

Un balance de la Política Común de Seguridad y Defensa durante la Presidencia española en 2010

*Natividad Fernández Sola **

Tema: En su Presidencia, España ha querido impulsar la Política Común de Seguridad y Defensa¹.

Resumen: En materia de seguridad y defensa, la Presidencia rotatoria del Consejo UE por parte de España ha venido marcada por un elevado nivel de ambiciones, aunque vagamente detalladas. En su realización han pesado numerosos factores intrínsecos y extrínsecos.

Análisis: Durante el semestre de Presidencia española del Consejo de la UE en 2010 se ha manifestado una clara voluntad de materializar el objetivo del Tratado de Lisboa de hacer de la UE un actor global en la escena internacional. Entre los principales instrumentos para ello se encuentran los de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que España ha querido impulsar tanto en sus aspectos institucionales como en los más operativos y relativos a las capacidades. Esta voluntad integradora se encuentra reflejada en la Directiva de Defensa Nacional de 2008, según la cual la seguridad nacional se encuentra intrínsecamente unida a la seguridad europea, pero también en la práctica de la Política Común de Seguridad y Defensa, al ser España uno de los más importantes contribuyentes en fuerzas para las misiones europeas.

Hablar de logros de la Presidencia española en esta materia es hablar de la contribución española a la política europea de seguridad y defensa pues determinados elementos constituyen ya una constante de la aportación nacional a la PCSD. Factores intrínsecos de la UE y extrínsecos han jugado en contra de la realización de algunas prioridades o, al menos, de su consecución plena tal y como se hubiera deseado. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa por el período de transición institucional abierto y la crisis económica mundial han afectado a los resultados concretos de forma negativa.

Junto a la constatación de las realizaciones efectivas, lo que se intenta demostrar en este análisis es la existencia de una tensión permanente entre la generación de una identidad colectiva y la persistencia de las históricas identidades nacionales.² La primera es el fundamento de una política exterior y de una política de seguridad y defensa en tanto en

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

¹ Este trabajo se enmarca en el Grupo de investigación S-87, patrocinado por el Gobierno de Aragón, "Gobernanza mundial y Unión Europea".

² Dominika Biegón (2010), "European Identity Constructions in Public Debates on Wars and Military Interventions", *RECON Online WP*, 2010/02.

cuanto realza los valores que unen a los países europeos y sus similitudes; estos rasgos les distinguen, sin que ello encierre connotación alguna de enfrentamiento, de comunidades vecinas o con las que se mantienen relaciones de todo tipo. Dicha tensión se resuelve con demasiada frecuencia a favor de los intereses nacionales, que parten de una visión útil en su momento pero obsoleta si se intenta afrontar las amenazas a la seguridad que viven actualmente los países de la UE. A este tipo de decisiones contribuyen tanto percepciones y visiones del mundo diferentes como presiones procedentes de la política doméstica respectiva. Estos factores tienen, hoy por hoy, más peso en el desarrollo ralentizado de la PCSD que la construcción de una identidad común favorecida por el proceso integrador. Y así puede apreciarse analizando las prioridades y los logros de la Presidencia española del Consejo de la UE en esta materia.

Tres ámbitos principales centrarán la atención de este análisis: (1) los progresos institucionales; (2) los efectuados en capacidades; y (3) los correspondientes al enfoque integral de la gestión de crisis. Por último, como tarea de la Presidencia de turno del Consejo hasta ahora, se realizará una valoración del seguimiento de las misiones sobre el terreno. En todos estos campos se puede apreciar el hilo conductor de tensión entre identidades nacionales existentes e identidad colectiva presuntamente emergente.

Progresos institucionales

La principal adaptación institucional que ha correspondido llevar a cabo a España, en cumplimiento del Tratado de Lisboa, ha sido la cesión del protagonismo en temas de política exterior y, en particular, de seguridad y defensa, a la nueva figura de la alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En determinados acontecimientos, la Presidencia rotatoria ha sido sustituida por la alta representante y, donde ha asistido España, su papel se ha visto reducido a una especie de mandatario de la alta representante, provocando, además, una gran confusión exterior acerca de la naturaleza y el órgano competente para esa representación.

Esta nueva situación ha reducido también el margen de maniobra de la Presidencia rotatoria a la hora de plantear iniciativas y ponerlas en práctica. Una de estas iniciativas, que data ya de la anterior Presidencia española del Consejo de la UE en 2002, era la de institucionalizar las reuniones de ministros de Defensa. Durante la Presidencia de 2002 el propósito declarado era dar carta de naturaleza como formación específica del Consejo a la de los ministros de Defensa. En aquél momento lo máximo que se consiguió fue la celebración de reuniones informales con esta composición. Durante el primer semestre de 2010, España consideró preferible reducir el nivel de ambición y buscar una salida pragmática, eficaz en términos de papel efectivo de los titulares de Defensa, aunque formalmente no constituyeran una nueva formación del Consejo. El resultado, aun contando con un cierto recelo de los ministros de Asuntos Exteriores, ha sido satisfactorio en términos prácticos al reconocerse su capacidad de reunirse y adoptar decisiones como “consejo”, en ámbitos de su exclusiva competencia, si bien convocados en el ámbito del Consejo de Asuntos Exteriores por la Alta Representante.

Los avances en cooperación estructurada permanente y en cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PCSD pueden considerarse otra aportación institucional de la Presidencia española 2010 del Consejo de la UE, si bien su puesta en marcha tiene repercusiones más allá de lo meramente institucional, sobre el desarrollo de capacidades y sobre la eficacia de la PCSD misma. En la Cooperación Estructurada Permanente, la Presidencia española puso un gran empeño en sentar las bases para poder poner en práctica las previsiones del Tratado al respecto. Estas disposiciones pecan de una ambigüedad que

ha hecho posibles interpretaciones diferentes sobre el objetivo, el alcance y características de esta forma de flexibilidad en el desarrollo de la PCSD: criterios de acceso, compromisos que adquieren los participantes y mecanismos para su puesta en marcha.³ El proceso de reflexión se ha iniciado de manos de la Presidencia española, si bien la falta de acuerdos al respecto lleva a que sean necesarios nuevos encuentros para alcanzar un consenso sobre el particular. La posición española mantiene que la cooperación estructurada permanente es una, si bien la lectura del Tratado permite considerar que puedan formarse varias, aunque con varios ámbitos de profundización. De hecho, los debates han mostrado la preferencia de diversos Estados miembros por considerarla un marco general de cooperación dentro del cual los Estados puedan participar en los diferentes proyectos que elijan, de manera flexible. Igualmente, España sostiene una posición inclusiva en la cooperación estructurada permanente, si bien esto no debe hacer olvidar que los criterios mínimos están marcados por el Tratado a falta de concreción ulterior. La mayor inclusividad provendría de no endurecer los criterios mínimos para la participación en una cooperación estructurada permanente y enfocarlos como un compromiso a cumplir al final de la misma, no como requisito previo al inicio. También se ha señalado que la especialización y la generación de capacidades compartidas favorecerían esa participación amplia en la cooperación estructurada permanente. Sin embargo, a día de hoy las reticencias de los Estados a esta fórmula de especialización son evidentes, no sólo por una cierta dosis de desconfianza sino también por la existencia de amenazas a la seguridad nacional que no son compartidas y para las que, en consecuencia, es preciso un variado tipo de capacidades propias. Esta circunstancia ciertamente juega en contra de la generación de una identidad colectiva en seguridad y defensa, pues no sólo los valores sino ni siquiera los intereses son compartidos en su totalidad y subsisten espacios de competencia nacional que impiden compartir o poner en común todas las capacidades.

Lo cierto es que incluso los Estados más proclives a impulsar la cooperación estructurada permanente (Francia y España) han frenado su entusiasmo inicial debido a las limitaciones presupuestarias impuestas por la crisis económica mundial, que va a dificultar el cumplimiento de requisitos tanto relativos a una inversión mínima en presupuestos de defensa como los relativos al desarrollo de capacidades de defensa a través de contribuciones nacionales, tal y como exige el protocolo sobre la materia, anexo al Tratado de Lisboa.

Quizá la principal conclusión extraída de los debates es que la cooperación estructurada permanente es una herramienta y un marco unificado de cooperación cuyo objetivo final es mejorar la disponibilidad de fuerzas y su sostenibilidad. Sin embargo, siendo realistas, no resulta fácil imaginar una participación de los 27, al menos en un primer momento de la cooperación estructurada permanente, lo que llevaría de forma ineludible a una cierta estructura de dos velocidades;⁴ esto es algo lógico, pues el mecanismo se concibió como una forma de flexibilidad para impulsar el desarrollo de la entonces PESD y evitar el bloqueo en la toma de decisiones por Estados menos preparados o menos deseosos de asumir compromisos más exigentes en esta materia.

Progresos en capacidades y en el desarrollo de operaciones

³ Sven Biscop (2010), "Permanent Structured Cooperation for Effective European Armed Forces", *Egmont Security and Defence Brief Paper*, marzo.

⁴ Carlos Closa (2010), "Differentiated Integration and Flexibility in the EU Under the Lisbon Treaty: Challenges for the Trio Presidency", ARI nº 77/2010, Real Instituto Elcano.

La creación de un mecanismo de capacidades era prioritario teniendo en cuenta el análisis de prioridades nacionales y su puesta en común.

La Presidencia española del Consejo durante el primer semestre de 2010 ha trabajado en varias prioridades tendentes a una mejora de las capacidades a disposición de la PCSD: la potenciación de las agrupaciones tácticas de combate o *battlegroups* dentro de la búsqueda de una mayor sinergia entre capacidades civiles y militares, el fortalecimiento de la Agencia Europea de Defensa (EDA) y la consolidación de un enfoque global (*comprehensive approach*) de la gestión de crisis.

Los *battlegroups* constituyen la materialización más visible del objetivo de capacidades (*headline goal*) 2010. Pese a alcanzar su capacidad operativa en enero de 2007, hasta el momento no se ha hecho uso de los mismos y de ahí el empeño de la Presidencia española por racionalizar y facilitar su empleo, siguiendo en este punto los esfuerzos ya desplegados por la anterior Presidencia rotatoria. Aunque han jugado un papel nada desdeñable en la mejora de la interoperabilidad y de la integración de las fuerzas armadas europeas, tempranamente se detectó por la Presidencia rotatoria que las debilidades para su utilización y capacidad de despliegue se encontraban en el proceso de planeamiento y en la capacidad de mando y control, por no hablar de los problemas económicos derivados de su financiación. La aportación principal del documento presentado por España y confirmado en el seminario de expertos sobre creación de las condiciones para el despliegue de los *battlegroups* es la constatación de la conveniencia de un Cuartel General operativo propio de la UE sobre la base del Centro de Operaciones de la UE reforzado; y es que la situación actual de cinco Cuarteles Generales Operacionales (OHQ) ofrecidos por otros tantos Estados miembros se ha mostrado en la práctica demasiado lento para las necesidades de respuesta rápida ante una crisis. Las necesidades de planeamiento avanzado y, sobre todo, la coordinación civil-militar quedarían de este modo garantizadas en tiempo útil. Igualmente, se considera que se puede anticipar la preparación del transporte estratégico siempre y cuando esos gastos se cubran por el mecanismo Athena, incluso si finalmente la operación no fuera lanzada. Esto requiere de una modificación de la regulación legal del citado mecanismo.

Esta posición no es, sin embargo, compartida por todos los Estados miembros que ofrecen sus OHQ, o por quienes ven en ello un debilitamiento o una duplicidad con la OTAN.

Otro factor que puede ayudar a la mayor efectividad de estos grupos de combate es el conocimiento por parte de los militares de los Estados miembros de la UE de los procedimientos de actuación de la Unión. Para ello, la Presidencia española ha organizado por primera vez en varias Academias Militares españolas un módulo sobre Política Común de Seguridad y Defensa para militares de diferentes países europeos, con la intención de servir de referente para otros Estados miembros. Igualmente, España ha apoyado una mayor unidad doctrinal e integración de capacidades críticas, impulsando la capacitación en las técnicas de desactivación de explosivos y poniendo a disposición de la UE y de la OTAN el Centro español de excelencia C-IED, así como llevando a cabo el ejercicio AZOR de entrenamiento de tripulaciones de helicópteros en ambientes áridos y de montaña.

Si promover la utilización de los *battlegroups* era prioritario al tratarse de una de las capacidades militares esenciales de la UE, útil para misiones militares pero también para misiones humanitarias, era necesario comenzar la reflexión acerca del futuro del

mecanismo de desarrollo de capacidades o *Headline Goal 2010* que termina el segundo semestre del año. Las posturas de los Estados miembros al respecto, aun reconociendo su papel eficaz para el planeamiento de las capacidades de la UE, son divergentes acerca de la conveniencia de un nuevo documento conjunto civil y militar, dos separados o ninguno. La posición española ha sido la promoción de la EDA como órgano responsable del desarrollo de las capacidades. Y aquí, más que una concepción diferente de la PCSD subyace tan sólo una posición sobre la forma más operativa de seguir avanzando en el desarrollo de capacidades, con o sin objetivo prefijado. En este sentido, sea cual sea la postura adoptada, reviste especial relevancia el papel de la Agencia Europea de Defensa, cuya potenciación era una de las prioridades de la Presidencia española, tanto en su tarea de planeamiento de capacidades, como en la de cooperación en materia de armamento y gestión de programas o en la de promoción de la industria de defensa europea.

Finalmente, hay que reseñar la contribución realizada en el ámbito de la promoción de sinergias civiles y militares, uno de los principales objetivos de la Presidencia española, siguiendo la estela de la Presidencia sueca, y que ha dado lugar a la elaboración del Plan de Trabajo que ha desarrollado la Secretaría General del Consejo. El principal esfuerzo se ha centrado en las vías para generar sinergias sobre la base de compartir información e inteligencia. Esto es esencial para las misiones PCSD, especialmente para el planeamiento de las misiones de gestión de crisis, si bien se aprecia una falta de interoperabilidad, de procedimientos estandarizados y, sobre todo, una falta de confianza entre los diferentes servicios de inteligencia y las agencias civiles. Las sinergias civil-militares son también imprescindibles en el área de la investigación y de la tecnología. En esta línea, y durante los seis meses de Presidencia española, se ha fomentado, como se ha señalado, la labor de la EDA así como un mayor protagonismo y visibilidad del Centro de Satélites de la UE.

El reforzamiento de la eficacia de la UE en gestión de crisis es un elemento de interés para todos los Estados miembros por cuanto a todos beneficia la imagen de la Unión como actor de seguridad y defensa creíble y útil.

Enfoque integral de la gestión de crisis

La consolidación de una respuesta integral a la gestión de las diferentes crisis ha sido el tercer eje de actuación prioritaria de la Presidencia española del Consejo. En este sentido, se considera que debe existir una sinergia entre actores que participan en un mismo escenario de crisis –terceros Estados y Organizaciones internacionales– y sinergia entre diferentes políticas de la UE.

La falta de determinadas capacidades militares de la UE se consideró en su momento que podría suplirse recurriendo a los medios y capacidades OTAN. Desde la firma de los acuerdos Berlín Plus, la relación estratégica de estas dos Organizaciones ha sido una constante y la Presidencia española ha hecho todo lo posible por revitalizarla con un enfoque enormemente pragmático. Puesto que el debate político al respecto no ofrecía posibilidades de avance, principalmente por la postura turca en la Alianza, España ha pretendido realizar una concertación a nivel técnico y operativo en escenarios donde las dos organizaciones están presentes y organizar de forma coordinada la generación y el despliegue de fuerzas, así como impulsar la complementariedad en el desarrollo de capacidades en el Grupo de Capacidades UE-OTAN. En definitiva, se ha buscado mantener vivo el espíritu que alumbró los acuerdos Berlín Plus, evitando que los obstáculos políticos hicieran decaer las mercedades voluntades políticas de continuar en el

intento de incrementar la coherencia entre las actuaciones y capacidades de las dos Organizaciones.

Menos problemas suscitan, si bien los puntos de fricción no encierran intereses contrapuestos, las relaciones de la UE con otras Organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, tradicional socio en operaciones de gestión de crisis, o la más reciente asociación con la Unión Africana (UA) para estos temas. Esta situación demuestra que la Unión gestiona razonablemente las relaciones en las que no aparece conflicto de intereses o éste es débil, o en las que su superioridad, económica o de medios de otra índole, le confieren una posición dominante; cosa que no ocurre al intentar fomentar sinergias con la OTAN y encontrarse frente a una potencia mundial como EEUU y a un Estado fuerte militarmente como es Turquía, que juega con un arma de presión en sus manos derivada de su derecho a votar y vetar decisiones en el seno de la Alianza Atlántica. Este enfrentamiento a socios fuertes subvierte la unidad de acción de la UE y comienzan a apreciarse las políticas o posiciones nacionales divergentes en función de intereses relativos a dichos asociados.

Esa coordinación que también desea alcanzarse con Estados terceros daba lugar, en estrecha conexión con los intereses españoles de seguridad, al encuentro con los ministros de Defensa de la ribera sur del Mediterráneo que participan en la Iniciativa 5+5, es decir, con Argelia, Túnez, Marruecos, Libia y Mauritania. El resultado que debe presumirse extensible a otros ámbitos geográficos permite identificar la percepción común de amenazas y riesgos. Sin embargo, el problema que subyace es la inexistencia de unos intereses de seguridad compartidos o, al menos, similares percepciones sobre los mismos. No ocurre lo mismo con la actuación europea en el Océano Índico y Somalia a través de las operaciones Atalanta y EUTM, donde existe un claro interés europeo, unos medios a su servicio y una relevante cooperación internacional con países como EEUU, Uganda, Somalia y la propia UA. Este es, además, un buen ejemplo de la virtualidad de la cooperación estructurada permanente y las demás formas de flexibilidad ya recogidas en el Tratado de Lisboa. Y es que no todos los Estados miembros participan en las citadas misiones, sólo aquellos que consideran más afectados sus intereses nacionales. Pero como la libertad de navegación a efectos comerciales directa o indirectamente es del interés de todos, se puede construir una política omnicomprensiva de seguridad marítima englobando las actuales medidas gestionadas de forma comunitaria con las posibles acciones dentro de la PCSD, haciendo, de esta forma, de la UE un actor global, creíble y comprometido.

En segundo lugar, y para garantizar sinergias entre políticas comunitarias, la Presidencia española ha trabajado, como se acaba de señalar, en el desarrollo del aspecto de seguridad dentro de la política marítima integrada de la UE con el objetivo último de elaborar una Estrategia Europea de Seguridad Marítima que integre tanto los aspectos civiles como los militares y todos los recursos que países e instituciones europeas destinan a ello. Se trata de un objetivo a medio plazo que España supo identificar e impulsar y que debe dar mayor presencia y fuerza a la UE en el entorno marítimo mundial. Es desde este enfoque integral de la seguridad marítima desde el que España abordó el problema de la piratería; considerada amenaza a los intereses europeos, aunque el problema concierne directamente sólo a un cierto número de Estados miembros.

Seguimiento de las operaciones

En las misiones PCSD puede apreciarse en los últimos años su creciente carácter multidimensional que requiere un enfoque integral de las mismas y la utilización de medios diversos. Son tres las misiones militares de la UE en curso: Atalanta, EUMT Somalia y Althea en Bosnia Herzegovina.

Aunque el seguimiento de las operaciones PCSD en curso no parece ser terreno abonado para la proyección de los intereses nacionales, la Presidencia española ha proyectado los suyos, si bien con el ánimo de trascender a los intereses comunes, incluso a los valores compartidos. En este sentido, durante el semestre de Presidencia española del Consejo, España propuso ampliar las funciones de la operación Atalanta para intensificar la vigilancia sobre los puertos y las bases somalíes desde las que los piratas operan y se alcanzó el acuerdo ministerial al respecto. De esta forma, además, Atalanta ha pasado a liderar el mecanismo para promover la coordinación entre las fuerzas navales regionales y nacionales que operan en el Golfo de Adén –SHADE– y la operación *Iron Fist*, coordinando la actuación de otros actores en la zona marítima de la cuenca sur de Somalia que es donde faenan la mayor parte de los barcos atuneros españoles. Si la operación puede considerarse exitosa por lo que se refiere a la reducción de los ataques piratas que consiguen su objetivo, no puede decirse lo mismo con el problema generado a la hora de enjuiciar y condenar a los piratas. Por esta razón, España ha apoyado las negociaciones de la alta representante con los países de la región para asegurar en ellos dicho enjuiciamiento y el cumplimiento de las condenas. En España se ha impulsado y aprobado la reforma del Código Penal para tipificar nuevamente la piratería,⁵ con tan desmesurada amplitud que refleja más la necesidad de cubrir todas las necesidades del caso concreto de Somalia que la conveniencia de una regulación general y abstracta de esta modalidad permanente de crimen organizado. De este conjunto de medidas, nacionales e internacionales, ha de depender la efectividad real de Atalanta.

La implicación, además, en la resolución del problema de la piratería cuyas causas profundas se encuentran en el Estado fallido que es Somalia, ha llevado a España a impulsar hasta su lanzamiento la nueva misión de adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad somalíes (EUTM Somalia), aprobada por el Consejo el 4 de febrero y liderada por España. Esta misión, plenamente operativa desde el 1 de mayo, fue concebida para su desarrollo en estrecha colaboración con la Misión de la UA en Somalia (AMISOM) para la transferencia de la misma, una vez finalizado su mandato, a los socios africanos. La Presidencia española valoró su objetivo como altamente significativo para los intereses colectivos de la UE y no dudó en ofrecerse como Nación Marco de la misma.

Respecto a la misión Althea, España ha impulsado, no sin oposición, su transformación de una misión militar a otra no ejecutiva de asesoramiento y formación a las fuerzas de seguridad bosníacas. Aunque se ha avanzado en la preparación de esta transformación, la decisión sobre el futuro de la misión no se tomará hasta octubre 2010, tras las elecciones en el país balcánico. Y es que, en este punto, se aprecian también las diferencias entre los Estados miembros en función de su mayor o menor implicación en esta república ex yugoslava.

Finalmente, fruto de la catástrofe acaecida en Haití y respondiendo al llamamiento de las Naciones Unidas y del propio gobierno haitiano tras el terremoto, la UE ha proporcionado

⁵ LO 5/2010, de 22 de junio de modificación del Código Penal, BOE, nº 152, 23/VI/2010.

los medios materiales y humanos, tanto de protección civil y de ayuda humanitaria como medios militares de transporte, ingenieros o seguridad requeridos. Sin embargo, y pese a la creación de una Célula de Coordinación (EUCCO-Haití) se apreció la posibilidad de mejorar la coordinación entre Comisión, Consejo y Estados miembros por lo que los ministros de Defensa encargan a la alta representante presentar propuestas concretas para mejorar la capacidad de respuesta rápida de la UE ante crisis o emergencias humanitarias, al tiempo que España avanza en la promoción de los *battlegroups* como instrumento válido ante tales eventualidades, propuesta no compartida por todos los Estados miembros de la UE.

Sintetizando, puede decirse que los logros más tangibles de la Presidencia española de 2010 se centran en el papel acordado a los ministros de Defensa, el lanzamiento de la misión EUTM-Somalia y el impulso definitivo a la estrategia europea de seguridad marítima. Sin embargo, y a los efectos de este análisis, casi interesa más poner el énfasis en aquellas actuaciones que no han desembocado en resultados concretos, tales como la cooperación estructurada permanente, las agrupaciones tácticas de combate o la continuidad de los objetivos de capacidades (HG). Mientras las primeras ponen de manifiesto el surgimiento de unas incipientes preferencias colectivas, las segundas revelan el peso de las preferencias individuales forjadas a través de las experiencias nacionales respectivas. De ahí la dificultad de concebir una comunidad de seguridad que sirva de sustento a una Política Común de Seguridad y Defensa digna de tal denominación.

La Presidencia enarbolaba un objetivo que por genérico y ambiguo resultaba también de difícil consecución: contribuir a una PCSD sólida, con capacidades civiles y militares necesarias para gestionar eficazmente las situaciones de crisis y que contribuya a la paz y estabilidad mundial de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas. Sin embargo, comprobado que el debate político sobre los aspectos más conflictivos estaba agotado, España ha pretendido mejorar la situación en el nivel técnico militar. Aunque se ha hecho gala de voluntad política, la realidad muestra la existencia de grandes dificultades también políticas en un momento de falta de ideas imaginativas y de miopía integracionista por parte de todos los Estados miembros.

Conclusiones: Del análisis empírico resulta difícil extraer la existencia de una identidad propia de la UE como ámbito político distinto de sus Estados miembros o, más precisamente, esa identidad europea destaca por la parquedad de sus realizaciones, tanto por la falta de voluntad política de sus Estados como por la prevalencia de unos intereses particulares sobre un pretendido interés común que resulta problemático incluso identificar.

Así las cosas, cabe plantear la naturaleza de la Unión en este ámbito, como entidad que resuelve los problemas concretos de sus Estados miembros en materia de seguridad y defensa o como entidad basada en unos valores comunes que proyecta externamente.⁶ Si concluimos a la luz de los resultados que tales valores comunes se perciben escasamente, prevaleciendo las posiciones nacionales de defensa y recurriendo a la actuación conjunta sólo cuando ello sirve mejor a los diferentes intereses nacionales, no cabe duda del encuadramiento de la UE en la primera categoría (*problem-solving entity*).

⁶ E.O. Eriksen y J.E. Fossum, "Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed", *International Political Science Review*, nº 25-4, y H. Sjursen (2007), "Enlargement in Perspective. The EU's Quest for Identity", *RECON Online WP*, nº 2007/15.

En ausencia de una clara identidad europea no resulta posible legitimar una gobernanza europea en materia de seguridad y defensa que haga digna de tal nombre a la PCSD.

En estas condiciones, la actuación española durante los seis meses de Presidencia del Consejo tiene también una explicación en clave interna o de interés nacional. Las previsiones sobre prioridades se realizaron en un contexto de aparente bonanza y con las pautas institucionales del antiguo Tratado de Niza; la Presidencia se vio sorprendida por la entrada en vigor del nuevo Tratado y el consiguiente debilitamiento de su posición política y por una crisis internacional y, sobre todo, doméstica, que genera una actitud defensiva o de inhibición. Se adopta más una perspectiva de Gobierno que de Estado, lo que lleva a considerar en cierto modo a la Presidencia del Consejo como un instrumento para mejorar la imagen interior del Gobierno y no como una oportunidad –quizá la última– de realizar una contribución significativa a la construcción europea y al desarrollo de la PCSD. En este sentido, las prioridades responden en cierta forma a los intereses nacionales (potenciación de los ministros de Defensa, política marítima integrada, misión de adiestramiento en Somalia), pero el temor al fracaso en Europa lleva a optar por unos mecanismos *soft* o de débil intensidad política y jurídica para su realización. Así, gran parte de los temas han sido objeto de seminarios de expertos, concebidos no como un medio sino como un objetivo en sí mismos. Siendo valiosos los documentos de reflexión elaborados por la Presidencia española, no se ha querido arriesgar a proponer acciones concretas o a someter a aprobación acciones comunes, lo que hubiera requerido de un mayor trabajo negociador anterior y posterior a dichos seminarios.

Dicho esto, nada garantiza que una actitud más proactiva hubiera generado resultados más concretos pero, en todo caso, no se ha conseguido salir de la apatía institucional con acciones que generaran un debate sobre las necesidades colectivas de defensa, la urgencia de fortalecer la PCSD y su importancia tanto económica como estratégica para los Estados miembros de la Unión y para ésta como actor global *in the making*.

Probablemente, sólo una perspectiva más alejada en el tiempo pueda dar la dimensión real de lo conseguido aunque esto se valore en términos negativos de lo que podía haber ocurrido y no ha sucedido.

*Natividad Fernández Sola,
Profesora de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y profesora Jean Monnet, Universidad de Zaragoza*