

POLÍTICA Y GESTIÓN DE CRISIS. ¿HACIA LA EUROPA DE LA DEFENSA?

Daniel GARCÍA YÁÑEZ



*Management is doing things right; leadership
is doing the right things.*

Peter F. Drucker.

PESC: avances y perspectivas



ESDE Maastricht, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se regula en el Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE). El Tratado de Lisboa no ha alterado esencialmente la naturaleza intergubernamental que la caracteriza, aunque formalmente haya desaparecido la estructura de pilares con la atribución expresa de personalidad jurídica a la Unión.

Este perfil marcadamente intergubernamental es característico de buena parte de la Política Exterior. La decisión de adoptar medidas comunes contra gobiernos de terceros países continúa correspondiendo, con ciertos matices, al Consejo Europeo por unanimidad.

Sí resultó novedosa la inclusión de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el Tratado, iniciada tras el Tratado de Niza y que ahora está expresamente definida como parte de la PESC.

Desde el fracasado proyecto de Constitución, que inspira gran parte de lo acordado en Lisboa, diversos autores han enumerado los cambios operados que, siguiendo a Claribel de Castro, se pueden clasificar dentro de los ámbitos orgánico, decisonal y operativo (1).

(1) DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: «La acción humanitaria de la Unión Europea», en *Revista General de Derecho Europeo (RGDE)*, n.º 11 (2006), p. 26. La profesora De Castro destaca el cambio del acrónimo PESD (que todavía se utiliza en la doctrina) por el de PCSD. Lo «común» suena menos intergubernamental que lo «europeo».

- Orgánico: alto representante (ya no es ministro de Asuntos Exteriores) y Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).
- Decisional: cooperaciones reforzadas, cooperación estructurada permanente y nuevo papel de los parlamentos nacionales.
- Operativo: ampliación de misiones, procedimientos de financiación, «encomienda» a un grupo de Estados miembros y cláusula de asistencia mutua.

El alto representante (AR) está al frente de esta PCSD, ejecutándola como mandatario del Consejo (y presidente del Consejo de Asuntos Exteriores) y contribuyendo con sus propuestas a su elaboración.

Aunque las formas de cooperación intergubernamental en PESC, fundamento del llamado «segundo pilar», se crearon por el Tratado de Maastricht (1993), la decisión de poner al frente una «cabeza visible» no se toma hasta el Tratado de Ámsterdam, en vigor desde el 1 de mayo de 1999.

El cargo lo ocupó fugazmente el alemán Jürgen Trumpf, secretario general del Consejo, hasta que en octubre fue relevado por el español Javier Solana de Madariaga, tras una criticada transición desde su pasado antiatlantista hasta ocupar nada menos que la Secretaría General de OTAN en 1995. Su nombramiento despertó un singular consenso, que perduró acerca de su gestión y logros durante los diez años largos que permaneció en el puesto (hasta noviembre de 2009).

Al entrar en vigor el Tratado de Lisboa, la británica Catherine Ashton asumió el cargo, ya con la denominación vigente. Su nombramiento suscitó recelos, siendo calificada como «candidata de compromiso» y «peso ligero de la política», y criticadas sus limitaciones con los idiomas francés y alemán. Al menos, respecto a las funciones que ejercía la presidencia rotatoria, es una interlocutora más reconocible que cuando aquella la ocupan los Estados más pequeños.

No debe de ser fácil para una sola persona acometer tantos cometidos como le atribuye el Tratado de Lisboa, aunque, a fin de cuentas, el AR representará a la Unión para aquello que los Estados permitan, tras la correspondiente decisión del Consejo Europeo.

Y si, por un lado, el fuerte peso de los gobiernos de turno es la mayor debilidad de la PESC, no conviene perder la perspectiva histórica que nos lleva a concluir, viendo la moneda por la otra cara, que ha sido, como solución de compromiso, lo que ha permitido que la integración europea no se haya limitado exclusivamente a los aspectos económicos.

Los tempranos intentos de profundizar la integración política y empezar directamente por lo que ahora sería el «techo» de la PCSD, una «defensa común», fracasaron estrepitosamente.

Ya en mayo de 1952 se firmó el tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (CED) que, a pesar de ser auspiciado por el presidente

del Consejo de Ministros francés René Pleven, no fue ratificado por su propio parlamento, frustrándose el acuerdo y arrastrando en su caída a la proyectada comunidad política europea.

Muy temprano se predijo que «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto» (2). Por eso, para utilizar una perspectiva adecuada, no hay que olvidar que PESC y PCSD también deben ser «arte de lo posible».

Al menos formalmente, el AR acumula funciones que venían desempeñando en la acción exterior la presidencia rotatoria semestral, el comisario de Relaciones Exteriores y el antiguo AR para la PESC.

Junto con la desaparición formal de los pilares, la concentración de funciones y la dualidad de posición del AR como miembro del Consejo y de la Comisión son un primer paso en la dirección correcta, aunque todavía es pronto para evaluar los resultados de estos avances.

También el SEAE, otra «novedad orgánica» significativa, suscita dudas. De hecho se ha criticado que su establecimiento absorbió gran parte del primer año de mandato de Catherine Ashton, apartándola de un mayor liderazgo en asuntos materiales de la PESC.

Puesto que llegar a un acuerdo sobre la estructura del SEAE llevó más de un año, hay que esperar un plazo razonable para comprobar si su configuración es la adecuada. Comenzó a funcionar el 1 de enero de 2011 y en palabras de la actual AR «ahora está equipado para tratar con las crisis mejor, más rápida y eficientemente».

Los «máximos» de integración nos parecen hoy muy lejanos, caso de dar por hecho que ocurrirán, como hace el Tratado de Lisboa con cierto «voluntarismo». Que el Consejo Europeo decida por unanimidad la puesta en marcha de una defensa común europea es muy poco probable en el actual contexto.

No debe confundirse este concepto estricto de «defensa común» con la Cláusula de Asistencia Mutua entre los Estados miembros del artículo 42.7. TUE (3), la Cláusula de Solidaridad del Art. 222 del Tratado de Funcionamiento (TFUE) o la genérica Política de Defensa Común introducida en Maastricht.

Otro instrumento novedoso que incorpora el Tratado de Lisboa, y cuya utilización parece más factible a corto y medio plazo, es el de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), que pueden suscribir los Estados «...que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes...» (4).

(2) Declaración Schuman, 9 de mayo de 1950.

(3) La aplicación entre miembros y no miembros de la OTAN suscita dudas, dada la ambigua redacción del artículo. Resulta novedoso respecto a lo que el Tratado de Bruselas encomendaba a la UEO, que no se circunscriba al territorio europeo, sino al de los Estados miembros, pudiendo incluir posesiones fuera del continente.

(4) Art. 42.6. TUE.

Las posibles CEP, al igual que las cooperaciones reforzadas que regula el TFUE, requieren un informe preceptivo del AR, quien sin duda puede desempeñar un papel decisivo en su impulso.

La CEP, diseñada específicamente para la PCSD, mientras la defensa común no sea factible (y no lo parece a medio plazo), puede ser la herramienta que cree el núcleo inicial de capacidad sobre el que se agreguen paulatinamente medios de otros Estados hasta lograr una auténtica PESC y una Unión creíble en este ámbito.

Se ha destacado también, como avance significativo, impulsado por el principio de apertura o principio democrático de la Unión, el reforzamiento del papel de los parlamentos nacionales (Arts. 10 al 12 TUE), dada su supuesta mayor proximidad al ciudadano.

El Protocolo núm. 2 del Tratado de Lisboa incluye como partes legitimadas para recurrir las decisiones a los parlamentos nacionales, si estiman que se ha vulnerado la subsidiariedad (con posibilidad de reserva de la «última palabra» a los gobiernos, como sucede en el caso de España). Se prevé un control judicial *a posteriori*, ejercido por los mismos parlamentos mediante un recurso de nulidad ante el Tribunal de Justicia (TJUE).

Son escasos los aspectos de las decisiones PESC susceptibles de control jurisdiccional por el TJUE, pero podrá comprobar el respeto de las competencias de la Unión en su ejecución (Art. 40 TUE). También es competente en caso de propuesta del AR, conjuntamente con la Comisión, de medidas restrictivas de las relaciones económicas y financieras con terceros países (Art. 215 TFUE).

Antes de tratar sobre la ampliación de misiones PCSD y las novedades en su forma de financiación es necesario precisar a qué nos referimos, lo que intento acometer en el siguiente apartado.

La gestión de crisis, ¿un «cajón de sastre»?

Para el asunto que nos atañe, nuestro DRAE define «gestión» como acción y efecto de gestionar o administrar, y «crisis» como situación dificultosa o complicada, lo que puede servirnos de punto de partida, aunque no aclara mucho de momento.

Recurriendo al *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* encontramos la entrada «gestión de conflictos» (5). ¿Es el mismo concepto? Veremos que no.

Los términos «prevención de crisis», «gestión de conflictos», «estabiliza-

(5) HEGOA / Universidad del País Vasco.
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/118>

ción o transición posconflicto», «prevención, gestión y resolución de conflictos», «resolución de crisis y conflictos», «asesoramiento de respuestas a crisis, gestión de crisis inminentes, reconciliación posconflicto o reconciliación poscrisis» se utilizan con cierta «laxitud», acompañando a la genuina «gestión de crisis» (*crisis management*).

Creo que la razón del uso indistinto de conceptos relacionados, pero no idénticos, responde a la realidad de la regulación y la actuación de la Unión. No conviene olvidar el carácter «cuasi constitucional» del Tratado de Lisboa, con muchas normas que son prácticamente declaraciones políticas. El derecho europeo originario, por muy *sui generis* que sea, sigue constituido por tratados internacionales, donde la oscuridad ha sido buscada en aras de lograr el imprescindible consenso.

Tras el Tratado de Ámsterdam, las misiones Petersberg ya se definían (en el Art. 17.2) como «misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz». Podría parecer que la gestión de crisis no incluye los demás tipos de misiones que se citan.

La redacción de los actuales Arts. 42 y 43 del TUE conserva el contenido del malogrado Tratado Constitucional y supone una ampliación de las misiones, con cita expresa del terrorismo, aunque sigue manteniendo la gestión de crisis como un subtipo de las misiones Petersberg.

El profesor Javier García aboga por la deseable precisión terminológica en un documento doctrinal. El sentido estricto de la gestión de crisis en las relaciones internacionales es muy distinto del que se utiliza actualmente en la Unión Europea.

Nos aporta una definición precisa de gestión de crisis: «el intento de controlar los acontecimientos durante una crisis para evitar que se llegue a un uso de la violencia importante y sistemático» (6).

Las distintas formas de entender esta «gestión de crisis» tienen en común un objetivo: evitar la guerra, combinando los instrumentos de la coerción y la acomodación.

Aparentemente, se adapta a esta concepción el tercer tipo de misión Petersberg (en las que intervengan fuerzas de combate..., incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos). Pero la interpretación extensiva, que equipara crisis a conflicto, conflicto armado y guerra es la que se ha impuesto en la Unión.

(6) GARCÍA GONZÁLEZ, J.: «Crisis y gestión militar de crisis en la Unión Europea: El camino hasta la actualización de la Estrategia Europea de Seguridad», en *UNISCI Discussion Papers*, n.º 19 (2009), pp. 236-249.

En resumen, la gestión de crisis abarca todas las intervenciones de fuerzas bajo bandera de la Unión en un conflicto, y su concepto se desdibuja más al aparecer acompañado constantemente de la idea de «prevención de conflictos». Aceptando este sentido «laxo», podemos ubicar en su seno todas las misiones Petersberg.

Pero la crisis que está todos los días en los medios es la económica. La falta de financiación puede ser un freno a los avances en PCSD, o quizá catalice el *pooling and sharing* que preconiza la Agencia Europea de Defensa (EDA).

El fondo inicial de financiación facilita el rápido acceso al crédito inicial para el despliegue de las misiones de gestión de crisis. El presupuesto ordinario de la Unión cubre los gastos administrativos y, excepto en las misiones militares, los operativos.

En todo caso, para que la Unión deje de ser un gigante económico, pero un enano político y una hormiga militar, debe mejorar sus capacidades, especialmente las desplegables, dado que la defensa del territorio europeo continuará bajo el paraguas de la OTAN y no es necesario duplicar lo existente.

Conclusiones

Las diferentes visiones entre los Estados que componen la Unión Europea sobre el modo en que debemos defendernos, primando siempre la lógica estatal sobre la comunitaria, y la coexistencia, dentro de esta última, de una versión atlantista y otra europeísta impiden de momento llegar a una auténtica defensa común.

Sin embargo, las novedades introducidas en Lisboa suponen un importante avance hacia la deseada «comunitarización», más necesaria que nunca en momentos de importantes recortes presupuestarios.

Las misiones de gestión de crisis abarcan en la Unión todo el espectro de operaciones e intervenciones de fuerzas militares realizadas en los últimos años bajo su bandera. Su positivo impacto mediático incide favorablemente en la consecución de los fines para los que fue creada. Ello no impide considerar con rigor el significado preciso de la gestión de crisis cuando se trate de relaciones internacionales en general.

Pecando de optimismo, puede que la crisis económica acelere la Europa de la defensa y logremos jugar el papel que nos corresponde en un mundo globalizado.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: *Entre la Irrelevancia Internacional y el Aprendizaje Institucional: La Presidencia Española de la Unión Europea (2010)*. Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona 2011.
- AA.VV.: *La PCSD tras el Tratado de Lisboa: Situación y Perspectivas. Nuevos Horizontes de la Seguridad Europea*. Documento de Trabajo, n.º 02/11 del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- ALONSO GARCÍA, R.: *Las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. Aranzadi, 3.ª edición, Pamplona 2006.
- *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. Aranzadi, 2.ª edición, Pamplona 2010.
- ASHTON, C.: *Discurso sobre PCSD en el Parlamento Europeo* (13 de diciembre de 2011). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/126896.pdf.
- BALLESTEROS MARTÍN, M.: «España en el sistema europeo de defensa», en *España y Europa a los 25 años de la adhesión*. Tirant lo Blanch, Valencia 2012.
- BARROSO CORTÉS, F.: «Hacia una redefinición del papel de la Unión Europea en situaciones de gestión de crisis: más allá de la Paz Estructural», en *Crisis, dictaduras, democracia: I Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*. Universidad de la Rioja, 2008, pp. 443-453.
- BARTHOLMÉ, P.: *Cinco años después de Gotemburgo: La Unión Europea y su potencial en la prevención de conflictos* (VV.AA.). European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), 2006.
- CEBALLOS WATLING, G.: *La Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la Unión Europea*. Documento de Seguridad y Defensa del CESEDEN, mayo de 2011.
- COLOM PIELLA, G.: «La evolución del Enfoque Integral de la OTAN en la gestión de crisis», en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 97-98 (2012), pp. 287-304.
- European Defence Agency. *Taking pooling and sharing to the next level. European Defence Matters*, n.º 1 (2012).
- GARCÍA SÁNCHEZ, I.: *La OTAN y la UE ante la Cumbre de Chicago. Una cooperación necesaria*. Documento de Análisis 023/2012 del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- HERRERO DE LA FUENTE, A.: «Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 18 (2010), pp. 151-179.
- MANGAS MARTÍN, A.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (VV. AA.). Tecnos, 6.ª edición, Madrid 2011.
- MARTÍNEZ GARNELO; CALVO, G.: «La política exterior de la Unión Europea. Balance del Tratado de Lisboa en materia de prevención de conflictos», en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, n.º 33 (2012).
- MENDIA, I.; AREIZAGA, M.: «Gestión de Conflictos», en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/118>.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.; LÓPEZ ESCUDERO, M.: *Las organizaciones Internacionales* (VV. AA.). Tecnos, 16.ª edición, Madrid 2010.
- RUIZ GONZÁLEZ, F.: *Estudio prospectivo «Hacia una Defensa Común Europea en el horizonte de 2020»*. Documento de Análisis 019/2011 del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- SANDOVAL VELASCO, M.: «Análisis teórico de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea», en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n.º 110 (2011), pp. 139-158.
- TUÑÓN, J.: «Crónica de la Acción Exterior de la Unión Europea» (enero-diciembre 2011), en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 22 (2011).
- VALCÁRCCEL, D.: «La Europa de la defensa avanzada», en *ABC* (13 de diciembre de 2012).

SUSCRÍBASE A
REVISTA GENERAL DE MARINA
FUNDADA EN 1877

POR 14,88 EUROS (2.475 PESETAS) AL AÑO (DIEZ NÚMEROS)*
(IVA y gastos de envío incluidos)

Recorte o copie este cupón y envíelo a REVISTA GENERAL DE MARINA, Montalbán, 2. 28071 MADRID.

(Puede también suscribirse llamando al teléfono 91 379 51 07, remitiendo un fax al n.º 91 379 50 28, o por correo electrónico: regemar@fn.mde.es)

Sí, deseo suscribirme a la REVISTA GENERAL DE MARINA

Por el periodo de un año, a partir del mes de _____

Indefinidamente (mínimo un año), a partir del mes de _____

Nombre Primer apellido Segundo apellido

Domicilio, calle, plaza Número Piso Cód. Postal

Ciudad Provincia Teléfono

Correo electrónico

DATOS BANCARIOS

ENTIDAD	OFICINA	DC	N.º CUENTA

FECHA Y FIRMA

* Precio para los residentes en España: 14,88 euros.
Unión Europea: 19,56 euros. Otros países: 20,16 euros.