

*Mario Laborie Iglesias\**

El momento de la Defensa Europea

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## El momento de la Defensa Europea

### Resumen:

En un momento histórico en el que la propia existencia de la Unión Europea se encuentra en entredicho, los líderes europeos buscan imprimir un renovado impulso al proyecto de integración que representa la Unión. La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión se presenta como una de las claves de esta intención. Este Documento de Opinión señala algunas de las cuestiones que van a condicionar el progreso hacia una auténtica política de seguridad y defensa de la Unión Europea.

### *Abstract:*

*In a historic moment in which the very existence of the European Union is in question, European leaders seek to give a new impetus to the integration project represented by the Union. The Common Security and Defense Policy of the European Union is one of the centerpieces of this intention. This Document outlines some of the issues that will condition progress towards a genuine security and defense policy of the European Union.*

### Palabras clave:

Unión Europea, Política Común de Seguridad y Defensa, Cooperación Estructurada Permanente.

### *Keywords:*

*European Union, Common Security and Defense Policy, Permanent Structured Cooperation*

**\*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.

«La Unión Europea se enfrenta a retos sin precedentes, tanto mundiales como interiores: conflictos regionales, terrorismo, presiones migratorias crecientes, proteccionismo y desigualdades sociales y económicas». Esta frase, extraída de la declaración efectuada por los 27 Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea reunidos en Roma para celebrar el 60 aniversario de los Tratados que llevan el nombre de la capital italiana, muestra las características de un entorno global en profunda y vertiginosa transformación.

En un momento histórico en el que la propia existencia de la Unión Europea (UE) se encuentra en entredicho, los líderes europeos, aunque con discrepancias, buscan imprimir un renovado impulso al histórico proyecto de integración que representa la Unión. Ya que ninguna nación europea puede afrontar por sí sola las amenazas internas y externas a las que todas se ven sometidas, no existe otra opción que impulsar la cooperación en el marco de la UE: «*Para fortuna nuestra, estamos unidos. Europa es nuestro futuro común*».

Ahora, lo que toca es pasar de las palabras a los hechos. Se trata de ver si es posible superar las diferencias y recelos que han lastrado el desarrollo de algunas de las políticas comunes más ambiciosas. El Brexit representa un desafío formidable, pero a la vez una oportunidad histórica para avanzar en la integración europea. No hay que olvidar, que el Reino Unido ha sido un socio remiso a la hora de apoyar cualquier política comunitaria que fuese más allá del “mercado común”. Sin esa traba, las mejoras que precisa la UE pueden ser más resueltas e intensas.

En este contexto, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se presenta como la piedra angular del cambio autoimpuesto por la UE para «*defender nuestros intereses y valores comunes*». No obstante, el camino se antoja no exento de dificultades. A continuación, se esbozan algunas de las cuestiones que, a corto y medio plazo, van a condicionar el progreso hacia una auténtica PCSD.

### **Hacia una Unión Europea de la Defensa**

A fin de contrarrestar los riesgos y amenazas a nuestra seguridad y, al mismo tiempo, hacer oír su voz en los asuntos globales, Europa necesita volver a pensar sobre su defensa. Continuamente se ha reclamado que, si la Unión Europea quiere convertirse en un actor influyente en el concierto internacional, necesita una política de seguridad y

defensa congruente con sus propios valores e intereses.

En octubre de 2016, los ministros de defensa de Francia, Alemania, Italia y España propusieron el establecimiento de una "Unión Europea de Seguridad y Defensa" destinada a reforzar la autonomía estratégica europea en sus dimensiones operacional e industrial. Tal ambición implica un importante componente militar que disponga de los medios y capacidades acordes a la actual situación geoestratégica. No se trata de abandonar el tradicional "poder blando", seña de identidad de la UE, ni tampoco la creación de un ejército europeo, sino de disponer del conjunto completo de instrumentos para la gestión de crisis en un panorama mundial cada vez más incierto y amenazante.

Una mirada a la situación de la defensa europea demuestra claramente que son necesarios avances. Los todavía 28 países miembros de la UE gastan colectivamente en su defensa alrededor de 190 mil millones de euros al año, lo que significa más del doble del presupuesto de defensa de la Federación Rusa. Y, sin embargo, la defensa europea sigue dependiendo del apoyo de Estados Unidos. Incluso operaciones de pequeña entidad no pueden realizarse autónomamente. Además, la salida del Reino Unido de la UE, ya prevista para marzo de 2019, significará una importante merma en las capacidades militares europeas. Así, un continente rico pero incapaz de defenderse por sí mismo es un factor desestabilizador, no solo para los países y ciudadanos europeos sino también para nuestro vecindario.

Por otro lado, la reiterada petición de la nueva administración norteamericana para reasignar responsabilidades en el marco de la OTAN es otra variable que debe ser tenida en cuenta. La demanda para que Europa asuma una mayor carga sobre su seguridad y defensa no es nueva. Ya en 2011, Robert Gates, entonces Secretario de Defensa de la administración Obama, alertaba de que una nueva generación de líderes estadounidenses podría abandonar la OTAN y los 60 años de garantías sobre la seguridad de Europa, exasperados por los fracasos en la voluntad política europea y en la escasa financiación necesaria para mantener viva la Alianza.

La llegada a la Casa Blanca del presidente Donald Trump ha convertido en premoniciones las palabras de Gates. Hoy parece evidente que EEUU ya no está dispuesto a que sus soldados arriesguen la vida por la seguridad de los europeos. Las apelaciones son las mismas, pero ahora se realizan sin el lenguaje diplomático al que estábamos acostumbrados.

Sin embargo, el enfoque adverso a la unidad europea –y, en cierta medida, también en contra de la OTAN– impulsado por el presidente Trump es sin duda la muestra más clara del cambio producido en las relaciones transatlánticas. En contraste con Obama, firme defensor de la UE, el nuevo presidente americano ha calificado al Brexit de “inteligente” y vaticinado que, después del Reino Unido, otros países pueden seguir el mismo camino. Al igual que Rusia, el actual inquilino de la Casa Blanca preferiría una Europa dividida en la que los postulados norteamericanos puedan ser impuestos sin dificultad. Según esta visión, el fraccionamiento europeo facilitaría una América fuerte, aunque sea a costa de la debilidad de sus aliados tradicionales. Así las cosas, no es de extrañar que el presidente del Consejo Europeo, el polaco Donald Tusk, haya calificado a Trump y EEUU como una “amenaza para la UE”, al mismo nivel que China, Rusia o el islam radical.

Estos dos factores, la necesidad de impulsar la autonomía estratégica europea y el riesgo de desenganche estadounidense –o incluso la oposición abierta a la UE–, señalan la imperiosa exigencia de avanzar hacia una verdadera defensa de la Unión.

En diciembre de 2016, el Consejo Europeo solicitó a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, que efectúe propuestas, “en el curso de los próximos meses”, para impulsar la PCSD. Con este mandato y sobre la base de la Estrategia Global de Seguridad, la Alta Representante ha confeccionado un Plan de Implementación en Seguridad y Defensa. Este plan desarrolla diversas medidas para alcanzar el nuevo nivel de ambición establecido por los ministros de exteriores y de defensa de la UE (14 noviembre 2016). Las medidas contenidas en el plan se pueden agrupar en cuatro conjuntos de acciones.

El primero trataría de profundizar la cooperación en defensa por medio de una Revisión Anual Coordinada de todas estas materias. La Revisión tendría como objetivo promover la transparencia y la colaboración a través de programas conjuntos entre los Estados miembros y, por lo tanto, utilizar economías de escala. La intención sería auxiliar a las naciones a que sincronicen los planeamientos de defensa nacional a través de esta actividad que sería ejecutada por la Agencia Europea de Defensa. Igualmente, este instrumento podría constituir un modo de consolidar los compromisos en el gasto y la interoperabilidad de las adquisiciones de materiales y sistemas de armas.

El segundo grupo de medidas se centra en el necesario impulso a la respuesta rápida de la UE para la gestión de crisis. Así, se están reevaluando tanto las capacidades civiles como el desarrollo operacional de las Agrupaciones Tácticas de la UE –los denominados Battle Groups–.

La salida del Reino Unido de la UE no tiene por qué significar el fin de la colaboración en materia de seguridad. Por ello, el tercer grupo de acciones promueve avanzar en las asociaciones de la PCSD, para permitir que terceros países puedan participar en misiones de la Unión de manera similar a la actualidad.

Finalmente, el cuarto aspecto del plan propuesto por la Alta Representante tiene a la “Cooperación Estructurada Permanente” como tema central. El apartado siguiente se dedica a este asunto considerado como esencial para el futuro de la defensa europea.

### **La Cooperación Estructurada Permanente: una solución “a la carta”**

La experiencia adquirida a lo largo de los años demuestra la dificultad para que los Estados miembros de la UE consensuen las formas de actuación con las que proteger valores e intereses comunes. En este punto se enmarcan las discrepancias entre los países a la hora de utilizar los diversos elementos de poder disponibles, así como los diferentes contextos políticos, geográficos y culturales que existen en el viejo continente.

Conscientes de esta situación, la solución de compromiso acordada por los gobiernos de la UE es la denominada “Europa de varias velocidades”. Se busca conjugar, por un lado, el respeto a las inquietudes y sensibilidades nacionales y, por otro, la consecución de una mayor cooperación multinacional. En otros términos, cada Estado miembro determina el ritmo y el ámbito con los que quiere participar en el programa de cuatro objetivos reconocidos en la Declaración de Roma de marzo de 2017: una Europa segura y protegida; una Europa próspera y sostenible; una Europa social; y una Europa más fuerte en la escena mundial.

Sobre la idea general de que no es preciso modificar el Tratado de Lisboa –algo arduo y, también, peligroso para la unidad europea en las actuales circunstancias–, se busca que esta política de una Unión «a la carta» adquiera un carácter institucional a través de la llamada “Cooperación Estructurada Permanente” (CEP).

La CEP es una forma de cooperación prevista en las disposiciones de la PCSD del Tratado de la Unión Europea –artículos 42.6, 46 y protocolo 10–. Esta herramienta, que nunca ha sido activada, permite que un grupo “auto-seleccionado” de Estados miembros cooperen con mayor intensidad. Se centra en cinco áreas de acción: inversión, cooperación en materia de capacidades, facilitadores operativos, programas de coordinación y equipos conjuntos. Los Estados participantes deben comprometerse o contribuir de una manera u otra en cada una de estas áreas.

Las naciones que quieran unirse a la CEP pueden desarrollar un entendimiento más detallado, definiendo los "criterios de entrada". Esto garantiza que la cooperación se construya en torno a unos objetivos y criterios comunes que son efectivos desde el primer momento y aplicables a todos los miembros que deseen su desarrollo. Es crucial que, simultáneamente, se aborden los compromisos operativos que la CEP supone, única manera de que tenga resultados tangibles.

En una Resolución, de 16 de marzo de 2017, el Parlamento Europeo ha alentado a *«los Estados miembros a que, cuanto antes, establezcan una Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la Unión y participen en la misma, con vistas a mantener y mejorar sus capacidades militares mediante el desarrollo de su liderazgo y doctrina, la formación y el desarrollo del personal, el desarrollo de infraestructuras y material de defensa y la interoperabilidad y la certificación»*.

Pero, la Resolución va más allá al reclamar la creación de una «fuerza europea integrada» permanente que, como fuerza multinacional, sea puesta a disposición de la Unión a efectos de la aplicación de la PCSD, tal y como se prevé en el Tratado de Lisboa. Esta CEP debería incorporar: (1) el sistema de Agrupaciones tácticas de la Unión; (2) un cuartel civil y militar permanente, con capacidades militares y civiles de planificación y ejecución; y (3) las estructuras multinacionales militares europeas existentes –el Mando Europeo del Transporte Aéreo, el Eurocuerpo y la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento.

Un asunto a resolver es el modo en que se financiaría la CEP ya que, al menos en teoría, la PCSD se encuentra fuera de la financiación comunitaria. La Resolución parlamentaria aboga por que la Agencia Europea de Defensa y la CEP deben tratarse como instituciones "sui generis" de la Unión, para que sus gastos administrativos y operativos se efectúen con cargo al presupuesto de la Unión. Esta sería la única opción que prevén los Tratados. Además de lo que se está analizando el Parlamento –y también por el Consejo– es preciso recordar que la Comisión ha propuesto el establecimiento de un "Fondo de Defensa Europeo" que podría utilizarse en apoyo a iniciativas incluidas en la CEP.

Pese al empeño de las instituciones europeas, lo cierto es que los países miembros de la UE discrepan en cuestiones de fondo. Por un lado, existe controversia entre los que defienden el carácter operativo de la iniciativa y otros que prefieren orientarla hacia el desarrollo de capacidades.



Con el fin de promover una posición común en este aspecto, en el Consejo de Ministros franco-alemán de 13 de julio de 2017, las autoridades de los dos países definieron un primer grupo de criterios para la CEP, así como una lista de proyectos de interés bilateral. Aunque, no han sido publicados oficialmente, esos posibles criterios se referirían a varios tipos de compromisos, entre los que destacarían: primero, avanzar hacia el objetivo de que el presupuesto de defensa alcance el 2% del PIB y, sobre todo, el compromiso de destinar el 20% del presupuesto para inversiones; segundo, participar en las actividades de la Agencia Europea de Defensa; y tercero, compromiso no sólo a contribuir en los “Battle Groups”, sino, ante todo, a mantener una participación significativa en las misiones y operaciones europeas, tanto civiles como militares.

Otra cuestión debatida es si la participación en la CEP debe ser restringida por rígidos condicionamientos o adquirir un carácter inclusivo que permita ser implementada por el mayor número posible de países. No obstante, todo parece indicar que, al menos en el momento de escribir estas líneas, la intención es que, como ha señalado la ministra de defensa alemana, Ursula von der Leyen, *“ningún país se vea obligado a participar en la CEP, pero todo el mundo debería ser capaz de hacerlo. La Cooperación Estructurada Permanente está abierta a todos”*.

### **A modo de conclusión**

Europa se encuentra en una coyuntura muy favorable para construir un pilar político y militar autónomo capaz de defender sus fronteras, así como para proyectar poder y estabilidad en su vecindario.

Pero, para ello es preciso superar dos desafíos. En primer lugar, se debe abordar el vacío existente entre ambiciones y capacidades. Y, segundo, es necesario identificar aquellas posiciones que, respetando la soberanía nacional, garanticen, al mismo tiempo, el nivel correcto de solidaridad entre los países miembros de la UE.

Para afrontar estos dos retos, el pragmatismo parece haberse impuesto. Se ha dejado atrás la imposición del consenso en todos y cada uno de los puntos de la agenda europea. No obstante, esta política “a la carta” tendrá importantes repercusiones y su éxito o fracaso dependerá, como casi siempre, de la voluntad política de las naciones. Se trata de evitar, por todos los medios, que se instituya *“una nueva línea divisoria, como un nuevo telón de acero entre el este y el oeste”*, según la expresión empleada por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker. En otros términos, que las diferentes velocidades a la hora de avanzar hacia el objetivo común no supongan en la

práctica una ruptura de la unidad política de los Estados miembros.

La consecución de una autonomía estratégica europea se ha vuelto más urgente a la vista de que el compromiso en seguridad, intereses y valores entre ambas orillas del Atlántico se ha resquebrajado. Con EEUU en la senda de la desglobalización, la UE tiene la oportunidad y la obligación de defender, con más tenacidad, cuestiones de alcance global. El libre comercio, la universalidad de los derechos humanos, el modelo de democracia liberal, o el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional son elementos de un orden internacional que se encuentra bajo asedio y que EEUU no parece estar dispuesto a proteger, por lo menos de la forma que venía haciéndolo durante los últimos 70 años.

Pero, aunque pueda parecer contradictorio, el fortalecimiento de la PCSD redundará en favor de la OTAN, que se beneficiará de un reparto más armónico de responsabilidades que conlleve la consecución de un auténtico equilibrio político y estratégico entre Europa y EEUU. Nos encontraríamos así ante un nuevo e imprescindible marco de relaciones OTAN-UE.

En cualquier caso, el momento de la defensa de la Unión Europea ha llegado. Por el bien del proyecto de integración que ella representa, esperemos que no se malogre.

*Mario Laborie Iglesias\**  
*Coronel del Ejército de Tierra*  
*Asesor Político del Eurocuerpo*

---

\***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.