

# CAEI

Centro Argentino  
de Estudios  
Internacionales

## La Política Común de Seguridad y Defensa Europea: posibles e imposibles del camino hacia la constitución de la UE como actor global

*by* Yoan Molinero Gerbeau



# **La Política Común de Seguridad y Defensa Europea: posibles e imposibles del camino hacia la constitución de la UE como actor global.**

**By Yoan Molinero Gerbeau**

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Máster Oficial en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid. Investigador del CAEI.

## **Introducción**

Podría decirse que la idea de que los estados europeos formen una comunidad de seguridad y defensa es tan antigua como la idea de crear la unión política y económica. Ya en los años 50, en plena génesis de las primeras comunidades, figuras clave en la construcción europea como Monnet y Schuman apoyaban estas ideas, no solo para garantizar que no volviera a haber guerras en el continente, sino para que la UE pudiera a la vez defenderse de cualquier agresión exterior y ser un actor global capaz de tener voz propia frente a las dos superpotencias enfrentadas en la Guerra Fría. El primer paso fue la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED) cuya entrada en vigor estaba prevista para el año 1952 y que, entre otras cosas preveía la creación de un ejército europeo. Sin embargo la no ratificación del tratado constitutivo por parte de la Asamblea Francesa dio al traste con un proyecto que ha quedado congelado hasta que en 1999 (cuarenta y siete años después), ya en el seno de la Unión Europea, el tratado de Amsterdam introdujo la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) fruto del tratado de Maastrich.

Diez años después de su arranque (en 2003) y tras haber sufrido una importante mutación con la entrada en vigor del tratado de Lisboa, que cambió la PESD por la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la UE sigue demostrando su incapacidad para convertir el peso económico que tiene en el mundo en un peso político que le permita imponer su voz en el plano internacional como una potencia más.

De cara a la inminente reunión de diciembre 2013, donde los líderes europeos harán la primera revisión de la PCSD desde su creación, adquiere especial relevancia la realización de un análisis de la gestión de la seguridad y defensa a nivel comunitario.



En la primera parte de este paper se realizará un breve repaso a la trayectoria europea en materia de seguridad y defensa desde los años 50 hasta la actualidad. Posteriormente se estudiarán la PESC y la PCSD más en detalle para hacer un análisis del estado de las políticas en materia de seguridad y defensa comunitaria lo que permitirá poner de relieve sus puntos fuertes a la par que sus principales deficiencias. Finalmente se identificarán las posibles vías de futuro para la Unión en estas materias.

### **La construcción de una política de defensa comunitaria**

El tratado de Bruselas de 1948 fue el primer intento del grupo de estados europeos que formarían el germen de la actual UE por crear una unión de defensa. Su finalidad era establecer un sistema de asistencia mutua en caso de agresión mientras los estados firmantes se ponían de acuerdo para crear una organización común de seguridad y defensa. La idea de base era evitar que se reprodujera una nueva guerra entre estados europeos, más cuando estos seguían sufriendo aún la devastación provocada por la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría permitía entrever que Europa sería un escenario clave de la misma. De hecho, la Guerra de Corea haría temer tanto a los Estados Unidos como a los estados de la Europa occidental que se pudiera reproducir ese mismo escenario en la Alemania dividida entre el campo occidental y el campo comunista. La CED naciera para garantizar que hubiera un ejército europeo capaz de defender las posiciones del campo liberal frente a un posible avance soviético en la región.

Vista con perspectiva, la CED hubiera supuesto un avance impensable en la actualidad hacia la “comunitarización” europea de la seguridad y la defensa. Si bien esta organización iba a estar bajo el mando de la OTAN, la propuesta original proponía crear un ejército europeo bajo el mando de un ministro europeo de defensa todo ello gestionado por un presupuesto común. Finalmente la idea del ministro se eliminó en el tratado definitivo y la toma de decisiones quedó en manos del consejo de ministros, lo que le restaba el carácter supranacional que Monnet quería darle a favor de una fórmula intergubernamental. Aún así no dejaba de ser una sólida base sobre la que poder cimentar una política supranacional de defensa.

Todo ello sin embargo se vino abajo con la negativa del parlamento francés a ratificar el tratado. Este fracaso hizo que los estados europeos se replegaran hacia la OTAN y relegaran su defensa en manos de los Estados Unidos. El miedo al fracaso llevó a los líderes europeos a aparcarse las ideas de



crear unas instituciones y unas políticas comunes de defensa gestionadas por un órgano supranacional. Así “durante la Guerra Fría la construcción europea se despreocupó de su dimensión estratégica”<sup>1</sup> priorizando la unión en lo económico y progresivamente en lo político.

Para evitar un ridículo, se creó la Unión Europea Occidental (UEO) en 1954. Esta organización sin embargo no jugará ningún rol en la defensa europea más allá de favorecer la integración de la RFA en la OTAN o fomentar un buen clima de entendimiento entre los estados miembros en temas militares. Su parálisis crónica llevó a varios intentos por refloatar la organización y dotarla de un cierto sentido (en 1984 con la declaración de Roma o tras Maastrich para que se convirtiera en el brazo armado de la UE). Lo cierto es que la inutilidad de su existencia llevó a su conversión en PESD y su posterior desaparición en 2011.

Habrà por ello que esperar a 1970 para volver a ver una iniciativa comunitaria en términos de política exterior. Serà la Cooperación Política Europea figurante en el “Informe Davignon”, una estructura informal que permitirá a los estados coordinar posiciones comunes en materia de política exterior. Pero su implementación formal no llegará hasta 1986 cuando se instituye realmente como pilar de europeo al figurar en el Acta Única Europea que más tarde sería reconvertida en PESC en el tratado de Maastrich de 1992. Sin embargo, este tímido intento por dar lugar a una política exterior europea dejaba de lado los temas de defensa siendo la OTAN la institución encargada de la misma.

Para ver un primer avance real habrá que esperar al final del siglo XX. Fueron dos factores los que llevaron por fin a la inclusión de la seguridad y la defensa en las políticas comunitarias mediante el tratado de Ámsterdam en 1999: los cambios estratégicos en el panorama internacional fruto del fin de la Guerra Fría y la guerra en Yugoslavia.

El primero de estos factores hizo que Europa ya no estuviera constantemente preocupada por el “enemigo del este” lo que redujo notablemente el riesgo de amenaza militar a las fronteras europeas implicando un descenso en la dependencia de los Estados Unidos. Los conflictos post Guerra Fría tendrán un carácter marcadamente menos interestatal y “clásico” (entendido como la confrontación entre ejércitos nacionales por la soberanía de un territorio) por lo que ahora Europa podría preocuparse por reforzar su posición como actor global capaz de intervenir en los conflictos que pudieran surgir en el mundo post bipolar.

---

<sup>1</sup> Cuadernos de Estrategia, Marzo de 2010, p. 31.



El segundo factor antes mencionado, la guerra de Yugoslavia, revelará la completa incapacidad europea para poder poner freno incluso a un conflicto acontecido en su propio vecindario. Este ridículo internacional permitió que Francia y Gran Bretaña acercaran posiciones. De la reunión de ambos estados en Saint Malo, en 1999 se decretó que la UE debía establecer una política común de seguridad y defensa que dotara al ente supranacional de capacidad para realizar acciones autónomas respaldadas por unas fuerzas militares que intervinieran en las crisis internacionales. Este fue el inicio de la PESD.

### **Configurando una política europea de Seguridad y Defensa**

El recurso estrella de la PESD serán las llamadas “Misiones Petersberg”<sup>2</sup>, un tipo de operaciones cívico-militares “blandas” que según el art.17.2 del TUE pueden ser humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y de intervención en la gestión de crisis incluido el restablecimiento de la paz. Para gestionar estas misiones, el tratado de Niza en 2003 (que instaura oficialmente la PESD como parte de la PESC) crea una serie de estructuras políticas y militares permanentes como son el Comité Político y de Seguridad (COPS) y el Comité Militar de la UE (CMUE).

La idea de base de la PESD era que por fin Europa tuviera voz en las crisis internacionales pudiendo actuar de forma autónoma sin depender constantemente de los Estados Unidos. Otra crisis como la de Yugoslavia no podía volver a suceder a las puertas de la Unión sin que ésta actuara. Sin embargo la estructura creada por la PESD no sería una estructura militar en sentido clásico (la defensa territorial seguiría en manos de la OTAN), la estrategia de Petersberg era tener unas estructuras cívico-militares de respuesta rápida a crisis tanto humanitarias (catástrofes naturales por ejemplo) como en conflictos armados.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la PESD pasará a denominarse como PCSD ampliando las misiones Petersberg a temas de desarme, asesoramiento y asistencia en cuestiones militares así como en prevención de conflictos. Además se incluía por primera vez en la UE una cláusula de asistencia mutua que imponía a los estados miembros ayudar y asistir con todos los medios a su alcance (lo cual no deja de ser un poco vago e impreciso) a cualquier otro estado

---

<sup>2</sup> Toman su nombre por haber sido decididas en 1992 en la ciudad de Petersberg, Alemania.



miembro que sufriera una agresión militar, así como una cláusula de solidaridad hacia cualquier estado miembro que sufriera una catástrofe humanitaria.

Desde la primera “Misión PESD/PCSD” en 2003, la misión EUPOL en Kinshasa, República Democrática del Congo, que fue de tipo civil y cuyo objetivo era formar a la policía de ese país, se han desarrollado treinta misiones (en su mayoría civiles). Diez años después de su puesta en marcha y a las puertas de la primera revisión de la PCSD por parte de los estados miembros, es de especial relevancia realizar un análisis del impacto de la política de seguridad y defensa europea y sus misiones exteriores.

### **¿Un actor global?**

Establezco dos dimensiones para evaluar el impacto de la PESD/PCSD. La primera implica seguir un criterio “material”, es decir, estudiar los medios desplegados y los objetivos marcados por la UE en sus misiones exteriores para valorar su grado de éxito y por ende la importancia internacional de la PESD. La segunda tiene que ver más con factores políticos, se trata de identificar las intenciones así como las expectativas que suscitaba esta política para ver en qué grado ha contribuido a hacer de la UE un actor global.

El primer criterio nos lleva a empezar por identificar los mecanismos que llevan a la activación de la PESD/PCSD. A diferencia de otras políticas europeas en cuyos ámbitos los estados han cedido su soberanía para que el ente supranacional dirija de forma autónoma esos temas, en seguridad y defensa sigue habiendo un marcado carácter intergubernamental. Ello salta a la vista al identificar la ausencia de un ejército europeo que pueda ser movilizadado por un alto mando europeo de forma automática ante la aparición de nuevas crisis. Como señala Félix Arteaga, la PESD es “una política fragmentada en cuya elaboración, decisión y ejecución han intervenido muchos actores y competencias”<sup>3</sup>, ello ha hecho que el principal decisor a la hora de enviar fuerzas europeas en misiones de paz haya continuado siendo el estado nacional.

---

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 32.



La decisión de activar una misión Petersberg la toman los estados en el seno del Consejo. Ahí no solo se dirime la voluntad de los miembros para tomar partido en una acción militar conjunta, sino que cada estado nacional europeo decide qué medios (tanto financieros como de fuerza) y en qué manera va a aportar (si es que aporta) a la misión. Así, cada nueva crisis internacional suscita un debate tras el que saldrá la decisión posterior de enviar o no, y en qué cantidad, una fuerza europea. De ahí que la intensidad y magnitud de las intervenciones dependa de la voluntad de los estados. Además para tomar una decisión en materia de seguridad en el Consejo se requiere la unanimidad (aunque existe la posibilidad de la abstención) lo que da lugar a un proceso engorroso donde todos aquellos que no piensen abstenerse deben ponerse de acuerdo para que una misión pueda salir adelante. Esto, como veremos más adelante es doblemente difícil debido a la disparidad de intereses, culturas estratégicas y voluntades de los miembros de la Unión.

Cabe decir sin embargo que las capacidades de reacción no dependen al 100% de la posición que los estados tengan en el momento de tomar la decisión de actuar, la PESD dotó por ejemplo a la UE de determinados instrumentos de reacción rápida para misiones de prevención o reconstrucción por periodos de seis meses. Sin embargo, estos mecanismos solo existen para evitar que una negociación dilatada en el Consejo impida una rápida actuación, pero no constituyen misiones en sí, donde el grueso de su composición reside en la decisión final adoptada por el Consejo. También existe el sistema "Athena" que establece unos gastos comunes de las operaciones y establece un reparto de los restantes, esto se hizo también para evitar que la concertación del reparto de gastos bloqueara las misiones, de todas formas tan solo ha llegado a cubrir el 10% de los costes de cada misión.

Todo este proceso de toma de decisiones y esta forma "intergubernamental" de decidir las misiones hizo que la UE asumiera tan solo aquellas a las que el mecanismo establecido permitía hacer frente, es decir aquellas de "baja intensidad", y no todas a las que un actor global debe enfrentarse.

Así pues, las misiones finalmente no han sido más que el reflejo de un camino lleno de trabas y obstáculos. A diciembre de 2013 puede afirmarse que han sido un fracaso, no solo por su escasa entidad o por el reducido número de estados europeos que han decidido participar en ellas sino por la crónica falta de recursos de la que han adolecido. Los estados de la UE han demostrado una nula



voluntad al aportar poca financiación, unos recursos poco adaptados y al desplegar un número reducidísimo de sus fuerzas armadas. Mary Kaldor señala que el “número total de tropas desplegadas supone menos del 0,25% del total de las fuerzas armadas de los Estados Miembros que, sin embargo, asumen una cuarta parte del gasto militar mundial”<sup>4</sup>, lo cual no deja de ser una paradoja.

Las misiones han demostrado también la falta de una cultura estratégica europea. Si bien en 2003 se aprobó la Estrategia Europa de Seguridad (EES) con el objetivo de identificar una serie de riesgos comunes a los que la Unión se comprometía a hacer frente de forma unida, esto quedó en papel mojado al requerir cada situación del antes mencionado debate tras el cual los estados decidirán si apoyar o no el envío de fuerzas europeas, aún así fue todo un paso marcar en cierto modo la línea de actuación que buscaba seguir la UE. Lo relevante de este documento radica en la voluntad del mismo. En él se expusieron tres grandes áreas de actuación: combate a las amenazas a Europa, mejora de la seguridad de los países vecinos y la apuesta por un “multilateralismo eficaz” reflejo de una sociedad internacional basada en el derecho. La ambigüedad y vaguedad de estos campos hace que quepan dentro tantas o tan pocas misiones como se quiera, pero lo cierto es que la segunda y tercera área del documento estratégico reflejan la idea principal de la UE respecto a su papel en lo internacional: securitizar su vecindario (sobre todo gracias a la cooperación económica y política) y apostar por un sistema internacional normativo donde sea la comunidad de estados la que tome conjuntamente las decisiones en temas de seguridad y defensa.

La preocupación por el vecindario es evidente si observamos un mapa geográfico de donde se han situado las diversas misiones exteriores de la UE:

---

<sup>4</sup> Revista CIDOB d’Afers Internacionals, Diciembre de 2012, p. 125.







"Strengths take into account international and local staff"

- Civilian missions
- Military missions

5

Este mapa muestra las misiones finalizadas a Diciembre de 2013. Aquí puede observarse como la UE se ha centrado principalmente en la zona de la antigua Yugoslavia y en Georgia como territorios colindantes y en África Subsahariana donde la agenda post 11S de lucha contra el terrorismo unida al drama de la inmigración clandestina han centrado la atención de la Unión.

<sup>5</sup> Fuente: Servicio Europeo de Acción Exterior: [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index_en.htm)





"Strengths take into account international and local staff"

- Civilian missions
- Military missions

6

El mapa de las misiones que a Diciembre de 2013 siguen activas muestra un interés geoestratégico similar con las novedades de la presencia en Libia, Palestina, Afganistán e Irak así como el aumento del número de despliegues en África Subsahariana como respuesta a las crisis de Mali o Sur Sudán y al combate contra la piratería en el Índico en el marco de la misión Atalanta.

La apuesta por el "multilateralismo eficaz" (sin que ello sea un concepto claramente definible) viene reflejada en la coordinación de la gran mayoría de estas misiones con la OTAN, las Naciones Unidas y notablemente los Estados Unidos.

<sup>6</sup> Fuente: Servicio Europeo de Acción Exterior: [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm)



Tras analizar el criterio “material” de la PESD/PCSD se impone pasar al segundo criterio, que podríamos denominar como “político”.

¿Qué ha supuesto la PESD y la posterior PCSD para la presencia Europea en el mundo? Cuando la Unión decidió crear un modelo de política de seguridad y defensa común no ocultó en ningún momento su intención de que ello diera un impulso a su presencia internacional o lo que es lo mismo, hiciera de la UE un actor cuyo poder obligara a considerarla como una potencia más. La idea era hacer que su peso económico se tradujera también en peso político pero la capacidad de influencia de la UE es muy escasa a pesar de que se ha convertido en la principal potencia comercial a nivel mundial. Además, el progresivo desinterés estadounidense por seguir encargándose de la seguridad europea obligaba a la UE a tomar medidas en ese sentido. En un mundo donde el eje se está moviendo cada vez más a la región de Asia Pacífico, si Europa no reaccionaba corría el riesgo de quedar reducida meramente a ser un gran mercado pero no un actor de peso en las Relaciones Internacionales.

Si nos atenemos a las características de la PESD/PCSD descritas en el primer criterio parece difícil creer que la UE haya adquirido el peso político/internacional que buscaba. Por ello cabe plantearse si estamos ante una posibilidad, un proceso de construcción lento pero sólido, o si por el contrario la existencia de una verdadera política europea de seguridad y defensa es una quimera. Así pues la pregunta más pertinente a hacer no es tanto si los estados europeos quieren hacer de la UE un actor global como sí realmente es esto posible.

La compleja estructura de la UE es de sobra por todos conocida, no en vano en muchos asuntos alcanzar consensos sigue siendo toda una aventura entre sus veintiocho miembros. Sin embargo, en aquellos asuntos donde los estados han cedido soberanía, son instituciones y órganos europeos autónomos que se encargan de la producción normativa lo que sin duda evita el eterno debate que cada tema puede generar. Por el contrario, en seguridad y defensa no se ha llegado a esa supranacionalidad, como señala Félix Arteaga, “comparado con otras políticas de la UE, la PESD [y la PCSD] ha acabado su recorrido con un estadio de evolución a medio camino entre las políticas nacionales de los Estados miembros y entre las políticas comunes de la UE”<sup>7</sup>. Esto ha hecho que,

---

<sup>7</sup> Cuadernos de Estrategia, Marzo de 2010, p. 32.



como ya se mencionó anteriormente, en la práctica, la política de defensa europea sea de carácter intergubernamental, lo cual sumado a la necesidad de adoptar acuerdos por unanimidad<sup>8</sup> hace que de facto la PESD/PCSD no haya sido una política de defensa real.

La PESD/PCSD no definió unas capacidades ni unos recursos militares para que la UE pudiera intervenir en las “zonas calientes” del mundo como una potencia. En realidad, podría calificarse, tal y como hacen Fatjó y Colom, de una “pseudopolítica militar”<sup>9</sup>, una especie de quiero pero a la vez no quiero esquizofrénico donde la UE trata de obtener una posición que claramente no puede adquirir con lo dispuesto. Esta contradictoria situación es lo que llama Alberto Herrero de la Fuente colocar “el carro delante de los bueyes”<sup>10</sup>, es decir pareciera como si la UE hubiera forzado el dotarse de unas capacidades militares cuando no existe una sintonía ni unas capacidades reales para ello. Al final la PESD/PCSD ha acabado “siendo europea pero no común”<sup>11</sup>, una suerte de hermano pequeño de la OTAN encargado de las misiones blandas para las que su carácter cívico las convierte en ideales para aquellos asuntos para los que otros actores no están diseñados pero no para hacer de la UE una potencia global.

Las competencias “duras” en materia de seguridad y defensa siguen estando en manos de los estados, por lo que la PESD/PCSD es una suerte de cooperación intergubernamental en el seno del Consejo en materia de seguridad y defensa. Cada asunto genera un debate y de ese debate saldrá una decisión, que según lo tratado puede ser radicalmente diferente a lo anteriormente hecho. Esta forma de actuar y decidir impide que terceros puedan prever como actuará la UE ante la aparición de una nueva crisis internacional ¿Enviaré fuerzas, será civil, qué alcance tendrá? Etc.

Como reveló el cisma provocado por la guerra de Irak (donde un grupo de estados liderado por Gran Bretaña apoyó la posición norteamericana frente a la radical oposición del bloque liderado por Francia y Alemania), los estados europeos no tienen unos intereses compartidos en materia de seguridad y defensa. Esta división entre “atlantistas” y “europeístas” divide las lealtades en el seno

---

<sup>8</sup> El tratado de Amsterdam no impone la unanimidad de forma directa, pero si atendemos al artículo 23.2 se establece el veto “por motivos importantes y explícitos de política nacional” lo que al fin y al cabo, dada la vaguedad del concepto, permite que cualquier estado vete el envío de una misión PESD/PCSD.

<sup>9</sup> Fatjó *et al.*, 2005, p. 16.

<sup>10</sup> Novos Estudos Jurídicos, enero-abril de 2009, p.32.

<sup>11</sup> Cuadernos de Estrategia, Marzo de 2010, p. 33.



de la UE y hace cuasi imposible una posición común. A ello, además hay que sumarle que seis estados miembros tienen una posición neutral marcada en sus constituciones.

Es de señalar que los estados miembros tampoco comparten en bloque una visión sobre lo que debe ser el papel de la UE en el mundo y las diferencias de cultura estratégica que hay entre cada país fragmentan la concepción de la defensa y la seguridad en prácticamente veintiocho piezas difícilmente encajables en el “puzle común”. Por poner algunos ejemplos, Francia y Gran Bretaña no dudan en usar su fuerza para satisfacer sus intereses geoestratégicos, mientras que Alemania tiene esa posibilidad vetada constitucionalmente. De hecho, hay que dudar si realmente existe un “interés común europeo”. No olvidemos que Francia y Gran Bretaña pueden tener intereses comerciales intraeuropeos comunes pero por ejemplo en África son grandes competidores que buscan evitar el avance de la zona de influencia del otro. De todo ello resulta la falta de entusiasmo y voluntad política que han mostrado las misiones que ha enviado la UE.

Alberto Herrero de la Fuente asegura que “la evolución de la cooperación política entre los miembros de la UE es más aparente que real”<sup>12</sup>. Félix Arteaga, parafraseando a Keohane y Valasek<sup>13</sup> asegura que “las misiones realizadas han tenido como finalidad mostrar la bandera de la UE más que solucionar los problemas de fondo”<sup>14</sup>. Al final se han creado cauces para la cooperación, han proliferado los órganos de gestión y se han ido aumentando poco a poco las capacidades pero todo siempre preservando la soberanía nacional en los temas de defensa que el veto garantiza. Por ello se puede afirmar que la PESD/PCSD ha buscado más mostrar la voluntad de la UE de ser un actor global que contribuir a que realmente lo fuera.

La ciudadanía europea también juega un importante papel a la hora de que los estados sean tímidos en su compromiso de comunitarizar la defensa. Salvo quizás las poblaciones francesa y británica, el resto de la ciudadanía europea es muy reacia a que sus estados intervengan en cualquier conflicto. Sin duda esto hace que los gobernantes sean muy prudentes a la hora de embarcar a sus contingentes militares en misiones exteriores. A ello cabe añadir el efecto de la actual crisis económica por la que atraviesa todo el continente: en plena ola de recortes del estado de bienestar difícilmente los gobiernos se harían el “*harakiri*” aumentando su gasto en defensa.

---

<sup>12</sup> Novos Estudos Jurídicos, enero-abril de 2009, p.38.

<sup>13</sup> Véase KEOHANE, D. y VALASEK, T., *Willing and able? EU defence in 2020*, Londres, CER, 2008.

<sup>14</sup> Cuadernos de Estrategia, Marzo de 2010, p. 59.



Ya sea por el trauma que provocaron las dos guerras mundiales en el continente, o por la primacía de la idea de que la UE debe ser una potencia normativa que abogue por el estado de derecho y no por la imposición de la fuerza, “la narrativa dominante [entre la ciudadanía de la Unión] en materia de política exterior es cosmopolita en lugar de geopolítica”<sup>15</sup>. Así pues, conflictos como el de Irak por ejemplo provocan una radical oposición entre el público europeo y aquellos conflictos donde se intervenga a favor de los Derechos Humanos tienen un apoyo muy tímido o condicionado a una serie de factores. Fatjó y Colom aseguran que “la opinión pública europea [...] es muy reacia a mantener el respaldo a intervenciones militares que supongan bajas propias, aun en el supuesto de que aquellas se hayan iniciado con un amplio consenso ciudadano. El umbral de pérdidas de vidas humanas a partir del cual las poblaciones pueden cambiar su actitud inicial de apoyo a una de rechazo es probablemente muy bajo”<sup>16</sup>.

Teniendo en cuenta este amplio abanico de factores, los estados europeos han optado por crear una política de fachada pero vacía de contenido útil. Su compromiso ha sido tímido y su apoyo débil y fragmentado ¿En base a sus características y composición, es esta la única forma en la que la UE puede dotarse de capacidades en materia de defensa? Si bien el desafío es mayor, existen ciertas opciones viables que los gobernantes europeos podrían sopesar de cara al futuro.

### ¿Qué futuro?

Tradicionalmente la UE ha sido una potencia diferente, no solo por su composición sino por su forma de ejercer influencia en el mundo. Sus armas han sido la diplomacia y la economía, aspectos en los que (sobre todo en el segundo) ha conseguido una posición preeminente en el mundo. Ello sin embargo le ha impedido ser un actor global puesto que si bien ambos aspectos son relevantes a la hora de tener un peso internacional, tal y como dicen Fatjó y Colom reflejando la actitud internacional de los Estados Unidos como potencia, “el recurso a la fuerza [sigue siendo] la última razón del poder en el escenario internacional”<sup>17</sup> algo que también asegura Mary Kaldor afirmando que “la seguridad está en el centro de la autoridad política”<sup>18</sup>. Y es que “no es realista proyectar la falsa imagen de un

---

<sup>15</sup> Revista CIDOB d’Afers Internacionals, Diciembre de 2012, p. 117.

<sup>16</sup> Fatjó *et al.*, 2005, p. 30.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>18</sup> Revista CIDOB d’Afers Internacionals, Diciembre de 2012, p. 115.



mundo sin amenazas ni riesgos, o en que unas y otras son evitables sólo por medios diplomáticos, económicos, culturales o policiales”<sup>19</sup>. Los gobernantes europeos lo saben, al igual que saben que por separado cada estado europeo posee unas fuerzas demasiado reducidas como para poder imponer su voz en el mundo<sup>20</sup> ni casi “defenderse por sí mismo(s)”<sup>21</sup>, de ahí que la PESD/PCSD tuviera un sentido. Desde un primer momento se trataba de dar voz a la UE, terminar con la tradición de ser un gigante económico sin poder político, pero dada la idiosincrasia de la Unión, tampoco buscaba dotarse de unas fuerzas equiparables a las de un potencia clásica, tanto por la imposibilidad de que ello se dé como porque sin duda habría suscitado recelos entre la población europea. Como dice Kaldor, “quienes se oponen a que la UE adquiera capacidades militares, temen que se convierta en una superpotencia con arreglo al modelo estadounidense”<sup>22</sup>. La elección sin embargo no debe ser, como dicen Fatjó y Colom entre “el Marte norteamericano [...] y la Venus europea”<sup>23</sup> existen otras opciones y en ello la UE puede ser pionera en el mundo.

Siguiendo lo dicho por Manners<sup>24</sup>, muchos autores coinciden en que Europa ha querido siempre ser una “potencia normativa”, esto es, un actor que influya para fortalecer un sistema internacional regulado por el derecho, los acuerdos y los compromisos. Un mundo de reglas basado en los principios de Naciones Unidas donde impere el multilateralismo y se intervenga en lo global apoyando “normas y no intereses”<sup>25</sup>. El problema es que eso se ha confundido con una negación de lo militar, pero difícilmente podrá garantizarse el imperio de la ley sin una fuerza que lo respalde. Por ello la UE no solo no debe dejar de ser un actor normativo, sino que debe dotarse de unas fuerzas armadas y un concepto estratégico claro que vayan en esa línea con el fin de fortalecer (y no traicionar) su tradicional posición.

Pese a las innumerables deficiencias de la PESD/PCSD ya identificadas anteriormente, no debe olvidarse que por lo menos éstas políticas rompieron con la tradición europea de ser exclusivamente una potencia civil para convertirse “en una organización especializada en gestión de crisis de

---

<sup>19</sup> Fatjó *et al.*, 2005, p. 52.

<sup>20</sup> Si bien es cierto que Gran Bretaña y Francia tienen ejércitos modernos y capaces de intervenir en cualquier parte del mundo (gracias también a sus bases y posesiones de ultramar), su potencia y volumen son inmensamente más reducidos que los de Rusia o Estados Unidos por ejemplo.

<sup>21</sup> Documentos de Seguridad y Defensa, Marzo de 2013, p. 82.

<sup>22</sup> Revista CIDOB d’Afers Internacionals, Diciembre de 2012, p. 117

<sup>23</sup> Fatjó *et al.*, 2005, p. 52.

<sup>24</sup> Véase MANNERS, I. “Normative Power Europe: A Contradiction in terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, 2002, p. 235 -258.

<sup>25</sup> Revista CIDOB d’Afers Internacionals, Diciembre de 2012, p. 115.



naturaleza mixta civil-militar, una peculiaridad muy demandada entre las crisis de posguerra”<sup>26</sup>. Hace diez años la posibilidad de que la UE interviniera con unas fuerzas bajo su bandera en algún conflicto era imposible, por lo que, si bien su desarrollo ha sido decepcionante, no deja de ser una base sobre la que poder edificar.

Más allá de los cambios más evidentes requeridos para continuar en el desarrollo del potencial en seguridad y defensa de la Unión como son una mayor voluntad y compromiso de los estados o primar un enfoque europeísta por encima del atlantista, los dirigentes europeos deberían avanzar en dos aspectos fundamentales para que la PCSD sea una verdadera política de defensa europea: crear unas fuerzas armadas europeas y redactar un “libro blanco de la defensa” europeo que establezca una visión y un concepto estratégico común.

### **Las Fuerzas Armadas Europeas**

El multilateralismo en el mundo actual es algo necesario, en lo que debería ahondarse aún más, con el fin de evitar que las potencias hagan y deshagan a su antojo en base a sus intereses propios tal y como hicieron los Estados Unidos en Irak. Por ello, la apuesta de la UE por un mundo donde impere un “multilateralismo eficaz” se enmarca en su concepción de un sistema internacional normativo. Ello no obstante no puede ser óbice para avanzar en la constitución de un cuerpo armado europeo capaz de intervenir en cualquier tipo de misión en cualquier parte del mundo y en cualquier momento. El actual diseño de las misiones PCSD quizás era válido para el mundo de la post Guerra Fría, pero el auge de nuevas potencias deja cada vez más atrás a la UE que corre el riesgo de, en un futuro no muy lejano, no tener apenas voz (o menos aún que la poca que ya tiene) en los principales asuntos internacionales. Sin una capacidad de actuación común, la constelación de estados europeos se antoja muy débil, tanto, que solo Francia y Gran Bretaña pueden aspirar mínimamente a tener voz en los foros internacionales. Viéndolo desde otra perspectiva, solo si la UE diseña unas fuerzas armadas propias podrá realmente dar pie a un “multilateralismo eficaz” donde las potencias están mutuamente obligadas a ponerse de acuerdo sobre las intervenciones en zonas de crisis.

---

<sup>26</sup> Cuadernos de Estrategia, Marzo de 2010, p. 42.





Este tema aún no se ha tratado, algo normal si tenemos en cuenta el estado actual de la PCSD y su configuración. Ya se han dicho anteriormente algunos de los frenos que existen a este proyecto, notablemente la visión de la ciudadanía europea sobre ello. Por ello, lo primero a la hora de explicar este proyecto a la ciudadanía sería resaltar que hoy día “la capacidad militar tiene una función de pacificación y defensa de los Derechos Humanos que es muy diferente de la lucha bélica clásica”<sup>27</sup>. La interposición de fuerzas o la diplomacia en ocasiones no sirven, y si no véase el ejemplo de Ruanda en 1994 donde ya había fuerzas de Naciones Unidas pero su inoperancia permitió que el genocidio se llevara a cabo ante sus ojos. Es evidente que una intervención militar a gran escala en un tiempo corto habría frenado notablemente la carnicería que supuso el exterminio de los Tutsis.<sup>28</sup>

Las misiones Petersberg y el resto de acciones civiles que han permitido la PESD/PCSD suponen un primer paso hacia la constitución de unas fuerzas armadas europeas. No quiere decir que haya un plan para ello o que en el diseño original de la política exterior de seguridad y defensa europea estuviera en mente de los legisladores servir de base para dar pie a un ejército europeo en un futuro. Más bien significa que una parte de las Fuerzas Armadas Nacionales de determinados estados europeos ya ha empezado a trabajar conjuntamente, lo que en cierta manera las “europeiza” y favorece cauces para una integración futura. Autores como José María Prats se atreven incluso a asegurar que “las fuerzas armadas de los estados miembros ya están maduras para dar el salto cualitativo hacia unas fuerzas armadas europeas”<sup>29</sup>. Además, “de la misma manera, la UE ha ido dotándose de estructuras institucionales y procesos administrativos para poder formular y ejecutar [la PESD/PCSD]. Todos estos logros constituyen ladrillos o componentes de esas fuerzas armadas europeas”<sup>30</sup>. Con ello se requiere resaltar que existe, aunque sea muy reducida, una parcela sobre la que se puede empezar a edificar.

La crisis económica impide siquiera plantearse en la actualidad este tema, además el cierto repliegue a lo nacional que esta situación ha provocado, unido a la creciente desconfianza hacia la UE que los ciudadanos de los países más afectados por las políticas de austeridad que impone

---

<sup>27</sup> Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Diciembre de 2012, p. 117.

<sup>28</sup> Es cierto que en este asunto entran en juego otros muchos factores de tipo geopolítico (el apoyo de Mitterand a los gobiernos hutus, el trauma que supuso para los Estados Unidos su fracaso en Somalia etc.) que llevaron a un desinterés y un bloqueo en Naciones Unidas frente a la intervención.

<sup>29</sup> Documentos de Seguridad y Defensa, Marzo de 2013, p. 64.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 14.



Europa están teniendo, empuja a no considerar éste como un momento propicio para iniciar un proyecto tan delicado. Por ello tampoco se profundizará más en el tema ni se hipotetizará sobre cómo podría diseñarse el proyecto (¿debe crearse un ejército federal o unas fuerzas complementarias a las nacionales?). Pero no por todo ello debe dejarse de lado el contemplar una perspectiva que los líderes europeos deberían empezar a tener clara pues como señala Francisco Aldecoa, “la Unión Europea no podrá alcanzar la plena unión política sin considerar la cuestión de las fuerzas armadas”<sup>31</sup>.

### **El “libro blanco de la defensa” europeo**

Una de las grandes dificultades para crear una verdadera política de seguridad y defensa europea, como se ha señalado anteriormente, es la enorme heterogeneidad de culturas estratégicas existentes entre los diferentes estados europeos. Esto impide tener una agenda común y no permite que la UE tenga identificadas claramente las amenazas que busca combatir, los riesgos que quiere evitar y como quiere hacerlo, pues cada estado tiene su receta propia.

Ello, además de ser un bloqueo para constituir una política común de verdad en este ámbito, hace que la UE vague en el mundo sin un rumbo fijo pues al final cada estado decide en qué sentido tirar. Así pues se impone como necesario que la UE, en ausencia de unas fuerzas armadas propias<sup>32</sup> cree un cuerpo doctrinal en lo estratégico, operacional y táctico para guiar las actuaciones de las fuerzas armadas nacionales en un “sentido europeo”. La EEE trató mínimamente de cumplir ese rol pero es poco ambiciosa y sólida.

Así pues se requiere que la Comisión Europea, al igual que en otros ámbitos ya lo ha hecho, se encargue de redactar un libro blanco de la defensa, ambicioso, preciso y que sirva de guía para que la UE actúe en el mundo. En este sentido, es fundamental que refleje la visión que tiene la UE de las Relaciones Internacionales, por lo que la propuesta que hace Mary Kaldor<sup>33</sup> de enfocar la visión europea de la defensa en el concepto de seguridad humana parece de lo más acertada.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>32</sup> Aunque de dotarse de ellas, seguiría siendo fundamental que dispusiera de un libro blanco de la defensa.

<sup>33</sup> Véase KALDOR, M., “La UE como nuevo tipo de autoridad política: el ejemplo de la política de seguridad”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 100, diciembre de 2012, pp. 113-130.



Como señala la autora británica, “la UE tiene un enorme potencial como modelo cosmopolita que inspire nuevas instituciones globales”<sup>34</sup>. Su visión normativa del mundo ya ha sido explicada por lo que tampoco se ahondará mucho en ello pero sí es importante señalar que precisamente esa forma de concebir la sociedad internacional debe dotar de sentido a la estrategia de seguridad y defensa europea.

Como potencia, la UE debe representar una vía intermedia entre el poder blando que hasta ahora ha exhibido y un poder duro al estilo estadounidense. Defender un mundo de normas que respete los Derechos Humanos y la democracia no es incompatible con un fuerte potencial militar, al contrario, de cuantos más recursos se disponga en este sentido más capacidad se tendrá para defender estos valores. Realmente, la defensa territorial puede permanecer en manos de la OTAN<sup>35</sup> por lo que la UE puede centrarse en la protección de personas y comunidades. Estas ideas ya figuraban en los informes de Barcelona (2004) y Madrid (2007) para asesorar a Javier Solana e iban en línea con el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 del PNUD.

En dichos informes se establecían como principios principales de seguridad humana los siguientes: primacía de los derechos humanos, crear espacios seguros para que las poblaciones puedan en libertad elegir una autoridad política legítima, un enfoque de abajo a arriba (que parta de un trabajo con la sociedad civil y expertos locales), multilateralismo eficaz (actuar conforme a un mandato de Naciones Unidas), focalización regional (frente a un enfoque estatal, considerar que las fronteras no frenan los desastres) y un mando civil y transparente que dé las órdenes al ejército. Este enfoque “podría poner en práctica el tipo de normas cosmopolitas que cabría esperar de una entidad política híbrida como es la UE”<sup>36</sup> y hacer “una contribución visible a la seguridad global, entendida como la extensión del derecho internacional y no como la defensa de fronteras”<sup>37</sup> ni intereses geopolíticos.

Una estrategia en estos términos gozaría de un amplio apoyo ciudadano sin duda y haría de la UE una potencia diferente que constituya un ejemplo a seguir en un mundo donde el derecho internacional no quedara en papel mojado.

---

<sup>34</sup> Revista CIDOB d’Afers Internacionals, Diciembre de 2012, p. 113.

<sup>35</sup> Hasta que el ejército europeo disponga de capacidades propias para ello.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 128.



## Conclusiones

El 19 de diciembre de 2013 el Consejo se reunirá por primera vez desde la creación de la PCSD para realizar una primera revisión de la misma. El orden del día establecido se divide en tres cestas temáticas: “incremento de la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD” (vertiente política), “mejora en el desarrollo de las capacidades militares” (vertiente material) y “reforzamiento de la industria europea” (vertiente industrial y económica). El hecho de que se vayan a tratar estas tres vertientes no oculta que los líderes europeos saben de las deficiencias que hasta ahora ha mostrado la PCSD: un compromiso político muy tibio, unas carencias materiales indignas del potencial europeo y una industria más replegada en lo nacional que en lo europeo.

El tema fundamental debería ser el político, y es que, si bien disponer de una verdadera política de defensa europea puede ser una quimera, ello no es óbice para que dentro de las posibilidades disponibles en la actualidad no se pueda configurar una PCSD que mínimamente tenga un sentido, un contenido y un compromiso sólidos. Obviamente en el Consejo se buscará reformar y reforzar lo existente, lo cual es en sí algo positivo, pero mientras no se ataje el principal problema, la falta de compromiso y voluntad de los estados para que la PCSD sea una verdadera política común de seguridad y defensa, es más que probable que su revisión solo consista en aplicar unos pocos parches. Félix Arteaga cree que realmente lo que pasará es que “al estar incluidos los tres cestos en el orden del día del Consejo Europeo es probable que se produzcan avances en los tres, pero existe el riesgo de que el contenido de las conclusiones progrese más por la parte industrial que por la otras dos, con lo que se daría la paradoja de que se van a desarrollar unos instrumentos industriales y tecnológicos sin saber muy bien a qué política y capacidades sirven”<sup>38</sup>. Mientras la realidad europea siga siendo ésta, la UE seguirá estando lejos de ser un actor global.

En este *paper* se ha realizado un trazado histórico de la evolución de las políticas de seguridad y defensa que la UE (y sus formas antecesoras) ha venido aplicando desde sus inicios. Se han identificado los avances que han llevado a que en la actualidad exista la PCSD pero también las numerosas deficiencias de carácter político y operacional que ésta ha revelado. Se ha propuesto un modelo ideal de lo que debería ser una verdadera política común de seguridad y defensa en torno a

---

<sup>38</sup> Arteaga, 2013, p.2.



dos pilares: la constitución de un ejército europeo y la creación de un libro blanco europeo de la defensa que dote a la UE de una cultura estratégica centrada en la seguridad humana y la defensa del normativismo internacional.

A día de hoy se antoja complicado creer que Europa vaya a superar sus propios bloqueos internos para apostar por un modelo sólido como el aquí planteado. Pero ello es necesario si la UE quiere ser un actor global y no quedar relegada a figurar en la historia del siglo XXI tan solo como un gran mercado. Recientes acontecimientos como las primaveras árabes y su degeneración en muchos casos en guerras civiles en el vecindario europeo o el reequilibrio estadounidense hacia la región de Asia Pacífico deben hacer despertar a Europa pues sus intereses van en ello. Además los recortes que están sufriendo todos los sectores, incluido el militar, parecen sumir al continente en una crisis tanto económica como política cuya depresión amenaza con hundir el peso fragmentado pero potencialmente existente que tiene Europa en el mundo.

Daniel Keohane asegura que “a veces la Unión da la impresión de estar más interesada en ser vista como una potencia políticamente correcta que como una potencia geopolítica (pero en) un mundo que cambia con rapidez, no se puede ignorar la geopolítica.”<sup>39</sup> El modelo por el que aquí se ha abogado permitiría a la UE combinar su apuesta por el normativismo, el multilateralismo y la defensa de los Derechos Humanos y la democracia con una capacidad y unos medios reales para intervenir en cualquier parte del mundo en operaciones que abarquen todo el arco de posibilidades (desde las más exigentes y “duras” a las más blandas que podrían requerir tan solo una misión civil).

Que la UE disponga de unas capacidades militares propias apoyadas por una política de seguridad y defensa sólida no implica que se convierta en una potencia al estilo estadounidense. Por su propia composición, sus veintiocho miembros cada uno con su propia idiosincrasia política, y su diseño democrático, los órganos de decisión europeos son elegidos directa o indirectamente por los ciudadanos, el control final del rumbo de la Unión recae en sus ciudadanos. La ciudadanía europea tiene en sus manos votar a unos dirigentes que hagan de la UE una unión social y democrática cuyo papel en el mundo difiera del tradicional ejercido por las potencias clásicas sirviendo de ejemplo para las mismas con el objetivo de reforzar una sociedad internacional basada en el estado de derecho.

#### **Referencias Bibliográficas:**

---

<sup>39</sup> Política Exterior, 2013, p. 92.



ALDECOA, F., “Conclusiones Finales”, *Documentos de Seguridad y Defensa*, núm. 55, marzo de 2013, pp. 11-27.

ARTEAGA, F., *El Consejo Europeo de diciembre de 2013: repercusiones para la industria y la defensa de España*, ARI 46/2013, Madrid, Real Instituto Elcano, 2013.

ARTEAGA, F., “La Política Europea de Seguridad y Defensa”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 145, marzo de 2010, pp. 31-67.

FATJÓ, P. y COLOM, G., *La defensa de la Unión Europea. Voluntades Políticas y capacidades militares básicas*, Barcelona, CIDOB, 2005.

GUINEA, M., “La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): paso inconcluso hacia las fuerzas armadas europeas”, *Documentos de Seguridad y Defensa*, núm. 55, marzo de 2013, pp. 11-27.

HERRERO, A., “La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. ¿El carro delante de los bueyes?”, *Novos Estudos Jurídicos*, vol. 14, núm. 1, enero-abril de 2009, pp. 31-46.

KALDOR, M., “La UE como nuevo tipo de autoridad política: el ejemplo de la política de seguridad”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 100, diciembre de 2012, pp. 113-130.

KEOHANE, D., “¿Nueva agenda para la política de defensa común?”, *Política Exterior*, vol. 27, núm. 156, 2013, pp. 82-92.

KEOHANE, D. y VALASEK, T., *Willing and able? EU defence in 2020*, Londres, CER, 2008.

LABORIE, M., *Preparando el Consejo Europeo de Diciembre 2013: Informe sobre la PCSD*, Madrid, IEEA, 2013.

MANNERS, I. “Normative Power Europe: A Contradiction in terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, 2002, p. 235 -258.

MORA, E., “Recomendaciones”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 145, marzo de 2010, pp. 251-255.

MUÑOZ, B., “Seguridad y Defensa en la UE ¿Hacia una política común de seguridad y defensa?” en *DERI-UAM*, Working Paper DWP/09, 2006.

PRATS, J.M., “Operaciones militares de la Unión Europea”, *Documentos de Seguridad y Defensa*, núm. 55, marzo de 2013, pp. 63-80.

REPER, *Política Común de Seguridad y Defensa. Preparación del Consejo Europeo de diciembre 2013*, Bruselas, REPER, 2013.

#### Tratados:



Tratado de Colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva, Firmado en Bruselas el 17 de Marzo de 1948.

Tratado de la Unión Europea, Firmado en Maastrich el 07 de Febrero de 1992.

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, Firmado en Ámsterdam el 02 de Octubre de 1997.

Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, Firmado en Niza el 26 de Febrero de 2001.

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, Firmado en Lisboa el 13 de Diciembre de 2007.

#### **Recursos Web:**

Web del Servicio Europeo de Acción Exterior: <http://www.eeas.europa.eu/>

Web del Consejo Europeo: <http://www.european-council.europa.eu/>

