

La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después

Félix Arteaga *

Tema: El Consejo Europeo celebrado en Bruselas el pasado 11-12 de diciembre de 2008 ha cerrado la Presidencia francesa de la UE con un informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad aprobada en 2003.

Resumen: El Consejo Europeo de Bruselas de 11-12 de diciembre de 2008 ha aprobado un informe sobre el resultado de la Estrategia Europea de Seguridad aprobada cinco años antes. Lo que el Programa de la Presidencia francesa anunció inicialmente que iba a ser una revisión y figura en primer lugar de sus prioridades en materia de seguridad se ha quedado al final de la misma en un informe de situación que no añade ninguna novedad relevante a la dimensión de seguridad y defensa de la UE.

Mientras que los miembros más relevantes de la UE han elaborado en los últimos años unas estrategias de seguridad nacional que van a modificar profundamente sus conceptos, estructuras y procedimientos, el informe elaborado por la Secretaría General sólo sirve para cubrir el expediente del Consejo. Ni es la estrategia que se esperaba para actualizar la anterior, ni tampoco una memoria o, mucho menos, una autoevaluación de sus resultados. Viene a confirmar lo que ya se sabía antes del Consejo Europeo: que los avances que se producen en la Política Europea de Seguridad y Defensa se ven desbordados por los cambios estratégicos de la seguridad internacional. Este ARI revisa las diferencias conceptuales de la Estrategia Europea de Seguridad de la UE con respecto a las estrategias de seguridad nacional de algunos de sus Estados miembros, compara los contenidos de 2003 con los del Informe aprobado en diciembre de 2008 y estudia las dificultades de la Presidencia francesa para progresar en materia de seguridad y defensa como se esperaba.

Análisis: La UE aprobó su Estrategia Europea de Seguridad (EES) en diciembre de 2003¹ siguiendo la estela de la Estrategia estadounidense de Seguridad Nacional de 2002 y anticipándose en el tiempo a las estrategias de seguridad nacional que han ido adoptado algunos de sus Estados miembros como Holanda, el Reino Unido o Francia en los últimos años.² Aunque por su denominación parecen documentos similares, la EES se diferencia de las anteriores en muchos aspectos esenciales. En primer lugar, porque la UE es un actor multilateral, no único como los Estados, y le resulta muy difícil establecer estrategias y políticas comunes, dada la dispersión de intereses e instrumentos entre Comisión, Consejo y Estados miembros. En segundo lugar, la seguridad nacional es una competencia exclusiva de los Estados miembros, tal y como reconoce el art. 4.2 del Tratado de Lisboa, y son los gobiernos quienes rinden cuentas

* Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano

¹ La EES se aprobó el 12 de diciembre de 2003 y su texto en español se encuentra disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

² Félix Arteaga (2008), "Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española", ARI nº 112, Real Instituto Elcano.

ante los ciudadanos y sus parlamentos nacionales. Por el contrario, la UE sólo dispone del ejercicio de la competencia que le deleguen sus Estados miembros y no responden de sus actos de seguridad ni ante el Parlamento Europeo ni ante los ciudadanos europeos. Finalmente, cualquier actor que aspire a ser global debe enmarcar su estrategia de seguridad en una estrategia de acción exterior, lo que se conoce como *grand strategy*, donde se recogen los grandes principios, valores y patrones de comportamiento en su actuación internacional. Esto no ocurre en la UE y se da la paradoja de que estando la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) subordinada a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la PESC no cuenta una estrategia de orientación y la PESD sí, una anomalía que sólo se explica porque la UE es un actor en formación.

Estas diferencias de fondo, unidas a un largo inventario de diferencias de forma, han llevado a numerosos expertos a cuestionar que la EES de 2003 sea una verdadera estrategia de seguridad. Entre otros de prestigio, François Heisbourg (2004, pp. 27-39) porque la decisión del uso de la fuerza depende de los Estados miembros; Lawrence Freedman (2004, p. 14) por las diferencias de cultura estratégica entre ellos³ y Mary Kaldor y Andrew Salmon (2006, p. 19-20) porque no explica cómo y por qué se usará la fuerza militar.⁴ Aunque no sea una estrategia en sentido estricto, la EES tiene algunos elementos de estrategia muy interesantes para explicar el comportamiento de la UE en materia de seguridad. La EES describe lo que el secretario general y alto representante para la PESC, Javier Solana, ha definido como “una especie de filosofía general de la acción de la UE en el mundo”, una visión donde se describen los riesgos a los que hacer frente: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, Estados fallidos y crimen organizado y el modo genérico en que la UE debe afrontarlos. La EES rompió con la tradición de potencia civil que tuvo la UE en sus comienzos pero refleja la preferencia de la UE por los instrumentos blandos de seguridad (*soft security*), una preferencia crónica que desequilibra sus instrumentos militares respecto a los no militares. También refleja la apuesta por el multilateralismo como instrumento de acción, tanto por vocación, ya que la UE siempre ha apostado por un orden internacional basado en los acuerdos y el derecho, como por realismo, ya que la UE no puede afrontar por sí sola muchos de los riesgos a los que se enfrenta. Finalmente, la EES identifica unos principios de acción para la actuación internacional en materia de seguridad: ser más activos, capaces, coherentes y cooperativos que se traducen en actuar cuanto antes, con más recursos, mejor gestión y con nuestros aliados o socios.

La aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad según el Informe aprobado en el Consejo Europeo de diciembre de 2008

Las estrategias de seguridad nacionales se revisan de forma periódica, sistemática y obligatoria para ver si precisan o no una actualización. Por el contrario, la EES no estableció ningún mecanismo al respecto y la decisión de actualizarla vino de la mano – unilateral y sin consulta previa– de la Presidencia francesa del Consejo de la UE. Las circunstancias sobrevenidas a las que se ha enfrentado la Presidencia francesa y las dificultades inherentes a un proceso ya de por sí complicado, deberían haber aconsejado su postergación para un momento más oportuno, pero la Secretaría General presentó en el último momento un “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de

³ François Heisbourg (2004), “The European Security Strategy is not a Security Strategy”, y Lawrence Freedman (2004), “Can the EU Develop an Effective Military Doctrine”, en Everts, Steven *et al.*, *A European Way of War*, Centre for European Reform, Londres.

⁴ Kaldor Mary y Salmon Andrew (2006), “Military Force and European Strategy”, *Survival*, vol. 48, nº 1, primavera.

Seguridad: ofrecer seguridad en un mundo en evolución” al que ni el Comité de Política y Seguridad ni el Coreper ni el Consejo Europeo encontraron reparos.

Resulta difícil identificar la naturaleza del Informe porque no se trata de una actualización de la anterior como se esperaba, ni de una evaluación crítica de los resultados de la EES tras cinco años ni de una declaración formal en la que se propongan nuevas líneas de acción al respecto. Por el contrario, la estructura y contenidos del Informe recuerdan el formato de las declaraciones y discursos institucionales sobre el estado de la PESD, donde se prodigan lugares comunes y buenos deseos sin mayor voluntad de trascendencia. Lo característico de las estrategias cuando se revisan o promulgan es su relevancia formal y solemne pero, al no promulgarse una nueva Estrategia, se entiende que la EES de 2003 sigue en vigor, salvo que se quiera sentar el precedente de que cualquier informe aprobado sirve para actualizarla. Como el Informe tampoco revela nada sobre su finalidad, su lógica o sus consecuencias para la EES, parece que su propósito real no es otro que el de engrosar el balance de la Presidencia aunque sea a costa de sumir a la PESD en un limbo estratégico.

En todo caso, merece la pena una aproximación al contenido del Informe sobre la aplicación de la EES porque confirma la trayectoria de la PESD: una sucesión de avances en casi todas las dimensiones de la seguridad europea acompañada de cambios en el contexto estratégico internacional que mantienen el desfase entre lo logrado y lo necesario. Al igual que la EES, el Informe empieza enumerando una serie de riesgos comunes ampliando la lista de 2003 con nuevos riesgos para la seguridad de los sistemas de información (cyber), la seguridad energética y el cambio climático; mientras que suprime los conflictos regionales y los Estados fallidos como riesgos individualizados. Y también al igual que la EES, el Informe no señala cómo se piensa afrontar esos riesgos en concreto.

Simultáneamente al señalamiento de la proliferación de las armas de destrucción masiva como un riesgo en la EES, la UE aprobó una Estrategia contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva en 2003 fundamentada principalmente en el apoyo a los acuerdos y marcos multilaterales de no proliferación, desarme y control de armamento. Aplicado al caso iraní durante estos cinco años, la estrategia ha generado iniciativas normativas, como las apoyadas por la UE en todos los foros internacionales; diplomáticas, como las lideradas por Francia, Alemania y el Reino Unido con las autoridades de Teherán; y el respaldo a las sanciones del Consejo de Seguridad. El Informe constata el saldo positivo de la actividad europea junto con el saldo negativo de sus resultados que, traducido en resultados prácticos significa que la UE no ha podido influenciar a Irán para que reconsidere su carrera hacia la proliferación nuclear a pesar de haber empleado todos sus instrumentos de presión.

A pesar de esta constatación, y de que la proliferación sigue siendo la amenaza más grave, el Informe no recomienda adoptar medidas alternativas de contraproliferación que protejan a la población civil o a las fuerzas de esas armas y sus vectores de lanzamiento (misiles). Tal y como quedó demostrado durante el debate sobre la instalación de misiles y radares interceptores en Polonia y la República Checa durante 2007, la UE no dispone de una estrategia de contraproliferación propia y los Estados miembros deberán buscar esa protección dentro de los programas de la OTAN (sí se alude al desarrollo de la protección civil europea para mitigar los efectos de atentados terroristas cuando se empleen esos medios).

El Informe agrupa el terrorismo y la delincuencia organizada, dos riesgos que la EES había diferenciado y aparecen ahora juntos sin ninguna justificación. Podría tener una explicación funcional debido a que la lucha contra ambos fenómenos tiene instrumentos similares pero si la lógica es funcional, los “ciberdelitos” no deberían figurar como un riesgo independiente porque las redes de información se protegen como infraestructuras críticas tanto para acciones delictivas como para acciones terroristas. Subjetivamente, parece que se rebaja el nivel de prioridad del terrorismo y se le sitúa al mismo nivel de preocupación que la delincuencia organizada. El terrorismo parece que ya no preocupa como preocupaba en 2003 ni parece asociado ya al “extremismo religioso violento” como se hacía entonces. El Informe sólo añade algunas de las medidas adoptadas, como la Estrategia de Lucha contra el Terrorismo y la Estrategia sobre la Dimensión Exterior de la Justicia y Asuntos de Interior, ambas de 2005, con una descripción muy aséptica que no hace justicia a las iniciativas europeas para complementar la responsabilidad de los Estados miembros en las funciones de prevención, protección, persecución y reacción frente a las acciones terroristas, ni pone de relieve las materias pendientes.

En la EES, y tras la enumeración de riesgos, se explicitaban tres objetivos estratégicos – hacer frente a las amenazas, crear seguridad en los países vecinos y un orden internacional basados en un multilateralismo eficaz– y a continuación se describían las implicaciones estratégicas para Europa: ser más activos, más coherentes, aumentar nuestras capacidades y cooperar con otros. En el Informe ya no se emplea el término de objetivos ni de implicaciones estratégicas, lo que recalca la discontinuidad respecto a la EES y, en su lugar, se describe cómo la UE contribuye a la estabilización internacional y al mundo en cambio. De esta forma se cambia el enfoque normativo de la EES –qué tenía que hacer la UE para ser un actor global– por otro descriptivo –que hace la UE como tal, más propio de una memoria contable que de una guía de orientación–.

A partir de aquí, el documento entra en una enumeración de actuaciones realizadas y por realizar en relación con ciertos problemas de seguridad. La enumeración es bastante fría y genérica en bastantes de sus apartados y da la sensación de que el éxito de la UE se mide más por la actividades emprendidas que por su resultado real. Por ejemplo, si de verdad los *battlegroups* han sido un avance, habría que explicar por qué no se han empleado hasta ahora. Del mismo modo, cuando se afirma que la UE sigue desempeñando un papel importante en Bosnia-Herzegovina, no se sabe si las cosas van bien y que pronto se pondrá fin a la operación militar Althea y a la tutela europea o, por el contrario, que la emancipación va para largo. También se menciona que la misión policial en Kosovo se encuentra en fase de despliegue y que la de Afganistán se está ampliando pero no se mencionan los retrasos acumulados ni las razones para ello.

El Informe tiene motivos para ser complaciente porque las políticas europeas de ampliación y de vecindad han producido resultados muy positivos en el ámbito de la prevención de conflictos, desde el Mediterráneo hasta el Cáucaso pasando por Oriente Medio, y en el normativo, apoyando todos los esfuerzos normativos multilaterales para prevenir y solucionar los problemas de seguridad que puedan afectar a la periferia europea. Sin embargo, para ser una Europa más eficaz y capaz dentro de un mundo en cambio no basta con acumular misiones sino que es necesario asegurar resultados. Y su nivel de influencia en escenarios de conflictos como Oriente Medio, Líbano o Afganistán no está a la altura de su contribución diplomática, económica o militar. Para un actor como la UE que pretende ser global, sorprende que de China sólo se mencione que se han ampliado las relaciones. De Rusia se dice algo más, pero se atribuye el deterioro de las relaciones al conflicto de Georgia, sin mencionar la división interna a propósito de esas relaciones, ni ofrecer orientaciones para superar las controversias a propósito de la

energía o del distanciamiento ruso respecto a los valores como los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho que el Informe califica de “comunes” cuando la realidad apunta a lo contrario.

El Informe en el contexto de la Presidencia francesa de 2008

El desarrollo de las políticas de seguridad y defensa de la UE dependen de la iniciativa de pocos Estados miembros y, sobre todo, de Francia que sigue al mando de la locomotora desde la cumbre franco-británica de St. Malo en 1998. Por eso se habían depositado muchas esperanzas en que su Presidencia aprovecharía el impulso de la aprobación del tratado de Lisboa y la llegada de un presidente con voluntad de liderazgo europeo y capaz de acometer la normalización de las relaciones con la OTAN. Además, Francia disponía de un buen programa y acababa de definir su proyecto para Europa en su propio Libro Blanco sobre la seguridad nacional y la defensa.⁵ Sin embargo, la aplicación del programa se comenzó a torcer con el bloqueo del referéndum irlandés al Tratado de Lisboa, se complicó con el enfrentamiento entre Rusia y Georgia de agosto y no pudo arreglarse al final del semestre debido a la generalización de la crisis financiera. Estas circunstancias sobrevenidas han restado posibilidades al programa de seguridad y defensa de la Presidencia, pero no son las únicas dificultades a las que se enfrentaba porque el desarrollo de la PESD está lastrado por problemas estructurales.

En primer lugar, las relaciones entre la OTAN y la UE presentan problemas políticos y militares de calado. No acaban de resolverse problemas estructurales como el encaje de Francia en la OTAN, las malas relaciones greco-turcas, las luchas por los cuarteles generales, la actualización de los acuerdos Berlín Plus y otros que mantienen “congeladas” las relaciones entre ambas organizaciones. A estos hay que unirle las diferencias coyunturales derivadas de las operaciones de ISAF en Afganistán por la renuencia de muchos Estados europeos a participar en las operaciones contra la insurgencia o a aumentar sus tropas mientras que, por su parte, EEUU dificultan la coordinación de las dos operaciones en marcha –Libertad Duradera e ISAF– y la subordinación de las operaciones militares a un control más político como se acordó en la estrategia político-militar aprobada para Afganistán en la cumbre de Bucarest de abril de 2008.

En segundo lugar se encuentra la desigualdad del reparto del esfuerzo de seguridad y defensa entre los Estados miembros. Aunque la EES reconocía la necesidad de contribuir para obtener capacidades militares que se pudieran aplicar en las operaciones de gestión militar de crisis que realiza la UE, todavía no se han establecido mecanismos que permitan redistribuir equilibradamente el esfuerzo militar. Aunque en cifras globales los 27 miembros de la UE presupuestan el 20% del gasto mundial anual de defensa (207 billones de euros), su estudio revela que la mayoría de esos fondos se pierde en gastos de personal (unos 2 millones) en lugar de hacerlo en inversión y tecnología para facilitar la proyección de las fuerzas europeas (unos 60.000). También revela que sólo unos pocos de los 27 realizan un esfuerzo para sostener la capacidad militar de la UE, mientras que el resto son neutrales, carecen de capacidad militar o, simplemente, son consumidores de seguridad. En este contexto de contribuciones desiguales, escasas e ineficientes resulta muy difícil sacar adelante estrategias colectivas, por lo que de haber entrado en vigor el Tratado de Lisboa, la Presidencia francesa habría impulsado las cooperaciones reforzadas o las cooperaciones estructuradas permanentes para dar cuerpo a la autonomía estratégica europea.

⁵ Félix Arteaga (2008), “El concepto de la seguridad nacional en el Libro Blanco de la Defensa y la Seguridad Nacional de Francia”, ARI nº 133, Real Instituto Elcano.

Otro problema más complejo para la UE es el de afrontar los nuevos cambios conceptuales en el ámbito de la seguridad. Si los Estados más avanzados tienen problemas para asimilar los nuevos conceptos en materia de seguridad como la integración entre la seguridad interior y exterior (*continuum*), la gestión integral de las crisis (*comprehensive approach*) o la coordinación entre agencias (*whole-of-government*) entre otros, para la UE será todavía más difícil porque no dispone de los recursos de aquellos. Así, ni la EES ni el Informe saben cómo conectarse con el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, por el lado policial, judicial y aduanero de la UE y con la autodefensa colectiva de la OTAN por otro, y en ambos textos prodigan las alusiones a lo interior y lo exterior.

Para compensar la escasa aportación del Informe, el Consejo Europeo ha tratado de dar un impulso de última hora con una Declaración en la que se apuntan buenos propósitos de gasto, capacidades y un nivel de ambición que cuantifica y califica las misiones que deberá ser capaz de acometer simultáneamente la UE. El impulso hubiera sido creíble de no contar con una tradición previa de apelaciones genéricas a mayores esfuerzos presupuestarios, a generar economías de escala en materia industrial y tecnológica y a mejorar las relaciones con la OTAN que se han incumplido reiteradamente en el pasado. Por ejemplo, se fijan unos niveles de ambición, es decir, lo que la UE aspira a ser capaz de hacer en materia de operaciones, sin precisar calendarios ni contribuciones, dejando el cumplimiento del Objetivo General de Fuerzas de 2010 en las manos de quienes no fueron capaces de cumplir el Objetivo General de 2003. La Declaración refleja una sensación de *déjà vu* y falta de credibilidad que explica el escaso eco que han tenido el Informe y la Declaración en los medios de comunicación especializados tras su aprobación.

Conclusiones: La Presidencia francesa ha puesto de relieve que el desarrollo de la seguridad europea se enfrenta a obstáculos estructurales y coyunturales de entidad. La Estrategia Europea de Seguridad ha servido de referencia –más que de guía– para afrontarlos desde 2003 y ha contribuido a crear una cultura europea de seguridad. Su modificación debería haber sido el resultado de un estudio detallado de su evolución y resultados decididos colectivamente pero la Presidencia francesa no pudo sustraerse a la tentación unilateral –facilitada por la discrecionalidad de las rotaciones presidenciales– de escoger momento y modo de revisión para anotarse el tanto. No obstante, sea por circunstancias sobrevenidas o por dificultades estructurales, el programa no se ha cumplido como se esperaba y la tarea queda pendiente para las próximas Presidencias, incluida la española de 2010.

Puestos a sacar lecciones, la PESD no progresará con informes de circunstancias y declaraciones voluntaristas, sino que se construirá a partir de las capacidades y medios concretos con que se las dote. Las estrategias articulan objetivos e instrumentos y el fallo de unos u otros conlleva el fracaso de la estrategia, y tanto la gestión para ser integral como el multilateralismo para ser eficaz precisan instrumentos variados y objetivos claros. Para ser un actor global, la UE debe contar con todos los instrumentos necesarios y si los Estados miembros no pueden, quieren o piensan aportarlos, entonces sobran declaraciones, informes y estrategias. Mientras no varíen las circunstancias que han agitado la Presidencia francesa en materia de seguridad y defensa europeas, las siguientes Presidencias harían bien en apostar por lo seguro.

La Presidencia francesa, la Secretaría General y el Comité de Política y Seguridad de la UE no han hecho bien sus deberes en 2008 y la actualización de la Estrategia Europea

de Seguridad de 2003 sigue pendiente en su forma y en su fondo. En su forma, porque un Informe sobre la aplicación de una Estrategia no tiene rango suficiente para actualizar el documento original, y en su fondo porque el contenido del Informe no proporciona la orientación necesaria para guiar las políticas de exterior, seguridad y defensa de la UE. Esperemos que todos se apliquen la próxima vez para sacar a la UE del “limbo” estratégico en el que la han dejado y elaborar una actualización de verdad cuanto antes. Quienes confiamos en el potencial de la Estrategia Europea de Seguridad para construir la PESD se lo agradeceremos.

Félix Arteaga

Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano