

68/2013

23 julio de 2013

*Abel Romero Junquera\**

LAS CAPACIDADES MILITARES DE LA  
UNIÓN EUROPEA. ¿HACIA UNA  
EUROPA DE LA DEFENSA?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## LAS CAPACIDADES MILITARES DE LA UNIÓN EUROPEA. ¿HACIA UNA EUROPA DE LA DEFENSA?

### Resumen:

El nivel de ambición y el objetivo de capacidades de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE no se ve reflejado en las capacidades militares que los Estados Miembros ponen a disposición de la UE. Mutualizar y compartir capacidades, el desarrollo de capacidades en común y la cooperación con la OTAN, se perfilan como elementos clave para avanzar en un verdadero desarrollo europeo de capacidades. El Consejo Europeo de diciembre de 2013, dedicado a Defensa, se presenta como una oportunidad única para alcanzar compromisos reales y darle el necesario empuje político al desarrollo de capacidades europeas.

### Abstract:

*In the framework of the CSDP, the level of ambition and the related Headline Goal do not really match with the military capabilities made available by the Member States to the EU. Initiatives such as Pooling and Sharing, joint developments and close cooperation with NATO, are key elements to progress on developing real european military capabilities. The December 2013 European Council, devoted to Defence issues, could be an opportunity to provide the political commitment required.*

### Palabras clave:

Estados modernos y post-modernos, Capacidades militares, nivel de ambición, compartir y mutualizar capacidades, desarrollo de capacidades en común, Consejo Europeo dedicado a Defensa, OTAN, compromiso y voluntad política.

### Keywords:

*Modern and post-modern states, military capabilities, level of ambition, pooling and sharing capabilities, joint development, European Council devoted to Defence, NATO, political will and political commitment.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*"Las propuestas de Schuman son sencillamente revolucionarias. Su principio fundamental es la delegación de soberanía en un sector limitado, pero decisivo. Un plan que no parta de este principio no puede aportar contribución útil alguna a la solución de los graves problemas que nos aquejan. La cooperación entre las naciones, por muy importante que sea, no resuelve nada. Lo que hay que buscar es la fusión de los intereses de los pueblos europeos, y no el mero mantenimiento de los equilibrios entre tales intereses."*

*Jean Monnet*

Declaración Schuman, de 9 de mayo de 1950

## LAS CAPACIDADES MILITARES DE LA UE. ¿HACIA UNA EUROPA DE LA DEFENSA?

### CONTEXTO

La Unión Europea (UE) que hoy conocemos ha ido cambiando lenta pero progresivamente la vida de los europeos de una forma que no se podía prever al final de la II Guerra Mundial. Se comenzó con una cooperación en el ámbito del Carbón y del Acero en los años 50, la CECA<sup>1</sup>, y se ha ido evolucionado hacia campos más amplios, como el agrícola (Política Agrícola Común), el comercio (mercado único), el económico y financiero (moneda única para 17 países), avanzando poco a poco hacia una unión política.

Sin embargo, en la UE existen todavía dos grandes tipos de políticas; por una parte las que denominamos como "comunitarias", donde las instituciones tienen competencias; bien exclusivas<sup>2</sup>, compartidas<sup>3</sup> o de apoyo<sup>4</sup>; y por otra, las regidas por una regulación propia tipo "intergubernamental", como es el caso de la *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC). En las políticas intergubernamentales manda el Consejo, lo que es decir los Estados Miembros (EEMM), y así la PESC está sometida a unas reglas propias y diferentes al resto de políticas comunitarias, incluidas incluso aquellas que tienen vocación de acción en el exterior (desarrollo y cooperación, ayuda humanitaria, etc). Dentro de la PESC, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) facilita a la Unión capacidad operativa para actuar, haciendo uso de recursos tanto civiles como militares.

---

<sup>1</sup>la CECA, Comunidad Europea del Carbón y del Acero, se crea para promover la puesta en común de las producciones de carbón y de acero y así crear unas bases de desarrollo económico, como primera etapa para una federación europea. Se cambia así la forma de vida de unas regiones que se habían dedicado siempre a la fabricación de armas, y de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.

<sup>2</sup>solo la UE podrá legislar y adoptar actos jurídicos vinculantes, y los EEMM solo lo podrán hacerlo si son facultados por la UE para adoptar actos o para aplicar actos de la UE

<sup>3</sup> la UE tiene el derecho preferente de ejercer la competencia

<sup>4</sup> la UE complementa a las políticas nacionales en estos asuntos

En el marco de las relaciones internacionales, Cooper<sup>5</sup> defiende la existencia de tres tipos de “estados<sup>6</sup>” según sus características y forma de actuar.

El primero es el denominado **estado pre-moderno** que se caracteriza por una estructura frágil, y por no ser capaz de ejercer el monopolio en el uso de la fuerza. Ejemplos actuales de estados pre-modernos pueden ser los hoy denominados estados fallidos, como Afganistán o Somalia.

Le sigue el **estado moderno**, construido sobre el concepto de “estado-nación”, en el que el estado tiene el monopolio exclusivo en el uso de la fuerza. Se reconoce la soberanía del estado y por tanto se acepta la separación de los asuntos internos (competencia exclusiva del estado) y la política exterior. Existe orden cuando existe equilibrio de poder, el cual se basa en la fuerza, garante último de la seguridad, y en los intereses de los estados (*les raisons d'état*). Ejemplos de estado moderno son la mayoría de los estados actuales (China, India, EEUU, Japón, etc).

En tercer lugar se encuentra el **estado post-moderno** que surge del colapso del estado moderno, y aunque pueda parecer paradójico, deriva hacia una situación de más orden. Es el caso de la Unión Europea, que nace a partir del Tratado de Roma, donde se crea un nuevo orden a partir de los fallos del anterior, basado en el estado moderno. Este nuevo orden no se sustenta en el equilibrio de poder, ni enfatiza la soberanía o la separación entre asuntos internos y relaciones internacionales. Se sustituyen los equilibrios de poder basados en la fuerza y la desconfianza, por una seguridad que se articula sobre la confianza mutua, la transparencia y una moral y principios comunes, que se aplican tanto a las relaciones internacionales como a los asuntos internos.

Esta clasificación nos puede ayudar a analizar la situación en Europa. Se puede decir que el orden post-moderno se va imponiendo de forma gradual, y así la UE regula cada vez más los asuntos internos de sus miembros; incluso temas de seguridad interior. Las políticas comunitarias, antes mencionadas, ya no son dirigidas por los gobiernos centrales, sino por Bruselas, en una clara cesión de soberanía por parte de los EEMM, aunque todavía la mantienen en otras políticas.

---

<sup>5</sup> Robert Cooper es un diplomático británico. Fue Consejero de Asuntos Exteriores del Primer Ministro Tony Blair. En la UE desde 2002, fue Director General de Asuntos Exteriores y Político-Militares del Consejo de la UE (participó activamente en la elaboración de la Estrategia Europea de Seguridad) hasta la creación del SEAE - Servicio Europeo de Acción Exterior – del que forma parte actualmente en calidad de Consejero, habiendo sido nombrado el 2 de diciembre de 2010 por la Alta Representante C. Ashton. Es autor de numerosos trabajos, en muchos de los cuales trata el concepto del post-modernismo en las relaciones internacionales.

<sup>6</sup> COOPER Robert, “*The Breaking of Nations. Order and chaos in the 21st Century*”, London, Atlantic Books, 2004, 16-37

En los ámbitos de las relaciones internacionales y de la defensa, la evolución ha sido bastante menor, pues ambas continúan siendo políticas intergubernamentales, con un carácter profundamente nacional y por tanto “moderno”. Los EEMM todavía no han cedido soberanía (siguen siendo estados modernos en este sentido, aunque sí son capaces de acordar entre ellos llevar a cabo acciones en común, actuando como un todo, sobre la base del consenso. Podemos por tanto considerar que en políticas como la agraria, la económica o la financiera hablamos de una Europa post-moderna, o con fuertes tendencias post-modernas; pero en áreas como la defensa o la política exterior, que de hecho conforman la columna vertebral del concepto de estado-nación, todavía mantenemos ese carácter más modernista, más de estado-nación.

### LA PCSD. EL NIVEL DE AMBICIÓN Y LAS CAPACIDADES MILITARES

Aunque la integración europea en asuntos de seguridad y de defensa ha estado presente desde los orígenes<sup>7</sup> de la UE, no es hasta finales de los noventa, y como consecuencia de las guerras en los Balcanes, cuando la UE, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, aborda de forma clara, aunque tímida, la articulación de una política europea de seguridad y defensa. Se institucionalizan así las denominadas misiones *Petersberg*<sup>8</sup> en el marco de la entonces denominada PESD<sup>9</sup>. En el Consejo Europeo de *Helsinki* de diciembre de 1999, los EEMM de la UE acuerdan un ambicioso objetivo político; proporcionar de forma voluntaria las capacidades militares necesarias para llevar a cabo las citadas misiones *Petersberg*. Se crea en ese momento el denominado objetivo global *Helsinki Headline Goal* (Helsinki HLG).

Este objetivo, esencialmente cuantitativo, busca capacitar a la UE para llevar a cabo misiones militares de gestión de crisis mediante el despliegue (en el caso más ambicioso) de una fuerza de hasta 50.000-60.000 soldados, en menos de 60 días, a una distancia de hasta 4.000km de Bruselas y por un periodo de hasta un año. Para determinar las capacidades militares necesarias, que en todo caso son aportadas exclusivamente y de forma voluntaria por los EEMM, la UE estableció un mecanismo<sup>10</sup> (CDM) que consistía en elaborar un Catálogo de Requisitos (identificar las capacidades que se necesitan para cumplimentar el objetivo establecido), que se compararía con un Catálogo de Fuerzas (las capacidades que

<sup>7</sup> La Comunidad Europea de la Defensa (CED) fue un proyecto adoptado por los seis países integrantes de la CECA (Alemania, Francia, Italia y los tres del BENELUX) con la idea de dar un paso definitivo en la integración militar y defensiva de Europa. El Tratado fue firmado el 27 de mayo de 1952, pero en agosto de 1954 no fue ratificado por la Asamblea Nacional Francesa y por tanto nunca entró en vigor.

<sup>8</sup> Las denominadas misiones *Petersberg* nacieron en 1992, en el marco de la UEO, y contemplaban acciones de mantenimiento de la paz, humanitarias y de gestión de crisis.

<sup>9</sup> Política Europea de Seguridad y Defensa que con el Tratado de Lisboa pasa a ser Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

<sup>10</sup> Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM - *Capability Development Mechanism*)

ofertan los EEMM), todo lo cual daría lugar a un Catálogo de Progreso (comparar necesidades con ofertas para así identificar carencias). Se crean además durante estos años las estructuras de gestión de crisis necesarias para planear y dirigir la PCSD y las operaciones militares de gestión de crisis (el COPS<sup>11</sup>, el Comité Militar de la UE y el Estado Mayor de la UE), tanto desde el punto de vista político como militar<sup>12</sup>.

Se trabaja por tanto en un objetivo cuantitativo de capacidades militares, pero realmente sin un marco estratégico claro que defina la acción de la UE. Tras cuatro años como Alto Representante de la UE, en mayo de 2003, el Consejo encarga a Javier Solana la elaboración de un marco estratégico para la seguridad europea. En diciembre del mismo año el Consejo adopta la Estrategia Europea de Seguridad (EES), que aún no siendo una estrategia al uso, identifica los retos y amenazas a la seguridad europea en un mundo globalizado, establece unos objetivos estratégicos (hacer frente a las amenazas, crear seguridad en los países vecinos, y promover un multilateralismo eficaz), todo ello sobre la base de que si queremos aportar una contribución más acorde a nuestro potencial y a nuestro papel de actor global, debemos ser más activos, más capaces<sup>13</sup> (aumentar nuestras capacidades) y más coherentes.

Durante la Presidencia francesa de 2008, la Declaración sobre Refuerzo de Capacidades<sup>14</sup>, aprobada por el Consejo, mantiene el nivel de ambición de la UE, e incluso detalla los tipos de operaciones a llevar a cabo (estabilización y reconstrucción, respuesta rápida utilizando los Grupos de Combate, vigilancia e interdicción marítima o aérea, evacuación de nacionales).

Posteriormente, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa amplía el espectro de misiones<sup>15</sup> a realizar, y la PESD se transforma en PCSD, abriéndose una puerta a la definición progresiva de una *política común de defensa*<sup>16</sup> de la Unión, con pleno respeto a las compromisos OTAN.

---

<sup>11</sup> COPS – Comité Político y de Seguridad

<sup>12</sup> No es objeto de este trabajo la discusión sobre la pertinencia de una Capacidad Permanente de Planeamiento y Conducción de Operaciones Militares de la UE.

<sup>13</sup> La propia EES, de talante profundamente post-moderno, recoge en su parte correspondiente a “mas capaces” el siguiente texto. *Para que nuestros ejércitos se conviertan en fuerzas móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas, serán necesarios mayores recursos para la defensa y un uso más eficaz de dichos recursos. El recurso sistemático a medios puestos en común y compartidos reduciría la duplicación, los gastos indirectos y, a medio plazo, incrementaría las capacidades.*

<sup>14</sup> Council Declaration on Strengthening Capabilities, de 11 de diciembre de 2008

<sup>15</sup> Artículo 43.1 del Tratado de Lisboa (Tdl). Las misiones contempladas abarcan; actuaciones en materia de desarme, misiones humanitarias y de rescate, de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, restablecimiento de la paz y estabilización al termino de conflictos.

<sup>16</sup> Artículo 42.2 del Tdl

## DESARROLLO DE CAPACIDADES MILITARES UE. METODOLOGÍA E INSTITUCIONES

La ecuación empieza a tomar forma; la UE se marca un nivel de ambición y determina las capacidades (militares), que recordamos son aportadas de forma exclusiva y voluntaria por los EEMM, para poder llevarlo a cabo.

Como continuación al CDM anteriormente mencionado, y que finaliza con el HLG 2003, en junio de 2004, el Consejo aprueba el *Headline Goal 2010*, continuación del de Helsinki, con la idea de traducir los objetivos políticos reflejados en la recientemente aprobada EES, en objetivos militares de nivel estratégico y operacional. Este nuevo objetivo global (HLG) tiene un carácter más cualitativo que cuantitativo (interoperabilidad, capacidad de despliegue y sostenibilidad), pero su mecánica es la misma, comparar necesidades con aportaciones para identificar carencias, que luego hay que tratar de solucionar.

Y de este forma, en el año 2004 se crea la Agencia Europea de Defensa<sup>17</sup>(EDA) con la misión de asistir al Consejo y a los EEMM en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la UE, facilitando y en cierta medida armonizando su desarrollo. La Agencia pretende sobre todo influir en los planes nacionales de desarrollo de capacidades; promover el desarrollo en cooperación de las capacidades identificadas como necesarias; y tratar de optimizar tanto la industria como el mercado europeo de defensa. En algunos foros se habla de la EDA como el germen de un Ministerio Europeo de Defensa, aunque esta afirmación pueda ser todavía un poco prematura.

En el año 2006 se da un nuevo paso en toda esta metodología, y así el Comité Director de la EDA, aprueba el denominado “Plan de Desarrollo de Capacidades” (CDP), que abundando en lo mismo, nace para influir en los planes nacionales de desarrollo de capacidades, para que los EEMM desarrollen las capacidades que necesita la UE para sus operaciones militares de gestión de crisis. De hecho, el CDP tiene una mecánica más amplia que el CDM, y trabaja de forma complementaria en cuatro campos diferentes; 1) actualiza las carencias ya identificadas mediante el CDM visto anteriormente; 2) estudia y analiza las tendencias futuras (a medio - largo plazo) sobre que capacidades se van a necesitar; 3) gestiona una base de datos de proyectos de desarrollo de capacidades, de forma que los EEMM conozcan las intenciones de los otros, promoviendo así oportunidades de cooperación y de desarrollo;

---

<sup>17</sup>EDA – *European Defence Agency*. El Tratado de la UE, en su Artículo 45.1., asigna a la EDA las siguientes misiones; 1) contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los EEMM; 2) fomentar la armonización de las necesidades operativas; 3) proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas de los EEMM y los programas de cooperación específicos; 4) apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar actividades conjuntas; 5) contribuir a reforzar las bases industriales y tecnológicas de defensa y mejorar la eficacia de los gastos militares.

y 4) las lecciones aprendidas de las distintas misiones y operaciones que realimentan todo el proceso. El resultado final es todo un mecanismo de planeamiento europeo para el desarrollo de capacidades militares, que finalmente se materializa en un listado priorizado con el que se “presiona” a los EEMM para que las tengan en cuenta en sus procesos nacionales de planeamiento.

El posterior desarrollo de estas capacidades se puede hacer bien individualmente por un Estado Miembro, de forma bilateral o multilateralmente, y es aquí donde la Agencia actúa como catalizador, como punto de encuentro. Con la idea de promover el desarrollo de capacidades entre varios, se articulan herramientas como la *Cooperación Estructurada Permanente* (PESCO) o como el “*Pooling & Sharing*” (P&S).

El Tratado de Lisboa (TdL) introduce la PESCO<sup>18</sup> en el ámbito de la cooperación militar, con la idea de promover entre aquellos EEMM que se comprometan, acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, armonizando la determinación de necesidades militares, poniendo en común y en su caso especializando sus medios y capacidades. El TdL le asigna un papel muy importante a la EDA en lo que concierne a la evaluación de las contribuciones de los EEMM participantes. Durante la Presidencia española del Consejo de 2010 y posteriores, se promovieron debates para acordar como implementarla, aunque no se llegó a consensuar como activarla, y así la PESCO entró en vía muerta, dejándose de lado temporalmente. Se pueden citar la falta de apetito de los EEMM, y un cierto temor a que no fuera suficientemente inclusiva y derivara en una Europa de la defensa a varias velocidades, como las causas fundamentales del abandono temporal de esta opción.

Además, en septiembre de 2010, y ya bajo la fuerte influencia de la crisis económica y su impacto en los presupuestos de defensa, los ministros de defensa de la Unión, en su reunión informal de Gante, promovieron una iniciativa denominada *Pooling and Sharing*<sup>19</sup> (P&S) con la idea de apoyar los esfuerzos de los EEMM de desarrollar capacidades en cooperación. La iniciativa es bien conocida en el ámbito UE, pues el propio *Schuman* la incluye en su Declaración<sup>20</sup> del 9 de mayo de 1950 que dio origen a la CECA. En este caso se trata de cooperar entre varios EEMM (número flexible), “poniendo en común y utilizando” o bien

<sup>18</sup> Artículos 42 y 46 del Tratado de la UE

<sup>19</sup> Este concepto se refiere a proyectos e iniciativas liderados por los EEMM para incrementar la colaboración en cuanto a capacidades militares. La puesta en común “*Pooling*”, sucede cuando varios EEMM deciden usar sus capacidades de forma colectiva (sean éstas exclusivamente nacionales, o bien haya sido adquiridas de forma multinacional). “*Sharing*” tiene más un sentido de renuncia a determinadas capacidades propias, sobre la asunción o garantía de que otros las proporcionarán cuando sea necesario.

<sup>20</sup> *The pooling of coal and Steel production should immediately provide for the setting up of common foundations for economic development as a first step in the federation of Europe, .....*

“compartiendo” capacidades militares, lo que debería dar como resultado mayor disponibilidad, mejora en eficacia/coste, en interoperabilidad, y siempre de forma complementaria con la iniciativa OTAN denominada *Smart Defence*<sup>21</sup>.

Se puede decir que se ha creado el mecanismo teórico para identificar carencias, las capacidades que faltan. Se trata ahora de pasar de las palabras a los hechos y desarrollar esas carencias, que si se hace en común como se pretende con el P&S o la PESCO, implicaría pérdida de autonomía de decisión, e incluso en algunos casos cesión de soberanía, asunto siempre delicado en el ámbito de la defensa.

### **LAS OPERACIONES MILITARES DE LA UE. ¿HAY “CARENCIA” REAL DE CAPACIDADES?**

Hemos visto el nivel de ambición que se marca la UE, el marco estratégico para su actuación como actor global, el tipo de operaciones militares que pretende llevar a cabo, y los mecanismos e instituciones que se crean para identificar y apoyar el desarrollo de capacidades necesarias (carencias) para ejecutarlas.

¿Cuál es la realidad de las operaciones militares sobre el terreno?. Después de más de 13 años desde la cumbre de Helsinki, y por tanto del HLG 03, y de más de 8 años de operaciones militares de gestión de crisis, los resultados han sido poco relevantes, tanto en cuanto a capacidades como a operaciones.

A pesar de las carencias identificadas se puede decir que apenas se ha avanzado en cómo desarrollar esas capacidades. Los resultados tangibles de todo el proceso *bottom-up* anteriormente descrito de desarrollo de capacidades (CDM, CDP, EDA, PESCO, P&S, etc) son prácticamente nulos. Las prioridades identificadas tienen poco o nulo peso específico en los procesos de planeamiento nacionales, y no se vislumbra en el corto plazo compromisos en firme por parte de los Estados Miembros (EEMM).

.Si analizamos las operaciones militares de gestión de crisis, se puede observar que entre el nivel de ambición, y la realidad de las operaciones sobre el terreno, hay un cierto desequilibrio. Las operaciones militares de la UE han sido mayoritariamente de un calado bastante limitado, siendo ALTHEA la misión de la UE en Bosnia Herzegovina que relevo a la misión SFOR de la OTAN la de mayor tamaño (inicialmente eran 7.000 efectivos, y actualmente son 600). A esto se suma que la tendencia evoluciona hacia operaciones militares no ejecutivas (actualmente, de las cuatro operaciones militares en curso en el

---

<sup>21</sup> *Smart Defence* es una iniciativa OTAN, se podría decir que paralela a P&S, para la priorización y desarrollo de capacidades militares

ámbito de la PCSD dos son de adiestramiento - Somalia y Mali -, ALTHEA, que previsiblemente se acabará transformando en breve en no ejecutiva, por lo que ATALANTA queda como la única operación propiamente ejecutiva). Además, la UE ha dejado pasar oportunidades como la crisis de Libia, o incluso la del Líbano (ambos casos en escenarios vecinos) para encontrar su espacio.

Continuando en el ámbito de las operaciones, es obligado mencionar a los Grupos de Combate<sup>22</sup>, la fuerza de reacción rápida de la UE, el instrumento militar del que se ha dotado la UE para un despliegue casi inmediato cuando surja una situación de crisis. Esta fuerza, que podríamos decir que es la fuerza de choque de la UE, la joya de la corona, no ha sido empleada nunca desde su creación (se declaró su Capacidad Operativa el 1 de enero de 2007), y no se vislumbra que se haga en el corto plazo por claras razones de falta de voluntad política, como de problemas de financiación. Los debates sobre la redefinición del concepto, su usabilidad, etc, son recurrentes, pero tras más de seis años desde su creación, el debate continúa, pero su empleo sigue *de facto* bloqueado.

También es conveniente vincular la realidad de las operaciones, con las capacidades y con las “carencias” identificadas. A modo de ejemplo, en la operación EUFOR TCHAD/RCA en 2008, una de las carencias críticas en la generación de fuerzas fue la disponibilidad de helicópteros. Teniendo en cuenta que entre todos los EEMM tienen un parque de más de 2.000 aparatos, que no hubiera helicópteros<sup>23</sup> disponibles para la misión no parece realmente una carencia, sino más bien de un claro “déficit de voluntad política” para aportarlas. Se detecta también un cierto desfase entre el ejercicio teórico de planeamiento de capacidades y las operaciones reales, en general poco ambiciosas.

Otro ejemplo de esta dispersión y cierta falta de coherencia entre el mecanismo de desarrollo de capacidades y las operaciones reales, a lo que sumamos esa puerta abierta a una Europa de la defensa que refleja el TdL, es el caso de la capacidad de reabastecimiento en vuelo (AAR<sup>24</sup>) que hoy por hoy es uno de los proyectos estrella en la EDA. Independientemente de que el AAR pueda ser una carencia real a nivel europeo (habría que preguntarse si también lo es a nivel nacional), los hechos nos dicen que la UE como tal no ha desplegado aviones de caza en los 13 años de existencia de la PESD/PCSD en sus operaciones militares, ni es previsible que lo vaya a hacer en un futuro próximo. De hecho, esta carencia

---

<sup>22</sup>Un Grupo de Combate es una fuerza de reacción rápida, formada por unos 1.500 efectivos más apoyos, con capacidad de ser desplegada entre 5 y 10 días tras la aprobación de la Decisión por parte del Consejo, y con una permanencia en zona de 30 días, que se puede prolongar hasta 120 si es reabastecida.

<sup>23</sup> De los 20 aparatos que requería el Comandante de la Operación, se contribuyó con 17, de los cuales 4 fueron aportados por Rusia

<sup>24</sup> Entre los EEMM de la UE hay disponibles 42 aviones para reabastecimiento en vuelo (de 10 modelos distintos).

se identifica como lección aprendida de la guerra de Libia, operación OTAN (liderada por Francia y Reino Unido), y no de la UE, que no fue capaz de consensuar una acción propia. El que la UE tenga carencia de capacidad AAR podrá ser cierto, que el área de AAR pueda ser una magnífica oportunidad de cooperación en el desarrollo de capacidades a nivel europeo también, pero en ningún caso se trata de una carencia derivada ni de las operaciones UE de gestión de crisis, ni del nivel de ambición real de la UE, ni del proceso de planeamiento de la UE (donde el AAR no está entre las prioridades establecidas en el CDP). Puede parecer entonces que existen otros criterios, que bien podrían derivar de intereses de industria de defensa, que aunque importantes, no deberían ser nunca los elementos conductores del proceso. La industria de defensa no es en ningún caso el objetivo último, pues no es un fin en si misma; es simplemente una herramienta clave para avanzar hacia una Europa de la defensa (TdL), que posiblemente sea necesario racionalizar y optimizar para hacerla competitiva, pero no podemos mirar tan a corto, y mezclar el fin con los medios.

La pregunta que surge entonces es si todo el proceso de planeamiento descrito, así como la presión de Bruselas para profundizar en el uso de herramientas como el P&S, son: ¿una aproximación indirecta hacia una Europa de la defensa?; ¿una maniobra para salvar la industria europea de defensa?; o realmente ¿quiere ser exclusivamente un ejercicio de planeamiento y posterior desarrollo de capacidades militares para operaciones de gestión de crisis europeas?. Quizás al final no sea más que una combinación de las tres.

## FACTORES QUE DIFICULTAN LA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES A NIVEL UE

¿Cuáles son los factores o causas que impiden el desarrollo de capacidades militares a nivel europeo, tanto a nivel de planeamiento y adquisición, como para su empleo sobre el terreno?. ¿Por qué la UE declara ambiciosos objetivos en temas de seguridad y defensa, que luego los EEMM, que son los contribuyentes, no están dispuestos a asumir, o si lo hacen es solo parcialmente?.

Cada una de las razones que se mencionan a continuación merecería un trabajo monográfico por sí misma, pues casi todas tienen un intenso calado político, además de profundas implicaciones entre unas y otras. En cualquier caso, y aun siendo consciente de que se hace un análisis muy superficial, se pretende únicamente identificar y llamar la atención sobre las más relevantes, de forma que sea el propio lector quien le asigne el peso específico a cada una.

En primer lugar existe una clara **falta de coherencia entre el nivel de ambición fijado y lo que se está dispuesto a hacer**. La UE se ha marcado un nivel de ambición para ser un actor

relevante, un actor global en el escenario internacional, pero a la hora de la verdad no se ponen los medios necesarios. Los EEMM en Bruselas apoyan la actuación tipo post-moderno de la UE, utilizando todo el espectro de instrumentos disponibles, incluido el militar. A nivel de capitales, los mismos EEMM, se inclinan por criterios más propios de los estados-nación, tanto a la hora de actuar como a la de desarrollar capacidades militares. A esta difusa “bipolaridad” en la postura de los EEMM, se suma la falta de objetivos claros en asuntos propios de defensa a nivel europeo. El TdL abre la puerta a definir una política común de defensa, pero parece que nadie quiere entrar el primero.

Totalmente vinculado con el punto anterior se encuentra la **falta de compromiso real de los EEMM**, tanto en contribuciones para operaciones como en desarrollo de capacidades. Cuando los intereses de los EEMM no son convergentes con los propuestos por Bruselas, priman los nacionales. La metodología (CDM, CPD, etc) y las instituciones creadas para la PCSD buscan impulsar ese espíritu de acción europeo (lo cual es su obligación, pues para eso fueron se instituyeron), pero los EEMM, que no rechazan las propuestas surgidas en Bruselas, pues políticamente son atractivas y están alineadas con los principios de la Unión, a la hora de la verdad no las “compran”, no se comprometen. Bruselas extiende cheques con la aquiescencia de los EEMM, pero a la hora de cobrarlos, las capitales no parecen dispuestas a librar los fondos correspondientes.

Todo esto tiene en su origen un cierto temor a tener menor capacidad de decisión, **a la pérdida de soberanía** sobre asuntos que son la propia esencia del estado-nación, la seguridad y la defensa, y aquí los criterios tipo moderno, los intereses nacionales, primen sobre los de confianza mutua, transparencia y los principios comunes, más vinculados a la UE.

Si consiguiéramos superar las barreras mencionadas, nos encontraríamos también que si hablamos de desarrollo de capacidades y de contribuciones militares, **el tamaño importa**. En la retórica de Bruselas se argumenta frecuentemente que se es más soberano con una capacidad puesta en común o compartida (*pooling & sharing*), que sin esa capacidad. El razonamiento es técnicamente impecable, pero parece que puede tener más pertinencia para los países pequeños o medianos que para los grandes. La pregunta es, si soy uno de los grandes, que son al final los que aportan la masa crítica necesaria, ¿prefiero tener una capacidad compartida con otros, o prefiero tener algo menos de esa misma capacidad (soy grande y mi dilema no es ser o no ser, sino tener más o tener menos) pero ser plenamente soberano sobre ella?; ¿hasta dónde están dispuestos los EEMM a ceder soberanía y autonomía de actuación en aras de ser más eficaces, más eficientes y sobre todo como dice la propia EES, más capaces?. No debemos olvidar que los EEMM tienen también sus propios intereses nacionales (que pueden estar basados en la percepción de riesgos y amenazas no

compartidas), y consideran que deben conservar esa “capacidad autónoma” de actuación, y para ello deben tener los medios y capacidades propias necesarias<sup>25</sup>.

Aunque políticamente es deseable la *inclusividad*, la participación del mayor número de EEMM en cualquier proyecto de desarrollo de capacidades, se impone la **necesidad de una masa crítica mínima**. Se exponen a continuación algunas cifras muy generales que pueden ayudar a ilustrar esta necesidad. Los gastos en defensa de los 26<sup>26</sup> alcanzan prácticamente los 200.000 millones de euros anuales. Si los analizamos por partes, se observa que la suma de los gastos en defensa de los 20 países con menor gasto es igual al gasto de Reino Unido; la suma de los tres grandes, Reino Unido, Francia y Alemania, es casi dos tercios de todo el gasto de los 26, y si sumamos a España e Italia nos acercamos al 80% del total de los 26. El gasto en defensa en Europa está claramente fragmentado en 26 partes, y está claro que unas son más relevantes que otras. En este sentido podemos afirmar sin temor a equivocarnos que cualquier proyecto conjunto que no cuente con alguno de los tres grandes está condenado a ser, cuando menos, poco relevante; podrá ser muy eficiente pero posiblemente no muy eficaz, y en todo caso poco significativo.

Otro factor que impacta muy negativamente en todo el proceso es el económico, **la financiación**. Los costes derivados del desarrollo y adquisición de capacidades son asumidos exclusivamente por los EEMM, sin ningún apoyo de la UE, por lo que parece perfectamente legítimo que los intereses y prioridades de estos EEMM se antepongan a los de la UE. Yo pago... yo priorizo. En cuanto a operaciones militares, el principio “*Cost lie where it falls*” es realmente bastante poco solidario, siendo precisamente la solidaridad uno de los principios básicos en la construcción de la UE. Las misiones civiles de gestión de crisis son financiadas con el presupuesto PESC, digamos que siguiendo criterios post-modernos; pero cuando hablamos de operaciones militares, los Tratados no permiten ninguna financiación. En este asunto, si queremos avanzar, es necesario articular mecanismos de financiación tanto de desarrollo de capacidades (a modo de ejemplo destacar que aquí ya se está trabajando con la Comisión en el campo de R&T y de las tecnologías duales), como para facilitar la contribución de fuerzas para su despliegue en operaciones. Como decíamos en párrafos anteriores, y siguiendo con el mismo ejemplo, con el modelo actual es prácticamente impensable que un Grupo de Combate pueda desplegar si los gastos<sup>27</sup> derivados han de ser asumidos por el país/países que aporta/n los medios (normalmente una nación marco y dos

<sup>25</sup> En esta línea se manifestó el Presidente francés *F. Hollande* en una entrevista televisada por TF 1 el pasado 28 de marzo

<sup>26</sup> A los efectos de estas cifras macro, no se contabiliza a Dinamarca que no participa en la EDA ni en la PCSD en base a su *opt-out*. Su gasto en defensa no es significativo al efecto de este análisis macro, por suponer únicamente alrededor del 2% del presupuesto total de los 27.

<sup>27</sup> Los gastos derivados de desplegar una fuerza de unos 2.000 efectivos, con sus medios y durante tres/cuatro meses, se puede cifrar en un orden de magnitud de varios cientos de millones de euros, dependiendo los “varios” de la lejanía y los medios desplegados.

o tres que apoyan). No cabe duda que en este punto, la realidad de los hechos lleva siete años siendo invariablemente testaruda.

No por dejarla para el final **la industria de defensa** deja de ser un elemento clave en el desarrollo de capacidades. Éste es un dominio en el que Europa sigue totalmente fragmentada. La EDA trabaja en una base industrial y tecnológica y en un mercado europeo de la defensa, que racionalice de alguna forma la situación actual, pero se encuentra de frente con los intereses nacionales (soberanía, seguridad de suministro, puestos de trabajo, salvar mi industria nacional, etc). Además, en un escenario de presupuestos a la baja, donde el pensamiento de las capitales va más hacia - lo poco que tengo me lo gasto en “mis capacidades” y en “mi industria”, que no es el momento de experimentar en proyectos comunes que no se sabe muy bien quien y donde se desarrollarán. Aquí, y éste es un asunto de enorme calado, es necesario encontrar una solución donde todos ganen de forma tangible; si van a ganar unos a costa de otros, la industria europea de defensa no despejará y las industrias nacionales continuarán su declive, perdiendo influencia y mercado ante la industria americana y las de las potencias emergentes.

## LAS RELACIONES OTAN-UE Y SU IMPACTO EN LAS CAPACIDADES MILITARES

Aunque lo hemos dejado casi para el final, está claro que si hablamos de capacidades militares y hablamos de Europa, es obligado hablar de la OTAN. Para ello algunas cifras nos pueden centrar algo el escenario de las capacidades, y disipar un poco la niebla en la que están las relaciones OTAN-UE derivadas de las diferencias en el ámbito político.

Aunque a veces puede parecer que la OTAN y la UE juegan ligas distintas, prácticamente el 95% del gasto en defensa de los EEMM de la UE es simultáneamente gasto de defensa OTAN. Tradicionalmente se ha hablado del “*single set of forces*”, pero no podemos olvidar también que hay un “*single set of defence budgets*”, y por tanto a la hora de desarrollar capacidades militares, al menos a nivel europeo, ese 95% no es un factor solo a tener en cuenta; es el factor determinante. La UE no puede pensar en el desarrollo de capacidades militares sin que la OTAN entre en la ecuación (y en cierta medida la inversa también es cierta). Aunque políticamente el 25% de las EEMM<sup>28</sup> de la UE no son OTAN, en presupuesto esa cifra baja al 5%, y la población UE que no está “bajo el paraguas de la defensa OTAN” es únicamente del 6%. No parece por tanto coherente que UE y OTAN no vayan totalmente de la mano, como hermanos gemelos, en el desarrollo de capacidades.

---

<sup>28</sup> Seis EEMM de la UE (AUT, FIN, IRL, SUE, MAL y CHI) no son miembros de la OTAN, lo que supone únicamente un 6% de la población UE (29 millones) y aproximadamente un 5,7% del gasto en defensa de la UE (11.500M sobre un total de 200.000M de euros).

Los problemas políticos entre Turquía (OTAN) por una parte y Grecia (UE y OTAN) y Chipre (UE) suponen un freno a la cooperación<sup>29</sup> que debería existir entre ambas organizaciones, y son un impedimento que de alguna manera se tiene que resolver o al menos minimizar.

Parece por tanto razonable que las carencias identificadas y las capacidades a desarrollar tanto en la UE como en la OTAN sigan la misma línea, y considerando que las operaciones de la UE son a priori de menor intensidad (son únicamente de gestión de crisis), las capacidades digamos OTAN (*single set of forces*) deberían servir mayoritariamente para las operaciones de gestión de crisis. Si además recordamos que el TdL abre la puerta a progresar hacia una defensa europea, instrumentos como la PESCO o el P&S, que no necesitan de la participación de todos los EEMM, y que además podrían admitir la participación de terceros, son perfectamente adecuados para desarrollar capacidades militares en sintonía y convergencia con la OTAN, de forma que el P&S y la *Smart Defence*, deberían ser *de facto* el mismo perro con distinto collar. En Bruselas, la retórica institucional es la de unas relaciones de cooperación basadas en la complementariedad, la transparencia y en evitar duplicidades, pero los resultados reales están muy lejos de esa retórica, y bastante por debajo de los que deberían ser, reiterando nuevamente que la cooperación es entre dos todos, donde uno de ellos es en su 95% parte del otro.

Se puede argumentar que conceptualmente la UE debería ser en cierta medida el pilar europeo de la OTAN, con la posibilidad de actuar de forma autónoma como Europa, en un marco que podríamos definir como organizaciones “**separables pero no separadas**” en temas de defensa<sup>30</sup>. La OTAN estaría estructurada en tres partes, dos grandes pilares; el pilar americano (esencialmente EEUU) y el pilar europeo (los 21 de la UE integrados como un todo), más un tercer pilar formado por el resto de miembros OTAN no UE. De esta forma la UE, ese pilar europeo de la OTAN (con el que podrían colaborar el resto de EEMM), tendría capacidad autónoma de llevar a cabo operaciones militares de gestión de crisis (como pudo haber sido el caso de Libia), y donde en todo caso, el 95% del presupuesto y de población asegura una masa crítica suficiente para actuar. Por supuesto es importante también trabajar en el nivel de la unidad política, y abrir la puerta a todos, pero no parece admisible que con esta masa crítica del 95% no se consiga desbloquear, al menos, la cooperación en el desarrollo de capacidades, que al final van a ser mayoritariamente tanto OTAN como UE. Podemos pensar a modo de comparación en el modelo de la moneda única, el euro, al que

<sup>29</sup> Grecia y Chipre bloquean cualquier implicación de Turquía en la UE y en particular en su participación en la EDA. Por su parte Turquía bloquea cualquier relación de Chipre en OTAN, sobre la base de que no tiene Acuerdo de Seguridad bilateral con OTAN.

<sup>30</sup> Destacar que aunque pudiera parecer pertinente abordar y analizar los acuerdos “Berlín +” entre OTAN y UE (conjunto de acuerdos que tratan la disponibilidad para la UE de medios y capacidades OTAN para operaciones lideradas por la UE), su empleo en la operación ALTHEA, y su previsible no utilización en operaciones UE en el futuro, se considera que se sale del ámbito de este trabajo.

se han adherido 17 de los 27 EEMM de la UE. Como en la PESCO o en los proyectos de P&S, no hace falta que participen todos; se puede avanzar entre varios, siempre con una masa crítica suficiente, y con el tiempo el resto se podrán ir decidiendo su incorporación al proyecto.

Para avanzar en esta línea, las posturas de París (más proclive a una dimensión europea de la defensa), de Londres (más por una dimensión OTAN) y de Berlín (con muy poco apetito en temas de defensa), se deberían de alinear de alguna forma, pues los tres deberían conformar el capital político y la masa crítica necesarios (estaría por ver si suficientes) para avanzar en todo este proceso. De todas formas también se puede pensar que Londres no está en el euro, y que la moneda también ha sido un espacio tradicional de fuerte sentimiento de soberanía, lo cual no ha impedido el euro haya sido un éxito (a pesar de las tormentas actuales, así es valorado por muchos), que los EEMM que lo tienen lo sienten como muy suyo, a pesar de estar compartido. No se trata por tanto de imponer que estén todos, sino de reflexionar si hay otras posibles alternativas para avanzar.

### **UNA OPORTUNIDAD PARA AVANZAR. EL CONSEJO EUROPEO DE 2013 (CE13)**

La UE tiene que definir más claramente lo que quiere; bien una limitada capacidad de actuación en gestión de crisis, o bien avanzar hacia una cierta Europa de la defensa, como parte autónoma pero en ningún caso independiente de OTAN. Ambas opciones no solo no son incompatibles, sino que incluso deben ser complementarias, y los propios Tratados contemplan y abogan por este camino. Para avanzar por esta vía es necesaria la tradicional doble aproximación. Por una parte la *bottom-up*, que ya se está haciendo desde Bruselas, con la promoción de proyectos concretos de desarrollo de capacidades que puedan tener éxito y que generen confianza entre los EEMM; por la otra parte, la *top-down*, por parte de los EEMM, que signifique definir el camino a seguir en la UE en seguridad y defensa, y que tiene que contar con un fuerte compromiso de las capitales. No se trata de construir la Europa de la defensa en dos días, pero sí de **definir claramente hacia donde se quiere ir**, y avanzar firmemente en la dirección elegida. Esta es la cuestión fundamental.

En sus Conclusiones de 13/14 de diciembre de 2012, el Consejo Europeo manifiesta su compromiso a mejorar la efectividad de la PCSD, invitando al SEAE (Servicio Europeo de Acción Exterior), a la EDA, y a la Comisión (en sus ámbitos de competencia) a proponer nuevas acciones para mejorarla, así como la disponibilidad de capacidades para las operaciones de la UE, todo ello con vistas a discutir estos temas en el Consejo Europeo de diciembre de 2013 (CE13). El propio Consejo identifica como líneas de trabajo: incrementar

la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD; intensificar el desarrollo de capacidades de defensa; fortalecer la industria de defensa de Europa.

Estas líneas de acción, en particular la primera, da juego para propuestas que permitan el avance hacia una Europa de la defensa; no parece razonable trabajar en fortalecer las capacidades de defensa o la industria de defensa Europas, simplemente para seguir haciendo las operaciones de gestión de crisis que se han hecho hasta ahora (donde no han sido necesarias grandes capacidades) o bien tratar de salvar a nivel europeo la industria de defensa, sin que haya un marco claro de lo que se quiere en defensa a nivel europeo, sin saber realmente a donde se quiere ir en la UE en el ámbito de la defensa. El Consejo podría ser una oportunidad para abrir el debate sobre como progresar hacia una Europa de la defensa, en línea con el artículo 42.2 del TdL, y de definir si realmente la UE se quiere limitar a operaciones militares de gestión de crisis, o bien si se quiere avanzar más hacia una Europa de la defensa, en clara sintonía con la OTAN. El propio Tratado requiere que el Consejo lo decida por unanimidad, lo cual no facilita el trabajo, pero no tiene porqué bloquearlo de antemano.

En base a criterios de coherencia, el CE13 no debería limitarse a intentar únicamente a salvar un mercado y una industria de defensa con graves problemas, o a refrendar un nivel de ambición muy limitado de facto en la PCSD; es la oportunidad de discutir también sobre la Europa de la defensa, y ese camino lo tiene que recorrer de la mano de la OTAN.

## CONCLUSIONES

La actuación de la UE en operaciones militares de gestión de crisis ha estado muy por debajo de las expectativas del nivel de ambición acordado. Asimismo, las prioridades identificadas en Bruselas para desarrollo de capacidades militares, no tienen apenas influencia en las capitales, y son todavía muy poco atractivas para los EEMM. Aunque el TdL abre la puerta a progresar hacia una Europa de la defensa, que ya recoge en cierta medida la EES, no parece que estemos todavía optando por ese camino.

Las instituciones europeas con implicaciones en la defensa están haciendo el trabajo para el que fueron creadas (promover el debate de la defensa y capacidades europeas, articular mecanismos para desarrollar capacidades, etc) en una aproximación *bottom-up*, pero no se ve complementada por la actuación de los EEMM (*top-down*), que no se comprometen con el nivel de ambición declarado, ni tienen interés real en poner en común y compartir y desarrollar capacidades.

Así, es paradójico que los EEMM defienden desde Bruselas una actuación europea de carácter post-moderno (*driven by principles*) como supuesto actor global, cuando esos mismos EEMM se comportan desde las capitales siguiendo criterios de estado-nación (*driven by interests*) y no aportan los medios necesarios ni se comprometen a un desarrollo común y compartido de capacidades. Hay una cierta divergencia entre los principios que declaramos y los intereses que defendemos, entre lo que decimos que queremos hacer y lo que realmente estamos dispuestos a hacer.

Si la UE quiere seguir haciendo operaciones militares de gestión de crisis como las realizadas hasta la fecha, con las capacidades militares existentes, tiene más que suficiente y no se puede decir que tenga carencias importantes. El único problema es que los EEMM que tienen estas capacidades, las quieran poner a disposición de la UE, y además asumiendo además los costes derivados.

Si la UE quiere ser un actor global, y actuar con criterios post-modernos en el orden internacional, además de la diplomacia, el multilateralismo, etc, necesita dotarse de un instrumento militar creíble, y que además podría usar de forma autónoma. Además, una Europa de la defensa bajo la fórmula de *separable pero no separada*, permitiría hacer frente a los compromisos que el 94% de la población de la UE tienen en el marco de la OTAN, así como a los que se le presenten a la UE en su rol de actor global. Para todo esto es necesario avanzar en temas como la cesión de soberanía, la industria de defensa, la financiación, con vistas a ser mucho más eficaces y eficientes, y como dice la propia EES más capaces.

En el fondo del debate subyace la dicotomía entre los principios y los intereses, y el camino está en buscar la manera de alinearlos. Nadie ha dicho que esto sea fácil.

Las capacidades militares y su desarrollo a nivel europeo, puede ser el elemento que permita avanzar desde unos principios comunes que ya tenemos en la UE, hacia unos intereses comunes, en el sensible campo de la seguridad y la defensa. El Consejo Europeo de 2013, que dedicará una parte importante de su agenda a temas de defensa, debería ser el momento para abordar ese debate. Solo hace falta la voluntad de hacerlo.

Abel Romero Junquera\*  
Capitán de Fragata Armada

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

