

KLAUS BRUMMER

La Política Europea de Seguridad y Defensa: avances y deficiencias

Traducción de Leandro Nagore

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) representa una de las áreas de mayor crecimiento en la integración europea. Desde sus primeros pasos, en la segunda mitad de la década anterior —principalmente con la Declaración anglo-francesa de St. Malo de 1988 y la Cumbre del Consejo Europeo de Colonia en 1999, que incorporó la primera a la Unión Europea (UE) en su conjunto—, las capacidades de la UE para asumir un papel destacado en los asuntos de seguridad en el ámbito global han evolucionado con una rapidez insospechada. En los últimos dos años la PESD ha avanzado en distintos niveles, aunque todavía cuenta con importantes dificultades.

A pesar de todo lo que se ha avanzado, aún queda un largo camino por delante para que la UE logre (si es que lo hace) convertirse en un actor plenamente capacitado en el ámbito de la seguridad, cubriendo la totalidad del espectro y de la intensidad de los conflictos. Este planteamiento resulta todavía más certero cuando se compara a la UE con otros actores globales. Parece claro que la Unión no es, y no será por lo menos en un futuro cercano, un actor estatal unitario, como pueden ser EEUU, China o la India. Al mismo tiempo, con estos últimos la Unión Europea y sus Estados miembro deben interactuar y competir globalmente para promocionar y alcanzar sus intereses. Por consiguiente, y aunque reconozcamos la naturaleza específica de la Unión, es necesario intentar seguir desarrollando la capacidad de la UE para operar en los asuntos globales dentro del marco híbrido existente —combinando lo nacional con lo supranacional—.

Klaus Brummer es gerente del proyecto "Europe's Global Responsibility", Bertelsmann Stiftung, Gütersloh (Alemania)

Los avances

Principalmente se ha progresado en cuatro aspectos: lo conceptual, el diseño institucional, las capacidades y la implementación o lo operativo. Respecto al pensamiento conceptual del papel de la UE en los asuntos globales de segu-

ridad, la Estrategia Europea de Seguridad (EES) es el principal hito logrado hasta la fecha.¹ La EES se adoptó en diciembre de 2003 por los jefes de Estado y de gobierno de la UE. Este documento puede considerarse como una declaración de intenciones políticas por parte de los Estados miembro al presentar una percepción común, afirmando intereses y valores comunes en asuntos globales, y la disuasión respecto de amenazas mutuas. La EES señala el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos y el crimen organizado, como “amenazas clave” para la seguridad europea tras la Guerra Fría. Otra área de gran preocupación es la competencia por recursos naturales, principalmente el petróleo y el gas. Se han publicado varios documentos en base a la EES, en los que se debaten cuestiones específicas de estrategia, como son los casos de la Estrategia de la UE contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva y la Estrategia Contraterrorista de la UE.²

**A nivel operativo se han establecido múltiples instituciones,
sobre las directrices y decisiones del Consejo Europeo y del Consejo de
Ministros, que sirven como correas de transmisión para emparejar
declaraciones de alto nivel con acciones concretas**

A nivel operativo se han establecido múltiples instituciones, sobre las directrices y decisiones del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, que sirven como correas de transmisión para emparejar declaraciones de alto nivel con acciones concretas.³ El Alto Representante de la PESD, Javier Solana, ha contribuido a la formulación e interpretación de decisiones de política exterior para su posterior aprobación por el Consejo. También ha mantenido diálogos con terceras partes en nombre del Consejo.⁴ El Comité de Política y Seguridad contribuye a la definición de estas políticas presentando opiniones al Consejo y monitoreando la implementación de políticas acordadas sobre la situación internacional en las áreas que cubre la PESD; sin olvidar que ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis de la UE.⁵ El Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) es el cuerpo militar de mayor rango creado en el seno del Consejo. Compuesto por los jefes de Defensa de los Estados miembro, aconseja y recomienda al Comité de Política

¹ “Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa Segura en un Mundo Mejor”, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

² Consejo de la Unión Europea, “Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva”, documento 15708/3, 10 de diciembre de 2003; Consejo de la Unión Europea, “Estrategia Contraterrorista de la Unión Europea”, documento 14469/4/05 rev 4, 30 de noviembre de 2005.

³ Otras instituciones o agencias son: la Agencia Europea de Defensa (Bruselas), el Centro de Satélites (Torrejón) y el Instituto de Estudios Estratégicos (París).

⁴ Artículo 26, Tratado de la UE.

⁵ Artículo 25, Tratado de la UE.

y de Seguridad sobre todos los aspectos militares de la UE.⁶ En último lugar, pero de gran relevancia, está el staff militar de la UE que ofrece asesoramiento militar al Alto Representante. Las principales funciones operativas del staff militar, con rango de Dirección General incorporada bajo el Secretariado General del Consejo, son la alerta temprana, la evaluación de situaciones y la planificación estratégica. El staff militar también implementa políticas y decisiones bajo el mando de la CMUE.⁷

También se han logrado avances significativos tanto en el ámbito de las capacidades militares como en las civiles, dentro del marco de los Objetivos de Helsinki, el Plan de Acción sobre Capacidades Europeas, el Objetivo Civil 2008 y el Objetivo 2010. El Objetivo (militar) 2010 fue refrendado por el Consejo Europeo en junio de 2004. A raíz del Objetivo de Helsinki, los Estados miembro se comprometieron a, “para el año 2010, responder con acciones decisivas y rápidas, mediante la aplicación de una política plenamente coherente a la totalidad del espectro de operaciones de gestión de crisis contempladas por el Tratado de la Unión Europea”.⁸ Por consiguiente, el abanico de acción va desde tareas humanitarias y de rescate a las de construcción de la paz mediante fuerzas militares (Misiones Petersberg). Los impulsos que dirigen los esfuerzos de los Estados miembro son la interoperabilidad, la capacidad de despliegue y la sostenibilidad. Como principales hitos se encuentran el establecimiento de una célula civil y militar en el staff militar de la UE, una Agencia Europea de Defensa, tener grupos de batalla a disposición y poder contar con un portaaviones.⁹ Los Objetivos Civiles 2008, que lograron el respaldo del Consejo Europeo en diciembre de 2004, complementan los objetivos militares principales.¹⁰ Los campos de actuación incluyen las áreas prioritarias de la UE para la gestión civil de crisis (policía, imperio de la ley, administración civil, protección civil). Además, la UE debería poder realizar misiones de monitoreo y dar apoyo a sus Representantes Especiales.¹¹ Las misiones civiles podrían conllevar actividades como la reforma del sector de seguridad y el apoyo a procesos de desarme, desmovilización y reintegración.

Finalmente, y al haber lanzado operaciones en el marco de la PESD desde 2003, la UE ha logrado llevar a la práctica los avances realizados en las tres dimensiones mencionadas. Hoy en día, la UE cuenta con casi una docena de operaciones desplegadas en todo el

⁶ Decisión del Consejo que establece el Comité Militar de la Unión Europea, 2001/79/CFSP, 22 de enero de 2001.

⁷ Decisión del Consejo que establece el Staff Militar de la Unión Europea, 2001/80/CFSP, 22 de enero de 2001.

⁸ Consejo de la Unión Europea, “Objetivo 2010”, documento 6309/6/04 rev6, 4 de mayo de 2004.

⁹ Los dos primeros objetivos ya se han cumplido. En cuanto a los grupos de batalla, la UE alcanzó una capacidad operacional inicial en 2005; la plena capacidad operacional está prevista para enero de 2007. El portaaviones debería estar disponible para el año 2008.

¹⁰ Consejo de la Unión Europea, “Informe de la Presidencia sobre la PESD”, documento 16062/04, 13 de diciembre de 2004.

¹¹ En la actualidad hay casi una docena de Representantes Especiales de la UE, entre los que se encuentran el de Bosnia-Herzegovina, Asia Central, Afganistán, Sudán, y del Proceso de Paz en Oriente Medio.

mundo. En lo geográfico, las operaciones de la UE cubren tres continentes: Europa, Asia, África. Temáticamente incluyen operaciones militares (por ejemplo, la EUFOR en Althea en Bosnia-Herzegovina o EUFOR RD Congo en la República Democrática del Congo), misiones de policía (por ejemplo, EUPOL COPPS en los Territorios Palestinos o EUPOL Kinshasa en la República Democrática del Congo), misiones para implantar el imperio de la ley (EUJUST Lex en Irak) y misiones dirigidas hacia la reforma del sector de seguridad (EUSEC DR Congo en la República Democrática del Congo).¹² Estas misiones han transformado a “Europa en uno de los principales proveedores mundiales de operaciones de mantenimiento de la paz”.¹³ Con la creación de nuevas operaciones, tanto en las cercanías de Europa como en lugares alejados del continente, esta tendencia no hará sino crecer.

Las deficiencias

Teniendo en cuenta todo lo que se ha logrado, se puede decir que en la actualidad la UE está respaldando su ambiciosa retórica con acciones concretas. De ahí que la UE asuma cada vez más un papel mayor en los asuntos globales de seguridad. Sin embargo, aún existen numerosas deficiencias referidas no sólo a capacidades y recursos específicos. La última Carta de Mejora de Capacidad, por ejemplo, identifica deficiencias los aspectos aéreo (por ejemplo, Rescate y Búsqueda de Combate) y en el marítimo (por ejemplo, Capacidad Aérea desde Portaaviones).¹⁴

Pero, lo que es más grave es que también existen deficiencias a un nivel más abstracto, en un metanivel, relativas a cuestiones fundamentales para la evolución de la PESD en su conjunto como la falta de liderazgo, el grado de solidaridad cuestionable, al menos en ciertos aspectos, que existe entre los Estados miembros, y el elevado, aunque no robusto, apoyo público.

Liderazgo

El desarrollo de la PESD es, y ha sido, un proceso reactivo. Tanto la creación como el posterior desarrollo de la PESD han venido motivados en gran medida por hechos externos

¹² Otras misiones de la PESD que operan en la actualidad son: EUPM (Bosnia-Herzegovina), EUPAT (Ex República Yugoslava de Macedonia), EU BAM Rafah (Territorios Palestinos), y las misiones de apoyo de la UE, AMIS II (Darfur/Sudán) junto con AMM (Aceh/Indonesia). La UE también realiza una Misión de Asistencia en la frontera de Moldavia y Ucrania. Operaciones previas de la PESD: Concordia, Proxima (ambas en la Ex República Yugoslava de Macedonia), Eujust Themis (Georgia), y Artemis (DRC). Ver www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=268&lang=en&mode=g

¹³ “Abroad be dangers”, *The Economist*, 26 de agosto de 2006, pp. 22-23.

¹⁴ Por otra parte, la Carta muestra los avances en relación con el Aerotransporte Estratégico o el Cuartel General de Operaciones. Ver Consejo de la Unión Europea, “Carta de Mejora de Capacidades” I/2006 (sin fecha).

(ante todo lo ocurrido en los Balcanes y en Irak). Estos hechos mostraron a los europeos que no tenían capacidad de elección alguna, más allá de intensificar su cooperación. La cuestión radica en saber si una postura reactiva, y que se adapte a las circunstancias, es suficiente para hacer que la PESD avance. Este tema resulta especialmente relevante hoy en día, cuando muchas de las decisiones clave que se necesitan para lograr una PESD operativa y capacitada para 2020 deben tomarse ahora y no en diez años.

Un aspecto crucial para que avance la PESD es el del liderazgo. Sin embargo, parece dudoso que las élites políticas tengan una visión estratégica en cuanto a la PESD. En la actualidad, el pragmatismo y una visión enfocada en el proceso parecen ser predominantes, poniendo el foco de atención en proyectos pequeños y realistas y no en estrategias a largo plazo. En todo caso, existe un lugar sistemático para la ambición política. Una ambición fundamentada en una visión a largo plazo de la PESD serviría de proceso conductor y como una narrativa necesaria para lograr decisiones de gran alcance. Para que una visión europea estratégica de la PESD tenga éxito deberá también ser adaptada a las visiones nacionales respectivas de cada uno de los Estados miembro de la UE. En otros términos, lo que se necesita va más allá de “esperar y ver qué pasa”, lo que hace falta es tener en cuenta el bien mayor.

Si el liderazgo es fundamental: ¿quién debería asumirlo? Cuando se piensa en potenciales Estados líderes, surgen casi inevitablemente los “tres grandes” (Francia, Alemania y Reino Unido). Existen algunos motivos de peso para justificar este reflejo, ya que estos países son, entre otros, los que más gastan en términos absolutos en defensa en Europa. Además, Francia y Reino Unido han sido, hasta la fecha, los principales impulsores de la PESD, con el apoyo casi inmediato de Alemania para sus iniciativas. En cuanto a la UE en general, las propuestas aceptables para los tres grandes, sin dejar de lado sus historias diferentes, sus aspiraciones y sus expectativas, tienen todas las posibilidades de lograr el apoyo de los demás Estados miembro, con tal de que sean promocionadas de una forma tanto cautelosa como inclusiva.

Sin embargo, tales desenlaces no son del todo seguros. Un liderazgo por parte de Francia, Alemania y el Reino Unido podría resultar extremadamente conflictivo. Si estos países intentan impulsar sus ideas sin tener en cuenta los intereses de los demás, es muy probable que surja la inquietante sombra de un *trirectoire*. Esta conducta inevitablemente aislaría a los demás miembros de la Unión Europea, ya sean grandes o pequeños.

El desarrollo de la PESD es, y ha sido, un proceso reactivo

Por consiguiente, y para evitar cualquier otra división interna, como la que se vivió durante los primeros momentos de la guerra en Irak, es necesario que se amplíe el liderazgo en cuestiones de la PESD. Un liderazgo central o de un grupo, ya sea para la Unión en su conjunto o para un par de Estados dentro de un sistema de integración diferenciada, debe lograr unir a todos los principales actores. A su vez, un programa de integración diferenciada bajo el liderazgo de los tres grandes, pero dejando de lado a uno de los principales Estados del Sur o a Polonia, o incluso a los Países Bajos y a Suecia, no parece tener grandes posibilidades de florecer.

Con todo esto en mente, se necesitan nuevos formatos, tanto para la cooperación como para el liderazgo. La cooperación del G-5¹⁵ en el ámbito de la seguridad interna podría servir como modelo para fortalecer la coordinación y la cooperación (PESD G-6) al menos entre un grupo de Estados —preferentemente dentro del marco de la Unión—. Ante la participación de todos los Estados principales, algunos de los demás miembros de la UE —sino todos— se verían ante fuertes incentivos para unirse a ellos. El mayor obstáculo para que surja un grupo de liderazgo de los Estados principales parece estar en la divergencia de intereses que existe entre ellos en cuanto a la OTAN y EEUU. Teniendo en cuenta los fuertes lazos transatlánticos que existen entre la mayoría de los Estados principales (y en varios Estados medianos y pequeños también) queda claro que el desarrollo de la PESD en oposición a la OTAN o a EEUU es imposible sin que se rompa la UE en varios pedazos.

Solidaridad

La solidaridad entre los Estados principales es uno de los conceptos básicos del proceso de integración europeo. Por tanto, no resulta sorprendente que también figure destacadamente en el ámbito de la PESD. La EES, por ejemplo, realiza la “creciente convergencia entre los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad mutua en la UE”. Además, el Tratado Constitucional incorpora una “cláusula solidaria” que obliga a todos los miembros de la UE a “actuar conjuntamente con espíritu solidario” en el caso de que alguno de ellos resulte ser “el objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o una catástrofe causada por el hombre”.¹⁶ Si se pasa del nivel declarativo al práctico, surge la pregunta ¿cuánto de cierto hay en realidad detrás de la noción de solidaridad en la PESD? Sin ser una respuesta concreta, el ejemplo de la solidaridad, o más bien la falta de ésta, entre los Estados miembro en cuanto al financiamiento de operaciones de la PESD, indica que aún queda mucho por hacer.

¹⁵ El G-5 se compone de Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido. Recientemente se les unió Polonia como el sexto Estado.

¹⁶ Artículo 43 Tratado que establece una Constitución para Europa.

Las operaciones son fundamentales para la PESD. Llevan a la práctica las ambiciosas declaraciones de la UE, y por tanto de sus Estados miembro, con el propósito de lograr un mayor papel en los asuntos globales. Pero, cuando llega la hora de financiar estas misiones, por lo general, “los gastos son del emisor”, es decir, que la nación que participa paga por los recursos y el personal que despliega. Este principio es muy problemático por varios motivos. Para empezar una misión, los Estados miembro deben acordar, por unanimidad, sobre su nivel político (o abstenerse). Más adelante, cuando se llega a la decisión sobre la implementación de la misión, existe la posibilidad de descartarse de la misma. Por tanto, aquellos que están dispuestos a participar en una misión no sólo deben asumir los riesgos políticos de ésta, sino que también deben pagar por arriesgar la vida de sus soldados.

Se pueden considerar varias opciones para introducir una mayor solidaridad en cuanto a la distribución de la carga financiera. Un sistema ambicioso sería establecer la financiación conjunta para todas las misiones de la PESD en base a una cuota de participación fija. Cuando se llega a una decisión a nivel político, ya estaría establecida la contribución porcentual que cada país debería contribuir para financiar la misión. Pero la financiación común como regla general sigue siendo poco más que una opción lejana. Lo más probable, a corto plazo, sería la financiación conjunta de varios recursos estratégicos en base a una distribución fija de los gastos entre los Estados miembro.¹⁷ Otra opción sería la creación de “recursos europeos” (por ejemplo, transportes estratégicos o C4ISTAR),¹⁸ es decir, recursos que han sido financiados con contribuciones de los Estados miembro para ser usados exclusivamente para misiones de la PESD. Este sistema también permitiría que los Estados más pequeños puedan incorporarse a la PESD con mayor facilidad.

Apoyo público

El apoyo público en cuanto a la política europea exterior, de seguridad y de defensa es muy ambiguo. Las encuestas del Eurobarómetro indican, regularmente, que existe un fuerte apoyo popular a la PESC y la PESD. Los sondeos muestran que el 77% de los europeos están a favor de una política común de seguridad y defensa entre los Estados miembro de la UE, y que un 68% quisiera ver una política exterior común de los Estados miembro de la UE respecto a terceros países.¹⁹

¹⁷ Todos los Estados miembro de la UE, salvo Dinamarca, participan en la PESD.

¹⁸ C4ISTAR (mando, control, comunicaciones, computadoras, inteligencia, vigilancia, adquisición de blanco y reconocimiento).

¹⁹ Comisión Europea, “Eurobarómetro 64”, primeros resultados, Bruselas, diciembre de 2005, pp. 34-36.

Sin embargo no debe confundirse un fuerte apoyo público con una alta prioridad. Cuando se pregunta sobre las cuestiones más relevantes sobre las que debería centrarse la UE, los europeos ponen asuntos económicos y sociales por encima de la política exterior y de seguridad. Las prioridades deberían ser la lucha contra el desempleo (47%), la exclusión social y la pobreza (44%). Tan sólo aparece en tercer lugar el mantenimiento de la paz y la seguridad en Europa (31%). La lucha contra el terrorismo (19%) y la promoción de la importancia política y diplomática de la UE en el mundo (5%) lo siguen de lejos.²⁰ De ahí que el apoyo público a la evolución de la política exterior y de seguridad europea, además de a la política de defensa, se ve fuertemente limitado al considerarse más importantes otras áreas.

Para poder lograr un mayor apoyo público para la PESD se necesitan, ante todo, dos elementos. En primer lugar, los que toman las decisiones deben afrontar las cuestiones que los ciudadanos señalan como prioritarias. Mientras no se resuelvan los problemas socio-económicos, o por lo menos que estos mejoren, las cuestiones de seguridad y defensa seguirán gozando de escasa atención o apoyo. Esto resulta especialmente cierto mientras no surja ninguna amenaza sistémica, que amenace la propia supervivencia de un país, como ocurrió durante el antagonismo este-oeste. La amenaza del terrorismo aún no ha logrado asumir este papel.

En segundo lugar, los que toman las decisiones no tienen mayor opción que hacer un llamamiento a su ciudadanía para lograr un debate abierto y sincero sobre el entorno de seguridad y las estrategias y capacidades necesarias para alcanzar los intereses europeos (y nacionales) en un mundo como éste. Teniendo en cuenta la interdependencia del mundo actual y futuro en el que una situación en Asia, África o cualquier otra parte del mundo puede tener un impacto directo tanto sobre la seguridad física de los europeos como en la seguridad económica y social, considerar que la seguridad y la prosperidad nacional se puedan lograr independientemente de los acontecimientos globales sería completamente erróneo.

Sin embargo, hasta ahora, parece que los que toman las decisiones políticas se muestran reacios a realizar tal debate. Esta situación es insostenible. Si Europa realmente quiere poder asumir responsabilidades globales, los líderes de los Estados miembro de la UE deben iniciar un debate sobre la seguridad y la defensa. Sólo si se les convence a los ciudadanos sobre la importancia de los asuntos globales, y no exclusivamente de la seguridad nacional abstracta de su país, y también de su propio bienestar, podrá la política europea exterior, de seguridad y de defensa recibir un respaldo sólido por parte del público. En un debate de este tipo, los políticos deberán presentar el caso a favor de la PESD, evitando

²⁰ Comisión Europea :Eurobarometro 63", Bruselas, septiembre de 2005, p. 32.

todo lo que suene a una propuesta de venta demasiado agresiva. Toda euforia europea también puede producir resultados contraproducentes.

Reflexiones finales

El balance de la PESD es claramente mixto. Por una parte, es sorprendentemente positiva la evolución de la política europea de seguridad y defensa. En un plazo de tiempo muy reducido, se han logrado avances significativos simultáneos en los niveles: conceptual, de diseño institucional, de capacidad, de operatividad y de implementación. Pero, por otra parte, la PESD muestra varias deficiencias que incluyen la falta de liderazgo, un sentido de la solidaridad aún por desarrollar y un elevado —aunque frágil— apoyo por parte del público.

Si tenemos en cuenta que la PESD aún está en sus inicios, el que existan deficiencias no es del todo sorprendente. Además, incluso si se lograsen subsanar todas estas deficiencias, no está del todo claro que la UE esté “predestinada” a convertirse en un suministrador de seguridad global, en pie de igualdad con otros. No obstante, para lograr sus intereses, promocionar sus valores y defender a sus ciudadanos, la UE está obligada a transformarse en un actor de seguridad aún más eficaz de lo que es en la actualidad, enfrentándose y a veces compitiendo contra otros actores globales, y a rechazar toda amenaza interna y externa cuando surja.

A largo plazo, una política europea de seguridad y defensa que sea realmente común podría ser la forma más eficaz para defender los intereses europeos. Hoy en día, un paso en este sentido, que inevitablemente conlleva el traslado de la soberanía nacional al ámbito europeo, no está ni siquiera contemplado en la agenda de trabajo. Aunque sí lo está fortalecer la capacidad de la Unión Europea como actor de seguridad. Para lograrlo es indispensable mejorar la coordinación y la cooperación entre los actores a todos los niveles. Más adelante, una visión “funcionalista” como ésta podría algún día allanar el camino hacia una política europea realmente común en cuanto a la política exterior, la seguridad y la defensa. En todo caso, la inactividad no es una opción válida. Las consecuencias potenciales de la pasividad son demasiado elevadas —Europa se vería sencillamente superada por otros actores y por las amenazas a la seguridad—. No debemos olvidar que si la UE se transforma en un actor de seguridad de éxito, podría dar un nuevo ímpetu a todo el proyecto de integración europeo.