

El Consejo Europeo de finales de junio puede ser una ocasión para redefinir y afianzar la seguridad común

¿HACIA UNA UNIÓN de la defensa europea?

Coronel Mario Laborie

Jefe de estudios de la Escuela de Guerra del Ejército

EL entorno de seguridad de Europa está evolucionando de manera significativa, rápida y dramáticamente. Los conflictos en curso y la inestabilidad en nuestro vecindario inmediato y más alejado, como Irak, Libia, el Sahel, Siria y Ucrania, siguen siendo un motivo especial de gran preocupación». De esta manera se expresaba el Consejo de ministros de Defensa de la Unión Europea, el pasado mes de noviembre, al mismo tiempo que se reclamaba que la Unión, así como sus Estados miembros debían «asumir mayores responsabilidades para actuar como proveedores de seguridad en el plano internacional y, en particular, en la vecindad, aumentando también su propia seguridad y su papel estratégico mundial para responder de forma conjunta a estos retos». Ante estas perentorias circunstancias, está previsto que el próximo 25 de junio el Consejo Europeo dedique gran parte de sus debates a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Quizás por esta razón, han surgido en los últimos meses nuevas ideas e iniciativas con el ánimo de impulsar decididamente la defensa europea. La propuesta del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, para crear un ejército común europeo ha constituido, sin duda, la más original y provocativa. Para Juncker este proyecto serviría no solo para promover la defensa comunitaria, según lo estipulado en el Tratado de Lisboa, sino fundamentalmente para revitalizar la integración política de la UE, en un momento en que crece el euroescepticismo en muchos países y se cuestionan los mecanismos de solidaridad.

Con similares argumentos, el Centro de Estudios Políticos Europeos (CEPS, en sus siglas en inglés) ha publicado recien-

temente un informe, confeccionado por un grupo de expertos liderados por Javier Solana, que aboga por una Unión de la Defensa Europea (UDE). Bajo el título *Más Unión en la Defensa Europea*, el objeto del informe es mostrar las características del entorno estratégico mundial, la situación de las capacidades europeas, el grado de compromiso de los Estados miembros de la UE y su nivel de cooperación actual en el ámbito de la defensa. Además, el documento reclama un proceso estratégico unificado, instituciones más efectivas, una gama de fuerzas armadas más integrada e interoperable, un presupuesto común y un único y competitivo mercado europeo de defensa.

ÁREA DE INESTABILIDAD

El informe del CEPS abre exponiendo tres razones por las que es necesario que la UE acometa, de forma urgente, la «Unión de la Defensa» que sirva de piedra angular de una arquitectura de seguridad integral europea. La primera de estas razones es que, en la actualidad, Europa está rodeada por un «arco de inestabilidad» que se extiende desde el extremo atlántico del Sahel hasta las «nuevas fronteras» del este europeo, y que pasa por el norte de África, Oriente Próximo y el Cáucaso.

Las amenazas que surgen en esta amplia zona no son de naturaleza exclusivamente militar, sino que incluyen aspectos políticos, sociales y económicos. Pero, dado que la «geografía todavía importa», los países europeos tienen distintas percepciones sobre las amenazas, así como diferentes culturas estratégicas, preferencias e intenciones. Todo ello, junto a algunos casos de desconfianza y falta de solidaridad entre los Estados miembros, bloquean la creación de estructuras, procedimientos y medios conjuntos a nivel de la UE.



Pepe Díaz

En segundo lugar, la crisis financiera y las medidas de austeridad han afectado al proyecto de integración europeo y de paso a la PCSD, según los expertos del CEPS el «eslabón más débil» de dicho proyecto. La ausencia de una amenaza exterior, el elevado coste de mantener los sistemas de armas modernos y el escepticismo de las opiniones públicas sobre la utilidad del uso de la fuerza militar son los fenómenos que explicarían que los presupuestos de defensa disminuyan drásticamente en toda Europa.

El hecho de que el centro de gravedad económico del mundo se haya desplazado hacia el Pacífico constituye la tercera razón que advierte de la necesidad de la UDE. Ante este escenario, los ciudadanos europeos y sus gobiernos parecen no darse cuenta de la pérdida de influencia global de Europa y las repercusiones que ello conlleva para su seguridad.

Aunque hasta el momento, las medidas adoptadas por los europeos pueden ser tipificadas como «modestas», los retos estratégicos planteados suponen una oportunidad para avanzar en la integración de la seguridad y defensa europea que «contribuiría positivamente al destino político de la UE».

Estos avances serían factibles si se logra una mayor convergencia estratégica entre los Estados y se establece una arquitectura más adecuada para gestionar las divisiones en el seno de la Unión. Para ello, el CESP propone racionalizar la cooperación en defensa aprovechando al máximo los mecanismos

que proporciona el Tratado de Lisboa, aunque respetando la soberanía de los Estados en la toma de decisiones.

Este proceso de racionalización precisa de las lecciones que la UE ha debido extraer de su actuación —o de su falta de acción— en tres áreas de interés estratégico: el vecindario oriental, el norte de África y Oriente Próximo y el Sahel. En estos tres escenarios la reacción de la UE a los retos plantea-

dos en los últimos meses ha sido cuanto menos decepcionante a pesar de iniciativas como la reciente aprobación de una misión militar para contribuir a desmantelar las mafias ilegales de inmigrantes (ver páginas anteriores). Por un lado, la Unión Europea se ha mostrado incapaz de anticipar y contraponerse al «golpe de Rusia contra el orden de seguridad europeo», no solo en Ucrania, sino en otras partes del espacio pos-soviético. De igual forma, la explosión de violencia en Oriente Próximo y en la orilla sur del

Mediterráneo ha revelado la falta de preparación y de voluntad para intervenir de los europeos. Y en el área del Sahel se está lejos de abordar las causas profundas de la violencia, como la corrupción y las deficiencias en la gobernanza de la inmensa mayoría de los países de la región.

Para la UE, el vecindario estratégico no incluye sólo el geográfico más próximo, sino también aquellas áreas en donde Europa se juega sus intereses vitales. En este espacio de vecindad ampliado, se identifican dos posibles escenarios de crisis: primero,

Las opiniones públicas deben entender la necesidad de una política de defensa

Necesitamos capacidades militares para identificar, evaluar y responder a las amenazas

un ataque contra el territorio de la Unión, por medios convencionales o subversivos, en el que los Estados de la UE deberían complementar la defensa colectiva proporcionada por la OTAN. Para ello, son imprescindibles capacidades militares para identificar, evaluar y responder a las amenazas a través de una combinación de fuerzas de reacción permanentes y rápidas, ciberdefensa y diplomacia pública. Y segundo, para actuar más allá de las fronteras de la UE, en el amplio elenco de las misiones conocidas como *Petersberg* —desarme, interposición, gestión de crisis, estabilización, ayuda humanitaria y rescate de ciudadanos europeos—, la Unión debe desarrollar fuerzas expedicionarias que den respuesta a su objetivo de convertirse en un actor política y militarmente autónomo.

El informe concluye con una serie de recomendaciones entre las que cabe destacar: el desarrollo de una nueva Estrategia de Seguridad Europea —que identifique claramente intereses, objetivos y capacidades—; establecer debates regulares sobre defensa a nivel europeo; mejorar la eficacia operativa mediante la creación de un cuartel general militar permanente en Bruselas; mejorar la integración de los órganos de la PCSD en el Servicio de Acción Exterior; optimizar el mecanismo de financiación de las operaciones militares de la UE; establecer una cooperación estructurada permanente en el marco de la Agencia Europea de Defensa; e introducir un semestre europeo de la defensa, con el fin de garantizar una mayor transparencia entre los Estados miembros en materia de presupuestación y planificación de capacidades.

¿ALGO NUEVO?

Más allá de la reconocida categoría de los autores, el informe del CESP no presenta en realidad ninguna novedad de importancia. En los últimos años se han realizado varios ejercicios de pensamiento estratégico, reclamando que los europeos con-



Pepe Díaz

cienten una PCSD acorde a las exigencias del panorama mundial. Así, el impulso a la cooperación estructurada permanente, la mejora del mecanismo *Athena* de financiación de operaciones, la creación de un Cuartel General operativo, o la necesidad de fomentar la industria de defensa europea han sido propuestas recurrentes.

Tampoco, la elaboración de una nueva Estrategia de Seguridad Europea —en sustitución del documento *Solana* de 2003—, que otorgue coherencia y visión común a la actuación de la Unión en el plano internacional, constituye una idea original (ya en 2011, el *Swedish Institute of International Affairs* publicó un amplio análisis que defendía esa necesidad).

La cuestión es que para elaborar una estrategia de seguridad pragmática, integral y solidaria se precisa de un espíritu europeísta que vaya más allá de los intereses particulares de las naciones. Pero, es precisamente la extrema complejidad de

definir los intereses comunes de 28 países lo que constituye la especial debilidad de la PCSD, que necesariamente requiere de unanimidad y solidaridad entre las distintas naciones. Por ello, es muy posible que el desarrollo de la PCSD siga en vía muerta hasta que el Parlamento Europeo y la Comisión, y no únicamente los Estados, tengan un papel protagonista (aunque ello obligaría a ceder soberanía nacional y modificar los Tratados de la UE, algo arduo de poner en práctica en la actualidad).

Como describía la *Declaración sobre la identidad europea*, acordada por los ministros de relaciones exteriores en Copenhague en 1973, existe un indisoluble vínculo entre política exterior e identidad europea. En el ámbito de la seguridad, no se puede seguir construyendo Europa a menos que se relance el europeísmo entre sus gentes. En otros términos, para lograr una defensa realmente eficaz, el proyecto europeo debe fortalecerse interiormente. Ese es el auténtico reto para el futuro de la PCSD. ■

Los artículos de opinión firmados expresan el criterio personal de sus autores, sin que Revista Española de Defensa comparta necesariamente las tesis o conceptos expuestos.