

## Capítulo tercero

### Política de Defensa Común

*Carlos Frías Sánchez*

#### 1. Introducción

La política de defensa puede definirse como (Geneva Centre for Security Sector Governance, 2015):

«... una serie de directrices, principios y marcos que vinculan la teoría (política de seguridad nacional) con la acción (planificación, gestión y ejecución de la defensa). Al igual que un manual de instrucciones, el propósito de la política de defensa es garantizar que las cosas se hagan de una manera determinada para lograr ciertos objetivos, respetando al mismo tiempo ciertas reglas. Las medidas de integridad y los principios de buen gobierno son cruciales en esta fase».

La política de defensa forma parte del concepto más amplio de «política de seguridad nacional» o «estrategia de seguridad nacional». La política de defensa abarca desde la planificación (incluyendo la evaluación de amenazas) y la gestión de la defensa, que son pasos hacia la aplicación práctica de esa política, hasta el mando y el control reales. Las líneas que separan todos estos conceptos o fases suelen ser borrosas en la práctica. En general, la política de defensa abarca desde los fines hasta los medios para alcanzar los objetivos de la defensa nacional y se rige por los

códigos y principios que se inscriben en la «política de seguridad nacional».

Cualquier acción requiere el concurso de tres elementos: *querer* (voluntad), *poder* (capacidad) y *saber* (conocimiento). La política común de defensa no es una excepción, y su organización y operación exige construir las estructuras necesarias y dotarse de los medios adecuados para abordar estos tres aspectos.

El primero de ellos, la voluntad, se traduce en la necesidad de definir y articular procedimientos de decisión, pero también de disponer de las estructuras necesarias para planear y conducir operaciones militares, es decir, disponer de un sistema de Mando y Control (C2 – *Command & Control*), que se articula a través de una serie de cuarteles generales (que incluyen su personal, sus instalaciones y equipos y sus procedimientos) y medios de transmisiones.

El segundo, la capacidad, implica la necesidad de dotarse de las capacidades militares necesarias para ejecutar las operaciones para las que existe la voluntad de hacerlo. Estas capacidades pueden ser muy variadas y dependen del tipo de operación a ejecutar.

El tercero, el conocimiento, tiene dos aspectos: la apreciación acertada de la situación (inteligencia, en el sentido militar del término, que puede definirse como *el producto resultante del tratamiento de la información relativa a naciones extranjeras, fuerzas o elementos hostiles o potencialmente hostiles, o zonas de operaciones reales o potenciales* (NATO, 2013), lo que requiere elementos capaces de adquirir esa información, junto con organizaciones capaces de interpretarla y explotarla, y un segundo aspecto ligado a la instrucción y el adiestramiento del personal encargado de ejecutar las posibles operaciones militares a efectuar.

Los Estados de la Unión Europea suelen gozar de una larga tradición militar. Algunos de ellos han sido la potencia militarmente más competente del planeta en algún momento de la historia (casos de España y Francia). Así, en teoría, deberían disponer de los tres elementos citados: voluntad, capacidad y conocimiento. Sin embargo, la hegemonía norteamericana tras la Segunda Guerra Mundial condujo a una creciente dependencia de los Estados europeos con respecto a las capacidades militares norteamericanas, de forma que, paulatinamente, han ido perdiendo aspectos claves de alguno de estos elementos. Así, Francia —posiblemente

el Estado más capaz desde el punto de vista militar de entre los actuales miembros de la Unión Europea— necesita imperativamente el apoyo norteamericano para su operación *Barkhane* en el Sahel, en aspectos críticos como la inteligencia, el transporte estratégico o el reabastecimiento en vuelo (Delaporte, 2020).

De la misma forma, el carácter colegial de la Unión Europea, la necesidad del consenso para la toma de decisiones y la divergencia de perspectivas, cultura estratégica e intereses de sus Estados miembros hace que la toma de decisiones sea muy lenta, y que las posibilidades de bloqueo sean muy altas. En consecuencia, el primero de los elementos citados, la voluntad, se enfrenta a importantes dificultades.

En cualquier caso, como iremos viendo, la Unión Europea va, poco a poco, creando organismos o procedimientos para conseguir poner en ejecución los tres elementos citados: voluntad, capacidad y conocimiento.

## 2. La política de defensa común en los tratados de la Unión Europea (Consejo de la Unión Europea, 2016b)

Aunque los intentos de desarrollar una política común de defensa son muy anteriores (el Tratado de Ámsterdam de 1997 (Consejo de la Unión Europea, 1997) ya recogía misiones militares, las denominadas «operaciones tipo Petersberg»), el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuyas versiones consolidadas se aprobaron en 2016, constituyen el marco general por el que se rige la Unión en la actualidad.

La sección 2 del Tratado de la Unión Europea se centra en la cuestión de la política exterior y de seguridad común (PESC). Esta sección establece el marco general en el que puede desarrollarse una política de defensa común para la Unión Europea. Se extiende entre los artículos 42 y 46, a los que se añade el protocolo 10 de los Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión Europea, documento en el que se profundiza en el concepto de «cooperación estructurada permanente» establecido en el artículo 42, apartado 6, el primero que se refiere a la PESC. Así, el apartado 1 de este art. 42 establece que:

«La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en

misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros».

Es decir, la PESC es una herramienta más de la política exterior de la Unión Europea, y su ejecución podrá efectuarse con medios militares, civiles o ambos.

El siguiente apartado de este mismo artículo diferencia la política común de defensa (PCSD) del campo más amplio de la PESC:

*«La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».*

En consecuencia, la posible política común de defensa de la Unión deberá recibir un tratamiento separado del que se dé al campo más amplio de la seguridad. Sin embargo, al estar incluida dentro de la PESC, su ejecución, según el apartado 1 de este artículo, podrá confiarse tanto a medios civiles como a medios militares.

Los dos primeros apartados de este artículo 42 pretenden establecer el marco general en el que se desarrollará la PESC. Sin embargo, cita una serie de conceptos que no están definidos en el Tratado. Así, cabe preguntarse si el concepto «defensa» es entendido de igual manera por todos los Estados miembros, toda vez que no existe una definición acordada.

Otro aspecto importante del tratamiento de la PCSD en el Tratado es el carácter restrictivo del sistema de toma de decisiones: las actuaciones en materia de defensa se adoptan por unanimidad entre los miembros del Consejo (como recoge el apartado 2 del art. 42 del Tratado de la Unión Europea), incluso para la modificación de los tratados (como establece el apartado 7 del art. 48, que excluye la PCSD de la posibilidad de la toma de decisiones por mayoría cualificada en los procedimientos de revisión simplificados), como también se excluye específicamente la posibilidad de adoptar el procedimiento de decisión por mayoría cualificada

para las actuaciones en materia de cooperación estructurada en el ámbito de la PCSD (apartado 3 del art. 333 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), con la excepción de la voluntad de los miembros de unirse a este mecanismo o abandonarlo, que se aprueban por mayoría cualificada (apartados 2 a 5 del art. 46 del Tratado de la Unión Europea).

### 2.1. La «cooperación estructurada permanente» en el ámbito de la PCSD

Con el objeto de avanzar de forma más rápida en el camino de la puesta en funcionamiento de la PCSD, el art. 42 del Tratado de la Unión Europea abre la posibilidad a los Estados miembros de integrarse en el mecanismo denominado «cooperación estructurada permanente», tratado en más detalle en el art. 46 y en el citado protocolo 10. Los Estados miembros que así lo deseen, se comprometen básicamente a desarrollar sus capacidades de defensa, tanto en el ámbito nacional como en el de participación en las actividades de defensa de la Unión (contribución a la creación de fuerzas multinacionales al servicio de la Unión, participación en los programas europeos de desarrollo de capacidades y en las actividades de la Agencia Europea de la Defensa). Para ello, deben ajustarse a los objetivos de gasto en defensa fijados por la Unión, impulsar la interoperabilidad entre sus fuerzas militares (ofreciendo la posibilidad de poner en común algunas capacidades críticas, o, incluso, especializando sus fuerzas nacionales en algunas áreas determinadas, de forma que sean complementarias entre sí con las de otros Estados miembros), mejorar sus capacidades de proyección de fuerzas y participar en los programas de la Agencia Europea de Defensa.

El protocolo 10 establece también unas condiciones para las contribuciones nacionales a estas fuerzas multinacionales (fija la necesidad de disponer, de forma individual o por grupos de naciones, de unidades de combate en configuración de agrupación táctica —*Battlegroup*—, con los apoyos necesarios, con una disponibilidad de entre 5 y 30 días y sostenibles por un periodo de entre 30 y 120 días). Las misiones previstas para estas fuerzas multinacionales se recogen en el art. 43 (desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia militar, de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz y gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización posconflicto).

## 2.2. Las relaciones UE-OTAN en materia de PCSD

El Tratado dedica apartados específicos referidos a las relaciones con la OTAN. Así, el segundo párrafo del apartado 2 del art. 42, cita que:

«La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, *respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)* y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco».

En principio, pudiera parecer que el Tratado reconoce la primacía de la OTAN sobre las actividades de la PCSD. Sin embargo, una lectura atenta revela que esta primacía no es tal, sino que se trata de una reserva que pretende dar garantías a aquellos Estados miembros que consideran que su pertenencia a la OTAN es la mejor garantía de su seguridad, y que la defensa de Europa debe confiarse fundamentalmente a la Alianza Atlántica. Sin embargo, la redacción del párrafo citado abre la posibilidad de que haya Estados que no consideren que su defensa común se efectúe dentro de la OTAN que sería el caso de Austria o Irlanda (miembros de la Unión no pertenecientes a la OTAN), pero la redacción abre la puerta a que algunos Estados miembros de la OTAN y de la Unión Europea pudieran dar prioridad a la PCSD sobre las actividades de defensa común derivadas de la pertenencia a la OTAN.

Por su parte, el protocolo 10 subraya la vigencia del principio del «conjunto único de fuerzas». Aunque en el Tratado no se explica exactamente a qué se refiere este principio, otros documentos de la Unión Europea lo enmarcan claramente en la cooperación entre la UE y la OTAN (Parlamento Europeo, 2020). Es decir, las fuerzas y medios militares y civiles de los Estados miembros que pertenecen a ambas organizaciones son únicas, y pueden participar en la PCSD de la UE o en cualquier actividad de la OTAN. Evidentemente, la participación en una operación determinada (OTAN o UE) excluye la participación simultánea en ninguna actividad de la otra organización. Como veremos, este es uno de los puntos que más problemas plantea en las relaciones entre ambas organizaciones.

En cualquier caso, el apartado 7 del art. 42, en su segundo párrafo, recoge textualmente que:

«Los compromisos y la cooperación en este ámbito [el de la PCSD] seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la *Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta*».

Es decir, el Tratado establece claramente la primacía de la OTAN en las cuestiones de defensa colectiva para los Estados miembros de ambas organizaciones.

### 2.3. Los aspectos industriales: la Agencia Europea de Defensa

El Tratado pone un gran énfasis en aspectos principalmente industriales: el art. 45 se centra en la Agencia Europea de la Defensa (AED o EDA – *European Defence Agency*), creada en julio de 2004 (Consejo de la Unión Europea, 2004b). Según el Tratado de la Unión Europea, la EDA está dotada de amplísimos poderes, de acuerdo con el apartado 3 del art. 42:

«La Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (en lo sucesivo denominada Agencia Europea de Defensa) *determinará las necesidades operativas*, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares».

La determinación de las «necesidades operativas» equivale a poner a la Agencia Europea de la Defensa en la posición de determinar el planeamiento de la defensa en su conjunto: en efecto, es imposible determinar las «necesidades operativas» sin abordar temas como el análisis de las posibles amenazas, la doctrina de empleo de las fuerzas, la articulación de las unidades para llegar al paso de definir las características técnicas y el número de plataformas necesario para ejecutar esas doctrinas. Esta última parte, la más *industrial* es en la que incide el art. 45, especialmente en los puntos b), c) d) y e) de su primer apartado, que, por otra parte, parece un papel mucho más lógico.

El Tratado de la Unión Europea introduce el concepto de una política europea de capacidades y de armamento (apartado 3 del art. 42) y establece un vínculo entre la PCSD y otras políticas de la Unión, al requerir que la EDA y la Comisión cooperen estrechamente en caso necesario (apartado 2 del art. 45), especialmente en los aspectos de las políticas de la Unión en materia de investigación, industria y espacio.

#### 2.4. La defensa común en los tratados

La piedra angular de la Alianza Atlántica, la que justifica su existencia, es el artículo 5 del Tratado de Washington (NATO, 2008):

«Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la parte o partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales».

De forma similar a la OTAN, y en su vocación de establecer una política de defensa común, el Tratado de la Unión Europea introdujo el apartado 7 del art. 42:

«Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros».

Sin embargo, como puede observarse, el art. 5 del Tratado de Washington es mucho más categórico, estableciendo el principio

de que el ataque a uno de los miembros de la OTAN será considerado como un ataque contra todos, consideración que se encuentra ausente en el Tratado de la Unión Europea.

En realidad, en cuanto a la reacción esperada de los demás miembros de cada una de las organizaciones, ambos artículos resultan muy similares, dejando a criterio de los Estados miembros la ayuda a prestar.

El art. 5 del Tratado de Washington habla además de la necesidad del acuerdo entre los Estados miembros para prestar esa ayuda —lo que dio lugar a la creación de estructuras de mando y coordinación permanentes en la OTAN—, aspecto nuevamente ausente en el Tratado de la Unión Europea.

En ambos casos, los respectivos tratados remiten a la Carta de las Naciones Unidas, si bien la OTAN especifica la necesidad de informar al Consejo de Seguridad y de respetar su autoridad.

En conjunto, la Unión Europea trata de forma somera los aspectos de defensa común, para los que, además, requiere la aprobación por unanimidad. Esto implica necesariamente una gran lentitud en la toma de decisiones y, dado el elevado número de Estados miembros de la organización, tiene muchas posibilidades de que los procesos de toma de decisiones sean inoperantes. Al final, la *garantía* más fiable de defensa común que ofrecen los tratados de la Unión Europea es, paradójicamente, el apartado 7 del art. 42, que, como vemos, deja la decisión de hacerlo o no y de determinar la entidad del apoyo a aportar al miembro agredido a cada uno de los Estados miembros, de forma individual. En consecuencia, no crea propiamente una defensa común, sino que, precisamente, establece la decisión individual de los Estados miembros al margen de las estructuras de la Unión.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea incluye otro instrumento de asistencia mutua en el ámbito de la PCSD: la *Cláusula de Solidaridad*, descrita en su Art. 222. Así, en su apartado 1, este artículo cita que:

«La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

- prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros;
- proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas;
- prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;
- prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano».

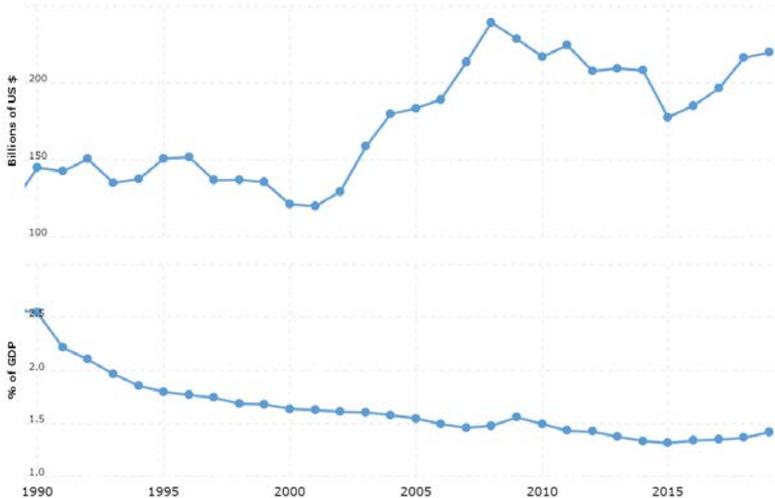
Como puede comprobarse, la *Cláusula de Solidaridad*, aunque menciona específicamente el posible empleo de medios militares, queda restringida a la lucha contra acciones terroristas o catástrofes de origen natural o humano, pero no sería aplicable a una agresión armada.

### 3. La política común de defensa, en evolución

La PCSD ha ido evolucionando, con éxitos y fracasos, desde su concepción. No obstante, la parte de «defensa» siempre ha ido por detrás de la de «seguridad», y, hasta hace bien poco, la parte dedicada a defensa era testimonial con respecto a la de seguridad. A esto contribuye el carácter multidimensional de la Unión Europea (en la que, a diferencia de la OTAN, la defensa juega un papel muy secundario), pero también el contexto internacional, donde, hasta la invasión de Ucrania por Rusia el 24 de febrero de 2022, parecía que un conflicto convencional entre Estados estaba descartado, y, aún más, en el continente europeo.

Tras el final de la Guerra Fría, los Estados europeos se apresuraron a cosechar los «dividendos de la paz»: la desaparición de la amenaza del Pacto de Varsovia justificaba la reducción de los abultados presupuestos de defensa del periodo de la Guerra Fría. Y, como consecuencia lógica de esa reducción presupuestaria, las capacidades militares de los Estados europeos han ido cayendo de manera inexorable casi hasta la actualidad. Solo el comienzo de las operaciones de estabilización en los primeros años 90, y, especialmente, tras la invasión de Afganistán en 2001, de Irak en 2003 y las operaciones en Siria contra el ISIS o en Libia en 2011 supusieron un incremento en los gastos de defensa, que, sin embargo, siguieron cayendo en relación al PIB y, en cualquier caso,

fueron gastos que se consumieron en el mantenimiento de la actividad militar en los diferentes conflictos, sin suponer siquiera el mantenimiento de las capacidades militares existentes. Esta reducción de capacidades fue mucho más acusada en aquellos aspectos relacionados con el combate de alta intensidad (artillería de campaña y antiaérea, carros de combate, misiles...), un tipo de conflicto que parecía desaparecido del panorama internacional.



Gastos de defensa en la Unión Europea, 1990-2020 (Macrotrends, 2022)

A principios de los años 90, la incapacidad de la Unión Europea de desplegar una fuerza militar creíble que pusiera fin al conflicto de la antigua Yugoslavia, tuvo el efecto de revelar de forma muy aguda la absoluta dependencia de la Unión Europea de las capacidades militares de la OTAN y, especialmente, de las de Estados Unidos, al tiempo que manifestaba la necesidad europea de contar con la capacidad necesaria para poder actuar independientemente en el terreno militar, en aquellos casos en los que Estados Unidos no tuviese interés en intervenir, pero sí la Unión Europea (Acosta Sánchez, 2006).

Así en 1992, en Petersberg (cerca de Bonn, Alemania) los Estados miembros de la desaparecida Unión Europea Occidental (UEO) se reunieron para decidir qué acciones de defensa podrían emprender juntos, en cooperación con la Unión Europea (de la que eran miembros todos los miembros de la UEO: Reino Unido, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Italia, Alemania, España, Portugal y Grecia) y la OTAN. El tipo de misiones acordado se refería (muy genéricamente) a 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.

Este concepto fue retomado por la Unión Europea, que incluía a los 10 Estados miembros de la UEO, e integrado progresivamente en el cuerpo de tratados de la Unión (desde el Tratado de Ámsterdam: creación de un Estado Mayor Europeo, una agencia de armamento, etc.). Estas misiones también se incluyeron en el Tratado de Lisboa y en el actual Tratado de la Unión Europea, en el art. 42.1, aunque sin citarlas con el nombre de «operaciones de Petersberg».

Otra de las consecuencias de la incapacidad de la UE de detener la guerra de la antigua Yugoslavia fue la creación de la política exterior y de seguridad común (PESC), introducida como pilar de la UE por el Tratado de Maastricht en 1993, basándose en la anterior Cooperación Política Europea (CPE) de 1970. En su formulación original, la PESC «abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común [...] que podría conducir a una defensa común...» (art. J. 7., apartado 1, de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea de 1997).

En diciembre de 1998, la declaración franco-británica de Saint-Malo afirmaba que la UE «debe disponer de una capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, de los medios para decidir su utilización y de la disposición a hacerlo, para responder a las crisis internacionales» (CVCE, 1998). Esto supuso un cambio de rumbo por parte de Gran Bretaña, que anteriormente había bloqueado cualquier desarrollo de las capacidades militares autónomas de la UE.

En el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) —formada en 1996 como un proyecto entre la UEO y la OTAN— fue transferida a la UE y rebautizada como Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). El principal objetivo de esta recién creada PESD era ocuparse de la gestión de crisis fuera del territorio de la UE (anexo III de las Conclusiones de la Presidencia [Consejo de la Unión Europea, 1999]).

La puesta en marcha de la PESD llevó a la creación de una serie de órganos dependientes del Consejo Europeo: así, nace el Comité Político y de Seguridad (CPS o PSC— *Political and Security Committee*), órgano de asesoramiento compuesto por represen-

tantes a nivel de embajadores que estudia la situación internacional y colabora en la definición de las acciones ligadas a la PESC y a la PESD; se crea también el Comité Militar de la UE (CMUE o EUMC - *European Union Military Committee*), máximo órgano militar del Consejo, compuesto por los jefes de Defensa de los Estados miembros, que proporciona al CPS asesoramiento y recomendaciones sobre los asuntos militares de la UE; finalmente, nace también el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE o EUMS- *European Union Military Staff*), que forma parte inicialmente de la Secretaría General del Consejo Europeo y cuyo cometido principal es ser el órgano de trabajo y asesoramiento del EUMC.

El Consejo Europeo del 10-11 de diciembre de 1999 en Helsinki, dio lugar a la aprobación de dos medidas, que, en principio, tendrían un impacto importante en el desarrollo de la PCSD: la creación de los *Battlegroups* pequeñas unidades (1.500 efectivos) conjunto-combinadas pensadas para ejecutar operaciones en el marco de la PCSD y la *Helsinki Headline Goal 2003*, el proyecto de una fuerza de reacción rápida europea, potente y proyectable. Las decisiones del Consejo de Helsinki eran muy ambiciosas: la fuerza de reacción prevista se estimaba de entidad cuerpo de ejército (hasta quince brigadas o entre 50.000 y 60.000 personas), con las capacidades necesarias en materia de mando y control, inteligencia, logística y apoyos, además de contar, cuando sea necesario, con elementos aéreos y navales. Los Estados miembros deberían estar en condiciones de desplegar totalmente fuerzas de esta magnitud en un plazo de sesenta días, y en ese mismo plazo, aportar elementos de reacción rápida más pequeños que puedan estar preparados y desplegarse en muy breve plazo: los *Battlegroups*. La duración del despliegue se estimaba en, al menos, un año, para lo que implicaba una reserva adicional de unidades para sustituir a las fuerzas iniciales (Parlamento Europeo, 1999).

En 2001, el Tratado de Niza (Consejo de la Unión Europea, 2001) proporcionó el fundamento jurídico de la PESD, en términos de competencias, organización, estructuras y medios.

Durante la cumbre de Laeken de finales de 2001 (Méndez de Vigo y Leinen, 2001), la UE puso en marcha el Plan de Acción Europeo sobre Capacidades (PAEC o ECAP - *European Capabilities Action Plan*) para subsanar los déficits de capacidades militares europeas. En un principio, contó con la participación de unos 20 paneles compuestos por expertos militares de los Estados miembros

que presentaron planes y propuestas para subsanar los déficits identificados (por ejemplo, mediante la adquisición de nuevos equipos o la optimización de las capacidades existentes, en particular mediante la cooperación a nivel europeo), pero sin resultados efectivos.

En realidad, la penuria de medios de las fuerzas armadas europeas y su dependencia de los medios de la OTAN (especialmente en los aspectos de C2 y en determinadas capacidades militares críticas), pronto pusieron de relieve el problema comentado del «conjunto único de fuerzas», citado específicamente en el protocolo 10 de los Tratados de la Unión Europea. En efecto, ante la carencia de capacidades militares suficientes, no parecía lógico entonces (ni lo es hoy) duplicar medios para realizar operaciones militares de la Unión Europea al margen de la OTAN. Como consecuencia, el paso lógico —puesto que 21 Estados son miembros de ambas organizaciones— era efectuar las operaciones militares europeas empleando los medios que los Estados miembros aportaban ya a la OTAN.

El primer intento de solucionar este problema fueron los denominados acuerdos «Berlín Plus» (NATO, 2003), adoptados el 17 de marzo de 2003. Estos acuerdos pretendían sentar las bases de una cooperación entre la UE y la OTAN en el campo de la gestión de crisis internacionales. En esencia, permitían a la UE acceder a los medios y capacidades de mando de la OTAN —paliando el citado déficit de la UE en el campo del C2— para operaciones decididas por la UE. Pese al deseo de evitar la duplicación de estructuras con la OTAN, los acuerdos «Berlín Plus», obligaron a la creación de una célula de la UE creada dentro del Cuartel General de la OTAN (SHAPE – *Supreme Headquarters of the Allied Powers in Europe*) para mejorar la preparación de las operaciones de la UE realizadas con medios de la OTAN.

Los acuerdos de «Berlín Plus» se tradujeron en el despliegue de la operación *Althea*, en Bosnia-Herzegovina (BiH). Para esta operación, el Mando Supremo Adjunto Aliado en Europa (DSACEUR – *Deputy Supreme Allied Commander Europe*) de la OTAN, como jefe operacional de la Fuerza de la Unión Europea *Althea* en BiH (*EUFOR-Althea*), interactuaba regularmente con el Comité Político y de Seguridad (CPS) de la UE y facilitaba el enlace entre este y el Consejo del Atlántico Norte. Sin embargo, pronto surgieron dificultades, debidas fundamentalmente a las diferencias políticas entre Turquía (miembro de la OTAN, pero no de la UE) y Chipre (miembro de la UE, pero no de la OTAN). Estas diferencias

llevaron a una política de bloqueo constante por parte de Turquía del empleo de medios de la OTAN en beneficio de la UE (Howorth, 2009).

En el Consejo Europeo de marzo de 2003, la UE adoptó por primera vez una Estrategia Europea de Seguridad (Consejo de la Unión Europea, 2003), que evaluaba las amenazas a las que estaba sometida: la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y el crimen organizado, la seguridad energética y el cambio climático. Estas amenazas son, fundamentalmente, problemas de *seguridad*, no de *defensa*.

El Consejo Europeo de Bruselas, de junio de 2004 (Consejo de la Unión Europea, 2004a) aprobó retomar el objetivo de mejorar la capacidad militar de gestión de crisis de la UE. Descartado el ambicioso proyecto de la *Headline Goal 2003*, el Consejo aprobó un nuevo objetivo, notablemente más modesto: el *Headline Goal 2010*. Con él, los miembros de la UE se comprometieron a que para el año 2010, serían capaces de responder militarmente a todo el espectro de operaciones de gestión de crisis contempladas en el Tratado de la UE y en la Estrategia de Seguridad de la UE de 2003 (es decir, las recogidas en la reunión de Petersberg).

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 supuso la creación del nuevo Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (EEAS – *European External Action Service*), integrando los departamentos de relaciones exteriores del Consejo Europeo y los elementos con competencias en relaciones exteriores de la Comisión Europea. En este nuevo servicio se integró el Estado Mayor de la Unión Europea como una de sus direcciones generales. Esta organización revela claramente la posición subordinada con la que la UE concibe la política común de defensa con respecto a su acción exterior. En realidad, en el contexto internacional de 2009, aparentemente sin ninguna amenaza militar consistente contra la UE, la defensa común parecía reducirse a la ejecución de las citadas «operaciones Petersberg», y, por tanto, era claramente una herramienta auxiliar de la acción exterior de la UE.

La mencionada parálisis derivada del contencioso entre Turquía y Chipre llevó a la inoperancia práctica de los acuerdos «Berlín Plus», lo que obligó en 2016 a la creación de una célula permanente para el planeamiento y la conducción de las operaciones civiles y militares de la UE sin recurrir a los medios de la OTAN, situada dentro del Estado Mayor de la UE, denominada *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC). Esta célula es

independiente de las estructuras de la OTAN, aunque los defensores del papel preponderante de esta última organización en los aspectos de seguridad y defensa la consideran redundante, un mal ejemplo de que la PCSD lleva a la duplicación de estructuras con la OTAN (Biava, 2009).

En 2016 el Consejo Europeo aprobó uno de los documentos más importantes de la Unión Europea en el campo de la PCSD, la *Estrategia Global de la Unión Europea de 2016* (Consejo de la Unión Europea, 2016a). Este documento recoge las líneas generales que habían guiado la evolución de la PCSD hasta ese momento. Así, se establece inequívocamente que la UE defiende un sistema internacional basado en normas y en el multilateralismo (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 8), con una crítica velada a Estados Unidos, recogida en el prólogo que firma la entonces alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini: «no es tiempo de policías globales ni de guerreros solitarios. Nuestra política exterior y de seguridad tiene que hacer frente [...] a las superpotencias» (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 4).

En cuanto a las causas de los conflictos, el documento las busca en las violaciones de los derechos humanos, la desigualdad, la escasez de recursos y el cambio climático, al que considera como un multiplicador de las amenazas existentes, al crear escasez de agua y alimentos, pandemias y migraciones (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 29).

Quizá los aspectos más destacados que introduce este documento es la lista de las amenazas percibidas por la UE: terrorismo, amenazas híbridas, volatilidad económica, cambio climático e inseguridad energética (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 9) y el concepto de «enfoque integral» o *integrated approach* (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 9, 28-29), mucho más amplio que el *comprehensive approach* de la OTAN (NATO, 2022a).

En el primer caso, resulta llamativo que en ningún caso se contemple como una amenaza una posible agresión militar (excepto en el caso de las amenazas híbridas, que pueden incluir —o no— una agresión militar): en cualquier caso, esto parece implicar que la Unión se alinea con los Estados miembros que no estiman que sea creíble la posibilidad de una agresión rusa en el este de Europa, al tiempo que limita enormemente el ámbito de actuación de la defensa común europea y, consecuentemente, su importancia en el seno de la Unión, y las prioridades y medios dedicados a

ella. Como puede verse en el documento, los riesgos expresados entran mucho más en el campo amplio de la *seguridad* que en el más restringido de la *defensa*, que queda casi vacío.

El segundo aspecto destacado es el enfoque integral. Así, la Unión considera que los conflictos deben ser abordados con una perspectiva *multidimensional* mediante el uso de todas las políticas e instrumentos disponibles destinados a la prevención, gestión y resolución de conflictos; con una perspectiva *multifase*, actuando en todas las etapas del ciclo del conflicto, en las fases de prevención, resolución y estabilización, y evitando una desvinculación prematura cuando surja una nueva crisis en otro lugar; con una perspectiva *multinivel*, actuando a nivel local, nacional, regional y mundial; y, finalmente, con una perspectiva *multilateral*, colaborando estrechamente con socios internacionales, regionales, locales y con la sociedad civil (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 29-30).

La Estrategia hace un breve recorrido por el entorno europeo y mundial, enfatizando el interés específico de la Unión en promover la *resiliencia* en el este y en el sur de Europa (zonas que el documento extiende hasta Asia Central y Centroáfrica) (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 9).

En los aspectos más específicos de la defensa, el documento se limita a recordar el vínculo transatlántico y la asociación con la OTAN (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 4). Especifica que los europeos deben asumir una mayor responsabilidad en su seguridad, debiendo estar preparados y ser capaces de disuadir, responder y protegerse frente a las amenazas externas. Especifica que, aunque la OTAN existe para defender a sus miembros de los ataques externos, los europeos deben estar mejor equipados, entrenados y organizados para contribuir de forma decisiva a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de forma autónoma cuando sea necesario (Consejo de la Unión Europea, 2016a:19).

La Estrategia reconoce implícitamente el fracaso de los *Battlegroups* citando que es necesario desarrollar la capacidad de respuesta rápida abordando también los obstáculos de procedimiento, financieros y políticos que impiden el despliegue de esos *Battlegroups* y de otras fuerzas y reducen la eficacia de las operaciones militares de la PCSD. También cita la necesidad de que los Estados miembros mejoren la capacidad de despliegue y

la interoperabilidad de sus fuerzas, mediante la formación y los ejercicios (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 47-48).

En su conjunto, la Estrategia Global de 2016 es un documento que recoge la forma de concebir la seguridad y la defensa predominantes en la Unión Europea (al menos, hasta la invasión de Ucrania): las causas de los conflictos son fundamentalmente económicas (y, en consecuencia, también las soluciones); las amenazas a Europa tienen unas dimensiones militares modestas, por lo que se trata de problemas de seguridad, y no de defensa; el papel de la OTAN es importante, pero no trascendental (desde el momento en el que no hay una amenaza militar sobre Europa) y el papel de Estados Unidos como potencia hegemónica debe reconducirse, para aceptar un enfoque multilateral.

Las dificultades encontradas para el despliegue de los *Battlegroups* y de las fuerzas empleadas en misiones en el marco de la PCSD —y, en coherencia con lo solicitado en la Estrategia Global de 2016— llevaron a la revisión de sus mecanismos de financiación. Así, el 22 de marzo de 2021, el Consejo adoptó una Decisión por la que se crea el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EDF – *European Defence Facility*), un instrumento extrapresupuestario destinado a la financiación de operaciones en el marco de la PCSD. El EDF sustituye y amplía los anteriores instrumentos financieros de este ámbito, a saber, el mecanismo Athena y el Fondo de Apoyo a la Paz para África. El EDF tiene un límite financiero de 5.692 millones de euros a precios corrientes (5.000 millones de euros a precios de 2018) para el periodo 2021-2027, con un límite anual que va de los 420 millones de euros de 2021 a los 1.132 millones de euros de 2027.

El EDF financia por un lado los costes comunes de las misiones y operaciones militares de la PCSD, y, por otro permite financiar programas de asistencia de la Unión a terceros países u otras organizaciones regionales o internacionales (Consejo de la Unión Europea, 2022).

La Unión inició en 2021 los trabajos necesarios para redactar un documento que sirviese para reemplazar a la obsoleta Estrategia Europea de Seguridad de 2003, y que proporcionase el desarrollo necesario a las decisiones sobre la PESC recogidas en la Estrategia Global de 2016. Este documento se denominaría *Brújula Estratégica (Strategic Compass)*.

La invasión de Ucrania por Rusia el 24 de febrero de 2022 supuso un revulsivo para la UE. Hasta ese momento, como norma gene-

ral, los países del Este de Europa consideraban que su principal problema de seguridad era la agresividad de Rusia, por lo que consideraban que la OTAN (y, especialmente, Estados Unidos) era el garante fundamental de su seguridad. En contraste, los demás Estados del continente consideraban infundados estos temores, entendiendo que los riesgos a su seguridad procedían fundamentalmente de los focos de inestabilidad en la periferia europea (el Sahel, Oriente Medio, los Balcanes...), hacia los que, de hecho, se había enfocado la PCSD hasta entonces.

Como consecuencia del profundo cambio geoestratégico que supuso la invasión de Ucrania, la Brújula Estratégica sufrió una importante reorientación, que puede observarse en las importantes diferencias sobre el tratamiento del entorno estratégico y las consideraciones sobre la PCSD que el documento finalmente aprobado (EEAS, 2022) recoge con respecto a la Estrategia Global de 2016.

Así, el documento señala el retorno del gobierno ruso al concepto de *esferas de influencia*, recordando la agresión militar en Georgia en 2008, la anexión ilegal de la península de Crimea en 2014, el control de facto sobre Bielorrusia y la presencia de tropas rusas en la República de Moldavia (aspectos todos ya presentes cuando se redactó la Estrategia Global de 2016, y que no se tuvieron en cuenta en su contenido). La Brújula Estratégica recuerda también la presencia rusa en otros teatros de operaciones (Libia, Siria, la República Centroafricana, y Mali) mediante el empleo de estrategias híbridas y de compañías privadas de seguridad como el Grupo Wagner.

En una cierta continuidad con la Estrategia Global de 2016, la Brújula Estratégica menciona el deterioro en la situación de seguridad del flanco sur europeo, citando específicamente al golfo de Guinea, al Cuerno de África, al canal de Mozambique, a la banda del Sahel y a África central (EEAS, 2022: 19).

Estados Unidos es citado específicamente como el socio estratégico de mayor importancia para la Unión (EEAS, 2022: 15), mientras que China se presenta como «un socio para cooperar [en temas como el cambio climático], un competidor económico y un rival sistémico» (EEAS, 2022: 18) y el área indopacífica como un nuevo teatro de competición geopolítica (EEAS, 2022: 20). El recorrido por el resto del mundo es más somero.

La Brújula Estratégica no recoge como amenaza, de manera explícita, un conflicto armado, pero sí cita específicamente a la

guerra de Ucrania como un cambio fundamental en la seguridad y defensa de la Unión, y recoge la necesidad de capacidades militares robustas y de voluntad de emplearlas, así como de la necesidad de dotarse de los medios necesarios para defender la Unión, a sus ciudadanos y a sus socios (EEAS, 2022: 5). El documento mantiene además las amenazas ya recogidas en la Estrategia Global: desde el terrorismo y el crimen organizado a la proliferación de armas de destrucción masiva, junto con las estrategias híbridas, los ciberataques, las campañas de desinformación, el uso político de las migraciones, las injerencias exteriores y el uso de tecnologías disruptivas, así como el papel multiplicador del cambio climático en migraciones y catástrofes naturales. La Brújula menciona también la contestación de algunos Estados de los denominados «espacios comunes globales» (*global commons*): las aguas internacionales, el espacio aéreo y ultraterrestre y el ciberespacio (EEAS, 2022: 5, 6).

La Brújula Estratégica defiende la necesidad de una mayor autonomía estratégica como medio para que la Unión Europea sea un actor geopolítico de relevancia en la arena internacional.

El documento se estructura en torno a cuatro pilares: *actuar, asegurar los intereses europeos, invertir en seguridad y cooperar con socios*.

El primero de ellos, *actuar*, tiene como finalidad estar en condiciones de actuar de forma rápida y contundente cuando estalle una crisis, con socios si es posible, y sola cuando sea necesario. Para ello, la Unión:

- creará una fuerza militar capaz de proyectarse rápidamente, de una entidad de unos 5.000 efectivos y capaz de operar frente a diferentes tipos de crisis. Esto supone una notable evolución sobre el concepto del *Battlegroup* (1.500 efectivos), pero la Brújula no aclara cómo solventar los obstáculos que han impedido el empleo de los *Battlegroups*.
- Además, la UE estará preparada para desplegar 200 expertos en misiones de la PCSD en un plazo de 30 días, incluso en entornos complejos.
- Las fuerzas militares puestas al servicio de la Unión realizarán regularmente ejercicios con tropas, tanto marítimos como aéreos.
- Deberá mejorarse la capacidad de proyección de las fuerzas militares europeas.

- Se reforzarán las misiones y operaciones civiles y militares de la PCSD, desarrollando un proceso de toma de decisiones rápido y más flexible que el actual, actuando de forma más coherente y garantizando una mayor solidaridad financiera.
- Utilizar plenamente el Fondo Europeo de Paz (EPF) para apoyar a los socios exteriores de la UE.

El segundo de ellos, *asegurar los intereses europeos*, tiene como fin reforzar la capacidad de la Unión para anticipar, disuadir y responder a las amenazas y retos actuales y emergentes, y salvaguardar los intereses de seguridad de la UE. En consecuencia:

- Impulsará sus capacidades de análisis de inteligencia.
- Desarrollará conjunto amplio de instrumentos y equipos capaces de detectar y responder a una amplia gama de amenazas híbridas.
- Seguirá desarrollando la política de ciberdefensa de la UE y sus elementos de ejecución, para estar mejor preparada y responder a los ciberataques.
- Desarrollar un conjunto de herramientas y medios para combatir la manipulación de la información y las injerencias extranjeras.
- Desarrollar una estrategia para la seguridad y la defensa espacial.
- Reforzar el papel de la UE como actor de la seguridad marítima.

El tercer pilar, *invertir en seguridad*, recoge que los Estados miembros se han comprometido a aumentar sustancialmente sus gastos de defensa para responder a la ambición colectiva de la Unión de reducir las carencias de capacidades militares y civiles críticas y reforzar la base tecnológica e industrial de defensa europea. Con este fin, la Unión:

- Mantendrá un diálogo permanente sobre los diferentes objetivos nacionales de los Estados miembros relativos al incremento y la mejora de la eficacia del gasto en defensa para que se adecúe a las necesidades de seguridad actuales.
- Proporcionará más incentivos para que los Estados miembros participen en el desarrollo conjunto de capacidades e inviertan conjuntamente en capacitadores estratégicos (*enablers*) y capacidades de próxima generación para operar en tierra, mar, aire, ciberespacio y espacio exterior.

- Impulsará la innovación tecnológica en materia de defensa para colmar las lagunas estratégicas y reducir las dependencias tecnológicas e industriales.

El cuarto pilar, *cooperar con socios*, se centra en la necesidad de actuar juntamente con otros actores internacionales para hacer frente a desafíos comunes. Así, la Unión:

- Reforzará la cooperación con socios estratégicos como la OTAN, las Naciones Unidas y socios regionales, como la OSCE, la UA y la ASEAN.
- Desarrollará *partenariados* bilaterales con países afines y socios estratégicos, como Estados Unidos, Canadá, Noruega, el Reino Unido, Japón y otros.
- Desarrollará *partenariados* en los Balcanes Occidentales, en la vecindad oriental y meridional europeas, en África, en Asia y en América Latina, mejorando el diálogo y la cooperación, promoviendo la participación en las misiones y operaciones de la PCSD y apoyando el desarrollo de capacidades.

Con respecto a los mecanismos de toma de decisiones, la Brújula Estratégica propone soluciones que busca evitar la citada obligatoriedad de la unanimidad que establecen los Tratados Europeos para la PCSD. Así, propone la posibilidad de la abstención *constructiva*, o la ejecución el desarrollo de una operación de la PCSD por parte de un grupo de Estados miembro que voluntariamente lo deseen, pero bajo el paraguas jurídico y económico del artículo 44 del Tratado de la Unión Europea.

### 3.1 Revisión Anual Coordinada de Defensa de 2020

El documento continúa considerando fundamental la cooperación entre la Unión Europea y la OTAN. Las cuarenta y dos medidas establecidas inicialmente en la Cumbre de la OTAN de Varsovia de 2016 (Consejo de la Unión Europea, 2018), se han ampliado a 52, con otras referidas a lucha antiterrorista, promoción de la mujer, paz y seguridad y capacidad de proyección de fuerzas.

En conjunto, es pronto para saber la utilidad real de la Brújula Estratégica, pero, en principio, supone un cambio importante en la consideración de las actividades de defensa y en el empleo de las fuerzas militares con respecto a la Estrategia Global de 2016, pese a los intentos (más formales que de fondo, aparentemente) de mantener la coherencia con lo establecido en ella.

### 3.2 El fracaso de los *Battlegroups*

El fracaso de los *Battlegroups* aprobados en el Consejo de Helsinki de 1999 es una buena muestra de los problemas más acusados de la PCSD. En efecto, si la *Helsinki Headline Goal 2003* suponía un proyecto complejo y verdaderamente ambicioso para unas fuerzas armadas europeas notablemente reducidas tras el final de la Guerra Fría, es difícil pensar que los Estados miembros de la Unión Europea carecen de la capacidad militar para desplegar una unidad relativamente pequeña (los 1.500 efectivos de un *Battlegroup*) para misiones militarmente poco exigentes (las acordadas en Petersberg). De hecho, en mayo de 2000, los británicos desplegaron una unidad similar en Sierra Leona (operación *Palliser*) y en 2003, los franceses hicieron lo mismo en la República Democrática del Congo (operación *Artemis*). Y, sin embargo, la UE ha sido incapaz de desplegar uno solo de sus *Battlegroups* en sus casi veinte años de existencia. Y eso a pesar de que los *Battlegroups* están específicamente diseñados para ese tipo de misiones. Son unidades multinacionales, en el que un Estado miembro (o un grupo de ellos) asume el papel de «nación marco» (*framework nation*), proporcionando el núcleo de personal y los capacitadores estratégicos críticos (*enablers*), como pueden ser los helicópteros, el transporte estratégico u otros. El resto de las unidades del *Battlegroup* se va completando con contribuciones voluntarias de los Estados. Existen siempre dos *Battlegroups* preparados para desplegar en la UE, que se relevan con otros por semestres. El C2 se asegura mediante el despliegue de un puesto de mando desplegable (denominado FHQ – *Field Head Quarters*) de carácter multinacional y conjunto. El FHQ depende de un puesto de mando de nivel estratégico (OHQ – *Operational Head Quarters*), también multinacional y conjunto, activado normalmente en instalaciones fijas.

Esta configuración hace que sus capacidades para combatir en un entorno de combate de alta intensidad (como el de la Ucrania de hoy) sean relativamente reducidas: carecen de armamento pesado (artillería pesada, carros de combate), sus capacidades logísticas son insuficientes para afrontar los consumos necesarios para el combate de alta intensidad y su estructura de C2 es inadecuada para integrarse en el seno de una gran unidad tipo brigada o división, elementos imprescindibles en este tipo de combate.

El primero de los obstáculos al despliegue de este tipo de unidades es de tipo económico. Al igual que la OTAN, la UE aplica el

principio de que los costes generados por las unidades y medios militares, los asumen los Estados miembros que los proporcionan. Esto implica que la participación de uno de estos *Battlegroups* en una operación que, en principio, redunde en beneficio de toda la Unión solo es costeada por los Estados miembros que contribuyen a ese *Battlegroup*, que, además, asumen el riesgo humano y político de las posibles pérdidas. Puesto que las decisiones en el seno de la UE son por consenso, es siempre fácil que alguno de los Estados que tienen que asumir el coste se niegue a aprobar la operación. La Unión puso en funcionamiento un mecanismo de financiación para este tipo de operaciones, denominado *Athena*, destinado a cubrir los costes comunes, esto es, los que resulta muy complejo atribuir a un solo Estado miembro (como los derivados de la operación y el despliegue del FHQ, por ejemplo), pero resulta enormemente restrictivo, lo que hace que sea difícil financiar muchos de los gastos derivados de una operación. En cualquier caso, los gastos claramente identificables (como los que ejecutan las unidades y medios de los Estados miembros) no son sufragables por el mecanismo *Athena*. El nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EDF – *European Defence Facility*) sustituye al mecanismo *Athena*, y se espera que se amplíe el abanico de actividades que se podrán financiar con él. Esto podría solventar este primer problema.

Otro problema que aqueja a los *Battlegroups* es que se les exige una elevada disponibilidad, es decir, que sean capaces de desplegar en un plazo muy breve (5 días). La disponibilidad es costosa: requiere inmovilizar medios puestos a disposición del *Battlegroup* y mantener activos caros contratos de transporte para asegurar la capacidad de proyección en los plazos exigidos, o bien mantener medios de transporte militares siempre dispuestos para ello, lo que, en la práctica, implica que no pueden emplearse en otras misiones. Es decir, incluso sin desplegar, los *Battlegroup* generan gastos a los Estados miembros que los proporcionan. Y, en realidad, al exigirse la unanimidad en las decisiones, el proceso de toma de decisiones político para su despliegue es mucho más lento que la disponibilidad exigida a las unidades militares. Es decir, es un gasto inútil, y aún más cuando nunca se ha conseguido el consenso necesario para desplegar ninguno.

En tercer lugar, como hemos mencionado anteriormente, los intereses de los diferentes Estados miembros de la Unión en el aspecto de la PCSD son divergentes. Así, si para Francia resultase deseable el despliegue de los *Battlegroups* de la Unión en el Sahel, para

Polonia o Rumanía, por el citado principio del «conjunto único de fuerzas», ese posible despliegue implicaría una reducción de las capacidades disponibles para la defensa de Europa, y un gasto del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz que ya no podría emplearse en apoyar a los socios de la UE en el Este de Europa...

En conjunto, las posibilidades de éxito del despliegue de uno de estos *Battlegroups* pasan por la aprobación por mayoría cualificada (de ahí la importancia de la abstención constructiva que propone la Brújula Estratégica) y por el aumento de la financiación común (a través de la EDF), pero ninguno de estas dos medidas puede realmente solucionar el bloqueo político que ha impedido el empleo de estas unidades.

#### 4. Las instituciones de la política común de defensa

Además de las instituciones citadas, la UE ha ido creando a lo largo del tiempo una serie de estructuras que pretendían llenar los vacíos observados en los tres elementos centrales de su acción: la voluntad (C2 y mecanismos de decisión política), la capacidad y el conocimiento. La creación de estas estructuras no responde a un plan preconcebido, sino que son producto de la necesidad de encontrar soluciones relativamente urgentes a los problemas surgidos en cada momento.

##### 4.1. La voluntad: C2 y decisión política

###### 4.1.1. El Comité Político y de Seguridad (CPS) y sus órganos asociados

El Comité Político y de Seguridad es un órgano asesor y preparatorio del Consejo de la UE, en lo relativo a seguridad y defensa. Se reúne a nivel de embajadores. Sus principales funciones son seguir la situación internacional y ayudar a definir las políticas dentro de la PESC, incluida la PCSD. Prepara una respuesta global de la UE ante una crisis y ejerce su control político y dirección estratégica.

El CPS dispone de un órgano de trabajo que prepara sus decisiones, denominado Grupo Político-Militar (GPM o PMG – *Political-Military Group*). El CPS tiene además dos elementos principales de asesoramiento: el CMUE o EUMC, para cuestiones de empleo de medios militares y el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM).

### ***El Grupo Político-Militar (PMG)***

El Grupo Político-Militar realiza trabajos preparatorios en el ámbito de la PCSD para el Comité Político y de Seguridad. Su campo de trabajo comprende los aspectos políticos de las cuestiones militares y cívico-militares de la UE, incluidos los conceptos, las capacidades y las operaciones y misiones. Prepara las conclusiones del Consejo, formula recomendaciones para el CPS y supervisa su aplicación efectiva, al tiempo que facilita los intercambios de información. Tiene una responsabilidad especial en lo que respecta a las asociaciones con terceros Estados y otras organizaciones, incluidas las relaciones entre la UE y la OTAN, así como los ejercicios. El PMG está presidido por un delegado del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

### ***El Comité Militar de la Unión Europea (EUMC)***

El EUMC es el máximo órgano militar creado en el seno del Consejo. Sus miembros titulares son los jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) de los Estados miembros, aunque ordinariamente trabaja a través de representantes militares permanentes de los JEMAD. El EUMS proporciona al CPS asesoramiento y recomendaciones sobre todos los asuntos militares de la UE.

Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM).

Paralelamente al EUMC, el CPS está asesorado por un Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM). Este comité proporciona información, elabora recomendaciones y da su opinión al CPS sobre los aspectos civiles de la gestión de crisis.

#### **4.1.2. El Servicio de Acción Exterior de la UE (EEAS) y sus organismos en el campo de la defensa común**

### **El Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS)**

El EUMS es un organismo con una doble dependencia: por un lado, es el órgano de trabajo del Comité Militar de la UE (EUMC), y, por otro, se encuentra integrado como una dirección general bajo la autoridad del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En esta segunda calidad, es el elemento encargado de los asuntos militares dentro del Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS), coordina los medios militares puestos a disposición de la UE, con especial atención a las operaciones/misiones (tanto las puramente militares como aquellas otras que requieren apoyo militar) y a la generación de las

capacidades militares necesarias para la puesta en ejecución de la PCSD. Entre sus misiones destacan: la alerta temprana, la evaluación de la situación, la planificación estratégica, la gestión de los sistemas de comunicación e información, el desarrollo de conceptos, la formación y el adiestramiento y el apoyo a las asociaciones a través de las relaciones entre militares. Al mismo tiempo, el EUMS se encarga de mantener el Centro de Operaciones (OPSCEN) de la UE y de proporcionar el núcleo de su personal cuando se activa.

### **La Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar (MPCC)**

La Capacidad de Planificación y Conducción Militar (MPCC) se creó el 8 de junio de 2017, con el objetivo de permitir a la UE reaccionar de forma más rápida, eficiente y eficaz como proveedor de seguridad fuera de sus fronteras. La MPCC es responsable de la planificación y conducción operativa de las misiones militares no ejecutivas de la UE. En la actualidad, dirige las misiones de formación de la UE (EUTM) en Malí, Somalia y la República Centroafricana. El 19 de noviembre de 2018, el Consejo acordó otorgar al MPCC la responsabilidad adicional de estar preparado también para planificar y dirigir una operación militar ejecutiva del tamaño de una agrupación táctica (*Battlegroup*) de la UE.

Previamente a la creación de la MPCC, ya existía en el EEAS la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC), una estructura permanente responsable de una conducción operativa autónoma de las operaciones civiles de la PCSD.

### **Dirección de Política de Seguridad y Defensa (SECDEFPOL.DMD)**

La Dirección de Política de Seguridad y Defensa (SECDEFPOL) es la Dirección del EEAS responsable de coordinar y gestionar la contribución global del EEAS para hacer frente a las amenazas a la seguridad exterior y para la aplicación de la Estrategia Global de la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa (Consejo de la Unión Europea, 2016a).

El campo de trabajo de la Dirección de Política de Seguridad y Defensa abarca cuestiones como la ciberseguridad, las armas químicas, biológicas y nucleares, la seguridad marítima, la lucha contra el terrorismo, el desarme, la no proliferación y el control de las exportaciones de armas, así como la política de defensa y las iniciativas como la *Brújula Estratégica* (Unión Europea, 2022) destinadas a profundizar en la cooperación en materia de defensa

y a desarrollar las capacidades civiles y militares para potenciar el papel de la UE como proveedor de seguridad y defensa capaz de hacer frente a las amenazas a la seguridad y contribuir a la paz y la seguridad mundiales. También es responsable de fomentar las asociaciones en materia de seguridad y defensa con terceros países y organizaciones internacionales y regionales (por ejemplo, la ONU, la OTAN y la Unión Africana) y negocia acuerdos con terceros países sobre la participación en misiones y operaciones de la PCSD de la UE.

La Dirección consta de cinco divisiones que se ocupan de la política de seguridad y defensa (SECDEFPOL.1); Asociaciones y Grupo Operativo OTAN (SECDEFPOL.2); Lucha contra el Terrorismo (SECDEFPOL.3); Desarme, No Proliferación y Control de las Exportaciones de Armas (SECDEFPOL.4), y Espacio (SECDEFPOL.5).

### **Directorado para el Enfoque Integrado de la Seguridad y la Paz (ISP - *Integrated Approach for Security and Peace*)**

El Directorado ISP garantiza la coordinación eficaz de la respuesta de la UE a lo largo de las diferentes fases del conflicto, desde la alerta temprana y la exploración del horizonte hasta la planificación político-estratégica para la gestión de la crisis y la estabilización, así como la seguridad de los ciudadanos de la UE en las zonas de crisis, según proceda. El Directorado ISP garantiza que la respuesta de la UE sea sensible al conflicto y se base en un análisis adecuado centrado en lograr la estabilización y la paz.

El Directorado consta de la Secretaría de la Asociación para la Seguridad y la Estabilidad en el Sahel (P3S) y de cinco divisiones: Enfoque integrado, metodología y aplicación (ISP.1); Prevención de conflictos y apoyo a la mediación (ISP.2); Planificación estratégica integrada para la PCSD y la estabilización (ISP.3); Asuntos consulares (ISP.4) y Fondo Europeo para la Paz (ISP.5).

#### 4.2. La capacidad: generación de capacidades militares

##### *La Agencia Europea de Defensa (EDA – European Defence Agency)*

La Agencia Europea de Defensa se creó en virtud de una Acción Común del Consejo Europeo, de 12 de julio de 2004 (2004/551/PESC), «para apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la UE en el ámbito de la gestión de crisis y para sostener la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tal y como es ahora y se desa-

rolla en el futuro». Para aplicar las disposiciones del Tratado de Lisboa, esta Acción Común fue sustituida por primera vez por una Decisión del Consejo de 12 de julio de 2011, que fue revisada posteriormente por la Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015, sobre el estatuto, la sede y las normas de funcionamiento de la EDA.

Las principales misiones de la Agencia Europea de Defensa son el desarrollo de las capacidades de defensa; la promoción de la investigación y la tecnología de defensa (I+T); el fomento de la cooperación en materia de armamento; y la creación de un mercado europeo de equipos de defensa competitivo, así como el fortalecimiento de la base industrial, tecnológica y de defensa europea.

En mayo de 2017, tras una revisión a largo plazo (LTR) iniciada por el director de la Agencia, los ministros de Defensa acordaron reforzar la misión de la EDA, fortaleciendo su papel como principal instrumento de planificación y priorización intergubernamental de capacidades en Europa y como foro principal y coordinador de todo el ciclo de vida del desarrollo de capacidades.

La Agencia ha firmado acuerdos administrativos con Noruega (2006), Suiza (2012), la República de Serbia (2013) y Ucrania (2015) que les permiten participar en los proyectos y programas de la EDA.

#### 4.3. El conocimiento: inteligencia y preparación

##### **El Centro de Satélites de la Unión Europea (EU SatCen)**

El Centro se fundó en 1992 y se incorporó como agencia a la Unión Europea en enero de 2002, con la finalidad de proporcionar productos y servicios de inteligencia geoespacial en el contexto de la PESC y, en particular, de la PCSD, principalmente mediante el análisis de datos procedentes de satélites de observación de la Tierra. Tiene su sede en Torrejón de Ardoz. El SatCen de la UE es el único proveedor propio de productos y servicios de información geoespacial relacionados con la seguridad en la UE. Los principales beneficiarios de los servicios del SatCen son los organismos del EEAS y las misiones y operaciones de la PCSD. Está bajo la supervisión del CPS y la dirección operativa del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

### **Colegio Europeo de Seguridad y Defensa (ESDC - European Security and Defence College)**

El ESDC se creó en 2005 con el objetivo de ofrecer una formación de nivel estratégico en materia de política europea de seguridad y defensa, ahora política común de seguridad y defensa (PCSD). La creación del ESDC pretendía dotar a la política común de seguridad y defensa de un instrumento de formación y educación que promoviera activamente una cultura europea de seguridad.

### **Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (EUISS – *European Union Institute for Security Studies*)**

El EUISS es una agencia de la UE que se ocupa del análisis de cuestiones de política exterior, de seguridad y de defensa. Se creó en enero de 2002 como agencia autónoma en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) para fomentar una cultura de seguridad común para la UE, apoyar la elaboración y proyección de su política exterior y enriquecer el debate estratégico dentro y fuera de Europa. Con sede en París y una delegación en Bruselas, el EUISS es ahora parte integrante de las nuevas estructuras que sustentan el desarrollo de la PESC/PCSD.

La misión principal del Instituto es proporcionar análisis y foros de debate que puedan ser útiles y relevantes para la formulación de la política de la UE. En el cumplimiento de esta misión, también actúa como interfaz entre los expertos europeos y los responsables de la toma de decisiones a todos los niveles.

El Instituto está dirigido por un Consejo de Administración, presidido por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que establece sus normas presupuestarias y administrativas y aprueba su programa de trabajo. El CPS ejerce la supervisión política.

## **5. La UE, la OTAN y la defensa común europea**

Las relaciones entre la OTAN y la UE son un elemento clave en la PCSD. Estas relaciones son complejas, por las diferencias entre los miembros de ambas organizaciones. El caso de Turquía y Chipre es solo uno de los ejemplos de estas diferencias, pero existen otros conflictos más o menos agudos, como el que enfrenta a Turquía y Francia sobre Libia (Franceinfo, 2020), o a Turquía, Grecia y Chipre con referencia a la delimitación de las aguas territoriales y las consecuentes zonas económicas exclusi-

vas en el Mediterráneo Oriental (Sanz, 2021). Pese a que todas estas diferencias políticas crean problemas prácticos cotidianos, quizá el principal obstáculo para la cooperación entre ambas organizaciones es la diferente percepción de los Estados miembros de cada una de ellas sobre el papel que cada una debe jugar en el campo de la defensa.

En general, los países del Este de Europa (Letonia, Lituania y Estonia, así como Polonia y Rumanía) consideran que su principal problema de seguridad es, indudablemente, el resurgir del nacionalismo ruso (y la invasión de Ucrania por Rusia no hace sino confirmar esos temores), y ven a la OTAN como un garante fundamental de su integridad territorial. Como consecuencia, cualquier medida que pueda debilitar a la OTAN u ofrecer a Estados Unidos alguna excusa para reducir su compromiso con la defensa de Europa (y la PCSD podría interpretarse como una mejora de la capacidad europea de defensa y, en consecuencia, podría justificar una menor necesidad de apoyo militar norteamericano), es valorada como un perjuicio a sus intereses de seguridad. Por su parte, los Estados europeos del sur y del oeste del continente consideraban infundados estos temores (al menos hasta el 24 de febrero de este año), y orientaban su acción militar hacia la reducción de focos de inestabilidad en la periferia europea (el Sahel, Oriente Medio, los Balcanes...). Por su parte, Alemania veía a la OTAN principalmente como un marco de ahorro económico a través de la cooperación en materia de defensa, pero que también consideraba a Rusia como un socio potencial, mientras que la idea de una agresión militar rusa le parecía en gran medida anacrónica (Stratfor Inc., 2012). Evidentemente, la invasión rusa de Ucrania ha confirmado los temores de los aliados del Este de Europa y ha cambiado las percepciones de los demás, reforzando considerablemente la influencia de la OTAN, como muestran el nuevo concepto estratégico publicado tras la cumbre de la OTAN de Madrid (NATO, 2022b).

Los conflictos menores en la periferia europea, que preocupaban a gran parte de los miembros de la UE (especialmente a Francia, pero también a España o a Italia) no merecían la atención de Washington en los últimos años, ya reorientándose hacia su rival sistémico, China y la zona de Asia-Pacífico (Lieberthal, 2011). Por otra parte, este tipo de operaciones, centradas en estabilizar determinados países y regiones, entrarían mucho más en el campo de la «seguridad» que en de la «defensa». Estas posturas divergentes no hacían más que subrayar otra de las diferencias

entre la OTAN y la UE: la creación de la OTAN vino acompañada de la aparición de EE. UU. como el actor de seguridad indispensable en Europa, un posible teatro de operaciones que se convirtió en el centro de atención de los estrategas estadounidenses; en cambio, la PCSD surgió a raíz de la progresiva desvinculación norteamericana del teatro europeo final de la Guerra Fría, nueva situación en la que Estados Unidos ya no consideraba Europa como un teatro estratégicamente central, en favor de una mayor concentración en otras partes del globo (Asia, Oriente Medio) (Howorth, 2009). La guerra de Ucrania supone un cambio importante (al menos a corto y medio plazo) en este enfoque.

Existen opiniones autorizadas (de Hoop Scheffer, 2007) que consideran que existe una *complementariedad* entre la OTAN y la UE. En efecto, la UE es una organización multidisciplinar, con un carácter mucho más amplio que el de la OTAN (centrada casi exclusivamente en cuestiones militares), mientras que los últimos conflictos (Irak, Afganistán, Libia...) han demostrado la insuficiencia de los medios militares para alcanzar algo más que una victoria exclusivamente militar, subrayando la necesidad de disponer de la capacidad de reconstrucción y de creación de instituciones económicas, políticas y sociales viables tras un conflicto. La OTAN desarrolló el concepto *comprehensive approach* (NATO, 2022a) para incluir estas capacidades en sus operaciones, pero su aplicación requería la cooperación voluntaria con las fuerzas de la OTAN de una serie de actores civiles (agencias estatales, pero también organizaciones internacionales y no gubernamentales) no siempre dispuestas a verse identificadas con una organización puramente militar como la OTAN. En cambio, la UE al disponer de competencias en todos los campos de la sociedad, y por su imagen mucho menos belicosa, dispone por un lado de medios propios (en realidad, aportados por los Estados miembros, pero mucho más fácilmente movilizables a través de las estructuras de la Unión) y por otro, le resulta más sencillo conseguir la cooperación de otras organizaciones civiles. En consecuencia, existen autores (de Hoop Scheffer, 2007) que asumen la existencia de una «división del trabajo» implícita entre ambas organizaciones: la OTAN se encargaría de las operaciones de combate, mientras que la UE emplearía la PESD para las tareas de gestión de crisis y *nation building*, menos exigentes desde el punto de vista militar, pero que precisan medidas de carácter civil y político. Esta división de tareas, sin estar acordada en ningún sitio, responde en realidad a las capacidades actuales de las dos organizaciones y, como consecuencia lógica, es la que se ha puesto en práctica

cuando las dos organizaciones han operado en el mismo teatro (Macedonia, Bosnia, Kosovo o Afganistán) (Howorth, 2009). Sin embargo, esta división de tareas no es ni formal, ni definitiva.

Para algunos sectores políticos norteamericanos, la OTAN debe tener un cierto derecho de supervisión de la PESD, como se tradujo en la imposición por parte de la secretaria de Estado norteamericana Madeleine Albright de sus tres condiciones para apoyar las iniciativas de la PESD, conocidas como las «3-D» (Albright, 1998): no desvincular a Estados Unidos de la seguridad europea, no duplicar las estructuras o iniciativas que ya existen en la OTAN, y no discriminar a los miembros de la OTAN que no son de la UE. En el mismo sentido, en general, los norteamericanos defienden la existencia de un supuesto *right of first refusal* de la OTAN, que consistiría en que la UE no podría realizar ninguna operación en un teatro de operaciones hasta que la OTAN no haya renunciado a hacerlo (Howorth, 2009). Esta desconfianza hacia los avances en la PESD es compartida en amplios sectores de la comunidad política norteamericana (Kochis, 2020).

Como hemos apuntado anteriormente, una de las críticas más habituales de los partidarios de la primacía de la OTAN hacia la PCSD nace de la existencia de un «conjunto único de fuerzas». En el campo de la defensa, la OTAN —y, en mayor medida, la UE— disponen fundamentalmente de los medios militares aportados por los países miembros (si bien la OTAN cuenta con una serie de medios propios de la organización, adquiridos a lo largo de la existencia de la organización, y que abarca desde una completa estructura de C2 —incluyendo medios y unidades CIS propios— hasta sistemas de armas particularmente onerosos, como los aviones AWACS<sup>40</sup>). En consecuencia, una unidad, organización o equipo implicado en una operación en el marco de la PCSD deja de estar disponible para su empleo por la OTAN, durante el tiempo necesario para la preparación de la misión, su ejecución y el periodo requerido para su recuperación (recordemos que, según el art. 1.b. del protocolo 10 de los Tratados de la Unión Europea, se requiere a los Estados miembros de la UE que estén en condiciones de desplegar tropas en misiones de la PCSD con plazos de preparación de 5 a 30 días y periodos de operación de 30 días

<sup>40</sup> AWACS: *Airborne early Warning And Control System* o «Sistema de Control y Alerta Temprana Aerotransportado». Se trata de una unidad dotada con catorce aviones E-3A *Sentry*, fabricados por Boeing y equipados con un radar aerotransportado montado en un radomo giratorio en la parte superior del aparato. Permiten detectar aeronaves, dirigir aviones de caza y gestionar el espacio de batalla en amplias zonas.

hasta 120). Puesto que las fuerzas y medios militares y civiles de los Estados miembros que pertenecen a ambas organizaciones son únicas, y pueden participar en la PCSD de la UE o en cualquier actividad de la OTAN, evidentemente, la participación en una operación determinada (OTAN o UE) excluye la participación simultánea en ninguna actividad de la otra organización. Por un lado, la OTAN (y, especialmente, Estados Unidos) se queja de la falta de medios militares de los aliados europeos, traducida en el incumplimiento regular del compromiso de gasto del 2 % del PIB en defensa (Reuters, 2018), alcanzado en la Cumbre de Gales de 2014 (NATO, 2014), y, por otro, entiende que la búsqueda de la UE de una capacidad militar propia implica que cualquier operación de la UE detraerá fuerzas de la OTAN, y, precisamente, esas fuerzas al servicio de la UE serán proporcionadas por los aliados más reticentes a contribuir con capacidades a las necesidades de la Alianza Atlántica. La relación transatlántica y la cooperación entre la UE y la OTAN, debe basarse en los principios establecidos en los tratados y los acordados por el Consejo Europeo, incluidos los principios de inclusividad, reciprocidad y autonomía de decisión de la UE (Brújula: 14).

En la Cumbre de la OTAN de Varsovia de 2016 (Consejo de la Unión Europea, 2018) las dos organizaciones esbozaron los ámbitos en los que deseaban intensificar su cooperación ante los retos comunes a los que se enfrentan, tanto en el este como en el sur: lucha contra las amenazas híbridas, refuerzo de las capacidades de defensa, ciberdefensa, seguridad marítima, etc., acordando 42 medidas concretas, que se amplían a 52 en la Brújula Estratégica, con otras diez referidas a lucha antiterrorista, promoción de la mujer, paz y seguridad y capacidad de proyección de fuerzas.

En julio de 2018, una nueva declaración conjunta establece la visión de la UE y la OTAN sobre cómo abordarán las amenazas de seguridad comunes (Consejo de la Unión Europea, 2018).

## 6. Conclusiones

La defensa no ha sido una de las preocupaciones fundamentales de la Unión Europea. Queda por ver si el nuevo contexto internacional que describe la Brújula Estratégica va a cambiar este hecho, pero parece poco probable.

Aunque en este documento hayamos comparado frecuentemente la Unión Europea con la OTAN, lo cierto es que son organizacio-

nes diferentes, con objetivos y preocupaciones distintas, y con un origen histórico completamente distintos. Así, la OTAN nace para defender Europa de una posible invasión soviética, mientras que la Unión Europea tiene su origen precisamente en el deseo de cerrar las heridas de la Segunda Guerra Mundial y de superar la guerra como forma de relación entre los Estados. Como consecuencia lógica, la Unión Europea ve las operaciones militares como algo que va profundamente en contra de los valores europeos. De ahí que las operaciones militares que la Unión Europea ha ejecutado siempre han girado alrededor de las citadas misiones Petersberg: 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. Es decir, para la Unión Europea, sus fuerzas armadas son instrumentos de política exterior dedicadas a proporcionar estabilidad en su entorno, es decir, son herramientas de *seguridad*, no de *defensa*. La posición del EUMC dentro del EEAS es una prueba clara de ello. Por comparar, en ningún Estado miembro, el JEMAD está subordinado al Ministerio de Asuntos Exteriores...

Este alejamiento de la Unión Europea de los temas de defensa se ha visto favorecido por la eficacia del paraguas de seguridad norteamericano. En efecto, las fuerzas armadas estadounidenses, a través de la OTAN, aseguran, todavía hoy, la defensa de Europa. De hecho, incluso las naciones de la UE especialmente combativas en la búsqueda de la autonomía estratégica europea (caso de Francia), se refieren siempre a la posibilidad de actuar en ese tipo de misiones de búsqueda de estabilidad en el entorno de nuestro continente, pero no abordan ningún problema que ponga en riesgo la integridad territorial o los intereses vitales de los Estados miembros. En este sentido, la búsqueda de esa autonomía estratégica tiene poco que ver con la necesidad de asegurar la defensa militar de Europa.

En cuanto a la posibilidad, periódicamente planteada, de crear un Ejército Europeo o, incluso, de especializar a las fuerzas armadas de los Estados miembros y que estas sean complementarias entre sí (como propone el apartado b. del art. 2 del protocolo 10 de los tratados de la UE: «... poniendo en común y, en caso necesario, especializando sus medios y capacidades de defensa...»), implica una importantísima cesión de soberanía. De hecho, los Estados que adoptasen esa medida serían incapaces de defender sus intereses vitales por sí mismos, sin el apoyo de sus aliados.

Incluso adoptando el enfoque reduccionista de la UE —considerando a las fuerzas armadas meramente como una herramienta de política exterior, y no como los garantes últimos de los intereses vitales nacionales—, es necesario recordar que cada Estado miembro tiene una política exterior distinta (la PESC es más un *mínimo común denominador* que una política amplia y compartida). Es decir, unas fuerzas armadas *complementarias* implican la pérdida de una herramienta fundamental de la política exterior y de la seguridad nacionales.

Por todo lo anterior, resulta difícil pensar que la PESC va a dar lugar a una defensa común europea: la OTAN seguirá siendo la herramienta de la defensa militar del continente (lo que permite además evitar los problemas derivados de la pertenencia de algunos Estados a la UE, pero no a la OTAN y viceversa). La guerra de Ucrania no hace sino subrayar este hecho.

Sin embargo, sí es posible que la UE se acabe dotando de medios que le permitan ejecutar esas misiones militares en la periferia europea que escapan hoy a sus capacidades. En este sentido, hay una evolución clara hacia la constitución de un sistema de C2 militar cada vez más completo (el EUMC, el EUMS, la MPCC, los OHQ...), mientras que la adquisición de determinadas capacidades críticas (transporte estratégico, ISTAR<sup>41</sup>, reabastecimiento en vuelo...) son un problema de presupuestos que podría resolverse con el previsto incremento de gastos militares consecuencia de la guerra de Ucrania. De la misma manera, las medidas de flexibilización del principio de unanimidad en los aspectos PCSD podrían facilitar el proceso de toma de decisión a nivel político. Pero, exceptuando el improbable caso de que Estados Unidos se desentienda de la defensa de Europa (en cuyo caso el escenario sería completamente diferente y requeriría decisiones mucho más tajantes por parte de los Estados miembros de la UE), estaríamos hablando de «misiones Petersberg» o poco más.

En consecuencia, es poco probable pensar que la defensa va a constituir uno de los ejes de la construcción europea: una defensa común europea que vaya más allá de la cooperación militar entre las fuerzas armadas de los Estados implicados (como es ahora la OTAN) implicaría una identidad absoluta de los intereses a defender y, sin una unión política previa, ese objetivo está muy lejano.

---

<sup>41</sup> ISTAR: Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance; inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento.

## 7. Bibliografía

- Acosta Sánchez, T. (2006). La evolución de las operaciones Petersberg de la UE: la operación Althea en Bosnia y Herzegovina. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Issue 23, pp. 47-86.
- Albright, M. (1998). *Statement to the North Atlantic Council* [en línea]. [Consulta: 6 junio 2022]. Disponible en: <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html>
- Biava, A. (2009). *Vers un quartier general européen?* París, Cahiers du CEREM, n.º 7.
- Consejo de la Unión Europea. (1997). *Resolución de 19 de noviembre de 1997 sobre el Tratado de Amsterdam (CONF 4007/97 - C4-0538/97)*. Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea. (1999). *Consejo Europeo de Colonia. Conclusiones de la Presidencia*. Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea. (2001). *Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (2001/C 80/01)*. Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea.
- Consejo de la Unión Europea. (2003). *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Consejo de la Unión Europea. (2004a). *Consejo Europeo de Bruselas. 17 y 18 de junio de 2004. Conclusiones de la Presidencia* [en línea]. [Consulta: 1 junio 2022]. Disponible en: [https://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Europa/05-ue-consejo%20europeo%202.pdf](https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Europa/05-ue-consejo%20europeo%202.pdf)
- Consejo de la Unión Europea. (2004b). *Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency* [en línea]. [Consulta: 6 junio 2022]. Disponible en: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/oj/>
- Consejo de la Unión Europea. (2016a). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Bruselas, EEAS.
- Consejo de la Unión Europea. (2016b). *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea.

- Consejo de la Unión Europea. (2018). *Cumbre de la OTAN, Varsovia (Polonia), 8 y 9 de julio de 2016* [en línea]. [Consulta: 11 junio 2022]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2016/07/08-09/>
- Consejo de la Unión Europea. (2022). *European Peace facility* [en línea]. [Consulta: 2 julio 2022]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-peace-facility/>
- CVCE. (1998). *Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British-French Summit (Saint-Malo, 4 December 1998)* [en línea]. [Consulta: 4 junio 2022]. Disponible en: [https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf)
- De Hoop Scheffer, J. (2007). *NATO and the EU: Time for a New Chapter*. Berlín.
- Delaporte, M. (2020). *U.S. Support for the Barkhane Operation: A Case Study in Effective U.S.-Allied Cooperation* [en línea]. [Consulta: 1 junio 2022]. Disponible en: <https://defense.info/re-thinking-strategy/2020/05/us-support-for-the-barkhane-operation-a-case-study-in-effective-u-s-allied-cooperation/>
- EEAS. (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence* [en línea]. [Consulta: 27 marzo 2022]. Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en)
- Franceinfo. (2020). *On vous explique pourquoi les relations entre la France et la Turquie se tendent* [en línea]. [Consulta: 7 junio 2022]. Disponible en: [https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/libye/on-vous-explique-pourquoi-les-relations-entre-la-france-et-la-turquie-se-tendent\\_4030809.html](https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/libye/on-vous-explique-pourquoi-les-relations-entre-la-france-et-la-turquie-se-tendent_4030809.html)
- Geneva Centre for Security Sector Governance. (2015). *Security Sector Integrity* [en línea]. [Consulta: 9 junio 2022]. Disponible en: <https://securitysectorintegrity.com/defence-management/defence-policy/>
- Howorth, J. (2009). NATO and ESDP: Institutional Complexities and Political Realities. *Politique étrangère*. Issue 5, pp. 95-106.
- Kochis, D. (2020). *Recent EU Strategic Autonomy Advances Threaten the Transatlantic Link. Backgrounder (heritage foundation)*. Issue 3740.
- Lieberthal, K. G. (2011). *The American Pivot to Asia* [en línea]. [Consulta: 28 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.brookings.edu/articles/the-american-pivot-to-asia/>

- Macrotrends. (2022). *European Union Military Spending/Defense Budget* [en línea]. [Consulta: 29 junio 2022]. Disponible en: <https://www.macrotrends.net/countries/EUU/european-union/military-spending-defense-budget>
- Méndez de Vigo, I. y Leinen, J. (2001). *Informe sobre el Consejo Europeo de Laeken y el futuro de la Unión (2001/2180(INI))*. Bruselas, Parlamento Europeo.
- NATO. (2008). *Tratado del Atlántico Norte* [en línea]. [Consulta: 8 junio 2022]. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=es](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es)
- NATO. (2013). *AAP-6. NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French)*. Bruselas, NATO Standardization Agency.
- NATO. (2014). *Wales Summit Declaration* [en línea]. [Consulta: 9 junio 2022]. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm)
- NATO. (2022a). *A '«comprehensive approach» to crises* [en línea]. [Consulta: 29 junio 2022]. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51633.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm)
- NATO. (2022b). *NATO 2022 Strategic Concept*. Bruselas, NATO.
- Parlamento Europeo. (1999). *Consejo Europeo de Helsinki. 10 y 11 de diciembre de 1999. Conclusiones de la Presidencia* [en línea]. [Consulta: 6 mayo 2022]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2\\_es.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_es.htm)
- Parlamento Europeo. (2020). *Understanding EU-NATO cooperation* [en línea]. [Consulta: 8 junio 2022]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659269/EPRS\\_BRI\(2020\)659269\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659269/EPRS_BRI(2020)659269_EN.pdf)
- Reuters. (2018). *Trump says NATO countries must pay 2 percent of GDP immediately* [en línea]. [Consulta: 6 junio 2022]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-nato-summit-trump-deadline-idUSKBN1K12HV>
- Sanz, A. (2021). *El Mediterráneo oriental, territorio de disputa entre Grecia y Turquía* [en línea]. [Consulta: 3 junio 2022]. Disponible en: <https://atalayar.com/content/el-mediterr%C3%A1neo-oriental-territorio-de-disputa-entre-grecia-y-turqu%C3%ADa>
- Stratfor Inc. (2012). *NATO's Divergent Internal Interests (Dispatch)* [en línea]. [Consulta: 3 junio 2022]. Disponible en: <https://worldview.stratfor.com/article/natos-divergent-internal-interests-dispatch>