

La Europa de seguridad y defensa: entre Lisboa y el Mediterráneo

Ni el Partenariado, ni la política de vecindad, ni la Unión por el Mediterráneo prevén acciones en el ámbito de la PESD.

Fernando Díez Moreno

En los últimos 20 años, el mundo ha presenciado cuatro tipos de conflictos: las guerras de Irak (la de 1991, con una coalición militar amparada por la ONU, y la de 2003, con una coalición militar de circunstancias); las intervenciones en crisis humanitarias o genocidios (como en el Kurdistán iraquí, Somalia, Timor...); las violencias “regionales”, como las guerras civiles en África; y las guerras de “sucesión” o con presencia de efectivos islamistas (Indonesia, Filipinas, Cachemira, Kosovo...).

Según la Comisión Europea, desde 1990 más de cuatro millones de personas han muerto en conflictos en todo el mundo. Los siete conflictos más sangrientos de los años noventa costaron a la comunidad internacional 200.000 millones de euros.

En estos conflictos, ¿qué papel ha desempeñado la Unión Europea (UE), orgullosa de ser un mercado único con una moneda única? La respuesta es clara: escaso y decepcionante.

Algunos antecedentes

La evolución de la política europea de seguridad y defensa (PESD) no puede entenderse sin tener en cuenta que la mayor parte de los Estados miembros lo son también de la OTAN. No es nuestra intención analizar las relaciones entre ambas organizaciones, sino dejar constancia de la comodidad que supone para los países europeos saberse protegidos por el paraguas OTAN. Y más aún, si Estados Unidos se retirase de Europa, el coste de su presencia (unos 100.000 millones de dólares anuales), ¿sería absorbido por los presupuestos nacionales de los Estados europeos?

Del primer intento tangible que fue la identidad europea de seguridad y defensa (IESD), en los años ochenta y noventa, a través de la Unión Europea Occidental (UEO), se pasó a las misiones Petersberg acordadas en 1992, lo que supuso el inicio de un recorrido que iría consolidándose con los años.

Pero una verdadera política de defensa en el mundo en que vivimos no puede conformarse con misiones de paz en sus diversas modalidades. El fracaso de los es-

fuerzos diplomáticos por conseguir la paz en la antigua Yugoslavia y en los sangrientos conflictos que asolaron al continente africano, provocó que a finales de 1998 se produjera la declaración de Saint-Malo, con una formulación que se repetiría después en los proyectos constitucionales y de modificación de los tratados, pero sin ir más allá: la política europea de seguridad común (PESC) “incluye el desarrollo progresivo de una política de defensa común”.

Novedades del Tratado de Lisboa

En el Tratado de la Unión Europea (TUE), actualmente vigente, surgido del Tratado de Ámsterdam, la PESC es uno de los tres pilares en que se estructura la UE (junto al pilar comunitario y el de los asuntos de justicia e interior), siendo sus rasgos esenciales los siguientes:

- La PESC incluye “la definición progresiva de una política de defensa común...que podría conducir a una defensa común”.
 - Se respeta las especialidades de algunos Estados miembros en materia de política de defensa, así como los compromisos con la OTAN.
 - Se prevé una cooperación en materia de armamento.
 - Las misiones de la PESD (misiones Petersberg) son las relativas a misiones humanitarias y rescate, de mantenimiento de la paz y gestión de crisis, incluidas las de restablecimiento de la paz.
 - Se regula la posibilidad de cooperaciones reforzadas entre dos o varios Estados miembros.
- A la espera de su ratificación, el Tratado de Lisboa de 2007 introducirá importantes novedades y avances en la PESD que, en términos generales, pueden concretarse en:
- La decisión del Consejo Europeo sobre una defensa común europea deberá adoptarse por unanimidad.
 - La puesta a disposición de la UE, por los Estados miembros, de capacidades civiles y militares a efectos de la aplicación de la PESC.
 - A las misiones Petersberg definidas por el Tratado de Ámsterdam se añaden: misiones de desarme, de ase-

Fernando Díez Moreno fue secretario de Estado de Defensa. España.



Entre las misiones Petersberg de la UE de proyección mediterránea se encuentra el control de Rafah, entre Gaza y Egipto. En la foto cientos de palestinos esperan para cruzar la frontera tras su reapertura en mayo de 2007. / SAID KHATIB/AFP/GETTY IMAGES

soramiento y asistencia en cuestiones militares, de prevención de conflictos y contra el terrorismo.

– Junto a las cooperaciones reforzadas, se prevé la existencia de cooperaciones estructuradas permanentes.

– La Agencia Europea de Armamento se transforma en una Agencia Europea de Defensa.

Pero, sin duda, el paso decisivo se da en el hecho de que la PESC (y, en consecuencia, la PESD) deja de ser uno de los tres pilares de la UE, y, por tanto, una política intergubernamental, cuyas decisiones se toman por los gobiernos de los Estados miembros, para convertirse en una política comunitaria, cuyas decisiones se tomarán en el ámbito de la acción e iniciativas comunitarias, con las especialidades que hacen al caso. Serán las instituciones comunitarias las que tomen las iniciativas de impulso y progreso en este ámbito, por lo que es de prever un desarrollo más acelerado que hasta ahora.

Contenido y objetivos de la PESD

La PESD se organiza a través de un Comité Político y de Seguridad, integrado por embajadores de los Estados miembros; por un Comité Militar de la UE, integrado por los jefes de Estado Mayor de cada

país; y por un Estado Mayor de la UE, integrado por oficiales militares de los Estados miembros.

Pero el principal problema es que la UE carece por sí misma de todo tipo de medios humanos y materiales, es decir, de capacidad militar, de ahí que tales capacidades deban ser aportadas por los Estados miembros. El Objetivo de Helsinki de 1999 (60.000 hombres, 400 aviones de combate y 100 buques de guerra), fue sustituido por el Objetivo en el horizonte 2010, que incluye un grupo táctico de reacción rápida, y que prevé la sucesiva incorporación hasta este año de capacidades basadas en los principios de interoperabilidad, capacidad de desplazamiento y permanencia, que se especifican según los años. Con el fin de anticipar actuaciones en posibles conflictos, la PESD realiza también funciones de recopilación y análisis de información, así como de supervisión de la ejecución de las misiones internacionales.

■ Intervenciones

De las operaciones llevadas a cabo por la UE en el ámbito de la PESD, sólo cuatro han sido estrictamente militares: la EUFOR-Althea, en Bosnia, la operación Concordia en Macedonia, la operación EUFOR Tchad/República Centroafricana, la operación Artemis en el Congo y la EU NAVFOR, en Somalia (prevención y represión de la piratería).

Las demás operaciones han sido misiones Petersberg en sus diversas modalidades y en diversos continentes. Así, pueden citarse, entre otras, operaciones en Kosovo, Georgia, los territorios palestinos, en la frontera de Rafah entre Egipto y Gaza, Afganistán, Guinea-Bissau, Darfur; operaciones de vigilancia de un acuerdo paz del gobierno de Indonesia y el Movimiento para el Aceh libre; en Kinshasa, la misión de seguridad (EUSEC) en Congo; la misión "Estado de Derecho" en Irak, que incluye la formación de jueces y funcionarios de prisiones (por ejemplo, el Comisionado del gobierno español para la participación de España en la reconstrucción de Irak, dejó negociado un Convenio con el Consejo General del Poder Judicial español para estos objetivos, antes de la retirada de España); y en la frontera entre Moldavia y Ucrania.

El balance, aunque pueda parecer aparente, si se tiene en cuenta los grandes avances que la UE ha conseguido en los ámbitos de la economía o de la ampliación, no puede decirse que sea muy satisfactorio.

■ Los nuevos instrumentos de la PESD

En vista de la gran heterogeneidad de los medios militares, de la disposición a utilizarlos y de los compromisos militares de los Estados (no todos miembros de la OTAN), tiene gran importancia que el Tratado de Lisboa mantenga la posibilidad de que varios Estados avancen más rápido en la consecución del objetivo de la defensa común (cooperación reforzada), a los que el Consejo podrá encomendar la realización de una misión.

Pero más importante aún es que el artículo 42.6 del TUE establezca que los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia, puedan realizar misiones más exigentes, estableciendo una cooperación estructurada permanente en el marco de la UE. Los requisitos de esta cooperación, así como las condiciones de su creación se contienen en un Protocolo específico, el nº26, que acompaña al Tratado. Los 10 Estados miembros de Europa central y del este, recientemente incorporados a la UE, pueden participar de manera más intensa en la PESD, si tienen voluntad de hacerlo.

■ La Agencia Europea de Defensa

Los fines de la Agencia según el TUE son contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros; fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles; coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros; apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas; y reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa para mejorar la eficacia de los gastos militares.

En la Agencia pueden participar todos los Estados miembros que lo deseen. El Consejo adoptará por mayoría cualificada una Decisión en la que se determinará el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia. La Decisión tendrá en cuenta el grado de participación efectiva en las actividades de la Agencia. Dentro de

ésta se constituirán grupos específicos, formados por los Estados miembros que realicen proyectos conjuntos. La Agencia desempeñará sus funciones manteniéndose, en caso necesario, en contacto con la Comisión.

La PESD y el Mediterráneo

El Proceso de Barcelona, iniciado en 1995, puso en marcha la cooperación global entre la UE y los países mediterráneos, incluido Israel, en torno a tres bloques de cuestiones: políticas, económicas y culturales y "humanas". El proceso nació con credibilidad y fuerza, tanto por los medios financieros puestos a disposición, como por la participación activa de los destinatarios. Pero no contenía referencia alguna a la PESD, porque en materia de seguridad se asumió que las partes en el proceso no eran una amenaza recíproca, como lo demostraba el atentado de Casablanca perpetrado por las mismas redes que el del 11 de marzo en Madrid. La noción de solidaridad implícita en el Proceso de Barcelona llevó a la firma del Código de conducta contra el terrorismo aprobado en 2005.

Por otra parte, la política europea de vecindad, definida en una Comunicación de la Comisión de 2004, señala entre sus objetivos los relativos a integración económica, acceso al mercado, emigración, apoyo a las reformas en materia de energía, cambio climático, pesca, transporte, política marítima, investigación, sociedad de la información, educación, empleo y política social. En esta política están incluidos Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria, Túnez, junto con otros países también vecinos de la UE, pero no mediterráneos. Pero tampoco esta política prevé acciones en el ámbito de la PESD.

La última iniciativa, la Unión por el Mediterráneo, lanzada en el Consejo Europeo de París de julio de 2008, es una continuación del Proceso de Barcelona, y pretende dar un nuevo impulso a la política mediterránea de la UE haciéndola más visible a través de proyectos sub-regionales y con la participación de la Liga Árabe. Los primeros proyectos incluyen la lucha contra la polución del Mediterráneo, el señalamiento de "autopistas" marítimas, iniciativas para combatir desastres naturales o humanos, planes de energía solar, la inauguración de una Universidad Euromediterránea en Eslovenia y una Iniciativa Mediterránea de desarrollo de negocios centrada en pequeñas y medianas empresas. Pero tampoco hay nada de PESD.

De esta manera la proyección mediterránea de la PESD queda reducida a un par de misiones Petersberg (en los territorios palestinos y en la frontera de Rafah entre Egipto y Gaza), que hay que enmarcar en el contexto más amplio del conflicto palestino-israelí. Ni siquiera en el conflicto para estabilizar la zona fronteriza entre Líbano e Israel hubo presencia directa de la PESD, pues fue la Resolución 1701 del Consejo de Seguridad la que permitió desplazar una fuerza internacional de la ONU (FINUL), con presencia de países europeos, pero en su propia condición nacional. ■