

**GEIC**



GRUPO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS

## **La política de defensa concertada en el ámbito de la UE. ¿Es posible?**



Lic. Ma. Agustina Baigorria

Seguridad Internacional  
AI 024/2010  
30 de julio de 2010

## RESUMEN

*La Unión Europea viene avanzando ininterrumpidamente, abarcando cada vez más ámbitos, con la finalidad de: "hablar con una sola voz en el mundo". Hacia la década de los '90, se termina de dar forma al mercado único, con las cuatro libertades de circulación: mercancías, servicios, personas y capitales. La "coronación" del mercado único fue la creación del EURO. Todos estos progresos se fueron dando de manera gradual, pero firme, los Estados miembros buscan avanzar, aunque resguardando funciones que le son propias, sobre todo las relacionadas con su soberanía. Lo que se busca analizar, es si la UE ha encontrado su talón de Aquiles en la concertación de políticas conjuntas en materia de defensa y seguridad, o si podrá, una vez más, acertar con los mecanismos que le permitan sortear estas dificultades.*

## La política de defensa concertada en el ámbito de la UE. ¿Es posible?

Ma. Agustina Baigorria<sup>1</sup>

GRUPO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS

### Reseña histórica de la evolución de las políticas de defensa concertadas en la UE

Con el acaecimiento de la Segunda Guerra Mundial, quedó plasmada la dificultad de mantener el equilibrio en toda Europa. Los Estados de occidente, percibían a la Unión Soviética como una amenaza para la paz y la estabilidad regional, por el temor a la instauración de gobiernos comunistas en Europa Oriental. Ante esta situación, Estados Unidos decidió tomar cartas en el asunto, y la primera acción que llevó adelante, fue el comienzo de una "*estrategia periférica*", destinada a impedir la expansión rusa.

Los anteriores acontecimientos, fueron el puntapié para que el Reino Unido y Francia, firmaran el *Tratado de Dunkerque (1947)*, un compromiso para establecer un *sistema de defensa común* frente a una posible agresión comunista.

---

<sup>1</sup> La autora es Licenciada en Relaciones Internacionales (UCA).

El mismo fue ampliado con el *Tratado de Bruselas (1948)*, que agrupaba a los firmantes del acuerdo anterior y a ellos se les sumaban los países del Benelux. El Tratado tenía como objetivo establecer una *defensa colectiva*, reafirmando los principios de la Carta de Naciones Unidas.

En 1948, ante el golpe comunista a Praga y el bloqueo de Berlín, la Unión Occidental<sup>2</sup>, Canadá y Estados Unidos, empezaron las conversaciones para articular una respuesta a la amenaza soviética, la acción norteamericana se desprendía de la Doctrina Truman, la cual tenía como corolario, ayudar a los pueblos libres para no caer bajo la opresión comunista, y su justificación en la Resolución 239, que promovió el senador Vanderberg. La misma, fue un mecanismo para no ir en contra de la propia Constitución de Estados Unidos, la cual le prohibía aliarse militarmente en tiempos de paz.

La negociaciones se materializarían un año después con el *Tratado del Atlántico Norte (OTAN)*, firmado el 4 de Abril de 1949, compromiso que culminó y consolidó el sistema instituido por el Tratado de Bruselas, y en el que se unieron Estados Unidos y Canadá, con los componentes de la Unión Occidental, además de Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal.

### **La Defensa europea en el marco de OTAN**

La creación de la OTAN, sirvió de marco para que Europa pudiera recuperarse, tanto a nivel económico, como político.

Poco a poco los avances europeos llevaron a buscar fórmulas alternativas, manifestándose así el deseo de los estados europeos de salirse del "resguardo" norteamericano.

Sin embargo, cabe aclarar que durante la mayor parte del desarrollo de la Guerra Fría, las cuestiones de seguridad siguieron estando bajo el ala de la OTAN. Si bien se daban avances significativos en cuestiones de integración económica, como fueron la creación de las Comunidades Europeas (CECA), la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE), ninguno de ellos incluía cuestiones referentes a la seguridad y defensa de Europa específicamente.

---

<sup>2</sup> Que quedó instituida con la firma del Tratado de Bruselas hacia 1948, estaba integrada por: Francia, Bélgica, Reino Unido, Luxemburgo y Países Bajos. Su objetivo: asistencia e caso de agresión.

El gran salto ocurre hacia 1992, cuando finaliza la Guerra Fría, momento de la firma del *Tratado de Maastricht*, hecho cúlmine en la conformación de la UE, ya que con el mismo se alcanzó el objetivo de integración económica y se le dio un fuerte sesgo de *unión política*, el cual queda reflejado fehacientemente cuando se plantea:

*"Por el presente Tratado, las ALTAS PARTES CONTRATANTES constituyen entre sí una UNIÓN EUROPEA, en lo sucesivo denominada «Unión».*

*El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.*

*La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado. Tendrá por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos..." (Titulo I- Art 1 del Tratado de Maastricht)*

El Tratado tiene tres pilares fundamentales, pensado a éste como la forma de un antiguo templo griego:

**1º) el pilar comunitario:** En este pilar se encuentran las cuestiones pertinentes al mercado único, la unión económica y monetaria y aquellas cuestiones sobre las que los Estados miembros han transferido la soberanía nacional a las instituciones de la Unión.

Los dos pilares que le siguen son los que no estando basados en poderes supranacionales, son gestionados mediante la cooperación intergubernamental:

**2º) Política exterior y de Seguridad Común (PESC),** instituida y regulada por el artículo V del Tratado de Maastricht.

**3º) Justicia y Asuntos de Interior (JAI).**

En el marco de esta investigación, resulta relevante el estudio del segundo pilar, dado que es el que va a regular las cuestiones pertinentes al avance de la concertación de políticas de defensa.

### **La creación de la PESC, sus aportes y limitaciones**

Un análisis del capítulo V del Tratado de Maastricht, el cual engloba las cuestiones legislativas pertinentes a la PESC, conduce a reconocer que esta nace ya con limitaciones, dado que debe respetar y no salirse de los compromisos adquiridos, tanto en la adopción de la Carta de Naciones Unidas, como así también con la OTAN.

La PESC, si bien ha significado un avance significativo en la historia de UE, se ha ocupado más que nada de cuestiones relacionadas con misiones de paz, gestión diplomática de conflictos, y la declaración de posiciones respecto de algunas coyunturas determinadas, pero siempre manteniendo una actitud de *soft power*, o estrategia periférica, relacionada éstas con políticas diplomáticas, de "bajo riesgo", no tomando posiciones mancomunadas en este sentido.

Ejemplo de ello fueron las *Misiones Petersberg*, creadas en 1999, bajo la redacción del Tratado de Ámsterdam, establecidas como operaciones de gestión de crisis, que permitían acciones humanitarias y de evacuación de civiles, hasta misiones de mantenimiento o imposición de la paz.

De todas maneras, la defensa colectiva de Europa frente a un hipotético ataque exterior, continuaría siendo responsabilidad de la OTAN.

Estos avances en materia de seguridad, no se reflejaron en acciones coordinadas que permitieran una presencia más fuerte a nivel mundial de Europa, ni una mayor y mejor planificación estratégico militar, ni de administración de recursos.

La crisis de los Balcanes se toma como referente de la puesta en funcionamiento de la *Política Europea de Seguridad y Defensa* (PESD), que está regulada en el Tratado de Ámsterdam (1999), cuyo objetivo era contribuir a la paz y a la estabilidad global. Para ello se va a dotar a la misma de una estructura político militar permanente, que se fue desarrollado progresivamente. Sus componentes son:

- **El Comité Político de Seguridad** (COPS): El COPS, se encuentra regulado en artículo 25 del Tratado de la Unión, está compuesto por directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, y tiene por misión:

- vigilar la situación internacional en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC);
- contribuir a elaborar las políticas;
- supervisar la ejecución de las decisiones del Consejo.

Bajo la autoridad del Consejo, el COPS ejerce el control político y la dirección estratégica de las misiones de gestión de crisis. Así pues, el Consejo puede autorizarle a tomar decisiones en la gestión concreta de una crisis. Además, está asistido por un grupo de trabajo político-militar, un comité de aspectos civiles de gestión de crisis, el Comité Militar (CMUE) y el Estado Mayor (EMUE).

Una vez en vigor el Tratado de Ámsterdam, el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, aceptó la creación temporal del CPS que luego adquirió carácter permanente, tras el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000.

- **El Comité Militar de la UE** (CMUE) El CMUE, es el órgano militar supremo, foro de consulta y cooperación militar entre los Estados miembros, en el ámbito de prevención y gestión de conflictos. Está compuesto por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los Estados miembros, representados por sus delegados militares. El presidente del Comité posee un mandato de tres años.

- **El Estado Mayor de la UE** (EMUE): Es la fuente de conocimientos en área militar de la UE, tiene por tareas fundamentales las de anticiparse, de manera de dar una alerta temprana, la evaluación de las situaciones y el planeamiento estratégico de las misiones Petersberg, y cualquier otra misión que se de en el ámbito de la UE

Hacia 1999, al celebrarse el Consejo de Helsinki, se le dio forma al *objetivo global*, que ha dotado a la UE de un cuerpo de 60.000 que se puede desplegar en 60 días y durante un año, para intervenir en zonas de conflicto.

En 2001 con el Consejo Europeo de Gotemburgo, es cuando se plasma la necesidad de reforzar las capacidades europeas en las cuestiones pertinentes a la seguridad. En el año 2003 se entregó el proyecto de *Tratado Constitucional*, el cual no fue aprobado por los Estados europeos. En la posterioridad, se logra el acuerdo sobre diversos puntos y se firma el *Tratado de Lisboa (2007)*, documento que contiene importantes novedades en el ámbito de la defensa, dado que se va a formalizar y flexibilizar la cooperación en esta materia.

Es importante tener en consideración que el proyecto de Constitución contiene una interesante regulación de la *Cooperación Estructurada* en materia de seguridad y defensa, al permitir que los Estados que así lo quieran, puedan avanzar más rápidamente estableciendo compromisos defensivos.

Respecto de los mecanismos a disposición de la Unión Europea, se incorporan tres novedades importantes:

-la creación de la *Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares*.

-un mecanismo de *mandato*, para la ejecución de operaciones militares en el seno de la Unión Europea.

- un nuevo *sistema de financiación* de los preparativos para este tipo de operaciones.

Finalmente, el proyecto de Tratado Constitucional incluía una cláusula de *solidaridad* ante supuestos de ataques terroristas, catástrofes naturales o de origen humano en cualquier Estado Miembro (Art. I-43 del Tratado Constitucional).

Otro avance significativo tiene lugar durante la Cumbre de Laeken en diciembre de 2001, en la cual se originó un plan de acción conocido como *European Capability Action Plan* (ECAP), que tenía como finalidad resolver las carencias existentes y exigir la adopción de medidas concretas para desarrollar capacidades.

En mayo de 2003, se abordó la segunda fase del ECAP, con el objetivo de revisar las contribuciones de los Estados, y desarrollar las capacidades militares europeas mediante la adquisición de sistemas, su arrendamiento y el desarrollo de proyectos multinacionales.

Es interesante reconocer que muchos académicos consideran que a pesar de las limitaciones y restricciones existentes, el ECAP es un buen instrumento para mejorar las capacidades europeas. Sin embargo, existen importantes escollos, que limitan su eficacia real y afectan su porvenir.

En mayo de 2003, durante el Consejo de Asuntos Generales de la UE, se declaró la plena operatividad de una *Fuerza de Reacción Rápida* para las misiones Petersberg.

Posteriormente, se reconoció la necesidad de fijar nuevos objetivos para el 2010, creando así el *Headline Goal 2010*. Este, aprobado a mediados del 2004, establece los pasos a seguir para desarrollar las capacidades militares europeas para el 2010. El elemento más importante, es la creación de *Agrupaciones Tácticas* de intervención rápida, concepto basado en las Fuerzas de Respuesta de la Alianza Atlántica o *Nato Response Force* (NRF), unidades multinacionales capaces de llevar a cabo operaciones militares en todo el espectro de conflictos.

### **La posición del los Estados Europeos más importantes, frente a la creación de una política de Común de Defensa**

**España:** Ha ejercido la presidencia del Consejo Europeo en 1995, 2002, y en el corriente año. Durante su mandato de 2002, dictó la "Declaración de Sevilla", respecto del terrorismo, que es la base de todas las acciones posteriores de la UE. Por otra parte también se efectivizó una real política de armamentos. Posee, en cuestiones respecto de una Política de Defensa Común Europea, una posición matizada, proclive a la negociación.

**Alemania:** Para Alemania, la seguridad de la UE frente a las amenazas de nuevo cuño es una tarea que debe afrontarse en común. En el actual contexto internacional, la voz de Europa tiene más peso que la de sus Estados por separado.

Alemania ha sido uno de los países que más ha apostado en su política exterior por la UE como sujeto e instrumento de representación de intereses. Desde hace bastante tiempo, la opinión pública alemana percibe que a los asuntos relacionados con la política exterior y de seguridad, es preferible abordarlos de forma mancomunada con otros, basándose en mayorías estables. Por eso, la política europea alemana ha venido abogando por un fortalecimiento de la capacidad de actuación de Europa, demostración de ello es que el gobierno Federal, impulsó durante su presidencia por turno en 2007, la primera Estrategia de la UE para Asia Central.

**Francia:** Al igual que Alemania aboga por el crecimiento y fortalecimiento de una política de defensa consensuada entre los países europeos. Esto se basa en la creencia de que una acción coordinada europea tiene mucho más peso, que la acción unilateral de cada Estado. Es indudable que tanto Alemania como Francia poseen mayor determinación a la hora de consensuar políticas en esta materia, de hecho ya han elaborado planes conjuntos, aunque han reconocido recientemente que esto no puede llevarse a cabo sin la inclusión de Gran Bretaña, la más reacia en este caso de ceder soberanía en estas cuestiones

**Gran Bretaña:** Ha sido la más remisa a concretar avances en la mira de una política de defensa común en el ámbito de la UE, dado su recelo a ceder soberanía. Los avances que se han dado, denotan una tendencia en la cual Gran Bretaña deja asentado que de llegarse a efectivizar una política consensuada de defensa, ellos irán a la cabeza. Cuestión ésta, que será motivo de choque sin lugar a dudas, entre las potencias europeas.

### **¿Se podrá avanzar hacia una Política de Defensa concertada en el ámbito de la Unión Europea?**

Dicha pregunta es muy relevante ya que se considera que si bien han habido avances significativos y progresivos entre los Estados miembros de la UE, hay cuestiones que aún hoy, son tabúes.

El resurgimiento de Europa en la posguerra, se dio en gran parte de la mano de Estados Unidos, quien ofrecía "*soluciones factibles, a costos aceptables*" (Freedman, 1992: 354), sucede que con la rápida recuperación europea, los Estados miembros emprenden acciones para salirse de la órbita norteamericana.

El meollo de la cuestión es que los compromisos adquiridos en la OTAN, sumados a los principios que establece la Carta de Naciones Unidas, le dan poco

margen de acción a la UE. A eso, se debe agregar la reticencia que hay respecto de la cesión de soberanía en cuestiones como la defensa.

Sucede que esta área es particularísima de cada Estado, formando un pilar en su carácter de Estado Soberano, ya que se refiere a temáticas como la protección del terreno, del pueblo y del gobierno, por lo cual llevar acciones mancomunadas en este aspecto, se vuelve sino una tarea imposible, al menos muy dificultosa.

Los logros adquiridos hasta el día de hoy tienen que ver con acciones dúctiles, que no generen efectos determinantes, sino que buscan ser lo más condescendientes posible, no marcando posiciones terminantes. La UE busca actuar así, bajo un halo de *poder blando*, que la posicione como *negociadora* y *mediadora* de conflictos.

Las distintas coyunturas internacionales que se han presentado, y las que seguramente se van a presentar, han sido y serán *pruebas de fuego* para la UE: los ataques del 11- S, la posición respecto de Irán, las corrientes migratorias, la "Seguridad humana"<sup>3</sup>.

Todas ellas demostraron la debilidad que presenta la UE para negociar y "*hablar con una sola voz*". Cada Estado fue proclive en cada ocasión, a manifestarse de manera individual respecto de estas cuestiones, demostrando así que se hace muy difícil negociar una posición conjunta.

El gran problema que sigue azorando a Europa en estas cuestiones, es si debe salirse definitivamente del ala norteamericana y comenzar a tomar decisiones *firmes*, o si en cambio, debe conservar ese aire de *mediadora*.

Si bien los esfuerzos han sido incesantes a lo largo de toda la historia de la Unión, no se han logrado grandes cambios.

La opinión internacional, ve en Europa un actor ascendente y de crecimiento sostenido en el área económica, pero débil en las cuestiones de seguridad, la existencia de una *pseudo política militar* (Colom, Fatjó, 2005: 42), demuestra cuán poco se ha avanzado en esta área, generando un vacío a la hora de delinear una estrategia que le sea propia.

En el actual contexto internacional no sirven los eufemismos, tampoco tener una actitud innegociable, lo que se requiere es una *estrategia matizada*, que tenga en cuenta elementos de negociación propios del poder blando y de la diplomacia, pero sin olvidar que si no se logran negociar posiciones concertadas y fuertes, la Unión habrá fracasado en un aspecto vital de su desarrollo.

---

<sup>3</sup> Como tema a incluir en la Nueva Agenda de Seguridad Internacional, es un término que se utilizó en el informe de 1994 realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD

## BIBLIOGRAFÍA

"*Del Tratado Constitucional, al Tratado de Lisboa*, en *Hablemos de Europa*. (Fecha de consulta 25 de Julio de 2010) Disponible en: [http://www.hablamosdeeuropa.es/Paginas/Panorama/Historia/constitucion\\_a\\_lisboa.aspx](http://www.hablamosdeeuropa.es/Paginas/Panorama/Historia/constitucion_a_lisboa.aspx)

"*La Unión Europea: el proceso de integración y la ciudadanía europea*", Sobre el Tratado de Maastricht (Fecha de consulta 21 de julio de 2010) Disponible en: <http://clio.rediris.es/udidactica/maastricht.htm>

"*North Atlantic Treaty Organization*" (Fecha de consulta 23 de Julio de 2010) Disponible en <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm>

"*Política y Defensa, Vocación Atlántica y Europea. Política Europea de Seguridad y Defensa*" Ministerio de Defensa Español (Fecha de consulta 24 de Julio de 2010) Disponible en <http://www.mde.es/politica/seguridad-defensa/contexto/europea-atlantica/PESD/>

"*Tratado de Maastricht*", "*Tratado de Ámsterdam*", El portal de la Unión Europea (Fecha de consulta 23 de Julio de 2010) Disponible en: <http://europa.eu/index.es.htm>

Colom Guillem y Fatjó Pedro (2005), "*La Defensa de la Unión Europea. Voluntades políticas y capacidades militares básicas*" Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona. (Fecha de consulta Septiembre de 2009). Disponible en [www.cidob.org/es/contact/.../2605/.../doc\\_seguridaddefensa\\_5.pdf](http://www.cidob.org/es/contact/.../2605/.../doc_seguridaddefensa_5.pdf)