

LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA (1)

Luciano Ibáñez Dobón
Coronel de Infantería (reserva)
y licenciado en Ciencias Políticas

Diferencias en los desarrollos de las políticas llevadas a cabo por la Unión Europea y posibles causas

Resulta evidente que a lo largo del proceso de integración de la Unión Europea, desde su inicio con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y seis miembros, hasta la actualidad, con 27 países miembros, no todas las políticas llevadas a cabo por esta Organización han gozado de igual grado de desarrollo. En concreto, la política económica y comercial de la Unión Europea ha alcanzado tal grado de desarrollo, que podemos hablar de una política «supranacional», es decir, que desde Bruselas se fija este tipo de política para los distintos miembros, llegando en algunos foros internacionales, como la Organización Mundial de Comercio (OMC), a hablar también todos los miembros con una sola voz.

Este grado de integración, de «supranacionalidad», no se ha alcanzado en cuanto a política de defensa de la Unión Europea se refiere, quedándose en un nivel de cooperación entre gobiernos, en un nivel intergubernamental. Desde Bruselas no se puede imponer la política de defensa de la Organización.

O expresado de otro modo, hasta el momento, los gobiernos de los Estados miembros han consentido en ceder parte de su soberanía a la Unión Europea en asuntos de economía y comercio, pero no en asuntos de seguridad y defensa.

En mi opinión esto puede ser debido a tres causas. La primera es el abandono por parte de la Unión Europea (Comunidad Económica Europea en sus comienzos) de su seguridad en manos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Hasta la caída del muro de Berlín, disolución de la Unión Soviética y reunificación de Alemania, Europa se sentía segura con el despliegue en su suelo de fuerzas aliadas, sobre todo norteamericanas, y la disuasión que representaba el arsenal nuclear norteamericano. La Unión Europea no sentía la necesidad de ocuparse de su propia defensa.

La segunda razón es la necesidad europea de reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial. Había que aprovechar el Plan Marshall, reconstruir la industria europea, alcan-

(1) El presente trabajo es un resumen de otro, presentado en la Universidad de Zaragoza para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados, titulado «La política de seguridad y defensa en el proceso de integración europea. Una aproximación desde las relaciones internacionales», perteneciente al Programa de Doctorado «Conflictos, seguridad y solidaridad».

zar el adecuado nivel de desarrollo, y abrir los mercados. Esto era más urgente que atender a la defensa, dado que no era probable un nuevo conflicto entre países europeos, y de la defensa contra el enemigo común de fuera de Europa, se ocupaba la OTAN.

Y la tercera causa puede ser el natural recelo de los Estados a ceder soberanía en asunto tan grave como es el de la de Defensa Nacional; recelo que, sin embargo, no tuvieron respecto a los asuntos económicos. En este mismo sentido no debe obviarse el uso que de la política de defensa hacen algunos destacados países miembros para lograr el liderazgo de la Unión Europea.

Las posiciones de los miembros de la Unión Europea al respecto se resumen en estos grupos. Por un lado los «atlantistas», encabezados por el Reino Unido, partidarios de una defensa europea basada en la OTAN; por otro lado los «europeístas», liderados por Francia, que prefieren una defensa autónoma; y, finalmente, tras las ampliaciones, encontramos a los «neutralistas», con los países nórdicos, Austria e Irlanda.

La seguridad y defensa a lo largo del proceso de integración de la Unión Europea

A pesar de esta diferencia en los desarrollos de estas políticas, los miembros de la Unión Europea han prestado una cierta atención hacia la seguridad y defensa conjunta. De hecho, en el año 1952, al mismo tiempo que entra en funcionamiento la CECA, se firma en París el tratado para poner en marcha la Comunidad Europea de Defensa, que sin embargo fracasará inmediatamente. Y dos años más tarde nace la Unión Europea Occidental (UEO), con algo más de éxito; de hecho el Informe Tindemans, en el año 1975, proponía basar la defensa de la Unión en esta Organización, y que su política exterior fuera concertada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

Pero centrándonos en la Unión Europea, no es hasta el año 1974, en la Cumbre Europea de París, cuando aparece la Cooperación Política Europea (CPE), con el fin de coordinar las posiciones de los miembros y de transmitirse información, eso sí, dejando al margen los asuntos de defensa. Esta CPE se institucionaliza, pasa a los tratados, mediante su inclusión en el Acta Única Europea en el año 1986, consolidando las cooperaciones que ya se venían llevando a cabo.

Un paso adelante se da con la firma del Tratado de la Unión Europea, Maastricht, en el año 1992, en el que aparece por primera vez, en un «pilar» propio, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que sigue avanzando por el camino emprendido por la CPE, estableciendo una herramienta de acción: «las posiciones comunes», y que menciona la posibilidad de una defensa común.

La PESC, a diferencia de la política económica de la Unión Europea, es llevada a cabo por los gobiernos de los Estados miembros; es decir, no es dirigida por Bruselas de modo supranacional, haciendo uso de las cesiones de soberanía efectuadas por los países en esa materia. En el caso de la PESC se trata de una política que requiere la unanimidad de los gobiernos para llevarse a cabo, es intergubernamental.

No obstante estas notables diferencias, existen puntos de contacto con el primer «pilar» de la Unión, el relativo a las Comunidades Europeas, es decir, el correspondiente a las

políticas económicas y comerciales. Me estoy refiriendo a la financiación de la PESC, a la aplicación de sanciones a terceros países, y a la cooperación en misiones diplomáticas. La financiación de parte de la PESC entra dentro de los presupuestos de la Organización, con lo que no podemos afirmar que sea una política aislada, ajena a la Unión. Otro tanto ocurre con las posibles sanciones de tipo económico que puedan aplicarse a un país derivadas de la adopción de una «posición común» de la PESC.

Con posterioridad al Tratado de Maastricht surge un Documento, la Estrategia Europea de Seguridad (2), en el que, de modo general, se fija la posición de la Unión Europea respecto al resto del mundo. En él se citan las amenazas para Europa: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición de algunos Estados y delincuencia organizada. En consecuencia, los objetivos estratégicos son:

1. Hacer frente a las amenazas.
2. Crear seguridad en los países vecinos.
3. Promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

Y para cumplir estos objetivos:

«Tenemos que desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente». «Debemos ser capaces de actuar antes de que la situación en los países de nuestro alrededor se deteriore». «La intervención preventiva puede evitar que se planteen problemas más graves en el futuro.»

Estas afirmaciones nos proporcionan las pistas sobre lo que puede ser la acción exterior de la Unión Europea, y por tanto de su seguridad y defensa.

Por otra parte, también aparecen unos órganos, que analizaremos posteriormente, y que son creados para aumentar la eficacia de la PESC, y más en concreto sus aspectos de seguridad y defensa.

No aparecen cambios significativos para la PESC en el Tratado de Ámsterdam, 1997. El de Niza, 2001, por su parte, crea el Comité Político y de Seguridad (CPS), el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE); y en el aspecto funcional aparecen las «cooperaciones reforzadas», como medio de facilitar el logro de ciertos objetivos, aunque dejando al margen las cuestiones militares y de defensa.

El Tratado de Lisboa, sin ratificar hasta el momento, acaba con la estructura de los «tres pilares», pero no evita que la PESC siga manteniendo procedimientos propios. La cláusula de defensa mutua pasa de tener carácter voluntario a ser obligatoria en caso de agresión armada (artículo 42.7). Y, tal como señala Bermejo García (3), el nuevo texto, no sólo se limita a «respetar» el marco defensivo de la OTAN, sino que prevé la compatibilidad de la política de la Unión, en cuanto a seguridad y defensa, con la de la Alianza Atlántica. Aparecen, por otro lado, las «cooperaciones estructuradas permanentes», un sistema que permite a los miembros con mejores capacidades militares, y que manifiés-

(2) Titulado «Una Europa segura en un mundo mejor», y aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas en la reunión de los días 12 y 13 de diciembre de 2003

(3) BERMEJO GARCÍA, Romualdo: *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 9, p. 84, CESEDEN.

ten su compromiso, afrontar ciertas misiones, las más exigentes. Con ello el Tratado tiene la suficiente flexibilidad para que los Estados que lo deseen avancen más rápidamente en esta materia.

La Unión Europea, ¿un poder civil?

Este término fue usado por Duchêne (4), en el año 1972. Consiste, según él, en el fortalecimiento de lazos con otros países y en la habilidad para promover la estabilidad a través de medios políticos y económicos. Europa parece apostar por un poder basado en la cooperación y en la negociación (5), queriendo demostrar que el prescindir del poder militar no es signo de debilidad dentro del sistema internacional. En tal caso, si no radica en el potencial militar, ¿dónde radica ese llamado poder civil de Europa?, ¿en los valores que defiende?, ¿en la preponderancia que ha ejercido sobre el resto del mundo durante cinco siglos?, ¿en su potencial económico? y ¿tal vez en el deseo de muchos países no europeos de ver un poder que equilibre a Estados Unidos?

En el lado opuesto, no hay que olvidar que hay un buen número de autores, algunos de ellos encuadrados en el Grupo de Estudios Estratégicos (GEES) –Portero, Puder, Carmona y Choussat y Elia Mañú (6)–, y otros como García Rodríguez y Resa y Nestares (7), que consideran que este modo de actuación de la Unión Europea lo que pone de manifiesto es su debilidad, su incapacidad de imponer sus puntos de vista en los foros internacionales, y en consecuencia se ve obligada a recurrir a la negociación, práctica en la que tiene gran experiencia, adquirida en su propio proceso de integración. De este mismo modo se expresa Kagan (8) al afirmar que Europa es un poder civil porque no dispone de medios para ser otra cosa.

Las Fuerzas Armadas de los miembros de la Unión Europea todavía arrastran la concepción estratégica de la inmediata posguerra fría, y con unos presupuestos defensivos mermados en beneficio de otras necesidades sociales. Sin embargo, esto no impide que se esté produciendo un debate sobre el futuro, que ha logrado dar un impulso notable a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) desde los años noventa del siglo pasado. Respecto a las causas profundas de este avance surgen interrogantes; ¿responden a un intento de alcanzar el liderazgo en la Unión?, ¿se trata de una coalición de intereses nacionales, y por tanto de carácter temporal?, ¿existe realmente un claro interés por la defensa? En otras palabras, ¿es la política de defensa un instrumento de la lucha por el liderazgo de la Unión Europea?

(4) DUCHÊNE, F.: «Europe's role in world peace» en MAYNE, Richard (ed.): *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, pp. 32-47, Fontana, Londres, 1972.

(5) BERENSKOETTER, F.: *opus citada*, p. 18.

(6) ELIA MAÑÚ, O.: «La deriva europea: crisis moral, ideológica y de principios», *Análisis*, número 164, GEES, 18 enero de 2007. CARMONA Y CHOUSSAT, J. F.: «50 años de la Unión Europea: la feliz mediocridad», *Colaboración*, número 11.592, GEES, 28 de enero de 2007. PUDER, J.: «La Unión Europea a los 50», *Colaboración*, número 1.637, GEES, 16 de abril de 2007 y PORTERO, F.: «La proyección internacional de la unidad europea», número 757, GEES, 11 de mayo de 2007.

(7) PALOMARES: 2002, *opus citada*, pp. 41-56

(8) KAGAN, R.: *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, pp. 9-44, editorial Taurus, Madrid, 2003.

Si analizamos lo que ha significado la guerra de Irak para los miembros de la Unión, tendremos en que todos los gobiernos involucrados han actuado convencidos de la rectitud moral de sus posiciones, pero también debemos admitir que han tratado de maximizar sus influencias y disminuir las de sus oponentes. Es decir que «para los europeos Irak ha tenido más que ver con Europa que con Irak» (9). Alemania quiso abandonar la posición de subordinación dentro del eje franco-alemán. Gran Bretaña, quizá la principal potencia militar europea, dejó claro que no debía ser excluida de las consideraciones estratégicas de Francia y Alemania. España demostró la importancia de los países medianos, evitando la hegemonía de los tres grandes. Y, finalmente, quedó claro que la ampliación implicaba una mayor dependencia de la OTAN, tanto por la tendencia de los nuevos miembros, como por la necesidad de lograr una seguridad efectiva.

Francia era opuesta a las posiciones de Estados Unidos y del Reino Unido, seguramente por principios, pero también para debilitar a este último en el seno de la Unión. Alemania también se opuso, si bien por distintas razones, por la impopularidad de la guerra entre su población, y porque esa oposición podría permitirle, al entonces canciller Schröder ganar las elecciones. De este modo, Francia y Alemania formaron una alianza de conveniencia, lo que de paso serviría para relanzar el eje franco-alemán y crear un núcleo duro que les permitiera dirigir a la Unión ante la siguiente ampliación. Por su parte, Gran Bretaña se vio obligada a apoyar a su socio, Estados Unidos, pero junto a España demostró que el liderazgo de la Unión Europea no estaba sólo en manos de Francia y Alemania (10).

En otro orden de cosas, la propuesta de creación de un cuartel general militar de la Unión Europea en 2003, independiente de la OTAN (11), aunque pudiera ser razonable, parecía más bien irreal a tenor de las capacidades de los miembros, con lo que quedaba de manifiesto la competencia existente entre los miembros de la Unión. La Fuerza de Intervención Rápida Europea, declarada operativa en Laeken, en diciembre de 2001, no lo es tanto si analizamos sus medios humanos y materiales en profundidad.

En palabras de Lindley-French, en su artículo citado, la defensa europea está más relacionada con la política que con la defensa, por tanto la OTAN tiene que seguir siendo la que proporcione seguridad, colaborando con los propios europeos. La Alianza brinda los medios, mientras la Unión Europea ofrece una visión del concepto de seguridad diferente al de la propia OTAN; ahora bien, no cabe achacar a la Alianza la falta de autonomía europea, más bien son los propios líderes europeos, más preocupados por las apariencias, los que la producen.

Otro argumento a favor del avance en la PESD es el largo periodo de convivencia pacífica y de progreso que ha vivido Europa desde que se inició el proceso de integración, superando periodos de crisis. Y también, ¿por qué no?, me baso en lo que un filósofo como Ortega y Gasset (12) afirma sobre los europeos:

(9) LINDLEY-FRENCH, J.: «Defensa europea "light": Por qué la defensa europea tiene más de política que de defensa», *ARI*, número 144, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 3 de diciembre de 2003.

(10) BARBÉ, E.: «La vieja Europa en un nuevo mundo», *Foreign Affairs* en español, abril-junio de 2003.

(11) FERNÁNDEZ SOLA, N. and STAVRIDIS S.: *Is a Constitutional Framework Really Needed for the Development of a ESDP?*, p. 4.

(12) ORTEGA Y GASSET, J.: *La rebelión de las masas*, p. 197, editorial Espasa Calpe, Madrid, 1976.

«Si hoy hiciésemos balance de nuestro contenido mental –opiniones, normas, deseos y presunciones–, notaríamos que la mayor parte de todo eso no le viene al francés de su Francia, ni al español de su España, sino del fondo común europeo.»

Lo que afirmo, en definitiva, es que la Unión Europea ha alcanzado una situación sin retorno, y que se ve impulsada, irremisiblemente, a seguir avanzando en el proceso de integración. La PESD, adecuadamente regulada en el todavía sin ratificar Tratado de Lisboa, puede suponer un impulso hacia la unión política, como señala Fernández Sola (13).

Principales organismos de la Unión Europea relacionados con la PESD

El análisis de los organismos que figuran a continuación nos mostrará la singularidad de esta Organización internacional, y, por tanto, la imposibilidad de comparación con el comportamiento de un Estado nacional. Queda patente, una vez más, el carácter de intergubernamentalidad de la PESC, siendo el Consejo, y no la Comisión, el máximo exponente de esta política (14).

La Unidad de Planificación y Alerta Rápida

Ya en el informe de la Comisión de mayo de 1995 se decía que era necesario un mejor y más temprano análisis de los acontecimientos a corto, medio y largo plazo para lograr una política más eficaz. Se hacía necesario disponer de «toda» la información de todos los Estados para «tener una visión completa» y decidir «la mejor manera de actuar». Para ello se acordó crear una Unidad de Planificación y Alerta Rápida. La Comisión se mostró escéptica a la creación de la Unidad, quizá por temer complicaciones en el funcionamiento y desequilibrios institucionales; por ello buscó, durante la Conferencia Internacional (CIG), tener presencia en la Unidad, para delimitar su ámbito de actuación y buscar coherencia entre la PESC y la política comercial. Las delegaciones acogieron con entusiasmo su creación, así como la figura del *Mister PESC*, como panacea para la resolución de los males de esta política.

Tras un largo periodo de discusiones, que escapan al objeto del presente trabajo, sobre la composición, y ubicación de la Unidad en el organigrama de la Unión, finalmente, en Ámsterdam se adoptó la Declaración número 6, en la que se establecía esta Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida, nombre definitivo de la Unidad, ubicada en la Secretaría General del Consejo, bajo la responsabilidad de su secretario general, que a partir de entonces sería el «alto representante de la PESC». Es interesante la mención a la cooperación con la Comisión a fin de asegurar «una total coherencia con la política económica exterior y la política de desarrollo de la Unión», tal vez como resultado del empeño de la Comisión en la CIG para asegurar la coherencia entre la PESC y las relaciones exteriores comunitarias.

(13) FERNÁNDEZ SOLA, N.: *opus citada*, pp. 33-34, 2003.

(14) Recordemos que el Consejo está compuesto por los jefes de Estado y/o Gobierno de los Estados miembros, mientras que la Comisión representaría «el Ejecutivo» de la Unión.

Según el Tratado de Ámsterdam, los Estados y la Comisión facilitarían la «información pertinente, incluida la confidencial», «en la mayor medida posible», lo que de nuevo dejaba en entredicho la eficacia de la Unidad.

Para su puesta en acción, el Consejo de Asuntos Generales, en junio de 1997, invitó al secretario general del Consejo a hacer un Informe al respecto. Éste fue presentado en octubre al Comité de Representantes Permanentes, proponiendo tres subunidades complementarias entre sí. De la función «central y más importante», la elaboración de documentos de opciones políticas, se encargaría un «equipo de opciones políticas», constituido por funcionarios experimentados. Sus documentos contribuirían a las discusiones del Consejo de Asuntos Generales. Un «centro de crisis» se encargaría de recopilar y sintetizar la información relativa a esas situaciones para dárselas a la Presidencia y al alto representante, para lo cual era esencial, según el Informe, efectuar «mejoras considerables en el flujo y calidad de la información disponible»; proponiéndose un acuerdo con Estados, Comisión y UEO. Por último, una unidad de planificación contribuiría a la prevención de conflictos trabajando a modo de enlace entre las unidades de planificación de las instituciones, como el *Conflict Prevention Network* de la Comisión y de los Estados.

El Informe del secretario señalaba además que el trabajo debería organizarse para obtener la máxima cooperación y el mínimo de solapamientos, debiendo asegurar la plena coherencia con la política comercial exterior y de desarrollo. Se indicaba la necesidad de establecer una estrecha cooperación entre el alto representante y el vicepresidente de la Comisión para Asuntos Exteriores. Era imperativo que esta nueva Unidad no añadiera más confusión al ya complejo engranaje institucional, si bien, y a la postre, será la voluntad política de todas las partes involucradas la que dará la clave en el futuro.

Como se aprecia en el cuadro 1, la Unidad y el CPS son dos órganos muy semejantes, tanto en su dependencia como en sus misiones, diferenciándose en su composición,

Cuadro 1.- Semejanza de la Unidad de Planificación y el CPS.

Indicadores	Unidad de Planificación	CPS
Dependencia	De la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea.	Del Consejo de la Unión Europea.
Misiones	<ul style="list-style-type: none"> - Observación y análisis de la situación internacional en materia de PESC. - Elaboración y evaluación de los intereses de la Unión Europea en materia de PESC. - Evaluación de las situaciones que pueden repercutir en la PESC. - Proponer observaciones, opciones y estrategias sobre la PESC. 	<ul style="list-style-type: none"> - Seguimiento de la situación internacional en materia de PESC. - Contribuir mediante dictámenes a la definición de la PESC. - Supervisión de las políticas acordadas.
Composición	Personal de: <ul style="list-style-type: none"> - La Secretaría General del Consejo - De los Estados miembros - De la Comisión - De la UEO. 	Directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros

más heterogénea en el caso de la Unión. Es de suponer por tanto que los documentos que emitan tendrán un sesgo más «comunitarizado» en el primer caso, y más intergubernamental en el del CPS.

Parece como si en el seno de la Unión se produjera un debate, por una parte la Comisión, y, dentro de sus posibilidades, el Parlamento Europeo, tienden hacia la federación (supranacionalidad), mientras que el Consejo prefiere la cooperación (intergubernamentalismo).

El CPS

En el artículo 25 del Tratado de la Unión Europea (TUE) se expone que, «un CPS seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común». El Consejo Europeo de Niza, diciembre de 2000, acordó su papel, modalidades y funciones, si bien su idea original había surgido unos meses antes, en febrero, en el Consejo de Helsinki. La idea era que el CPS constituyera la base de la política europea común de seguridad y defensa, es decir, que se ocupara de todos los aspectos de la PESC, incluida la defensa. El Comité debería desempeñar un papel esencial para la Unión en la definición y seguimiento de las crisis.

Entre sus funciones podríamos subrayar la de estar al corriente de la situación internacional en los aspectos que atañen a la PESC, contribuyendo, bien a iniciativa propia, bien a petición del Consejo, a la definición de políticas y a la vigilancia de las acordadas, para ello propone los objetivos políticos que deberá perseguir la Unión. Además da directrices al CMUE, de quien recibe dictámenes y recomendaciones. El CPS es el encargado de coordinar y supervisar los trabajos relacionados con la PESC que pudieran realizar otros grupos, y es el órgano preferente para el diálogo con la OTAN. En otro orden, y bajo la autoridad del Consejo, asume la responsabilidad de la dirección política del desarrollo de las capacidades militares, de acuerdo con las acciones que acometa la Unión.

Es evidente que desde el Tratado de Maastricht la Unión quiso dar un impulso a la PESC, y de este modo surgió, algo más tarde, en el año 2001, el CPS, para ocuparse de todos los aspectos de la ella, incluida la PESC. Sus misiones ciertamente son importantes, informar, proponer, coordinar, supervisar, incluso en caso de crisis ejercer el control político y la dirección estratégica de la respuesta militar; sin embargo, no es el órgano que define las políticas, tan sólo contribuye a su definición, como otros órganos de la Unión. Nos hallamos pues ante una herramienta, importante si se desea, del Consejo para definir, elaborar y supervisar sus políticas exteriores.

El CMUE

Creado en el Consejo Europeo de Niza como refuerzo de la PESC para una mejor gestión de las crisis y prevención de conflictos, de acuerdo con las *misiones Petersberg* del TUE. Este Comité está compuesto por los jefes de Estado Mayor de la Defensa, representados por sus delegados militares. Por propia iniciativa o a petición, emite recomendaciones y asesora al CPS, y por otra parte, da orientaciones al CMUE; es, en definitiva, la máxima autoridad militar en el Consejo. Sus recomendaciones sobre cuestiones militares están circunscritas al ámbito de la Unión, y ejerce la dirección militar de las activi-

dades de esta índole que se lleven a cabo. Es el foro de consulta y cooperación militar entre los Estados miembros, y en este sentido facilita la relación de sus miembros no pertenecientes a OTAN con esta Organización.

La importancia de este órgano radica en que constituye la introducción en la PESC del punto de vista representado por los «técnicos» militares de los Estados miembros, que, de forma consensuada, dan su visión a un órgano político, como es el CPS. Su aparición reforzó la importancia de la política de seguridad y defensa dentro de la PESC. Aunque sus representantes sean «cargos políticos», elegidos por sus gobiernos, su actuación, mediante consensos, nos inclina a pensar que sus dictámenes responderán más a sus experiencias militares que a las directrices de sus gobiernos.

El EMUE

Creado también por el Consejo Europeo en su reunión de Niza, cumpliendo lo decidido en Helsinki. Su personal, expertos militares de los Estados miembros en comisión de servicios, forma parte de la Secretaría General del Consejo. Aporta por tanto al Consejo los conocimientos técnicos militares; se ocupa de la alerta temprana, de la evaluación de la situación y la planificación estratégica de las *misiones Petersberg*, incluida la determinación de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas. Entre sus responsabilidades está la de supervisar, evaluar y presentar recomendaciones sobre las fuerza y capacidades que los Estados miembros ponen a disposición de la Unión y sobre la formación, ejercicios e interoperabilidad.

En mi opinión, hay una doble dependencia del EMUE; por una parte se trata de un órgano de la Secretaría General del Consejo, dependiendo, por tanto, del secretario general que es a la vez alto representante; pero de otra parte está situado bajo la dirección militar del CMUE, y su organización interna es la normal de cualquier estado mayor nacional. Parecería lógico que el EMUE estuviera subordinado directamente al CMUE, sin embargo no es así, éste sólo supervisa y dirige militarmente a aquél. Quizá la explicación se halle en el control directo que el CPS quiere ejercer sobre las *misiones Petersberg*. Por otro lado, y extendiendo el marco de actuación al exterior de la Unión, no observamos graves inconvenientes para que el EMUE fuera el embrión de un cuartel general militar de la Unión Europea.

La Agencia Europea de Defensa

Creada a instancias del Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 con la idea de conseguir unos medios militares europeos más flexibles y eficaces; con ello se pretende contribuir a la aplicación de la PESC, y más en concreto a la PESD. Depende del Consejo, y entre sus funciones más notables está la de promover una base tecnológica e industrial europea, y la de crear un mercado europeo en materia de defensa que sea competitivo. Su director es el secretario general/alto representante de la PESC, y su Junta Directiva cuenta con un representante de cada Estado y un representante de la Comisión. Tiene capacidad para suscribir acuerdos administrativos con terceros Estados.

Para algunos autores la aparición de los anteriores órganos en el seno de la Unión: Unidad de Planificación, CPS, CMEU, EMUE y Agencia Europea de Defensa, podría res-

ponder al resultado de las corrientes constructivistas o funcionalistas, es decir, al resultado lógico derivado de las necesidades nacidas del funcionamiento cotidiano de sus instituciones, y así sería probablemente si nos olvidáramos de la dependencia que tienen estos órganos del Consejo. Es evidente que el funcionamiento coherente de la Unión Europea exige la existencia de órganos trabajando en común, coordinadamente, lo que no significa que el resultado de sus trabajos, aún siendo coincidentes sus propuestas, se transforme en decisiones de la Organización. En definitiva, estoy afirmando que la existencia de estos órganos responde más a un deseo de los gobiernos nacionales de profundización en la PESC, y por ende en la PESD, que a unas necesidades funcionales.

IMPORTANCIA DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

La Agencia Europea de Defensa representa, en mi opinión, una institución clave para la PESD. Una prueba de ello es el abundante texto normativo de su creación, 34 artículos y 21 consideraciones, en comparación con otros órganos relacionados con la defensa, la Unidad de Planificación, el CMUE o el EMUE, que sólo suponen seis artículos en el TUE. Se reconoce en el Tratado el déficit de capacidades de los miembros para atender a las misiones que serían propias de la PESD; unas capacidades que son el resultado del establecimiento de sucesivos objetivos a alcanzar, *headline goals*. El nuevo Tratado descarga en la Agencia la tarea de definir esas capacidades militares, la evaluación de los compromisos adoptados por los Estados respecto a ellas, así como la propuesta para alcanzarlas. No debe olvidarse que tiene capacidad para celebrar acuerdos con terceros países.

Además de lo anterior, como señala el artículo 45 del Tratado de Lisboa, se le asignan a la Agencia otras importantes misiones, como la armonización de necesidades, el apoyo y la coordinación en la investigación tecnológica, y cualquier medida que refuerce la base industrial y mejore la eficacia de los gastos militares. Creo que se trata de un conjunto de misiones eminentemente prácticas, concretas, libres de interpretaciones, y ajenas a estériles debates políticos; en todo caso pendientes de voluntad de los Estados de llevarlas a cabo. Más aún, la Agencia tendrá un importante papel en las cooperaciones estructuradas permanentes que puedan crearse, al ser la que juzgue si los Estados reúnen las capacidades requeridas para formar parte de esa cooperación.

En la ejecución de sus misiones, la Agencia tendrá que colaborar estrechamente con un órgano eminentemente *técnico*, el EMUE, entre cuyas funciones está la de contribuir a la formulación, evaluación y revisión de los objetivos de las capacidades militares. Siendo, además, el órgano conocedor de los recursos militares de la Unión, y encargado de efectuar el planeamiento estratégico de futuras operaciones, es quien debe poner en conocimiento de la Agencia las necesidades futuras y las carencias detectadas, para que ésta, a través de sus propios planes, pueda satisfacer las primeras y corregir las segundas.

Considero, por tanto, que la Agencia constituye un poderoso instrumento de la Unión para avanzar, de modo más pragmático que institucional, una suerte de *spill over*, de desdoblamiento, hacia una política común de seguridad y defensa. Creada mediante una acción común –instrumento de la PESC– 2004/551 del Consejo, la Agencia parece contar con el apoyo de la mayor parte de los miembros de la Unión, incluso del Reino Unido, y como prueba de este apoyo su aumento presupuestario, un 50% en este año 2008. De un modo

u otro las capacidades nacionales en materia defensiva van a estar condicionadas por la participación de cada Estado en la PESD, y por las cooperaciones estructuradas en las que tome parte; en definitiva, por la «Europa a la carta» que elija cada Estado miembro. La unificación de los medios materiales usados por los diferentes ejércitos, impulsada por la Agencia, puede lograr una simplificación que conduzca, por un lado, a un mayor desarrollo tecnológico, y por otro, a un desarrollo industrial, que propicie fusiones de empresas europeas capaces de competir con las norteamericanas en el mercado mundial de la defensa y seguridad. En su misión de evaluación de las capacidades, la Agencia puede contribuir a una mejor interoperabilidad, y modulación de las fuerzas.

Los recursos defensivos, materiales y humanos de los Estados miembros

Los recursos

Considero imprescindible efectuar al menos una breve incursión en el análisis sobre los gastos que efectúan los miembros de la Unión. Este gasto en defensa constituye un dato significativo por lo que respecta a la política exterior de los países, y nos ofrece pistas sobre su posible comportamiento hacia el exterior. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la Unión Europea, deberemos tener presente la circunstancia de no tratarse de un Estado nacional al uso, y la dificultad que entraña el que 27 miembros alcancen acuerdos. He elegido, como elemento comparativo, a Estados Unidos por tratarse de la primera potencia militar mundial.

Para el análisis he optado por unos índices sencillos que nos proporcionan una visión general. Así, la distinción entre ejército profesional o de conscripción, lo que nos permite saber, con bastante aproximación, el grado de preparación de su personal, siendo mayor en el caso de los primeros. El número de efectivos nos dará una idea cuantitativa del potencial disponible; así, figuran en la segunda columna los datos correspondientes a las fuerzas terrestres, navales y aéreas sumados. Las otras dos columnas del cuadro 2, p. 64, corresponden al gasto total en el año 2006, y lo que corresponde por soldado, datos útiles a efectos comparativos entre los miembros.

A la vista de los datos de este cuadro podemos concluir lo siguiente. Sólo nueve de los 27 miembros de la Unión disponen de Fuerzas Armadas profesionales, con lo que el nivel de preparación, instrucción, y adiestramiento, de los ejércitos de la Unión Europea en su conjunto, puede ser calificado de deficiente. Sin embargo, el número de efectivos totales, algo más de 2.000.000, puede ser considerado suficiente, cuantitativamente considerado. En cuanto al gasto, se aprecia que el conjunto de la Unión no alcanza la mitad del invertido por Estados Unidos. Sólo unos pocos miembros alcanzan niveles de gasto adecuados, y así se refleja en la columna de gasto por soldado. Mientras Estados Unidos invierte 264,3 miles de dólares por soldado, en la Unión Europea sólo se acercan a esa cifra Luxemburgo, Reino Unido y Francia.

El cuadro 3, p. 65, presenta, para todos los miembros de la Unión Europea, el porcentaje de su Producto Interior Bruto (PIB) invertido en defensa durante los años 2000 a 2005, su media aritmética por países, y del total de la Unión, además de estos mismos datos correspondientes a Estados Unidos.

Cuadro 2.- Distribución entre el ejército profesional o de conscripción.

Países	Tipo de ejército	Efectivos	Gasto en millones de dólares año 2006	Miles de dólares por cada soldado
Alemania	Obligatorio	296.000	39.698	134,10
Austria	Obligatorio	34.600	2.676	77,34
Bélgica	Profesional	39.200	4.331	110,48
Bulgaria	67% Profesional	87.500	655	7,48
Chipre	Obligatorio	10.000	239	23,90
República Checa	Obligatorio	49.400	2.264	45,82
Dinamarca	Obligatorio	22.700	3.770	166,07
Eslovaquia	Obligatorio	26.000	873	33,57
Eslovenia	Obligatorio	9.000	610	67,77
Estonia	Obligatorio	5.000	225	45,00
España	Profesional	177.900	12.328	69,29
Finlandia	Obligatorio	31.800	2.791	87,76
Francia	Profesional	260.000	53.091	204,19
Grecia	Obligatorio	177.000	9.642	54,47
Holanda	Profesional	49.600	9.751	196,59
Hungría	Obligatorio	33.000	1.353	41,00
Irlanda	Profesional	10.500	1.121	106,76
Italia	Obligatorio	216.000	29.891	138,38
Letonia	Obligatorio	5.500	308	56,00
Lituania	Obligatorio	13.500	335	24,81
Luxemburgo	Profesional	900	319	354,44
Malta	Profesional	2.140	39	18,22
Polonia	Obligatorio	163.000	6.330	38,83
Portugal	Obligatorio	43.000	3.980	92,58
Reino Unido	Profesional	210.000	59.213	281,96
Rumania	Obligatorio	90.000	2.100	23,33
Suecia	Obligatorio	33.000	5.271	159,72
<i>TOTAL</i>		<i>2.096.240</i>	<i>253.204</i>	
Estados Unidos	Profesional	2.000.000	528.692	264,3

Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos se componen de 1,5 millones de efectivos y de 0,5 millones de la Guardia Nacional.
 Población de la Unión Europea: 492,8 millones de habitantes.
 Población de Estados Unidos: 300,3 millones de habitantes.

Fuente: Elaboración propia con datos del *The Military Balance 2004-2005* y SIPRI 2006.

La OTAN, señala al respecto la conveniencia de dedicar a defensa el 2% del PIB nacional, circunstancia que sólo se produce en el Reino Unido, Francia, Grecia, Bulgaria, Portugal y Rumania, (no considero relevantes los datos de los cuatro últimos por considerar que se deben a situaciones temporales). Sí es relevante el hecho de que ni tan siquiera todos los miembros de la Unión que también pertenecen a la Alianza alcancen el porcentaje aconsejado. Y también es significativo el hecho de que lejos de acercarse al 2%, la media europea ha descendido en el periodo considerado, quedando en un 1,66% en el año 2005.

Con los datos anteriores paso a analizar algunos países. Alemania dispone del mayor número de soldados entre los miembros de la Unión, de conscripción, e invierte sólo el 1,4% de su PIB; desde un punto de vista técnico, sería deseable un ejército profesional,

quizá más reducido, y un aumento del gasto en defensa. Bulgaria, miembro reciente, ofrece una perspectiva diferente, gasta el 2,4 de su PIB en defensa, pero sólo alcanza a unos 7,48 miles de dólares por soldado, de lo que se deduce que tiene un ejército sobredimensionado. Otro tanto, en diferentes grados, puede afirmarse de la República Checa, Eslovenia, Eslovaquia o Polonia. Irlanda, uno de los países neutralistas, invierte con arreglo a su pensamiento, sólo el 0,6% de su PIB, y dispone de un más reducido ejército, lo que hace que ofrezca un gasto por soldado superior, por ejemplo, al de Portugal, país nada neutralista. España dispone de ejército profesional, quizá con unos efectivos algo por debajo de los necesarios, sin embargo, gasta menos de lo necesario, de hecho apenas sobrepasa la mitad de lo aconsejado por OTAN, de la que forma parte. Tanto Francia como el Reino Unido están algo por encima del 2% de su PIB gastado en defensa, y sus efectivos están proporcionados, lo que se traduce en un gasto por soldado inclu-

Cuadro 3.- Porcentaje del PIB dedicado a defensa por los miembros de la Unión Europea y Estados Unidos.

Países	Años						Media
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Alemania	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,45
Austria	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,92
Bélgica	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,23
Bulgaria	2,5	2,7	2,7	2,6	2,4	2,4	2,55
Chipre	2,1	2,3	1,6	1,5	1,5	1,4	1,73
República Checa	2,0	1,9	2,0	2,1	1,9	1,8	1,95
Dinamarca	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,8	1,57
Eslovaquia	1,7	1,9	1,8	1,9	1,7	1,7	1,78
Eslovenia	1,2	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,43
Estonia	1,4	1,5	1,7	1,8	1,8	1,5	1,62
España	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,15
Finlandia	1,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,4	1,32
Francia	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,5	2,53
Grecia	4,7	4,4	4,2	4,0	3,9	4,1	4,22
Holanda	1,6	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,53
Hungría	1,7	1,8	1,7	1,7	1,5	1,5	1,65
Irlanda	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,70
Italia	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,98
Letonia	0,9	1,0	1,6	1,7	1,7	1,7	1,43
Lituania	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,2	1,35
Luxemburgo	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,77
Malta	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,68
Polonia	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,88
Portugal	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,3	2,07
Reino Unido	2,4	2,4	2,5	2,7	2,7	2,7	2,57
Rumania	2,5	2,5	2,3	2,1	2,0	2,0	2,23
Suecia	2,0	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,75
<i>MEDIA UNIÓN EUROPEA</i>	1,71	1,74	1,72	1,72	1,68	1,66	1,70
Estados Unidos	3,1	3,1	3,4	3,8	4,0	4,1	3,58

Fuente: Elaboración propia con datos con datos del SIPRI, mayo de 2008.

so superior al de Estados Unidos. El caso de Luxemburgo es atípico, pues con un reducido presupuesto obtiene la media por soldado más elevada de toda la Unión Europea, lo que se debe a su casi inexistente ejército, no llega al millar de efectivos.

Debo insistir en que se trata de una visión muy general que no entra en consideraciones sobre el grado de desarrollo de los miembros de la Unión, ni en el modo en que se reparte el gasto defensivo, bien sea en personal, en armas y equipos, o en instalaciones.

¿Significa lo anterior que la Unión Europea se contenta con ser un poder civil renunciando a ser una potencia militar mundial? ¿Sigue confiando la Unión Europea su propia defensa en la OTAN? Quizá un poco de todo. De los 27 miembros de la Unión, 21 forman parte también de la Alianza, con lo que para el grueso de la Unión Europea su defensa está garantizada de una u otra forma; en todo caso quedaría por resolver el debate sobre una defensa autónoma europea. Ciertamente la Unión Europea es considerada como poder civil en el sistema internacional, sin embargo, el creciente número de participaciones en misiones de mantenimiento de la paz, así como el contenido de la Directiva sobre la Estrategia Europea de Seguridad no hacen suponer que la Unión Europea se conforme con ser sólo una potencia civil.

En definitiva, me inclino a pensar que el déficit presupuestario europeo en gastos militares, en comparación con el norteamericano, se debe a que los miembros de la Unión Europea aceptan el multilateralismo, y una situación de un creciente número de interdependencias entre ellos, que les llevan confiar en sus vecinos. Éstos saben que no van a sufrir ataques contra su territorio por parte de sus lindantes, incluso que en caso necesario recibirían ayuda, bien de la OTAN, bien de la Unión Europea, según el caso. Muchos de ellos no aspiran al liderazgo de la Unión, y de cara al exterior, se conforman con pertenecer a una Organización que les permite defender mejor sus intereses. Este planteamiento permite, a esos Estados la reducción de sus gastos en defensa, para dedicarlo a otras áreas, sin dejar de colaborar en las estructuras defensivas de la Organización.

Considero que un aumento de los gastos, deseable si aspiramos a una Unión potencia global en el mundo, es una medida impopular y por ende improbable en términos generales y absolutos, por tanto se debería avanzar, en mi opinión, en la búsqueda de una racionalización del gasto, considerado globalmente, como Unión Europea.

Idoneidad de recursos

Como se ha adelantado anteriormente, sólo nueve de los países miembros de la Unión cuentan con ejércitos profesionales, y el total de efectivos roza los 2.000.000. El 64% del total lo suman siete países: Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, España, Grecia y Polonia. No obstante, se considera que tan sólo unos 170.000 de ellos tiene un adecuado entrenamiento para tomar parte en operaciones del tipo de «mantenimiento de la paz»; y únicamente 50.000 están capacitados para operaciones como la guerra de Irak (15). Por otro lado, es necesario efectuar rotaciones entre el personal que participa en este tipo de

(15) Cabrera señala un 3%-4% del total de fuerzas, con lo que viene a coincidir con las cifras reseñadas por Howorth, véase nota 17.

operaciones militares, estimándose que por cada efectivo que se encuentra en zona, se precisan dos más en retaguardia y que entran en el turno de rotaciones. Lo que nos deja en unos escasos 20.000 soldados de la Unión capaces de tomar parte en operaciones como la citada de Irak.

Respecto a los medios usados por estas fuerzas, al tener una procedencia tan dispar no son homogéneos, por lo que no son intercambiables, y, tanto los repuestos como las reparaciones complican notablemente la logística en las operaciones (16). Sí que existe, no obstante, un alto grado de estandarización operativa entre los miembros de la Unión que lo son también de la OTAN. Además del problema descrito, el conjunto de fuerzas presenta carencias importantes, en concreto en medios de reabastecimiento en vuelo, en medios de búsqueda y rescate en acciones de combate, en medios de defensa nuclear, bacteriológica y química, en fuerzas para operaciones especiales, en misiles balísticos, en medios de transporte aéreo estratégico, en satélites de comunicaciones y de vigilancia, y en aviones espía no tripulados (17).

Otra carencia, a menudo omitida por los expertos, y que en mi opinión, merece la más alta atención, es la carencia de inteligencia. Los Estados miembros son reacios a compartir información e incluso a la colaboración entre los Servicios de Inteligencia nacionales con los de otros miembros, por lo que resulta francamente difícil crear un Servicio de Inteligencia de la Unión, imprescindible tanto para proporcionar información antes de una operación, como durante su desarrollo. Medios de los que sí dispone la OTAN, por lo que la Unión Europea se ve obligada a recurrir al apoyo de OTAN para encarar algunas de sus operaciones.

Algunos miembros de la Unión están mejorando sus capacidades para mitigar las carencias citadas. Así, ya se ha observado como algunos países de la Unión hacen uso de aviones no tripulados en Afganistán para la vigilancia de zonas y protección de convoyes. España, por su parte, dispone de notable capacidad de reabastecimiento en vuelo. Aquí se manifiesta el relevante papel que puede ejercer la Agencia Europea de Defensa, impulsando la industria europea, estableciendo la especialización de países en determinadas áreas propias de la defensa, dando normas para simplificar el número de armas y materiales usados, y, finalmente, evaluando las capacidades.

Sin embargo, considero que existe otra cuestión de gran importancia, y es la definición del tipo de operaciones que la Unión está dispuesta a llevar a cabo, en otras palabras, si ejecutará operaciones del tipo de ayuda humanitaria, o participará en misiones más comprometidas, del tipo de Irak o Afganistán. Para responder a ello debe plantearse si dispone de los medios precisos, si está dispuesta a librar cierto tipo de combates, y si aceptaría un elevado número de bajas humanas. Howorth (18) afirma que el soldado

(16) Un ejemplo: si todas las armas ligeras usadas por las fuerzas que intervengan en una misión, son del mismo calibre, se simplifican las tareas de municionamiento; si todos los vehículos militares usan el mismo combustible se simplifica el repostaje; y más aún, si la industria europea de defensa proporcionase el mismo fusil y el mismo vehículo a todos los países miembros, todavía se simplificarían más las tareas de apoyo, pues los repuestos serían únicos.

(17) HOWORTH, J.: *opus citada*, p. 202, véase nota 15.

(18) HOWORTH, J.: *opus citada*, p. 191.

medio norteamericano es entrenado para tomar parte en combates de alta intensidad, operando a nivel ocho, en una escala de uno a diez, siendo capaz en caso necesario de operar a nivel seis, en operaciones *peace keeping* o *nation building*, pero no está cómodo en ellas. Mientras que sólo algunas fuerzas del Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, España, y fuerzas especiales danesas, son capaces de alcanzar ese nivel ocho, aunque se encuentran mejor en niveles más bajos. El resto de fuerzas de la Unión no pueden pasar del nivel cinco en esa escala norteamericana, siendo incapaces de tomar parte en operaciones tipo *peace keeping*.

Los miembros de la Unión han establecido unas metas para ser alcanzadas en el año 2010, lograr la interoperabilidad de las fuerzas durante las operaciones, capacidad de despliegue, capacidad de sostenerse las tropas por sí mismas sobre la zona por un periodo largo de tiempo, un transporte aéreo estratégico, un portaaviones para el año 2008, compatibilidad de las comunicaciones, y la posibilidad de despliegue de fuerzas de alta preparación (*battlegroups*); así como el impulso dado a la Agencia Europea de Defensa. Algunos de ellas se han logrado, como la existencia de la Agencia, otras no, como el portaaviones, o el transporte aéreo, previsto para el año 2005; y otros se han alcanzado a medias, como los *battlegroups*, que veremos a continuación.

LOS BATTLEGROUPS

Estos grupos de combate parecen representar para la Unión Europea la panacea en cuanto a fuerzas militares. Personalmente discrepo absolutamente con esta idea por las razones que expongo. La creación de los «grupos de combate» responde a la necesidad de disponer de pequeñas unidades, alrededor de unos 1.500 efectivos, capaces de desplegar rápidamente en cualquier parte del mundo, con una elevada capacidad de combate, y a la vez lo suficientemente equilibradas como para atender a operaciones como la de Kosovo, y al mismo tiempo ser lo suficientemente ligeras para afrontar la lucha anti-terrorista. Es de destacar la participación en la formación de estos grupos de países considerados «neutrales», como Suecia, que encabeza el *Nordic battlegroup*, junto a Finlandia e Irlanda; el otro país neutral, Austria, ha ofrecido apoyo en uno de los grupos.

De estos «grupos de batalla», 13 en total (19), unos son proporcionados por un solo país, mientras que otros son completados con fuerzas de dos o más países miembros; en consecuencia, y de aquí mi argumentación, se arrastrarán los mismos problemas que se padecen en la actualidad. Por una parte las fuerzas integradas en ellos estarán también adscritas a otras unidades, o tendrán asignadas otras misiones; es decir, tendrán «un doble sombrero», normalmente ese segundo sombrero será el de la OTAN; y por otra parte, los grupos compuestos por fuerzas de varios países no dispondrán de los mismos medios, ni habrán tenido el mismo entrenamiento, probablemente ni tan siquiera habrán efectuado ejercicios juntos, y, tal vez, ni serán capaces todos sus cuadros de mando de hablar un mismo idioma (20). La heterogenidad de su composición reafirma mis dudas

(19) HORCHE, P.: *Posibles escenarios de actuación de los battlegroups de la Unión Europea*, opus citada, p. 18.

(20) Los grupos de batalla corresponden a los siguientes países:

- Francia.
- Italia.

sobre su eficacia; también como apunta el general del Ejército español Barrón (21), no existe un automatismo para afrontar las misiones destinadas a los grupos de batalla, sino que se arbitran fórmulas entre Estados para cada caso que se presenta. Si conocemos aceptablemente el modo de trabajo de los estados mayores militares, podemos afirmar que el EMUE, casi con seguridad, dispone de planes que podrían reducir algunas de las deficiencias, en concreto planes para efectuar el adiestramiento conjunto, al menos de cada *battlegroup*, y su evaluación mediante los ejercicios necesarios. Razones políticas y económicas, poderosas seguramente, impiden que estos presuntos planes se lleven a la práctica. Los expertos consideran que existe una baja probabilidad de empleo de estos grupos en misiones de interposición que impliquen tareas de combate; y una alta probabilidad de empleo en misiones de estabilización y reconstrucción, como mantenimiento de la paz o vigilancia de elecciones (22).

A pesar de las deficiencias citadas, algunos éxitos en política de defensa, como la operación *Concordia* en Macedonia, la operación *Artemis* en el Congo, o la Fuerza de Estabilización en Bosnia-Herzegovina, vienen a demostrar que la Unión es capaz de sacudir su pereza conceptual, de superar su inacción, cuando se trata de emprender ciertas operaciones; lo que me hace abrigar esperanzas respecto a la defensa europea; aunque queda pendiente, ciertamente, la resolución de los dilemas políticos. La existencia de proyectos como el del avión *Airbus M-400* de gran capacidad (recientemente presentado en Sevilla), o el sistema de posicionamiento por satélite *Galileo*, son ejemplos de los avances que se observan.

Perspectivas futuras para una política de defensa europea

Hemos de reconocer que se han logrado avances importantes en política de defensa (23); probablemente a finales de los años noventa nadie hubiera apostado por la realización de una misión autónoma de la Unión como la llevada a cabo en Kosovo unos años después. Nos hallamos en una fase de incertidumbre dentro del proceso de integración europea; la llegada de nuevos países lleva a un tiempo de adaptación mutua, lo

-
- España.
 - Reino Unido.
 - Francia y Bélgica.
 - Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y quizá España.
 - Alemania, Holanda y Finlandia.
 - Alemania, Austria y República Checa.
 - Italia, Hungría y Eslovenia.
 - Italia, España, Grecia y Portugal.
 - Polonia, Alemania, Eslovaquia, Letonia y Lituania.
 - Reino Unido y Holanda.
 - Suecia, Finlandia y Noruega.

(21) BARRÓN J. L.: *Posibles escenarios de actuación de los battlegroups de la Unión Europea*, opus citada, p. 92.

(22) ARTEAGA MARTÍN, F.: *Posibles escenarios de actuación de los battlegroups de la Unión Europea*, opus citada, p. 46.

(23) FERNÁNDEZ SOLA, N. and STAVRIDIS, S.: disponible en: www.fornet.info, insisten a lo largo de su trabajo en los importantes pasos que ha dado la Unión Europea en materia de defensa, lo que puede facilitar el logro de la PESD.

que se traduce en un periodo de tiempo más dilatado para lograr una política común de defensa. Sin embargo, este asunto, la seguridad y defensa, no es un tema que pueda posponerse para ocasiones más propicias, los riesgos existen ya, y en algunos casos, los europeos ya hemos sufrido las consecuencias en forma de atentados terroristas; por tanto, nos hallamos ante un asunto frente al que los países miembros no deberían plantear grandes dificultades para llegar a acuerdos.

Considero que existe una relación biunívoca entre la existencia de una política de defensa y la unidad de acción en la Unión Europea, la existencia de una sola voz. Si se logra alcanzar un acuerdo en un asunto tan propio de la soberanía nacional, significa que existe un alto grado de coincidencias en los planteamientos nacionales, y en consecuencia hay unidad en la Unión Europea; o viceversa, un elevado grado de unidad conduce a una política de defensa común. Este mismo debate puede ser llevado al área de las relaciones exteriores de la Unión Europea, en la que está incluida la seguridad y defensa. Desde este punto de vista, la existencia de una política exterior y de seguridad común, es decir, la PESC conduce a la unidad, o la unidad lleva a la PESC. Sin embargo, y a pesar de sufrir una falta de agilidad semejante a la PESC, para la toma de decisiones en casos de crisis, considero que comparada con ésta, la PESD ha tenido más éxitos, lo que hace que, en estos momentos, sea considerada, en mi opinión, más determinante de cara a una unión política de la Unión Europea.

La Unión Europea, a corto plazo, deberá hacer balance y analizar los réditos obtenidos tras años de practicar políticas de ayuda y cooperación a lo largo del mundo, unas prestaciones que no siempre se han traducido en credibilidad y consideración hacia sus posiciones por parte de los receptores, llegando a ser ignorada como interlocutor en la resolución de conflictos entre países que reciben su apoyo económico, como en Oriente Medio. Expresado de otro modo ¿qué le proporciona más influencia internacional a la Unión, los euros que entrega, o las *misiones Petersberg*?

Ya se ha citado anteriormente lo que, en mi opinión, debe suponer el trabajo que de modo pragmático ya lleva a cabo la Agencia Europea de Defensa, respecto al logro de una política de defensa europea. Considero también, que, respecto a la PESD, serían de gran interés los trabajos e informes de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (24). En mi opinión, no sería descabellada la formación del Consejo de Seguridad Europeo, tal vez con base en los mismos Estados presentes en el «triumvirato», y que fuera capaz de reaccionar más rápidamente y con mayor flexibilidad de lo que lo hace en la actualidad el Consejo Europeo.

El Tratado de Lisboa ofrece flexibilidad en materia de defensa, y abre la posibilidad de que aparezca un «núcleo duro» de países con más capacidades y más dispuestos a actuar, lo que Fernández Sola denomina «triumvirato» en referencia a Alemania, Francia y Reino Unido, con intereses cruzados entre ellos más que compartidos, según la autora (25). Sean de uno u otro tipo esos intereses, el acercamiento británico a la política continental en Saint-Malo, y la afirmación de Sarkozy de retornar al núcleo militar de la

(24) La Escuela Europea de Seguridad y Defensa fue creada mediante la Acción Común 2005/575 del Consejo Europeo de Salónica.

(25) FERNÁNDEZ SOLA, N.: *opus citada*, p. 3, 2004.

OTAN (26), suponen una excelente oportunidad de lograr acuerdos en materia de defensa por parte de los tres países citados; sin embargo, consideramos que a efectos de hacer más creíble su posible actuación, no deberían olvidarse de las «potencias medias» europeas, es decir, de España, Italia y Polonia.

Considero, para concluir, que los cambios emprendidos por la Unión Europea en materia de seguridad y defensa pueden ser calificados de adecuados pero insuficientes. A esta insuficiencia contribuye el hecho de estar incluida esta política dentro de la PESC, y el elevado número de miembros, circunstancias que no favorecen avances más rápidos; no obstante parecen haberse abierto vías que permiten ser optimistas al respecto.

Resumen

A pesar de la falta de interés europeo por su defensa durante largo tiempo, en beneficio de una política económica y comercial común, considero que el papel detentado por la Unión Europea en la arena internacional, con las presiones que de él se derivan, el propio interés de Estados Unidos en contar con un «socio» que le ayude a gestionar ciertos asuntos, la expansión de la Unión, llegando a alcanzar los límites de lo funcionalmente posible, y ¿porqué no? el interés nacional de algunos miembros; son argumentos que nos llevan a pensar en un creciente interés de la Unión Europea por conseguir una PESC. A pesar de las dificultades para alcanzarla, algunos de los pasos dados, órganos creados para una mejor gestión, aparición de la figura de *Mister PESC*, flexibilización para llevar a cabo cooperaciones, entre otros, considero que constituyen un camino sin retorno en ese proceso.

Bibliografía

- ÁLVAREZ VERDUGO, M.: *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, editorial Dikinson, Madrid, 2004.
- BARBÉ IZUEL, E.: «Las primeras víctimas de la crisis iraquí: el prestigio de Europa como actor internacional y la capacidad negociadora de España en el marco de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, número 2, mayo de 2003.
- BERENSKOETTER, F.: *Mapping The Mind Gap: A Comparison of US and EU Security Strategies*, School of Economics and Political Science, Londres, enero de 2004.
- BORREL, J.; CARNERO, C. y LÓPEZ GARRIDO, D.: *Construyendo la Constitución europea. Crónica política de la Convención*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, noviembre de 2003.
- CABRERA, R.: «La adaptación de las Fuerzas Armadas al nuevo entorno de seguridad; el caso de tres “potencias medias”: Australia, Países Bajos y Noruega», *ARI*, 16 de marzo de 2006, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004.

(26) La Francia de Chirac durante años mantuvo un doble frente, por un lado quería construir y liderar la defensa militar europea, por otro, dentro de OTAN, pretendía mantener la situación propia de la época de la guerra fría, sin adaptarse a los cambios; así conseguiría dejar irrelevante a la Alianza y que Estados Unidos perdiera su influencia en Europa. El resultado ha sido la falta de capacidades europeas para desplegar fuera del territorio, y la división de sus fuerzas. VALASEK: *opus citada*, p. 2.

- CARLSNAES, W.; SJURSEN, H. and WHITE, B.: *Contemporary European Foreign Policy*, SAGE Publications, Londres, 2004.
- ELORZA CAVENGT, F. J.: «¿Un núcleo duro para la Europa del futuro?», *Revista General de Derecho Europeo*, número 1, mayo de 2003.
- FERNÁNDEZ SOLA, N.: «El impacto de un eventual triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea», *ARI*, número 67, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004.
- «La política de seguridad y defensa como elemento constitucional de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, número 2, octubre de 2003.
- «La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea», *Revista de Estudios Políticos*, número 119, 2003.
- FERNÁNDEZ SOLA, N. and STAVRIDIS, S.: *Is a Constitutional Framework Really Needed for the Development of a ESDP?*, disponible en: www.fornet.info/CFSPforumworkingpapers.html
- GARCÍA CANTALAPIEDRA, D.: «¿Hacia una relación transatlántica? Una primera aproximación», UNISCI, *Discussion Papers*, Universidad Complutense de Madrid, mayo de 2005.
- GARCÍA PÉREZ, R.: *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2003.
- HOWORTH, J.: «The Evolution of CFSP», *International Relations and the European Union*, C. Hill and M. Smith.
- KALDOR, M.: *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, editorial Kriterion Tusquets, Barcelona, 2005.
- *New and old wars*, segunda edición, Cambridge: Polity Press.
- KAGAN, R.: *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, editorial Taurus, Madrid, 2003.
- MARISCAL, N.: *Teorías políticas de la integración europea*, editorial Tecnos, Madrid, 2003.
- MARTÍ SEMPERE, C.: «La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa», *ARI*, número 33, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2008.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Tratado de Lisboa. Estudio preliminar*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, abril de 2008.
- MONEDERO, J. C.: *El retorno a Europa: de la perestroika al Tratado de Maastricht*, editorial Complutense, Madrid, 1993.
- ORTEGA CARCELÉN, M.: «Por un reforzamiento de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea», *Working Paper*, número 6, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 1 de octubre de 2002.
- ORTEGA GÓMEZ, M.: «La Unión Europea ante la crisis de Irak», *Revista General de Derecho Europeo*, número 8, octubre de 2005.
- PALOMARES, G. (ed.): *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- PULIDO GRAGERA, J.: «El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y la defensa internacional», *Cuadernos de Estrategia*, número 130, Ministerio de Defensa, capítulo segundo: «El papel de la inteligencia en la PESD», Grupo de Trabajo 5/2004.
- SJURSEN, H.: «Understanding the Common Foreign and Security Policy: Analytical Building Blocs», *Working Paper 9/2003*, Arena, disponible en: www.arena.uio.no
- «Security and Defense», *Working Paper 10/2003*, Arena, disponible en: www.arena.uio.no

- «Integration without democracy? Three conceptions of European Security Policy in transformation», *Working Paper*, número 7, Centre for European Studies, Arena, febrero de 2008.
- SOLANA, J.: *Audition devant la Commission sur le livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, Comisión Europea, Palais du Paris, 2007, disponible en: www.consilium.europa.eu/solana
- «Piloting the EDA into Orbit. Farewell to the first Chief Executive», *EDA Bulletin*, European Defence Agency, Special Issue, septiembre de 2007.
- VV.AA.: «Posibles escenarios de actuación de los *battlegroups* de la Unión Europea», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 9, CESEDEN, Ministerio de Defensa, España, abril de 2007.
- VALASEK, T.: *France, NATO and European defence*, Centre for European Reform, Policy Brief, diciembre de 2007, disponible en: www.cer.org.uk

