

# 1. Introducción

Durante décadas el espacio europeo estuvo marcado por la división en bloques de la Guerra Fría. En este marco, los miembros de la actual Unión Europea (UE) se relacionaban en el ámbito de la política exterior y de defensa con la URSS a través de la OTAN, bajo el paraguas estadounidense, mientras se hallaban inmersos en el proceso de integración europeo. Debido a ello, el espacio euro-atlántico era uno de los ejes fundamentales de la política exterior estadounidense. Sin embargo, con el final de la Guerra Fría y el surgimiento de nuevas potencias, especialmente en Asia-Pacífico, que han transformado totalmente el panorama geoestratégico, Estados Unidos ahora sitúa sus prioridades lejos de Europa.

Por otro lado, la UE, una vez alcanzada una gran integración socioeconómica, desde los años noventa comenzó a avanzar hacia una integración política y militar con el objetivo de crear a largo plazo una política de seguridad y defensa propiamente europea. A ello se suma que, tras la caótica desintegración de la URSS, la Federación Rusa se ha recuperado y ha vuelto con la intención de convertirse en una potencia con un peso relevante en el espacio europeo.

De este modo, nos encontramos en un momento de gran dinamismo e incertidumbre en el espacio euro-atlántico, donde es necesario que la UE decida qué papel quiere jugar en el terreno de la seguridad ahora que parece que Estados Unidos puede dejar de compartir nuestras prioridades y la Federación Rusa irrumpe con fuerza. Es un momento fundamental para la UE dado que se están estableciendo las bases del sistema internacional del siglo XXI y es necesario que mueva ficha si no desea tener que adaptarse a un espacio diseñado por otras potencias.

El objeto material del presente documento es el estudio de las relaciones entre la Unión Europea y la Federación de Rusia en el ámbito de la política exterior y de seguridad al calor del nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica de 2010. Durante el proceso de integración, paralelo a la Guerra Fría, la Unión Europea relegó en gran medida su política de seguridad y defensa en manos de la OTAN y de Estados Unidos, de tal modo que para estudiar correctamente las relaciones entre la Unión Europea y Rusia en estas materias es necesario hacerlo dentro del marco de la OTAN.

El estudio abarca también la evolución reciente de la UE y de la Federación Rusa en materia de seguridad y defensa para comprender mejor las raíces de sus relaciones y políticas, de tal modo que nos sea más sencillo entender los aspectos actuales de la relación.

Con todo ello, hemos decidido estructurar el trabajo en dos capítulos: un primer capítulo para establecer una breve evolución de las políticas de la UE, la OTAN y Rusia, mientras que el segundo se ocupa plenamente al análisis de la Cumbre de Lisboa de noviembre de 2010.

A partir de lo enunciado, queremos demostrar la siguiente hipótesis: con los cambios que se están produciendo en el sistema internacional desde la desaparición de la Guerra Fría, que han desplazado el eje geoestratégico hacia Asia-Pacífico, y la madurez alcanzada por la Unión Europea con su integración socioeconómica, es necesario que los europeos nos dotemos de nuestro propio sistema de seguridad y defensa, autónomo de la OTAN y Estados Unidos, con una política exterior efectiva, que nos permita jugar un papel relevante en el sistema internacional. Es necesario crear unos mecanismos que nos permitan alcanzar una influencia política similar a la que disfrutamos en materia económica o comercial. El primer paso para ello

es tomar las riendas en la seguridad del espacio europeo, donde la Federación Rusa, una vez superadas sus crisis internas, tiene que jugar un papel fundamental, olvidando los tiempos de la Guerra Fría, para avanzar en una asociación que nos permita jugar a ambos un rol importante en el nuevo sistema internacional del siglo XXI.

## 2. La Unión Europea, la OTAN, la Federación Rusa y sus Estrategias de Defensa

### 2.1. Política exterior y de defensa de la Unión Europea

La entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa supuso una verdadera reforma en la configuración normativa de la política de defensa comunitaria. El propio nombre de la Política Europea de Seguridad y Defensa es sustituido por el nuevo término de Política Común de Seguridad y Defensa. Junto a esta reforma nominal, el Tratado trae muchos otros cambios para reforzar la política exterior de la UE, como la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, el cargo del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o el reforzamiento del Comité Político y de Seguridad y de la Agencia Europea de Defensa, con el fin de adaptar su naturaleza y capacidades a los nuevos retos que se le presentan en el siglo XXI.

#### 2.1.1. El diseño actual de la Política Común de Seguridad y Defensa

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) es el proceso normativo y operativo de los asuntos de Seguridad y Defensa de la UE, que en el marco de la PESC se dirige a la gestión de crisis y prevención de conflictos en el escenario internacional.

El Tratado de Maastricht dedicó su Título V a la PESC, desarrollando la cooperación política en esta materia, formalizada en el Acta Única Europea, sobre la labor de la CPE, con vistas a que la *“definición de una política de defensa común podría conducir, en su momento, a una defensa común”*<sup>1</sup>.

Según el TUE, los objetivos de la PESC son principios generales, de tal modo que se crean para la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales, de la independencia de la UE, del fortalecimiento de la seguridad de la UE y de sus Estados miembros, del mantenimiento de la paz y seguridad internacional de conformidad con los principios de la Carta de la ONU, el Acta final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París, así como para favorecer el desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, el respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

En cuanto a la PCSD, específicamente, como materia dentro de la PESC, incluye la definición a largo plazo de una política de defensa común que podría conducir, llegado el momento, a una defensa común. El objetivo

---

<sup>1</sup> Véase el punto 1, artículo 24 del capítulo 2, sección 1 del Título V del Tratado de la Unión Europea .

que persigue este órgano es permitir a la Unión Europea desarrollar sus capacidades tanto militares como civiles de gestión de crisis y de prevención de conflictos internacionales, para poder así contribuir al establecimiento y mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de la ONU. Debido a ello, ante las limitaciones propias de un documento de estas características, dejaremos de lado los elementos propios de la PESC y nos centraremos en las posibilidades que ofrece la PCSD, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en el marco del tema central que nos ocupa.

Sobre esta idea de un estudio desde una perspectiva de las nuevas oportunidades que presenta la PCSD desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, no nos detendremos a analizar pormenorizadamente las novedades que introdujo este último tratado<sup>2</sup>. A pesar de ello, sí que mencionaremos que esta política está marcada por la intergubernamentalidad como característica principal, dado que si atendemos a los tratados<sup>3</sup>, las instituciones protagonistas en el proceso decisorio son el Consejo y el Consejo Europeo, mientras que tanto la figura del Alto Representante, como la Comisión y el Parlamento no tienen competencias atribuidas en el ámbito de la seguridad y la defensa más allá de la mera propuesta al Consejo<sup>4</sup>. Junto a ello, es muy interesante hacer una mención a las novedades que presenta el Tratado de Lisboa respecto a la cooperación reforzada en el ámbito de la PESC.

Frente a lo dispuesto por la reforma llevada a cabo en Niza, en Lisboa se libera la posibilidad de llevar a cabo un proceso de cooperación reforzada en la PESC mediante la disposición de un procedimiento de autorización<sup>5</sup>. De este modo, los Estados interesados deben remitir su interés al Consejo, para que esta institución dé su autorización mediante una votación por unanimidad. Es una opción interesante, a pesar de que refuerza el carácter intergubernamental de la PESC, al dejar a la Comisión y al AR en una posición consultiva y al propio Parlamento totalmente de lado en estas decisiones. De este modo, aunque elimina límites impuestos en Niza, el derecho a veto en las decisiones hace que sea un mecanismo de dudosa eficacia. Además de este modelo, en Lisboa aparece una nueva posibilidad mucho más interesante bajo la fórmula de una cooperación estructurada permanente.

Esta nueva vía, a diferencia de la cooperación reforzada, requiere a los Estados interesados posean capacidades militares avanzadas y el deseo de acometer compromisos más vinculantes. Así, sus objetivos se centran en acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia Europea de Defensa en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación y la adquisición del armamento<sup>6</sup>. Así, sin necesidad de entrar en más detalle, observamos que se trata de un mecanismo que aporta a la Unión un enorme

---

<sup>2</sup> Para un análisis exhaustivo de las transformaciones introducidas por el Tratado de Lisboa véase VV. AA.: “La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, en *Cuadernos de Estrategia*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº145, marzo de 2010 y Grevi, G.; Helly, D. y Keohane, D.(eds.): *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, European Union Institute for Security Studies, París, octubre de 2009.

<sup>3</sup> Especialmente el TUE, artículos 42-46.

<sup>4</sup> Característica que se aleja aún más de la idea de consenso y supranacionalidad si tenemos en cuenta que las decisiones en este ámbito, tanto en el Consejo como en el Consejo Europeo, se toman, generalmente, por unanimidad. En realidad, se trata de algo muy importante debido a que estamos hablando de una política donde existe una enorme disparidad de planteamientos entre los Estados miembros y se genera una elevada probabilidad de bloqueo por ejercicio del derecho a veto. No en vano, para tratar de solventar este problema se ha creado la posibilidad de abstención constructiva, así como una nueva vía, regulada en el nuevo artículo 42.5 y 43 del TUE, que permite a un grupo de Estados, encomendados por el Consejo, obtener competencia para llevar a cabo una misión en colaboración con el AR.

<sup>5</sup> Artículo 329.2 TFUE.

<sup>6</sup> Urrea, M.: “Los nuevos instrumentos jurídicos de la Política Común de Seguridad y Defensa”, en VV. AA.: “La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, en *Cuadernos de Estrategia*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº145, marzo de 2010, pp. 71-100.