

NOTA

UNA DEFENSA EUROPEA FACTIBLEpor **Carlota García Encina**

Investigadora del Real Instituto Elcano

I. INTRODUCCIÓN

Una crisis es también una nueva oportunidad. Así lo entendieron los jefes de Estado y de gobierno de los países de la UE cuando en el Consejo Europeo de diciembre de 2012 acordaron que en un año se reunirían de nuevo para hablar exclusivamente sobre Defensa. El objetivo es relanzar un proceso desgastado por la falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos a lo largo de quince años. Pero ¿por qué ahora? La crisis económica y financiera que sacude a Europa desde 2008 ha llevado a los países europeos a recortar los ya exiguos presupuestos de Defensa, y pocos auguran que éstos aumenten en el medio plazo. Uno de los motivos de avanzar ahora es muy simple: apenas quedan fondos para financiar el actual e ineficiente statu quo de la Defensa en Europa.

II. ALGO DE HISTORIA

En 1998, y tras la experiencia de las guerras de los Balcanes, la cumbre franco-alemana de St. Malo rompió con el bloqueo del Reino Unido para que la UE pudiera llevar a cabo operaciones militares y asumir responsabilidades en temas de seguridad y defensa. Un año después, la UE aprobó un *Headline Goal* que diseñaba un ambicioso proyecto para dotarse de una capacidad de acción autónoma respaldada por una fuerza militar creíble. El objetivo no era intervenir en la defensa colectiva, sino en operaciones de gestión de crisis en las que la OTAN en su conjunto no estuviera implicada. La cuestión era saber si Europa estaría preparada para afrontar el reto ante las carencias militares de arrastraba desde la Guerra Fría, donde los componentes navales y aéreos europeos no gozaran del desarrollo que sí tuvieron los norteamericanos, preparados para acudir en auxilio del Viejo Continente. Estaba claro que los pesados y costosos ejércitos europeos no eran la respuesta al entorno de seguridad del momento, y era indiscutible que Europa necesitaba fuerzas más ligeras y rápidas que pudieran aplicarse en escenarios lejanos. Pero eso costaba dinero y muchos Estados europeos adolecían de una mentalidad de “presupuesto con crecimiento cero” que impedía la necesaria transformación militar. Sin embargo, también era cierto que se podía empezar a desarrollar mayores capacidades sin grandes incrementos en los presupuestos de defensa, porque no se trataba exclusivamente de llevar a cabo una gran inversión, sino de gastar mejor y sacar el máximo rendimiento a los gastos de defensa.

En el año 2004, tras la experiencia de las primeras operaciones militares de la UE (*Concordia*, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y *Artemis*, en la República Democrática del Congo), y también tras la falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos en 1999, la UE aprobó un nuevo objetivo denominado *Headline Goal 2010*. En él se reflejaba la voluntad de una Europa ampliada de adquirir una capacidad militar diferente a lo proyectado cinco años antes, que se tachó de excesivamente ambiciosa y generosa en intenciones y cifras. Para adaptarse al nuevo entorno era necesaria una fuerza de un tamaño más reducido a lo establecido en 1999 –donde la experiencia de Bosnia era el punto de partida– que hablaba de disponer de una fuerza militar de entre 50.000 a 60.000 hombres. Ahora se espera crear agrupaciones tácticas de reacción rápida –los *Battle Groups*–, unidades de cerca de

1.500 efectivos, con apoyo naval y aéreo, proyectables con rapidez como respuesta a una crisis bien como fuerza autónoma, bien como parte de una operación más extensa. Se cambiaba así de una organización de fuerzas desde un planteamiento cuantitativo a uno más cualitativo. Los Estados, por tanto, tendrían que centrar sus esfuerzos en la interoperabilidad, la capacidad de despliegue y en la sostenibilidad. Y todo ello apoyado en una esperada Estrategia de Europea de Seguridad (EES), de diciembre de 2003, que trataba de llenar el vacío estratégico en el que se había empezado a construir la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

La UE no contaba con unos intereses comunes ni con una visión compartida de su papel en el mundo, con lo que la PESD no podía progresar. La EES trató de reivindicar el papel de la UE como actor global, identificó una serie de riesgos comunes y unos principios de acción pero, como se verá más adelante, no pudo impulsar las transformaciones estructurales en la PESD ni imponer obligaciones o compromisos de futuro a los Estados miembros. Sin embargo, la EES se utilizó a partir de entonces como referencia para casi todas las iniciativas de ampliación y profundización de la PESD, incluidas las misiones en el exterior.

En los siguientes años la PESD continuó siendo una política en construcción y con limitaciones. Sin embargo se alimentaba de la ficción de que se trataba de una política totalmente acabada, con instituciones, procedimientos y funciones definidas. Las expectativas que se fueron creando sobre sus posibilidades chocaban con sus capacidades y competencias reales.

En 2008 y cinco años después de la aprobación de la EES, bajo la presidencia francesa del Consejo de la UE se consiguió aprobar el denominado “Informe sobre la implementación de la EES: ofrecer seguridad en un mundo en evolución”, con el objetivo no de sustituir la EES sino de ampliarla, al constatar que “el progreso había sido lento e incompleto”. Se incluyeron los riesgos ciber, la seguridad energética e incluso el cambio climático. Pero el nuevo texto era fundamentalmente declarativo y no iba acompañado de ninguna acción para responder al “cambio en el escenario de seguridad en nuestra vecindad y en todo el mundo”.

Las PESD seguía teniendo dificultades para compaginar objetivos y recursos, y a los diagnósticos sobre las carencias de capacidades no le acompañaron la solidaridad y la voluntad de poner los recursos adecuados. Por un lado, los Estados seguían atendiendo a sus propias capacidades nacionales de seguridad y defensa. Por otro, la mayor parte de los países miembros no sólo no disponían de medios necesarios para llevar a cabo tareas que exigieran mucho en términos militares, sino que tampoco estaban interesados en llevarlas a cabo. A pesar de sus limitaciones, la UE no cesó de recibir peticiones de intervención pero el Consejo mantuvo el criterio de decidir, caso por caso, evitando comprometerse automáticamente tanto por razones de prudencia como de capacidad.

La PESD tampoco sacó todo el partido de los instrumentos de los que disponía. Los *Battle Groups*, por ejemplo, comenzaron a rotar en 2005 pero nunca llegaron a probarse sobre el terreno, ya sea porque su composición no coincidía en el momento con las características de las crisis surgidas, por las diferentes concepciones sobre su papel, por el complicado proceso de toma de decisiones, por la fragmentación de la cadena de mando, por las capacidades que faltaban. No obstante, y a pesar del desfase entre medios y misiones, la UE fue capaz de llevar a cabo más de una veintena de misiones, la mayoría de ellas civiles, que realizó principalmente en África, pero también en Asia y Oriente Medio.

III. TRATADO DE LISBOA

A finales de la primera década del siglo XXI, la UE caía en una importante crisis económica y financiera que la llevaría a volcarse en su recuperación, dejando de lado el impulso de otras políticas como la PESD. Además, Francia – hasta entonces una de las principales valedoras de la política de Defensa europea – decidió regresar a la estructura de mandos de la OTAN, volcándose políticamente hacia la Alianza, y produciendo cierto vacío de liderazgo en la UE precisamente en el momento en que iba a entrar en vigor el Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009.

El Tratado de Lisboa trataba de poner remedio a las carencias a una PESD que no fue capaz de avanzar lo suficiente sólo con declaraciones formales. Lisboa dio un paso al frente con la convergencia de los pilares, simbolizado en la creación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y la transformación de la PESD en una política común –pasaría a llamarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)–. También fue clave la inclusión de dos nuevas cláusulas: una de solidaridad y otra de defensa colectiva entre los Estados miembros en el caso de que uno de ellos fuera objeto de una agresión armada contra su territorio, fuera víctima de un ataque terrorista o sufriera un desastre natural. También por primera vez que se incluyó la posibilidad de activar cooperaciones reforzadas en el sector de la defensa, pero la principal novedad fue la introducción de la Cooperación estructurada Permanente (CeP), dando base jurídica a aquellos países que consideraran oportuno mejorar sus capacidades militares y el nivel de integración con la vista puesta en futuras operaciones militares en el ámbito de la UE. El protocolo nº 10 de la CeP tiene disposiciones sobre los niveles de inversión en las capacidades de defensa, sobre la armonización de los requisitos militares y sobre los programas comunes para el desarrollo de capacidades europeas, lo que presumía podría tener una importante repercusión en el mercado de la defensa. Este nuevo mecanismo –disperso entre los más de 400 artículos y 37 protocolos anexos al nuevo Tratado– a pesar de ser innovador también es algo ambiguo en su objetivo, sin olvidar que la necesidad de mejorar la interoperabilidad era una finalidad ya perseguida por la Agencia de Defensa Europea (EDA) y, de forma más general, por la PESD. La EDA, además, ya preveía desde hace tiempo la posibilidad de establecer colaboraciones militares entre grupos pequeños de Estados. Lo que añadía de nuevo la CeP era que ésta se debe basar en “objetivos que concuerden con el nivel de gasto”, le basta con la mayoría cualificada para cualquier votación, y no impone ninguna cuota mínima a los Estados participantes. A primera vista, se interpretó que el objetivo de este nuevo mecanismo era reagrupar a aquellos países que estuvieran más dispuestos a invertir en la industria militar, tendiendo por tanto a construir una Europa de la defensa a dos velocidades. Por otro lado, también era un mecanismo abierto a todo el que quisiera participar, permitiendo a los países más pequeños especializarse en áreas militares concretas. Como ha reiterado en algunas ocasiones el antiguo Mr. PESC, Javier Solana, la UE no es una alianza militar aunque, en su defecto, la Defensa europea podría progresar hacia algo parecido por la vía de la CeP, una oportunidad que no tuvo la PESD.

El Tratado de Lisboa recogía, además, por primera vez en su articulado a la AED concediéndola un papel muy relevante en el tema de capacidades militares y su papel dentro de la CeP. Por último, también amplió el primer listado de misiones del Tratado de Ámsterdam –las denominadas Petersberg–, indicando un nuevo nivel de ambición de la UE. Éste, sin embargo seguía reflejando un limitado interés por las misiones militares más exigentes. Por un lado porque las misiones tenían que ajustarse a los medios y a pesar de los planes de desarrollo de capacidades y sus mecanismos de revisión impulsados en el quinquenio anterior, la UE seguía sin disponer de recursos tan sofisticados como la OTAN. Por otro, porque los Estados seguían gastando por separado. Era una actitud principalmente política, pero también era una cuestión de

percepción de la seguridad y la defensa. Cada país de la UE tiene una cultura estratégica que le hace valorar el empleo de la fuerza y el esfuerzo militar de una forma particular. Mientras algunos Estados miembros han estado dispuestos a emplear la fuerza si era necesario, otros han tratado de evitarlo para no abrir debates sociales, y los hay que simplemente no desean que la UE se convierta en nada parecido a una organización militar.

IV. CONSEJO EUROPEO DICIEMBRE 2013

El Consejo Europeo del próximo diciembre será el primero desde 2008 en el que la UE se reúna para tratar exclusivamente temas de defensa, convirtiéndose en una prueba decisiva sobre el compromiso de Europa con la seguridad y defensa global.

Se llega a la cumbre con las expectativas creadas con el Tratado de Lisboa diluidas al no haber sido explotado todo su potencial. Sin duda el hecho de que la UE haya estado centrada en su recuperación económica es uno de los motivos. Pero la propia crisis ha tenido también efectos negativos directos en el sector de la Defensa. Según algunas estimaciones, los recortes en los presupuestos de Defensa han oscilado entre el 20 y el 30% en los Estados miembros más pequeños, entre el 10-15% en los medianos, mientras que en los grandes países los recortes han sido al menos del 5%. No parece probable que esta evolución cambie dada la persistencia de las medidas de austeridad en las finanzas públicas y la tendencia a distribuir los recursos monetarios hacia áreas más sociales. Pero lo más importante y peligroso es que estas reducciones nacionales no han sido coordinadas a nivel europeo, poniendo en riesgo algunas capacidades militares claves tanto dentro de la PCSD como de la OTAN –como se demostró en la crisis en Libia donde las carencias europeas tuvieron que ser suplidas por EEUU–.

Ante esta situación, los países europeos han empezado a recurrir a la cooperación. Si bien ha habido algunas iniciativas bilaterales –como el acuerdo franco-británico en materia de defensa de 2010– en diciembre de 2012 el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE redescubrió el concepto de *Pooling and Sharing* para las adquisiciones de equipos. Poco antes, en mayo de 2012 la OTAN apoyó la *Smart Defence*, un ejercicio transatlántico paralelo al *Pooling and Sharing*. La yuxtaposición en estas dos iniciativas de cooperación demanda una fuerte coordinación y una profunda confianza entre ambas orillas para evitar duplicidades u obstrucciones. Ambas son iniciativas que permitirán a los Estados miembros utilizar los fondos disponibles para trabajar de manera conjunta, y asegurar que tanto la UE como la OTAN puedan mantener el liderazgo en innovación en materia de seguridad, si quieren hacer frente a los retos de seguridad del siglo XXI.

Éste será uno de los temas claves que se tratarán en el próximo Consejo, cuya agenda está estructurada en tres grandes bloques: efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD; mejora del desarrollo de capacidades –militares y civiles– ; y fortalecimiento de la industria de Defensa europea.

Todo indica que el Consejo Europeo se centrará casi exclusivamente en capacidades e industria. No hay olvidar que la Defensa es el único sector que no se ha beneficiado de la integración en un mercado único, al mismo tiempo que Europa tiene que hacer frente al reto de la reconversión tecnológica. Por eso se espera que en la cumbre se refuerce la AED y se reafirme su mandato. Ésta está autorizada para tratar todos los aspectos de la defensa y de la industria de la defensa, aunque la dimensión el mercado se mantiene como asunto de la Comisión Europea. Para muchos, la AED es la institución central del pilar de la Defensa europea, y clave para un equilibrio exitoso entre la perspectiva intergubernamental y la supranacional.

Lo deseable en diciembre es que el Consejo se concentre en realidades y no en una lista de deseos. La pregunta fundamental que deberían hacerse los líderes de la UE es sobre el verdadero estado de la Defensa en Europa, sobre las capacidades militares e industriales que se tienen y sobre las que se deberán tener en 20 años. A lo que hay que añadir, qué se supone que los europeos quieren hacer con esas capacidades. Los Estados miembros deben colectivamente decir por qué Europa necesita la PCSD, y a qué papel aspira Europa como proveedor de seguridad.

La UE necesita enlazar el desarrollo de capacidades con las prioridades estratégicas de forma más eficiente. Por eso algunos abogan por que en diciembre los gobiernos lancen una revisión de la EES de 2003. Tal revisión proveería de un fuerte marco conceptual necesario para identificar las prioridades en cuanto a capacidades futuras, y una guía para seguir trabajando en el *Pooling and Sharing*. Por otro lado, a pesar de que fue actualizada en 2008 bajo la presidencia francesa de la UE, la evolución del contexto estratégico hace aún más necesaria su revisión.

El cuadro estratégico internacional ha ido cambiando rápidamente con la emergencia de la potencia china caracterizada por un fuerte nacionalismo, la vuelta a primera plana del gobierno de Moscú, la debilitación del sistema de Naciones Unidas, y el “pivote” o reequilibrio de EEUU hacia Asia. Una cosa está clara: mientras la distribución de la riqueza a nivel internacional evoluciona en dirección a los países del G20 y no en el restringido G7, es en este último donde siguen recayendo las responsabilidades y los costes de gestión del sistema. Las nuevas potencias emergentes se mantienen al margen y no asumen la responsabilidad acorde a su peso. En esta situación, las potencias tradicionales están frente a un dilema estratégico, y esto vale también para Europa que, a diferencia de EEUU, no dispone de los recursos económicos y militares y no goza de un sistema centralizado de gobierno. Al mismo tiempo, Europa está más expuesta a las áreas de crisis en Asia y África, y tiene más dependencia de un buen funcionamiento del comercio internacional, en particular de las importaciones de energía que proviene de áreas de Oriente Medio, del norte de África y de Rusia.

V. CONCLUSIÓN

Es difícil que el Consejo Europeo de diciembre dé el impulso necesario a la PCSD, pero el compromiso personal de presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, podría ayudar proporcionando un liderazgo político supranacional tan necesario. Porque al final, y a pesar de la creciente participación de las instituciones de la UE en la integración de la Defensa europea, la PCSD depende en buena medida de las grandes capitales europeas, desde Londres y su tradicional escepticismo, pasando por Berlín y la voluntad de trasladar su primacía económica a una mayor integración política europea incluyendo la defensa, o la disposición de París a aceptar una mayor europeización dentro de sus ambiciones político-estratégicas.

Hay demasiada incertidumbre. Por un lado, por la capacidad de la actual Alta Representante y Vicepresidente de la Comisión, Catherine Ashton, para coordinar todos los actores institucionales involucrados en la defensa, en especial la AED y la Comisión, maximizando su “doble gorra” y explotando las sinergias con una posible revisión de la EEA; y por otro, por la habilidad de los líderes nacionales para sostener este proceso generando además un consenso en casa, en especial entre los militares y las industrias de Defensa. Además, tanto el presidente del Consejo y la Alta Representante serán reemplazados en 2014, por lo que puede haber poco apetito dentro de las instituciones para canalizar energía en un tedioso proceso.

En cualquier caso, la cumbre establecerá hasta que punto Europa se toma en serio su propia retórica de la PCSD y hasta que punto nos toman en serio EEUU y el resto del mundo. Aunque como expresó de forma clara Van Rompuy, la principal preocupación no es la PCSD, sino “el estado de la Defensa en Europa”.

BIBLIOGRAFÍA

- Alta Representante/Jefe de la AED en PCSD, *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence*, Octubre 2013.
- Consejo Europeo, *A Secure Europe in a Better World*, Diciembre 2003:
<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- Consejo Europeo, *Report on the Implementation of the European Security Strategy –Providing Security in a Changing World–*, Diciembre 2008:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf
- European Global Strategy, *Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World*, Mayo 2013:
<http://www.euglobalstrategy.eu/nyheter/opinions/towards-a-european-global-strategy-report-release>
- UE, Tratado de Lisboa, diciembre de 2007:
<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>
- Van Rompuy, Herman, *Defence in Europe: Pragmatically Forward*, discurso en la conferencia anual de la AED, Marzo 2013:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/136394.pdf ■