de dichos problemas que, a juicio del autor, representan gran parte del freno existente al desarrollo de la PESD. Para ello, primeramente, se esbozan a grandes líneas el contexto actual de la PESD así como su referencia conceptual, la Estrategia Europea de Seguridad (EES). Una vez planteadas se desglosan sucesivamente, de forma muy breve, los problemas que parecen tener mayor calado en los ámbitos del desarrollo de iniciativas políticas, del establecimiento de estructuras idóneas y de la integración de las fuerzas

y capacidades europeas en la PESD. Finalmente, a modo de conclusión, se expresarán una serie de reflexiones sobre la situación actual y hacia dónde y cómo, previsiblemente, parece encaminarse el proceso de desarrollo de la seguridad y la defensa de la Unión.

La defensa colectiva

A raíz de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, los países occidentales pasaron del concepto de Defensa Nacional (1) al de defensa colectiva, causa de la creación de organizaciones internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), etc. Se evoluciona, por tanto, desde una concepción autárquica de la defensa, donde cada Estado solamente contaba con sus propias fuerzas para enfrentarse a sus peligros, a otra que entiende la defensa como un esfuerzo colectivo, al que contribuyen diversos Estados con sus Fuerzas Armadas, para alcanzar un fin común y ligado, por tanto, a la seguridad compartida. Hoy es difícilmente previsible una situación militar en la que no actúen coordinadamente varios países. Se trata de aunar esfuerzos en economías de escala; ya que garantizar un esfuerzo sostenido durante muchos meses es más sencillo entre dos o más naciones que expresan elementos de solidaridad política.

En suma, aún reconociendo que la decisión última de comprometer y poner en peligro la vida de tropas nacionales en un conflicto sigue siendo una cuestión dependiente de la soberanía nacional, la realidad de la experiencia militar apunta a una consolidación de la defensa colectiva y que en el caso de la Unión Europea, añade un nuevo matiz, el de la defensa común. Término novedoso en su concepto pero viejo en su significado que aún tiene mucho camino por recorrer. La necesidad de ser capaz de responder a tales demandas colectivas o comunes, por un lado, y de poder operar con los Ejércitos de países aliados, por otro, hace que la internacionalización o multinacionalización de la defensa se plasme en nuevos conceptos, formas y procedimientos, así como en programas de material que sólo pueden desarrollarse y tener pleno sentido desde una óptica que trasciende el ámbito nacional.

Es difícil establecer la diferencia entre ambas modalidades de defensa, común o colectiva, si bien existe una difusa diferencia que puede apreciarse en el compromiso de las naciones componentes, subyacente en la forma de entender y participar en cada una de las dos organizaciones tipo en las que básicamente se desarrollan ambas clases de defensa, OTAN u OSCE en el marco colectivo y la Unión Europea en el común.

La defensa colectiva busca unir esfuerzos ante una amenaza común con medios y métodos previamente consensuados, mientras que la defensa común (aplicable en el futuro a la Unión Europea) tiene un fundamento de unidad supranacional, actuando como un único ente dotado de una identidad propia, como una entidad política única e individual en una frontera que abarque todos los países miembros, actuando contra una amenaza que, por supuesto, deja de tener el adjetivo «común», para ser una amenaza a Europa.

(1) Cada país era el que tenía toda la responsabilidad de su defensa ante cualquier amenaza, de manera independiente y supeditada a las alianzas *ad hoc* que se pudieran firmar.

De alguna manera es similar a hablar de la defensa de un «país» ante una amenaza, sólo que este nuevo ente político comprende a día de hoy, 27 países (2).

Por tanto, se establece un sistema de seguridad entre los Estados miembros para beneficio de todos ellos. Posteriormente tanto la Unión Europea como la OTAN, entre otras, han evolucionado hacia el concepto más amplio de seguridad colectiva (3) buscando la proyección de la estabilidad y la paz, para que no sea necesario utilizar la defensa, al tratar de evitar desde un primer momento, aquellos riesgos que pudieran representar futuros peligros.

La PESD

En este contexto, a raíz de la decisión norteamericana de orientar su política de defensa en una dirección más autónoma y al constatarse tras la crisis de Kosovo que Europa no podía afrontar su propia seguridad de forma autónoma sin el respaldo militar de Estados Unidos, Reino Unido y Francia deciden sentar las bases de la futura PESC-PESD en diciembre de 1998, en la Cumbre de Saint-Malo.

Desde entonces, se ha ido impulsando el desarrollo concreto de estructuras y capacidades de la PESD en las decisiones adoptadas por sucesivos Consejos Europeos. El desglose de los mismos es, de forma somera el que a continuación se relaciona:

1. Consejo Europeo de Colonia (1999): los Estados europeos manifestaron su determinación de dotar a la Unión de medios, capacidades y recursos para llevar a cabo una auténtica PESD con misiones de prevención y gestión de crisis, ya definidos en el Tratado de la Unión Europea; al tiempo que se comprometían a mejorar la eficacia de los medios militares europeos sobre la base de las capacidades militares existentes. Finalmente, se comenzó a perfilar toda la estructura orgánica de la nueva política, definiéndose la estructura de un Comité Político y de Seguridad (COPS), un Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y un Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE).
2. Consejo Europeo de Helsinki (1999): se determinó dotar a la Unión Europea de la capacidad necesaria para ejecutar con autonomía las misiones tipo *Petersberg* (humanitarias, de mantenimiento de la paz y gestión de crisis), decidiéndose crear nuevos órganos y estructuras político-militares que permitiesen asegurar la orientación política y la dirección estratégica necesaria. Para la conducción de misiones tipo *Petersberg* se fijó el Objetivo de Fuerza 1999 (*Headline Goal*) de la Fuerza de Reacción Rápida (FRR).
3. Consejo Europeo de Santa María da Feira (2000): se trató el desarrollo de capacidades militares y civiles para la gestión de crisis, buscándose el establecer una evaluación militar cualitativa precisa de las aportaciones de cada Estado. Además, se instituyó un Comité encargado de los aspectos civiles relativos a la gestión de crisis y una serie de objetivos militares prioritarios. De igual modo, además de establecer los principios

(2) PÉREZ DE TENA MARTOS, E.: «Integración de las Fuerzas e Iniciativas Multinacionales Europeas en la PESD», *Monografías del CESEDEN*, Madrid, 2006.

(3) Cumbre de Washington, 1999.

de colaboración y acuerdo que permitan a la Unión Europea tener acceso a los medios de la OTAN, sirvió para definir los principios y modalidades de participación en la gestión militar de crisis de países europeos que, no siendo miembros de la Unión Europea pero sí de la OTAN, lo hagan bajo el mando de la Unión Europea. En cuanto a la gestión militar de crisis, se llegó a un compromiso de capacidades sobre el objetivo de fuerza. Respecto a la gestión civil de crisis se trató de la creación de fuerzas policiales, del Comité Civil en el órgano del EMUE, de acciones encaminadas a reforzar el Estado de Derecho, la Administración Civil y la Protección Civil.

4. Consejo Europeo de Niza (2000): se reforzaron y definieron las estructuras de la PESD (COPS, CMUE y EMUE) y se establecieron de forma permanente. Ello implicaba dotarse tanto de capacidad de mando, como de inteligencia propia, de medios de despliegue y operativos adecuados. Se tomó la decisión de no crear el Ejército europeo pero sí de desarrollar una capacidad autónoma de la Unión Europea que le permita adoptar decisiones y emprender y dirigir operaciones militares, en los ámbitos en que la OTAN no intervenga, para realizar operaciones *Petersberg* en respuesta a crisis internacionales. También se acordó la creación de instrumentos civiles para afrontar las crisis que pudieran producirse. Finalmente, se sentaron las bases para la cooperación con terceros: Organización de Naciones Unidas (ONU), OSCE, miembros de la OTAN ajenos a la Unión Europea, etc.
5. Cumbre de Roma (2003): se propuso la creación de una Fuerza de Gendarmería Europea entre los países europeos que cuentan con fuerzas policiales de carácter militar.
6. Cumbre de Kasterlorizo (2003): se desarrolla el concepto europeo de seguridad que debería englobar la posición de la Unión Europea en materia terrorista y en torno a las armas de destrucción masiva.
7. Consejo Europeo de Bruselas (2003): se aprobó la *Estrategia de Seguridad de la Unión Europea*.
8. Consejo Europeo de Bruselas (2004): quedó definido el *Objetivo de Fuerza 2010* en el que se realiza un planteamiento más flexible y cualitativo, haciendo hincapié en la eficacia militar, la capacidad de despliegue y la disponibilidad, pero basándose en una rigurosa planificación militar y de objetivos. Fruto de esto será el establecimiento de los *Battlegroups*, que perfilará unas fuerzas más reducidas pero más flexibles. En segundo lugar, se incidió en el apoyo a las relaciones Unión Europea-ONU, asumiendo los compromisos del multilateralismo. Se desarrolla también un plan de acción para la gestión civil de crisis en cuatro áreas fundamentales: policías, fortalecimiento del Estado de Derecho, Administración Civil y Protección Civil, lo que quedó reafirmado con la aprobación del *Objetivo Global Civil 2008*.
9. Tratado de Reforma de la Unión Europea, Lisboa, (2008): se establecen dos nuevas formas de cooperación: la cooperación reforzada en el ámbito de la seguridad y la defensa y cooperación estructurada permanente en el de la defensa.

La EES

La EES merece un desarrollo más en detalle dentro del desglose anteriormente presentado, puesto que supuso un importante hito en el camino de afianzamiento de la

PESD así como en el desarrollo del concepto de respuesta rápida. Su relevancia reside en el hecho de que, por vez primera, Europa dejaba meridianamente claro su deseo de contar con una estrategia que le permitiera influir en el resto del mundo desde su propia perspectiva; esto es, sin necesidad de recurrir a los tradicionales vínculos transatlánticos.

Así, enmarca los esfuerzos realizados hasta la fecha de su redacción y proporciona una guía a medio y largo plazo para alcanzar los objetivos estratégicos (4). Enumera los principales desafíos mundiales y las principales amenazas que, consecuentemente y bajo el marco del multilateralismo eficaz, han de concretarse en las implicaciones estratégicas para Europa y que, en definitiva, se pueden resumir en ser activos, coherentes y capaces (5). Consecuencia de lo anterior, la EES identifica las áreas de actuación en las que se debe desarrollar el máximo potencial que, en el terreno militar son:

1. Incremento de las capacidades militares, para que los Ejércitos sean fuerzas móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas.
2. Mayor intercambio de inteligencia entre los Estados miembros y sus socios, con objeto de poder evaluar conjuntamente las amenazas, como la mejor base para la actuación común.
3. Potenciar los dispositivos Unión Europea-OTAN, Acuerdos «Berlín Plus», como medio de reforzar la capacidad operativa de la Unión y proporcionar el marco de la asociación estratégica entre ambas Organizaciones.

Es significativo señalar que la EES no planteaba, en ningún momento, prescindir de la OTAN, sino que, por el contrario, no dejaba lugar a dudas sobre la lógica colaboración que debía presidir las relaciones bilaterales y, sobre todo, el mantenimiento de los estrechos lazos con los aliados norteamericanos.

Pero, sin duda, el mensaje más significativo que cabe deducirse de la EES era que, puesto que el entorno de seguridad se había modificado (11 de septiembre de 2001, Irak, Afganistán, etc.) y habida cuenta de la voluntad de Europa para asumir progresivamente un papel más activo en dicho entorno, era preciso dotarse de las herramientas necesarias e imprescindibles. Esto es, que, obviando las relaciones diplomáticas, se hacía imperativo el obtener las capacidades que permitieran, llegado el caso, materializar sobre el terreno las líneas maestras de las decisiones europeas en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Por ello, la EES supuso la culminación del proceso inicial de gestación de la PESD desde la Cumbre de Saint-Malo, estableciendo el Objetivo de Capacidades Militares para 2007, el desarrollo estructurado de capacidades civiles de policía, Estado de Derecho, Protección Civil y la institucionalización, tras la creación del COPS, del CMUE y del EMUE.

(4) La EES fue aprobada en diciembre de 2003 por el Consejo Europeo y marca los objetivos estratégicos de la seguridad europea:

- Hacer frente a las amenazas.
- Crear seguridad en los países vecinos.
- El orden internacional debe estar basado en el multilateralismo eficaz.

(5) Se basa en el compromiso con el sistema de la ONU, en la cooperación con organizaciones regionales y en el vínculo transatlántico.

Problemática del desarrollo estructural de la PESD

El desarrollo de la PESD, si bien ha sido de gran importancia durante los últimos 15 años, está lastrado por importantes problemas que afectan al desarrollo organizativo de la misma y que ralentizan de forma significativa la materialización de las iniciativas y decisiones que se emprenden a su amparo.

Quizás el problema de base sea que *la Unión Europea es un actor multilateral*. Ello provoca que, a diferencia de Estados Unidos, le resulte sumamente difícil el establecer estrategias y políticas comunes, habida cuenta de la dispersión de intereses e instrumentos entre Comisión, Consejo y Estados miembros. El artículo 4.2 del Tratado de Lisboa reconoce que la seguridad nacional es una competencia exclusiva de los Estados miembros y que son los Gobiernos de éstos los responsables de la misma ante sus Parlamentos y su ciudadanía. Por otro lado, se da la paradoja, de que la Unión Europea únicamente dispone del ejercicio de la competencia que le deleguen sus Estados miembros y no responde de sus actos ni ante el Parlamento Europeo ni ante la ciudadanía europea.

Así pues, la diferente concepción que de la PESD tiene cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea condiciona profundamente su constitución real (6). Algunos quieren avanzar más rápido y en varias direcciones, implicándose en crisis civiles y militares, con objetivos ambiciosos y aportando gran cantidad de capacidades. Otros son más restrictivos y opinan que los esfuerzos han de centrarse en áreas más específicas, primando el componente civil y la cooperación cívico-militar y dejando la acción militar de mayor importancia a la OTAN (7).

Íntimamente relacionado con el carácter multinacional de la Unión Europea, otro problema de calado para el desarrollo efectivo de la PESD son *las relaciones con la OTAN* y, más precisamente, con Estados Unidos. La cuestión de cómo reforzar la seguridad y defensa europeas sin que ello debilite el vínculo transatlántico ha sido una constante. Problemas como el encaje de Francia en la Organización Atlántica, las malas relaciones greco-turcas, las luchas por los cuarteles generales, la actualización de los Acuerdos «Berlín Plus» y otros han dificultado las relaciones entre ambas partes en multitud de ocasiones. A estos problemas permanentes hay que añadir las diferencias coyunturales derivadas de las diferentes posturas europeas ante las guerras de Irak y Afganistán.

Sin embargo, los últimos acontecimientos parecen indicar un cambio de actitud por parte de Estados Unidos hacia la PESD y, derivado de ello, de la OTAN. Prueba de ello ha sido la primera declaración explícita de la OTAN de apoyo a la defensa europea en la Cumbre de Bucarest en 2008. Además, países como Francia y Alemania, muy críticos los últimos años, han cambiado su postura y se muestran más abiertos al incremento cualitativo y cuantitativo de las relaciones transatlánticas. La mejora de las relaciones parece plasmarse, por un lado, en que Estados Unidos reclaman una PESD más afianzada y operativa y, por otro, en que los países de la Unión Europea parecen haber entendido

(6) MOLINER GONZÁLEZ, J. A.: «De la PESD a la PCSD: La cooperación estructurada permanente», *ARI*, número 55, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.

(7) ARTEAGA, F.: «La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después», *ARI*, número 15, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.

que no deben ser demandantes de una seguridad que sólo es capaz de proporcionar el aliado norteamericano (8).

Los diferentes *aportaciones económicas* con respecto al esfuerzo en lo referente a la seguridad y la defensa no cabe duda que también afectan profundamente al desarrollo de la PESD. Aunque la EES reconocía la necesidad de contribuir para obtener capacidades militares que pudieran aplicarse, llegado el caso, en intervenir en una situación de crisis no se han establecido los mecanismos necesarios para la distribución equilibrada del esfuerzo militar. Los 27 países de la Unión Europea representan el 20% del gasto mundial anual en defensa pero la mayor parte del mismo se dedica a personal en lugar de invertirlo en tecnología o capacidades de proyección estratégica. Sólo unos pocos realizan un esfuerzo relevante mientras que los demás o son neutrales o carecen de capacidades militares o, simplemente, son consumidores de seguridad. Parece indudable que, en este contexto de contribuciones desiguales, escasas e ineficaces resulta muy complicada la consolidación de estrategias colectivas.

En relación con lo anterior, existe una gran frustración sobre las expectativas generadas por la Agencia Europea de Defensa (AED) que, en la práctica, se limita a verificar los compromisos de capacidades nacionales y a obtener mejores precios del material militar pero desatendiendo enormemente su objetivo de mayor calado, el fomentar proyectos de investigación comunes. Es fundamental que la AED sirva de motor para lo comunitario y se vinculen la industria y la economía para alcanzar el desarrollo en las capacidades que garanticen la defensa de Europa, como ocurrió cuando se fundó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, hace ya seis décadas (9).

Problemática del marco conceptual de la PESD

Las diferencias de cultura estratégica entre los Estados miembros de la Unión Europea condicionan la forma y las cualidades en las que se deben poner en marcha las capacidades, estructuras y protocolos de la PESD. Derivado de ello, se presentan problemas sobre cómo afrontar cambios conceptuales en el ámbito de la seguridad. La Unión Europea carece de los recursos para asimilar conceptos como la integración de la seguridad interior y exterior, la gestión integral de crisis o la coordinación entre agencias. De hecho, la EES no es capaz de precisar cómo conectar el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, por el lado policial, judicial y aduanero de la Unión Europea, con la autodefensa colectiva de la OTAN. Pero no sólo eso, se da la circunstancia, ciertamente chocante de que, estando la PESD subordinada a la PESC, la primera cuenta con una estrategia de orientación, la EES, mientras que la segunda carece de ella.

En los últimos seis años, la EES, como marco conceptual de la PESD ha permitido el empleo de las capacidades de la misma en el desarrollo de una veintena de misiones. Teniendo en cuenta la situación de partida y los objetivos asumidos dentro de las limita-

(8) FERNÁNDEZ SOLA, N.: «¿Una nueva Estrategia Europea de Seguridad 2009?», *ARI*, número 36, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009

(9) MARTÍ SEMPERE, C.: «La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa», *ARI*, número 33, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.

ciones materiales y políticas, el balance puede considerarse relativamente positivo. Sin embargo, la preferencia demostrada por la actuación en un entorno próximo a la Unión Europea, por las medidas de *soft power*, por las misiones eminentemente civiles y por una contención en el gasto de Defensa inducen a pensar que, quizás, la EES no esté adaptada conceptualmente ya que dichas tendencias chocan con la pretensión de la Unión de convertirse en un actor global con impacto real sobre los asuntos de importancia que afecten a la seguridad global.

En primer lugar, parece necesario realizar una *revisión en la identificación de las amenazas* para adaptarse a la situación estratégica actual. Sin olvidar los riesgos derivados del terrorismo o el crimen organizado, no deben dejarse de lado los riesgos nucleares presentes o potenciales en países como Irán o Corea del Norte y debe manifestarse la voluntad de enfrentarse a ellos de forma conjunta por medios diplomáticos y/o por la presión militar y económica. Todo ello sin olvidar el ciberterrorismo y la piratería como formas de violencia organizada o el cambio climático y la seguridad energética como catalizadores de conflictos regionales.

La invasión de Georgia por parte de Rusia en 2008 fue un conflicto relacionado profundamente con la seguridad y el control de los recursos energéticos. Pero, en paralelo, introduce *la cuestión relativa a la integridad territorial*. Cuando se redactó la EES se asumía que no existían amenazas a la integridad territorial, ni de los Estados miembros ni de otros Estados próximos. Con la ampliación al Este, ya no parece tan evidente que la integridad territorial no debiera constituir un objetivo de la EES. A esta inclusión se oponen dos factores de importancia. Primero, la falta de medios y de voluntad política por parte de la Unión Europea para proceder a la defensa de territorios por medio de la aplicación de cláusulas del tipo «artículo 5 de la OTAN». De hecho, las últimas adhesiones a la Unión Europea han venido precedidas por el ingreso en la OTAN. En segundo lugar, la inclusión de esta amenaza implicaría la declaración de Rusia como amenaza para la seguridad europea.

Habida cuenta de la importancia estratégica de Rusia para la Unión Europea y sus vínculos con ella, se hace necesaria una aproximación cooperativa. Ello no debe impedir un pronunciamiento claro, sin ambigüedades, acerca de la política comunitaria frente a Rusia como elemento esencial de la seguridad europea.

En tercer lugar, la EES debiera *precisar claramente las modalidades y situaciones para el uso de la fuerza* por parte de la Unión. Aunque ha quedado patente la preferencia por instrumentos civiles de gestión de crisis, es evidente que determinadas misiones de las desarrolladas hasta la fecha han necesitado del empleo de la fuerza militar y ello no ha de dejarse a la improvisación ni al criterio del jefe de una operación en un momento determinado. En este sentido, la EES debe dejar de ser descriptiva para ser prescriptiva, desarrollando estrategias explícitas para las intervenciones de la Unión Europea, en las que se equilibren todos los elementos al alcance de la Organización.

Finalmente, la EES debe *establecer una priorización* de los intereses y de los objetivos estratégicos de la PESD. Aunque se afirma que la seguridad del entorno próximo se considera clave, si se analizan la veintena de misiones desarrolladas hasta ahora, cinco han tenido como escenario la República Democrática del Congo, dos se han desarrollado en

Palestina y una en Indonesia. Sin negar la necesidad y oportunidad de dichas misiones, parece conveniente indicar con arreglo a qué criterios o estrategia se han acometido y ello aún a riesgo de llegar a la conclusión de que se han realizado porque existía acuerdo entre los Estados incluso aunque no estuvieran entre las prioridades europeas. Por otro lado, también puede sacarse como conclusión lo contradictorio de semejante preferencia por el entorno próximo ya que la Unión Europea aspira a ser un actor global y, por tanto, no puede limitar sus intereses a una determinada zona.

Sea como fuere, parece necesario que la PESD, a través de la EES, establezca una priorización en lo referente a las áreas de interés, ampliando el foco de actuación más allá del entorno inmediato pero evitando, al mismo tiempo, quedar relegada en las zonas próximas frente a otros grandes actores internacionales.

Problemática de la integración de fuerzas en la PESD

El desarrollo de la PESD ha supuesto una evolución, tanto conceptual como estructural, de la idea tradicional de integración, no siendo estrictamente comunitaria ni plenamente intergubernamental, constituyendo la figura del Alto Representante/Secretario General (AR/SG), a falta de un ministro de Asuntos Exteriores, su expresión más gráfica. Al tratarse de uno de los núcleos duros de la soberanía de los Estados, en esta área de la seguridad y la defensa, se han desarrollado de forma significativa muy diversas formas de integración flexible, que es una realidad al margen de los Tratados a través de un limitado número de países de la Unión Europea (Eurocuerpo, Brigada franco-alemana, etc.). Ello se debe a que, caso de no existir el consenso en la Unión (10) y puesto que continúa existiendo el veto en el segundo pilar, la PESC, es posible que un país pueda bloquear la decisión de iniciar una cooperación reforzada, haciendo su aplicación práctica muy limitada.

Existen acuerdos entre diferentes naciones europeas para conformar fuerzas que, como capacidades combinadas, se ofrecen bien a la Unión Europea bien a la OTAN, o incluso al margen de ellas mediante una cooperación de manera permanente, a través de la creación de instituciones o a través de acuerdos de colaboración. De ahí surge el primer problema: *los países ofrecen sus capacidades a las dos Organizaciones*: es decir, las mismas fuerzas sirven para los cometidos nacionales, los de la OTAN (nutriendo la Fuerza de Respuesta de la OTAN de turno) y los de la Unión Europea. Esto exige coordinar y desarrollar los detalles técnicos y prácticos para conseguir que especificaciones, métodos y procedimientos sean los mismos en ambas Organizaciones, por lo que cobra especial relevancia el intercambio de información en el marco de los acuerdos OTAN/Unión Europea.

Existen múltiples fuerzas internacionales en el seno de la Unión Europea, en los tres ámbitos, terrestre, aéreo y marítimo, con peculiaridades específicas y diferentes países integrantes en cada una de ellas, no todos pertenecientes a la Unión Europea. Así, en área terrestre se puede citar al Eurocuerpo o la Eurofuerza Operativa Rápida, en el

(10) BENEYTO, J. M.: *Cuadernos de Estrategia*, número 129, «Reflexiones finales sobre la profundización de la Unión Europea en la PESD», Madrid, 2004.

aéreo al Grupo Aéreo Expedicionario y en el naval la Fuerza Marítima Europea, la Fuerza Anfibia hispano-italiana o la Iniciativa Anfibia Europea. En definitiva, sólo existe una variada panoplia de alianzas e iniciativas que, tratando de integrar fuerzas de diferentes países, no consiguen despegar hacia una unificación real, que sea la fuerza base de la PESD.

El problema añadido a la integración de todas estas fuerzas radica en el ofrecimiento a terceros países para participar y cooperar en las misiones *Petersberg* dentro de la Unión Europea, como se estableció en el Informe de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza. Para solventarlo se crearan los comités *ad hoc* necesarios con aquellos países pero, en el día a día, desempeña un papel fundamental el Comité de Contribuciones, principal foro de debate de los problemas relativos a la gestión de crisis, trabajando en paralelo con el COPS y manteniendo un estrecho intercambio de información con la OTAN. Además tiene la importante responsabilidad de extraer las lecciones aprendidas en las operaciones, su valoración y apreciación, convirtiéndolo en elemento potenciador de las respuestas para terceros países ante las consultas planteadas por el COPS o el CMUE.

Sin embargo, al hilo de lo anterior, se constata que el marco institucional y las *estructuras orgánicas y administrativas* en las que se toman las decisiones y se planifican las operaciones *de gestión de crisis son demasiado complicadas de gestionar*. Por un lado, es sumamente complejo coordinar las actividades entre actores de seguridad y defensa, actores comunitarios y actores de Justicia e Interior. Por otro, también resulta difícil conseguir la coordinación entre los propios actores del Secretariado General del Consejo y da la impresión de que la tendencia se dirige a una cada vez mayor complejidad cuando se enumeran los órganos que se han ido creando: el EMUE, las Direcciones Generales VIII de Asuntos Militares y IX de Gestión de Crisis Civiles, la Célula Civil-Militar encuadrada en el EMUE y la reciente Unidad de Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil.

La PESD es un proceso que precisa consolidar, antes que ampliar, las estructuras y los procedimientos que permitan responder con rapidez y eficacia ante las crisis que emergen, sin esperar a entender de proyectos y plazos. Además, la unanimidad para llegar a las decisiones es cada vez más complicada de conseguir y precisa de un enorme esfuerzo negociador que se traduce en un retraso en las respuestas.

La eficiencia de las respuestas también está sumamente relativizada por los *condicionantes nacionales para la constitución de las organizaciones operativas*. En este sentido, es necesario que los gobiernos sean consecuentes con las responsabilidades contraídas con un sentido práctico. Poniendo como ejemplo el caso español, no se debería necesitar la autorización previa de la Cortes para el empleo de fuerzas españolas en estos menesteres (11). Sin embargo, de acuerdo con las declaraciones del Ministerio de Defensa, no se plantea excepción a esta cuestión salvo en el caso de agresión exterior a la soberanía nacional» lo que obvia las obligaciones para con nuestros aliados en el caso de empleo de la FRR europea o de los *Battlegroups*.

(11) BERMEJO, R.: «Los retos de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa tras el Tratado de Lisboa», Colaboración 2.116, Grupo Estratégico de Estudios, Madrid, 2008.

Los *Battlegroups* (12) son, dentro de la FRR europea, unos elementos de respuesta rápida, disponibles y desplegables en un plazo de tiempo muy corto, con capacidad de llevar a cabo operaciones urgentes de pequeña escala y corta duración. Su creación se realizó basándose fundamentalmente en la experiencia obtenida en la operación *Artemis* en la República Democrática del Congo y como consecuencia de la necesidad de atajar una crisis lo antes posible. Bajo los principios de interoperabilidad y efectividad, están asociados a elementos operacionales y estratégicos que tienen asegurados el transporte estratégico y la logística. De esta forma se disminuye el problema de integración entre las unidades al tratarse de formaciones que ya han trabajado juntas y conocen los protocolos y procedimientos. Su alistamiento es muy breve, ya que una vez promulgada la decisión de actuar por el Consejo, el *Battlegroup* debe de estar listo para actuar antes de 10 días y ser capaz de operar durante 30, prorrogables otros 120 tras haber recibido los apoyos logísticos adecuados.

El marco de actuación de los *Battlegroups* son las misiones *Petersberg*, ampliadas en los supuestos que recoge la EES (13), con un radio de acción de 6.000 kilómetros desde Bruselas. El nivel de ambición que se ha marcado la Unión Europea es mantener dos *Battlegroups* simultáneamente en dos teatros diferentes, que operarían bajo el mando de cuarteles generales desplegables, de carácter operacional o táctico, ofertados en el Catálogo de Fuerzas, con una disponibilidad inferior a los 10 días. En la actualidad mantiene paralelamente dos *Battlegroups* listos cada semestre, en turnos rotatorios.

La configuración de los *Battlegroups* de forma multinacional parece el mejor ejemplo para demostrar la voluntad común de los Estados miembros de la Unión para defender lo tan manidos intereses comunes. Sin embargo, existen *reticencias* para su establecimiento debido a las susceptibilidades que provoca el que las fuerzas nacionales dependan de otros mandos (14). Por otro lado, esas susceptibilidades, además parecen plasmarse en una desconfianza manifiesta hacia el empleo de estas organizaciones operativas ya que, si bien se las considera políticamente un gran avance (15) para la PESD, la realidad es que, hasta la fecha, no se han empleado en misión alguna.

Una de las razones de que no se hayan empleado los *Battlegroups* es, sin duda, la ya comentada preferencia demostrada por parte de la Unión por las misiones civiles o de carácter cívico-militar. Pero incluso, desde el punto de vista operativo, y vistas las dificultades que entrañan las misiones a desarrollar, se ha demostrado la enorme *necesidad de una planificación conjunta de las capacidades*, tanto civiles como militares que habrán de emplearse. Se requieren unas estructuras de mando y unas capacidades de un cuartel general aptas para combinar, de manera eficiente, los aspectos civiles y militares de una operación de gestión de crisis, y ello desde el planeamiento inicial y, por supuesto,

(12) Mínima fuerza militar efectiva, coherente, creíble y rápidamente desplegable, de entidad batallón de Infantería reforzado, con los apoyos de combate y logísticos necesarios, cuyas capacidades específicas están adaptadas a las características de cada misión.

(13) Operaciones de desarme, de apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de seguridad.

(14) De hecho el ex ministro Bono, llegó a comentar, con tono de sorna, que la idea europea de agrupaciones multinacionales resultaba un concepto «poético» e inviable.

(15) Informe sobre los resultados de la EES, del Consejo Europeo de Bruselas, diciembre de 2008.

su ejecución. A tenor de esto, ello queda corroborado por los esfuerzos del AR/SG para crear una estructura única civil-militar de planeamiento estratégico como forma de potenciación de la PESD (16).

Conclusiones

El mundo actual es cada vez más complejo e interdependiente, en el que coexisten amenazas nuevas y antiguas y en el que la cohesión transatlántica ya no se impone por la presencia de una amenaza común a ambos lados del Atlántico. Se trata de un mundo en el que la Unión Europea parece estar consolidándose como actor político propio y que, por ello, persigue sus propios intereses políticos. Pero ello exige una auténtica autonomía estratégica, principalmente en el terreno de las capacidades militares.

Los problemas que aquejan al desarrollo de la PESD pueden resumirse en uno: es un actor multinacional sin un liderazgo claramente definido, que marque las pautas y políticas a seguir. La naturaleza propia de la Unión Europea entraña que, el derecho de veto, las divergencias de intereses entre los Estados miembros, las diferencias en cuanto a políticas y culturas de seguridad, etc. hagan que el compromiso real de los Estados miembros sea muy variable y sujeto al momento. La PESD no progresará con informes de circunstancias ni con declaraciones voluntaristas, sino que se construirá a partir de las capacidades y medios concretos con que se le dote. Las estrategias articulan objetivos e instrumentos y el fallo de unos u otros conlleva el fracaso de la estrategia, como ha ocurrido hasta el momento con la EES.

Habida cuenta de los problemas desglosados en las páginas precedentes, parece que el mayor reto que tiene la Unión es el de realizar una completa revisión de su estrategia de seguridad y defensa y del concepto de respuesta militar. Para ello, es necesario un enfoque más solidario y que se adopte un punto de vista conjunto, contemplando el empleo de todas las capacidades disponibles de forma simultánea. Ello no será posible mientras el compromiso de cada uno de los Estados se mantenga tan volátil como hasta el momento.

Hay, sin embargo, motivos para pensar que es posible un cambio. El regreso de Francia a la estructura militar de la OTAN ha debido de hacer fuerza tanto en Reino Unido como en Alemania. Parece responder a la impaciencia de París ante la preferencia, fundamentalmente alemana, por las misiones civiles, y ante la actitud claramente atlantista de los británicos. Ello puede derivar en una mayor aceptación europea para el fortalecimiento de las capacidades de la PESD en un intento de evitar que Francia, país que sí ha demostrado compromiso con la PESD, lo abandone en beneficio del vínculo transatlántico (17).

(16) Declaración del Consejo Europeo sobre potenciación de la PESD, Bruselas, diciembre de 2008.

(17) SIMÓN NAVARRO, L.: «Los dilemas de Sarkozy, la presidencia francesa de la Unión Europea y la PESD: ¿Qué suponen para Europa?», *ARI*, número 76, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.