

LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD) DE LA UNIÓN EN EL NUEVO MARCO DEL TRATADO DE LISBOA

Fernando LISTA BLANCO
Deputy Director General Chief of Staff
(DDGEUMS/COS) European Union



No podría decir a ciencia cierta si la situación mejorará cuando las cosas cambien, lo que sí puedo decir es que tienen que cambiar para que la situación mejore.

G. C. Lichtenberg (siglo XVIII).

Introducción



A no es la Unión Europea, ahora es la Unión y lo que ha logrado hasta la fecha son hechos. Se puede añadir que el pasado es más bien positivo, pero el futuro es todo un reto. A lo largo de esta reflexión trataré de concentrarme en este desafío.

La Unión es objeto de múltiples controversias políticas. Se puede opinar que la botella está media llena o medio vacía, dependiendo de las perspectivas, pero lo cierto es que los logros están ahí y el ciudadano se beneficia de ellos. ¿Cómo serían las vidas de los ciudadanos sin la Unión? Dicho esto, conviene repasar los antecedentes para tomar aire fresco, aplicar algunas lecciones y afrontar nuevas situaciones. ¿En qué encrucijada nos encontramos en cuanto a cuestiones de defensa y seguridad?

El 19 octubre de 2007, los Estados miembros acordaron el texto del borrador que corregía tanto el Tratado que establecía la Comunidad Europea (CE)

como el Tratado de la Unión Europea (UE), pasando a conocerse desde entonces como Tratado de Lisboa. Después de un complicado y aireado proceso de ratificación, porque estos asuntos no son sencillos, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Desde ese momento ya no discutiremos sobre PESC (Política Europea de Seguridad y Defensa), sino que hablaremos de una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

El pasado reciente

La Unión tiene sus precedentes en la CE y la UE. Como sus antecesores, se basa en principios básicos, como el de atribución: «La Unión es sólo competente en aquellas misiones que los Estados miembros acuerden». Y en otros, como el de subsidiaridad y proporcionalidad.

La PESC se creó en 1999. Después de la Cumbre de Saint-Malo, la entonces llamada Unión Europea inició los pasos para convertirse en un actor autónomo y creíble en la esfera de la Seguridad. El Consejo Europeo decidió, en la Cumbre de Colonia de 1999, establecer la PESC como parte de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común). De esta forma la UE se convertía en ese actor global, activo a nivel internacional. Ésa era la línea a seguir con la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003. La Unión es, por otro lado, joven y vital. Ha tenido incluso que cometer errores para aprender. Son más o menos diez años haciendo política exterior y de seguridad.

Los Estados miembros decidieron coordinar sus actividades en el campo de la Seguridad, y hacerlo algún día en el de la Defensa. Ingente tarea sin precedentes. Y todo eso manteniendo sus políticas nacionales de Seguridad y Defensa. Creo que seguimos en un proceso de formación y progresión, en busca de un objetivo final. ¿Cómo contemplamos la botella en asuntos de Seguridad y Defensa? Podemos constatar que se ha promovido la paz y protegido aquello que es vulnerable en los Balcanes, África, Oriente Medio y otros lugares. Más de 70.000 personas, soldados, policías y expertos en mantener la ley, han sido desplegados en más de 22 operaciones (algunas civiles, otras militares y alguna con una mezcla de elementos de ambas), en tareas de gestión de crisis, prevención de conflictos y construcción de la paz. Se han reformado las estructuras, elaborado y refinado las capacidades de planeamiento y de respuesta rápida e incrementado la cooperación con socios clave y terceros Estados. Todo esto se ha conseguido gracias al compromiso de los Estados miembros.

El presente tras el Tratado de Lisboa

Europa se ve desde fuera como un enclave ideal del estado de bienestar, aun en medio de la crisis, porque todo es un tanto relativo. Produce envidia y



Helicóptero EUFOR.

se quiere copiar el modelo. La Unión tiene ahora una personalidad legal tras el Tratado de Lisboa que antes no tenía. El papel de sus estructuras va en aumento, y disminuye el de los Estados miembros.

Antes del 1 de diciembre, el Secretariado General lo constituían unas 3.300 personas, el Estado Mayor de la Unión unas 200 (incluidos civiles) y la Comisión más de 26.000.

Los instrumentos no-militares de la Unión son muy destacables. En el entorno de la Seguridad y la Defensa tendemos a centrarnos en ella como un actor militar, pero sus mecanismos judiciales, administrativos y de protección civil en situaciones de crisis se han desarrollado considerablemente. Y desde luego, tienen mucho peso. Esto permite a la Unión actuar de forma integrada (*comprehensive*). Disponiendo de estos atributos, la Unión tiene que ser capaz de jugar su papel en la esfera internacional conforme al nuevo escenario creado por el Tratado de Lisboa.

La nueva PCSD se describe como parte integral de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que puede utilizar medios civiles y militares para realizar misiones de mantenimiento de la paz, prevención de conflictos y fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas, fuera de los límites de la Unión.

Se precisan los instrumentos y capacidades para llevar a cabo operaciones autónomas; capacidades militares y civiles creíbles, mecanismos adecuados y

el grado de alistamiento preciso. La cuestión de la defensa colectiva reside en la Alianza Atlántica. La OTAN permanece como la piedra angular de la defensa europea.

Javier Solana mencionó en un reciente discurso en la Universidad de Harvard que las relaciones trasatlánticas han cambiado. Aquellos días en los que prevalecía la seguridad en Europa han pasado. Ahora se trata de una relación para determinar acciones en cualquier parte del mundo. Para eso hacen falta dos requisitos: primero, una estrategia compartida, lo que significa unos Estados Unidos que quieran escuchar; segundo, medios, lo que significa una Europa capaz de actuar.

Como ya hemos comentado los Estados miembros de la Unión decidieron coordinar sus actividades en el campo de la Seguridad y hacerlo algún día en el ámbito de la Defensa. Es un proyecto político y estratégico. Desde entonces se han completado diferentes operaciones autónomas, otras continúan y también prosigue la única operación bajo «Berlin Plus». Ha habido controversias, recelos por parte de otras organizaciones (como la OTAN), se han añadido nuevos miembros y la Unión se ha consolidado en todo este proceso como un actor global.

El futuro más o menos inmediato

La Unión es compleja, pues la conforman 27 países, y ponerles de acuerdo en tantas cuestiones no es sencillo. El Tratado de Lisboa es el resultado de extensas y complicadas sesiones de trabajo. ¿Es esto garantía de éxito? Ciertamente es un paso más, y debe ser un paso hacia delante, pero recordando que la idea está todavía en construcción.

La decisión final reside en las capitales. La burocracia de Bruselas debe ayudar y manejar los instrumentos que faciliten el proceso de la toma de decisiones. Existen múltiples aspectos que tienen que ser desarrollados con más detalle y hay que trabajar estrechamente para lograr una interpretación común. Las diferentes personalidades, sobre todo las que tienen un papel de liderazgo en la Unión, serán decisivas, complementadas con la cooperación de todos los actores.

El Tratado de Lisboa no es claro en todos sus artículos. Fue complicado acordar un texto cuyo contenido puede dar lugar a diferentes interpretaciones. No hay que olvidar el papel del Parlamento Europeo y sus consecuencias en la CFSP/CSDP. Pero dadas las circunstancias, no parece muy inteligente manifestarse sobre lo que podría haberse conseguido. Una vez ratificados los acuerdos hay que centrarse en su mejor desarrollo, por lo que va a representar un enorme esfuerzo poner en marcha el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

Aspectos institucionales

El Tratado de Lisboa supone un nuevo capítulo en la historia de la Política Exterior Común de Seguridad y Defensa. Para ello, el alto representante (AR) de la Unión para la Política de Asuntos Exteriores y Seguridad, con la ayuda del SEAE, debe aumentar la eficacia en el campo de la PCSD.

La idea es que hay que mejorar la consistencia de la actividades exteriores fortaleciendo la capacidad de planeamiento avanzado y la capacidad de llevar a cabo políticas que sean coherentes, integradas y adaptadas en áreas de actuación, como una acción temprana, manejo de crisis o el desarrollo posterior a los conflictos. Con el establecimiento del SEAE, bajo la dirección del AR, se debe reforzar la eficacia de las estructuras para el planeamiento y conducción de misiones y operaciones.

El alto representante tiene tres cometidos principales:

- Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, con lo que cubre el papel previamente otorgado a las presidencias que rotaban cada seis meses.
- Vicepresidente de la Comisión, que hace las funciones que en Niza se le dieron al comisario para Asuntos Exteriores.
- Asume las funciones que en Niza se le concedieron al entonces secretario general/alto representante sobre el Estado Mayor de la UE y los representantes especiales.

El alto representante es el encargado de conducir la PESC y la PCSD. Al ser vicepresidente de la Comisión, debe asegurar la consistencia de la acción exterior de la Unión y la coordinación de todos sus aspectos. Se apoya en el Servicio de Acción Exterior, situado bajo su autoridad directa, una vez constituido. Además, como preside el Consejo de Asuntos Exteriores, tiene el derecho a tomar iniciativas. Los Estados miembros, que en cierto modo han de ceder parte de su «soberanía», opinan que también ellos han de tener la potestad de tomar iniciativas y gozar de cierto protagonismo, por lo que hay que hallar la fórmula que permita un adecuado equilibrio.

El AR representa a la Unión en todas las cuestiones PCSD, negocia acuerdos internacionales bajo la PESC y lleva a cabo las acciones junto con los Estados miembros. El ejercicio de la dirección estratégica y control político del Comité de Política y Seguridad (COPS) cae ahora bajo la responsabilidad del AR. Todas las acciones legales bajo la PCSD se llamarán en el futuro «decisiones». Por lo que respecta a las misiones u operaciones militares, estas decisiones proporcionarán el marco legal adecuado y definirán la misión, cadena de mando, relaciones con terceros actores, etc. Las decisiones que tengan implicaciones militares y de defensa se seguirán adoptando por unanimidad. Los medios y las capacidades siguen perteneciendo a los Estados miembros.



EUNAVFOR.

Planeamiento y capacidades

Poco se puede conseguir sin los medios necesarios. Es el gran reto, porque si no tenemos capacidades, incluso la voluntad política no es suficiente.

Se debe hacer un gran esfuerzo respecto a la coordinación civil-militar, que es uno de los caballos de batalla. Para ello hay que reforzar los aspectos civiles-militares del planeamiento y conducción de las misiones y operaciones PCSD, tanto actuales como futuras.

La Dirección para el Planeamiento y Manejo de Crisis (DPMC) tiene que jugar un papel fundamental dentro del SEAE. Debe ser capaz de desarrollar un planeamiento militar estratégico más coherente para las misiones y operaciones PCSD, incluido el planeamiento avanzado. Además, debe catapultar y coordinar el trabajo y sinergias entre el desarrollo de las capacidades civiles y militares.

La implementación de la Seguridad Estratégica Europea identifica nuevas amenazas y riesgos que la Unión afrontará en el futuro. Los nuevos retos son el cambio climático, la seguridad cibernética y la seguridad de la energía, pero están más bien bajo el paraguas de la seguridad interna (*homeland security*). Permanecen como desafíos globales la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y el crimen organizado. Además, asuntos como la pirate-

ría, las armas pequeñas y ligeras, la munición de racimo y las minas terrestres, se contemplan como factores importantes a tener en cuenta para la consecución de una cierta estabilidad en Europa, y más allá de ella.

La Unión ha declarado su intención de reforzar los medios disponibles teniendo en cuenta la dimensión civil-militar de la operaciones y el desarrollo de sus capacidades. Dentro de este nivel de ambición, deberá ser capaz de conducir simultáneamente una serie de misiones civiles y militares fuera de su territorio en los escenarios más probables: misiones de estabilización y reconstrucción, respuesta rápida, evacuación de ciudadanos europeos, vigilancia e interdicción marítima o aérea y operaciones de ayuda humanitaria. Permanece el reto de conseguir las capacidades adecuadas al nivel de ambición deseado.

La Cooperación Estructurada Permanente y la Cooperación Reforzada tienen como objetivo mejorar las capacidades disponibles. No significan lo mismo, pues el ámbito de la Cooperación Reforzada es más amplio, no limitado a las capacidades militares. Son iniciativas enfocadas a subsanar las carencias existentes. No se puede tener un nivel de ambición determinado sin las capacidades necesarias y la voluntad de utilizarlas.

En la Cooperación Reforzada deben participar al menos nueve países. La unanimidad del voto de los participantes será una condición. Los demás pueden asistir a las reuniones y mantenerse informados, pero no pueden votar. Es un sistema que busca mayor flexibilidad y eficacia.

Aquellos Estados miembros que lo deseen pueden llegar a constituir una cooperación estructurada permanente. Los que participen deben notificar sus intenciones al Consejo y al AR. En tres meses el Consejo debe adoptar una decisión estableciendo dicha cooperación con la lista de países participantes, y permitirá a un grupo de ellos llevar a cabo ambiciosos proyectos y avanzar en el terreno de las capacidades. Podría interpretarse como un club selecto para demostrar que se pueden lograr más objetivos en las cuestiones de capacidades para la defensa.

Ser comprehensive

Y al final, si queremos ser eficaces y un poco innovadores, debemos ser *comprehensive*. Este término se puede traducir por hacer algo de forma integral, cubriendo todos los aspectos, coordinando.

Estamos en el año 2010. La evolución del mundo en general y la de la Unión en particular nos conduce a tener que actuar en una forma que, en el idioma inglés, se llama *comprehensive*. Todos los círculos, todos los ambientes usan esta palabra, nadie se priva de ella en cualquier intervención, pero hasta ahora está lejos de ser implementada de una manera eficaz, aunque intentos sí se han producido. Es una palabra muy utilizada, casi con síntomas

de peligroso desgaste, pero difícil de ver plasmada en una organización. Más complicado es todavía si no hay voluntad para hacerlo, ya que quizá se percibe la necesidad teórica o académica solamente porque no se tiene la mentalidad o por falta del marco legal pertinente.

A lo largo de la historia nos hemos encontrado con experiencias que nos han hecho reaccionar individual o colectivamente, y gracias a ello hemos evolucionado. La tecnología altera el curso de los conflictos; los inventos del ser humano han hecho replantearse el pasado. Tenemos ejemplos recientes en el siglo xx: los dos conflictos mundiales, la Guerra Fría, la era de Internet, lo global. Ya nadie discute la palabra *joint* (conjunto) a la hora de planear y conducir operaciones. Desde el desembarco de Normandía —y anteriormente en otros lugares del mundo— no se contempla nada que no sea *joint*. Ahora se pretende ir más allá. Hay que ser *comprehensive*. Y hay que serlo no por capricho, sino por necesidad.

La Unión es *comprehensive* desde el principio. Éste es su valor añadido. Ahora sólo falta ponerlo en práctica, llevarlo a efectos del manejo de crisis. Los instrumentos utilizados en la Unión variarán, pero incluirán los niveles político-diplomático, económico y militar para hacerla frente. Es la forma de coordinarlos lo que debe dar un toque cualitativo.

La base de ser *comprehensive* reside en la voluntad de los individuos, instituciones y organizaciones a la hora de colaborar. Para colaborar con eficacia son precisos liderazgo y coordinación. El principio de actuación de manera *comprehensive* se basa sobre todo en una cuestión de mentalidad y educación. En la Unión es fundamental conseguir la coherencia interna para apoyar la colaboración con los actores globales (ONU, OTAN, WFP, ONG, etc.) y con otros regionales y locales.

El Tratado de Lisboa es una oportunidad para mejorar la *comprehensive approach*, y son precisos algunos ajustes internos. Hay que ser *comprehensive* en el proceso de toma de decisiones, en las actuaciones en el teatro de operaciones y en el Mando y Control. La Unión está en una situación muy apropiada para avanzar en este campo, y si es *comprehensive* por naturaleza, ¿cuántos países lo son en su funcionamiento interno?

Hará falta mucha educación teórica sobre este principio. Las nuevas generaciones ya deberían profundizar en la necesidad de ser *comprehensive*, se debería enseñar en las escuelas y academias que preparan a los militares del futuro.

La Unión está en una coyuntura idónea para dar un salto decisivo, pero hace falta sentir la necesidad y tener la voluntad de conseguirlo. En gran medida, en la forma en que se consiga actuar de forma realmente *comprehensive* radicaré el éxito.