

Jornada de Expertos: la Refundación de Europa

Francisco J. Ruiz González
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
Ministerio de Defensa

La refundación de Europa que se está planteando es, en realidad, la refundación de la Unión Económica y Monetaria (UEM). En la actualidad se están focalizando todas las energías políticas en la armonización de las políticas fiscales, en la contención del déficit público y en el desarrollo de herramientas para un auténtico control a nivel de la Unión Europea (UE) de las políticas económicas de los Estados miembros. Sin embargo, y con independencia de la gravedad de la actual crisis financiera, no podemos olvidar que la UE es mucho más que un club económico.

En ese sentido la obsesión por la economía puede echar a perder los avances hacia una auténtica unión política, que comenzaron con la aprobación del Tratado de Maastricht en 1991, por el que la Comunidad Económica Europea (CEE) pasó a ser el primer pilar de la nueva Unión en el ámbito intra gubernamental, mientras que surgían dos pilares nuevos en el ámbito inter gubernamental: el segundo, de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y el tercero del Espacio Europeo de Seguridad y Justicia. Desde entonces, muchos han sido los avances en el campo de la PESC, aunque en ocasiones no se dispusiese de las herramientas adecuadas:

- El Tratado de Ámsterdam de 1997, por el que se definían las misiones militares que la UE podía desarrollar (las “Misiones Petersberg”, herencia de la UEO).
- Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999), donde la UE incorporó a su pilar PESC los acuerdos franco-británicos de Saint-Malo de un año antes, creando la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).
- Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999), donde se definió el objetivo de fuerza de la UE y sus estructuras permanentes de gestión de crisis (el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar, y el Estado Mayor Militar).
- Consejo Europeo de Santa María de Feira (junio de 2000), donde fueron creados los mecanismos civiles de gestión de crisis y la fuerza de gendarmería europea de 5.000 miembros.
- La entrada en vigor en marzo de 2003 de los acuerdos “Berlín +”, que permiten usar medios de la OTAN para operaciones dirigidas por la UE en las que la Alianza no participa en su conjunto.
- Aprobación en la cumbre del Consejo Europeo de Bruselas en diciembre de 2003 de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), seguida de la creación del

concepto de los “Grupos de Combate” en febrero de 2004, y la constitución de la Agencia Europea de Defensa (EDA) en julio de ese mismo año.

- Realización a partir de 2003 de un total de 24 misiones de la UE, de las cuales siete han tenido carácter militar, 16 civil, y una cívico-militar.

Todo este proceso, del cual por cierto gran parte del mérito corresponde al español Javier Solana como Alto Representante (AR) de la PESC y Secretario General del Consejo (1999-2009), culminó en cierto modo con la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007 y con su definitiva entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009. Los pilares quedaron unificados, la PESD se convirtió en Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y se contemplaron las siguientes innovaciones en el ámbito de la acción exterior de la UE:

- La figura del Alto Representante de la PESC de la UE se reforzó al pasar a ocupar una de las Vicepresidencias de la Comisión, además de presidir el Consejo de Asuntos Exteriores, en lugar hacerlo el Ministro de Exteriores del país que ocupa la presidencia semestral rotatoria.
- Se pone bajo la autoridad del AR un organismo clave: el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que integra las Representaciones en el exterior de la Comisión, convertidas en Embajadas, e incluye en su estructura central de Bruselas a todos los organismos de la UE con competencias en la acción exterior, tanto de la Comisión como de la Secretaría del Consejo.
- Se incluye la posibilidad de establecer Cooperaciones Reforzadas (CR) en el ámbito de la defensa, algo vetado hasta entonces, y la creación de las Cooperaciones Estructuradas Permanentes (CEP), por las que los grupos de Estados miembros que tengan la capacidad y la voluntad de asumir compromisos más exigentes puedan hacerlo sin depender del resto.
- Por último, también se establecen dos importantes cláusulas: la de asistencia mutua en caso de un ataque armado contra el territorio de un miembro de la UE, y la de solidaridad, concebida para casos de terrorismo o emergencias de origen natural o humano.

Con todo ello, la UE se encontraba en mejores condiciones para asumir el papel como actor global que corresponde a su poder económico, político, e incluso militar, ya que sus 27 miembros disponen de casi dos millones de soldados, e invierten en defensa una cantidad total próxima a los 200.000 millones de euros. Sin embargo, dos años después de la entrada en vigor de Lisboa, cualquier evaluación objetiva de los avances producidos en el ámbito de la PCSD ha de presentar un balance negativo, ya que se ha perdido el impulso político para aprovechar las nuevas herramientas. No sólo la crisis ha focalizado la atención, sino que además ha forzado a los Gobiernos a reducir, en clave nacional, los recursos asignados a la seguridad y defensa, víctimas propiciatorias en Europa de todo ajuste presupuestario. Además:

- El SEAE se ha formado con aportaciones de la Comisión, del Consejo, y de los Estados miembros. Al ser mayoría el personal procedente de la Comisión, es previsible la adopción de un modelo de intervención exterior basado en el llamado poder blando. El enfoque global en la gestión de crisis hace

imprescindible el no descuidar ninguna dimensión de la acción exterior de la UE, so pena de encasillar a la Unión en un papel de mero suministrador de ayuda económica.

- Por lo que respecta a las CR y a las CEP, no se ha puesto en marcha ninguna de ellas. En el caso de las CR era algo previsible, dada su limitada aplicación al campo de la PCSD y la complejidad jurídica que implican, pero la CEP es una herramienta idónea para el desarrollo de las capacidades de gestión de crisis de la UE.
- Francia y el Reino Unido, los dos países que suman un 50% del presupuesto de Defensa y un 70% del I+D militar del total, suscribieron en noviembre de 2010 un tratado de colaboración en este ámbito, un magnífico ejemplo de las iniciativas que se podrían adoptar tras Lisboa, con el único problema de que se han llevado a cabo por fuera del marco de la Unión, e ignorando a los restantes Estados miembros.
- El perfil adoptado por la UE ante las revueltas árabes ha sido relativamente bajo, ya que sus principales miembros tienen una cultura estratégica distinta y adoptan posturas opuestas: Francia y el Reino Unido, votando a favor de la intervención en Libia en el Consejo de Seguridad, y Alemania, que se abstuvo en esa votación y se negó a participar con sus fuerzas militares en las operaciones.

El resumen es que al igual que parece claro que no puede sustentarse una moneda común sin una armonización y control de las políticas económicas y fiscales de los Estados miembros, tampoco puede haber una UEM si no se avanza hacia la unión política, que en el plano exterior y de seguridad consolide los avances logrados desde el nacimiento de la UE en Maastricht, y desarrolle plenamente las nuevas herramientas que el Tratado de Lisboa ofrece para la PCSD, todo lo cual permitiría consolidar el papel de Europa como un actor global en el nuevo mundo multipolar que está emergiendo.

En ese sentido, las dificultades inherentes a las ampliaciones de 2004 y 2007 hacen prever que sea imposible avanzar al unísono en el ámbito PESC, por lo que parece inevitable una Europa de la Seguridad y Defensa a varias velocidades, ya que hay países que no tienen voluntad y/o capacidad de contribuir a un objetivo común. Los países que tienen ambas deben avanzar con medidas prácticas, que pueden incluir:

- En el mando y control para gestión de crisis, materializar el proyecto del llamado Trío de Weimar (Alemania, Francia y Polonia), a los que se han unido Italia y España, de crear un Cuartel General Operacional (OHQ) permanente para la UE, mediante una Cooperación Estructurada Permanente.
- En lo referente al desarrollo de las capacidades necesarias, la EDA actúa como catalizador de las iniciativas de los Estados miembros, y continúan los estudios sobre qué podría obtenerse y optimizarse mediante *pooling* y *sharing*. En todo caso, no conviene perder de vista que en el futuro no llegará simplemente con ser más eficaces, sino que será necesario asignar más recursos a la seguridad y defensa.