

De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente

*Juan Antonio Moliner González **

Tema: El Tratado de reforma de la UE aprobado en Lisboa establece dos nuevas formas de cooperación: la Cooperación Reforzada en el ámbito de la seguridad y la defensa y la Cooperación Estructurada Permanente en el de la defensa.

Resumen: Hasta ahora la Política Europea de Seguridad y Defensa, (PESD) ha avanzado entre luces y sombras. Sus resultados siempre han estado por detrás de sus expectativas y su contenido político muy por detrás del contenido de otras políticas de la UE. Se ha progresado mucho, pero también han aumentado los retos a los que hacer frente y todavía no se han superado los problemas estructurales que impiden el despegue de una política común. Para tratar de superar el desfase entre la declaración retórica y la realización práctica, el Tratado de Reforma de la Unión Europea aprobado en Lisboa ha aprobado nuevos mecanismos como la Cooperación Reforzada en el campo de la seguridad y defensa, o la Cooperación Estructurada Permanente que pretenden abordar y solucionar esos problemas. Este ARI estudia el desfase entre los objetivos y logros de la PESD, sus expectativas como actor global y sus limitaciones estructurales para serlo, las posibilidades que abren los nuevos tipos de colaboración y el apoyo español a que las nuevas vías para pasar de la PESD a una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Análisis: Aunque es una realidad incontestable que la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) ha avanzado enormemente desde que se lanzó durante el Consejo Europeo de Colonia de 1999 como parte integrante de la Política Exterior de Seguridad Común, nos encontramos ahora en un momento decisivo para que la Unión Europea (UE) pueda disponer de los elementos propios de seguridad y defensa, que le permita respaldar su acción política y diplomática en el mundo. La firma en Lisboa del Tratado de Reforma de la Unión, que deberá ser ratificado a lo largo del año 2008 y que debe entrar en vigor el 1 de enero de 2009, ofrece una nueva oportunidad para impulsar y consolidar una política tan importante como la que pasará a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Para hacer frente a los desafíos mundiales y a las principales amenazas que ha de afrontar, es necesario que la UE se dote de las capacidades militares y civiles adecuadas para desempeñar su papel de actor global en el mundo actual con plena responsabilidad y autonomía. En ese proceso que será, sin duda, largo y complejo, es imprescindible una voluntad de construir un auténtico pilar europeo de defensa, en el seno de la Alianza Atlántica o con elementos y estructuras más independientes. No obstante, la UE debe ser

* *General de Brigada del Ejército del Aire, destinado de 2003 a 2006 en el Estado Mayor de la UE como jefe del Equipo de Apoyo al presidente del Comité Militar*

capaz de garantizar su propia defensa para ser un factor de paz y equilibrio mundial, ya que una UE fuerte no debilita la relación atlántica sino que, por el contrario, la refuerza.

La Unión es un actor global y así la perciben otros actores individuales, desde los países amigos y aliados a las potencias como Rusia, China o la India, y colectivos, como Naciones Unidas, la OTAN, la Unión Africana o la ASEAN, que desean colaborar con la UE en la resolución de problemas que ninguno de los anteriores puede afrontar individualmente. A medida que la UE aumenta su capacidad para contribuir a los riesgos de seguridad, particularmente el terrorismo, y a la gestión de las crisis complejas, crecen también las expectativas y las demandas de otras organizaciones internacionales, de países terceros y de nuestras opiniones públicas para que la UE actúe globalmente. Para perfeccionar su papel de actor global, la nueva agenda exterior de la Unión presentada a finales de 2007 en el Real Instituto Elcano por el Alto Representante para la PESC, Javier Solana, incluye una ambiciosa serie de retos entre los que se encuentran el de construir un sistema multilateral realmente eficaz, definir sus intereses como Unión y actuar en el exterior teniendo en cuenta esos intereses y redefinir como proyectar hacia el resto del mundo el conjunto de valores irrenunciables sobre los que se basa su sistema político. El Alto Representante también señala que no se trata de imponer dicha política sino de “implicarse más en el mundo”, un mundo que se sitúa más allá de la vecindad europea y llega a lugares tan alejados de Bruselas como Indonesia y el África Subsahariana cuando es necesario responder ante los desastres naturales o proteger los derechos y libertades fundamentales.

Los resultados de la PESD siempre han estado por debajo de lo que podía esperarse. El propio Alto Representante reconoce este desfase entre lo que se es y lo que se puede llegar a ser de forma realista y recomienda aceptar compromisos a la altura de las capacidades europeas. Es evidente que ha habido un progreso sostenido hacia una política de seguridad y defensa de la UE, pero también que la PESD es –hasta ahora– una política menor dentro de las políticas de la UE. Desde un punto de vista cuantitativo, la UE cuenta ya con una amplia experiencia en misiones internacionales desde la primera, en enero de 2003, cuando comenzó la misión en Bosnia-Herzegovina (*European Union Police Misión*, EUPM), hasta la última misión en Afganistán (*EU Police*, EUPOL) en junio de 2007. En total, se han puesto en marcha cuatro misiones específicamente militares, dos misiones cívico-militares y 13 misiones civiles de naturaleza policial, judicial y de reformas de estructuras administrativas y de seguridad. La variedad y alcance de estas misiones confirma la dimensión global de la UE como actor de seguridad.

Desde el punto de vista del esfuerzo económico realizado, la PESC ha contado para el año 2007 con un presupuesto de unos 160 millones de euros. Se podría mencionar que la Unión cuenta, también, con el “Mecanismo de Reacción Rápida”, el “Mecanismo en Apoyo de la Paz” y el “Instrumento para la Estabilidad”, como instrumentos comunitarios que inciden pero no forman parte de la PESC. Ese presupuesto arriba indicado es una parte muy baja si se compara con los casi 120.000 millones de euros del Presupuesto General de la UE, aunque no cubra los gastos militares y de defensa que corren a cargo de los Estados miembros cuando participan en operaciones militares, o con componente militar, lo que refleja el limitado espíritu “europeo” del esfuerzo más específicamente militar. Sólo tienen un sistema común de financiación los gastos realizados a través de la Agencia Europea de Defensa y que desde su creación han sido de poco más de 53 millones de euros, y aquellos gastos de las operaciones militares que se consideran comunes, gestionados a través del mecanismo ATHENA y que en 2007 han superado los 85 millones de euros. La participación de los Estados miembros representa también un

esfuerzo de personal: varios cientos de participantes en las operaciones de naturaleza civil (con un máximo de 200 en alguna de ellas) y varios miles de militares en el resto de operaciones, expertos que han aportado los Estados Miembros y hasta una decena de países terceros.

Si se considera la naturaleza, el nivel de riesgo y la gravedad de las misiones en las que la UE se ha involucrado, debe admitirse que la UE ha escogido aquellas donde el nivel de intensidad militar es más bajo. Sin minusvalorar estas misiones en lo que se refiere a la implantación y el desarrollo de la gestión civil y militar de crisis, debe reconocerse que la PESD sólo ha asumido aquellas tareas a la altura de sus posibilidades. También hay que reconocer que las contribuciones de medios y capacidades de los Estados miembros a las diversas operaciones han sido siempre menores que las necesidades reales de personal, equipos y sistemas. Y las misiones se han desarrollado y aún continúan haciéndolo con limitaciones prácticas, cuantitativas y cualitativas, funcionales u operativas (*caveats*) de mayor o menor entidad. Todas estas consideraciones anteriores pueden tener diferentes interpretaciones y matices, pero la tesis central que aquí se defiende es que la PESD ha sido una política de menor entidad en su realidad práctica que en las –quizá– demasiado ambiciosas intenciones que se le han asignado desde que nació.

Una primera limitación obedece a que los Estados miembros de la UE no tienen la misma concepción de la PESD. Algunos quieren avanzar rápido y en varias direcciones, implicándose en crisis civiles y crisis militares, con objetivos muy ambiciosos y gran aporte de capacidades. Otros son más restrictivos y piensan que los esfuerzos se deben focalizar en áreas específicas, primando al componente civil y a la coordinación cívico-militar y dejando para la OTAN las misiones militares de más calado. La segunda consiste en la limitación crónica de medios. La experiencia en las misiones muestra las dificultades para reunir las capacidades necesarias que están a disposición de los Estados miembros. Las conferencias de generación de fuerzas resultan desalentadoras en ocasiones como en la República Democrática del Congo y el Chad por las dificultades inacabables para reunir las capacidades humanas y materiales necesarias. La voluntad política expresada por los Estados miembros en ciertos foros no se corresponde posteriormente con los aportes de capacidades para las misiones concretas a que deben enfrentarse. El Tratado de Reforma pretende que la Agencia Europea de Defensa juegue un papel crucial en la consecución de las capacidades civiles y militares necesarias, pero la experiencia anterior muestra una sucesión de fracasos debidos a la falta de voluntad para cumplir los compromisos acordados. Los problemas de financiación –como el de la Agencia Europea de Defensa, que por segunda vez consecutiva no ha logrado acordar el marco financiero trianual en 2007– o para reunir las capacidades necesarias o generar las fuerzas precisas reflejan el desfase entre lo que es y lo que debe ser la PESD.

En tercer lugar, 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 complicados de gestionar. Por un lado, es complicado coordinar las actividades entre actores de seguridad y defensa, actores comunitarios y actores de Justicia y Asuntos de Interior. Por otro, también resulta difícil conseguir la coordinación entre los propios actores del Secretariado General del Consejo y da la impresión que la tendencia se dirige cada vez a una mayor complejidad cuando se enumeran los órganos que se han ido creando: Estado Mayor Militar de la UE (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 UE es un proceso que precisa consolidar –antes que ampliar– las

estructuras y los procedimientos que le permiten responder con rapidez y eficacia ante las crisis que emergen sin esperar entender de proyectos y de plazos. Además, la unanimidad para llegar a las decisiones (el consenso) es cada vez más complicado de conseguir y precisa de un enorme esfuerzo negociador que se traduce en un retraso en las respuestas.

Se podrían mencionar otros problemas concretos que dificultan el avance de la PESD, como las luchas internas entre los diferentes organismos de la Secretaría General del Consejo a la hora de establecer una adecuada división del trabajo, de las responsabilidades y las relaciones, los celos con la Comisión, la sensación de alejamiento del Parlamento Europeo, la falta de acuerdo en la definición de lo que es una operación cívico-militar, la diferente naturaleza de las operaciones civiles y de las militares tratadas sin la adecuada especificidad, los problemas financieros y la falta de acuerdo en los costes comunes, y un largo etcétera. Ante estas dificultades, la aprobación del reciente Tratado de Reforma ha generado ciertas esperanzas y ha impulsado iniciativas que pretenden eliminar o, al menos, reducir sustancialmente esos problemas. Entre ellas, los Estados miembros han admitido la posibilidad de ampliar y profundizar en la política de seguridad y defensa mediante los mecanismos de Cooperación Reforzada y Cooperación Estructurada Permanente.

Nuevas oportunidades de cooperación en el Tratado de Reforma

Esos dos nuevos instrumentos pretenden impulsar la futura Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y solucionar los problemas mencionados. El primero consiste en aplicar un instrumento que ya es utilizado en otros ámbitos de la UE, como en el monetario (Eurozona) o en el de seguridad interior (Schengen), al ámbito de la seguridad y la defensa. Las cooperaciones reforzadas se irán proponiendo según sea necesario pero permiten que cuando no sea posible la unanimidad, algunos Estados puedan seguir adelante con la aquiescencia de los otros mediante una especie de abstención constructiva. La decisión de autorizar una cooperación reforzada en el ámbito de la seguridad y la defensa debe tomarse por unanimidad en el Consejo y requiere la participación de, al menos, un tercio de los países, es decir, nueve. La segunda herramienta que puede resultar de gran utilidad –si no vital– es la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), ya contemplada en el antiguo Tratado constitucional y sobre la que se construyó el instrumento cooperativo de los *Battle Groups*, pero a la que el Consejo Europeo de junio de 2007 añadió “en el campo de la defensa”, que no aparecía en aquel texto. Esta iniciativa, que sólo se aplica al ámbito de la PCSD, consiste en que los países interesados se comprometen a acometer de forma más intensa el desarrollo de las capacidades de defensa, desarrollando sus capacidades nacionales y participando en su caso en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia Europea de Defensa. Además, la Cooperación Estructurada Permanente es una de las formas en las que se puede reforzar el Pilar Europeo de la Alianza y está dirigido a aportar una solución europea a los problemas europeos.

Conviene aclarar que ni la Cooperación Reforzada ni la Cooperación Estructurada Permanente son soluciones mágicas pero, para avanzar, suele ser más fácil ir de lo sencillo a lo complejo, y pasar desde estructuras con menos miembros a otras con la mayoría o la totalidad, tal y como se ha hecho con las cooperaciones del euro y Schengen. En todo caso, habrá que contar siempre con la voluntad de los Estados miembros, pero la cultura de la cooperación y la visión compartida de los problemas europeos exigirán tiempo y esfuerzos, lo que significa que se marcarán unas claras exigencias y criterios de participación y que posiblemente producirá que en la CEP se

integrarán “los países que puedan” y no tan sólo “los que quieran”. La discriminación parece lógica porque a los países aspirantes a participar en la CEP se les exigirán ciertos criterios, como niveles en el gasto presupuestario en defensa, en los niveles de fuerzas desplegadas y desplegadas y posiblemente en algunos otros que obliguen a realizar grandes esfuerzos de entrada para estar en la CEP y para mantenerse dentro de ella.

La CEP se define en los artículos 27 a 31 del Tratado de Reforma acordado en Lisboa. El primero contempla que los Estados miembros que pongan a disposición de la PCSD capacidades civiles y militares, incluyendo fuerzas multinacionales, pueden suscribir, si cumplen ciertas exigencias de capacidades militares, compromisos más vinculantes para cumplir aquellas misiones de seguridad y defensa más exigentes. El artículo 31 establece aspectos procedimentales sobre notificaciones, plazos, adopción de decisiones y mayorías necesarias, tanto para participar en la CEP, desde el principio o *a posteriori*, como para suspender o abandonar dicha participación. Los compromisos que adquiere la nación que participa en la CEP están recogidos en el Protocolo nº 4 del Tratado. Entre ellos, las capacidades deben ser desarrolladas de forma clara y significativa por cada Estado miembro desde el principio de su ciclo de obtención, es decir, desde la armonización de las necesidades militares que tienen los Estados miembros de la UE, hasta el empleo de las mismas, pudiendo llegar incluso a la especialización de unidades y cometidos. Esto representa un mayor esfuerzo inversor, la revisión periódica de los objetivos en función del contexto estratégico de la seguridad y de las responsabilidades internacionales de la Unión y la revisión de las deficiencias para subsanarlas mediante el mecanismo de desarrollo de capacidades que se establezca.

En definitiva: mayor compromiso, mayor esfuerzo y mayor exigencia que en cualquier tipo de cooperación ensayada hasta ahora. Para hacer que la CEP funcione resulta imprescindible la participación en la Agencia Europea de Defensa en el desarrollo de capacidades de defensa, la investigación y la adquisición de armamento, así como en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura. Habrá que revisar los procedimientos de decisión nacionales para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue mediante la definición de objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas. La participación y los despliegues en fuerzas multinacionales contribuirá a lograr esos objetivos, pero para alcanzar niveles operativos eficaces será necesario complementarlos con la cooperación en los ámbitos de la formación y la logística. Dicho de otro modo, la CEP acentúa la interdependencia militar entre los Estados miembros de la UE que participen en ella, con lo que amplía y profundiza la política común de seguridad y defensa.

España ante las cooperaciones reforzada y estructurada permanente

Las disposiciones básicas españolas de Política de Defensa establecen de forma clara nuestro compromiso con la UE. La Directiva de Defensa Nacional 1/2004 establece que en cuestiones de seguridad y defensa, la UE es nuestra área de interés prioritaria y que nuestra seguridad está indisolublemente unida a la de la Unión. La Directiva recoge que España “promoverá e impulsará una auténtica política europea de seguridad y defensa, respaldará las iniciativas tendentes a alcanzar una defensa común, contribuirá a que la Unión Europea se dote de las capacidades civiles y militares necesarias para poder intervenir activa y autónomamente en la prevención y resolución de conflictos, y en la preservación de la paz y la seguridad internacionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas”. También se establece que España debería estar en condiciones de poder participar con determinados países, si así se decidiese, para el desarrollo de capacidades militares más exigentes y en la adquisición de compromisos más vinculantes.

Esta apuesta europeísta de la Directiva en el ámbito de la defensa se vio avalada por el respaldo que recibió en referéndum el proyecto de Tratado Constitucional. Si como es previsible, dado el acuerdo entre los principales partidos y el apoyo social, España ratifica el Tratado durante 2008, lo realmente significativo es que nuestro país además de participar en la PESD, sus misiones o los *Battle Groups*, ofrezca iniciativas y analice las de otros, para ver qué acciones concretas se podrían desarrollar apoyándose en las cooperaciones y en cuáles sería más factible avanzar a partir de la entrada en vigor el 1 de enero de 2009 del Tratado de Reforma. Mientras tanto, el primer paso a dar es el de sondear a los Estados miembros de la UE potencialmente interesados en participar. España contribuye a este objetivo en diversas reuniones y cumbres bilaterales, además de promover la creación de un grupo informal de reflexión y coordinación, abierto a todos los Estados miembros interesados, para intercambio de puntos de vista sobre las intenciones, la evolución de los procesos internos de reflexión y las condiciones de compromiso.

Otro de los terrenos en los que más esfuerzos se han realizado es el de la interoperabilidad entre las fuerzas europeas porque facilita la participación de los distintos contingentes nacionales en misiones multinacionales de la UE y acentúa su interdependencia. Las diferentes iniciativas “europeas” que existen con participación de España –como el Eurocuerpo, la Fuerza Operativa Rápida Europea (Eurofor) y la Fuerza de Gendarmería Europea entre las terrestres; la Fuerza Marítima Europea (Euromarfor) y la Iniciativa Anfibia Europea (IEA) entre las navales; y el Grupo Aéreo Europeo, el proyecto Europeo de Entrenamiento Avanzado de piloto de combate, el Centro Europeo de Coordinación Multimodal (MCCE) o el Mando Europeo de Transporte Aéreo– son iniciativas que hasta ahora no forman parte de la PESD sino que son fuerzas y estructuras que se ofrecen caso por caso. El siguiente paso a dar podría ser transformar esas unidades nominalmente europeas en unidades verdaderamente europeas, pero sería necesario revisar los procedimientos de decisión y estructuras organizativas y llegar a nuevos acuerdos sobre financiación común de las operaciones militares, el transporte estratégico y la instrucción común.

También se podría progresar potenciando la Célula Civil-Militar incardinada en el Estado Mayor Militar de la Unión Europea, consolidando el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa –actualmente un sistema de enseñanza “virtual”–, al que la CEP podría dotar de infraestructura física y humana que soporte desde la formación inicial común en áreas específicas hasta la armonización de planes de estudios y formación común de militares con programas tipo Erasmus. Tampoco sería descartable la posibilidad de especialización de ciertos Estados miembros en algunas capacidades que serían utilizadas en beneficio de todos o compartir procesos de planeamiento para aprovechar las sinergias, reducir costes económicos y obtener economías de escala. Por último, las nuevas cooperaciones deben apoyarse en la Agencia Europea de la Defensa, cuya estructura, políticas e iniciativas tienen que ser apoyadas mucho más claramente.

Conclusiones: El resultado práctico de la PESD ha estado hasta ahora por debajo de la ambición que llevó a su creación. Las diferencias de contenido, los problemas estructurales y, sobre todo, la carencia de capacidades para afrontar con pleno éxito las misiones civiles y militares han reducido el ritmo de progreso en las políticas de seguridad y defensa de la UE. La aprobación del reciente Tratado de Reforma ha generado fundadas esperanzas y ha puesto en marcha mecanismos como la Cooperación Reforzada en el campo de la seguridad y defensa, o la Cooperación Estructurada Permanente que pretenden abordar y solucionar esos problemas. Su

desarrollo está por ver, pero no deja de ser una puerta abierta a la esperanza y, en este sentido, una “cultura de cooperación” transparente y abierta se revela como imprescindible.

La UE tiene precisa decisiones más significativas y relevantes que las adoptadas hasta ahora y le hará falta algo más que “europeizar” lo que ya hay, por lo que no tiene más remedio que dedicar esfuerzos y voluntad política a la altura de los retos de seguridad y de las responsabilidades internacionales de la Unión. Para ser un actor global, la UE debe contar con las capacidades adecuadas para abordar las complejas crisis de seguridad del mundo globalizado de hoy. A la espera de que el Tratado de Reforma entre en vigor, los Estados miembros de la UE más interesados en pasar de la PESD a una PCSD pueden ir perfilando los nuevos instrumentos con los que cuentan –las cooperaciones reforzadas o la estructurada permanente– para reforzar su interdependencia y ofrecer resultados prácticos que animen a otros Estados miembros a sumarse a las nuevas formas de cooperación. España hasta el momento figura entre los potenciales valedores de la Cooperación Estructurada Permanente y participa en su lanzamiento, pero también deberá participar en los esfuerzos necesarios para ponerla en marcha cuando se decida. De esta forma, España y otros Estados miembros liderarán el objetivo de alcanzar una definición progresiva de una política común de defensa de la Unión, que eventualmente conduzca a una Defensa común de la UE, como se cita en el Tratado de Lisboa, y cuyo propósito final no es sino generar estabilidad y seguridad, no sólo en la UE sino en todo el globo.

Juan Antonio Moliner González

General de Brigada del Ejército del Aire, destinado de 2003 a 2006 en el Estado Mayor de la UE como jefe del Equipo de Apoyo al presidente del Comité Militar