

Conclusiones finales

Francisco de Aldecoa Luzárraga
Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

Capítulo sexto

A lo largo del año 2012, en la opinión pública europea se ha extendido un cierto pesimismo sobre la construcción europea, confirmada en el último Eurobarómetro del mes de mayo, donde se ve que la desafección por la UE aumenta en la medida en que la ciudadanía siente que no es capaz de buscar soluciones para la salida de la crisis. Llama la atención el hecho de que, sin embargo, los ciudadanos piden más política exterior europea, pero especialmente sube enormemente el deseo de más defensa europea. Durante la actividad desarrollada por el grupo de trabajo hemos constatado esta mayor demanda del contexto de más cooperación en materia de defensa en la UE y la hemos tenido en cuenta como fundamento para avanzar hacia unas fuerzas armadas de la UE.

De los resultados de cada una de las investigaciones que conforman los distintos capítulos podemos extraer una serie de conclusiones comunes:

Primera. Al día de hoy no existen unas fuerzas armadas de la Unión Europea en sentido estricto, que respondan a todos los elementos de la definición formalmente adoptada en la introducción, pero hay un conjunto de elementos que facilitan y preparan la posibilidad de que pudieran constituirse en un futuro próximo. Sería relativamente fácil la puesta en marcha de un ejército común de la Unión Europea en la medida en que haya una decisión política, dado que se cuenta con una base jurídica en el Tratado, experiencia importante en común, un número relevante de

operaciones de gestión de crisis, unos procedimientos, unas estructuras institucionales, unos mecanismos de cooperación... Entre los anteriores se pueden citar la confluencia de la industria de defensa europea a través de la Agencia Europea de Defensa, un esfuerzo común en I+D europeo en este ámbito, el Comité Político y de Seguridad, el Estado Mayor de la Unión Europea, el Centro de Satélites de la UE¹, los Grupos de Combate de la UE² o el embrión de un cuartel general de la UE.

Segunda. El contexto actual de la crisis actúa, en cierta manera, abriendo el camino a unas fuerzas armadas europeas, ya que revela necesario hacer de la necesidad virtud. En los años de la crisis los presupuestos en materia de defensa de los Estados miembros se han reducido a casi la mitad, pero las necesidades en materia de seguridad están en aumento. Por ello, enfrentar la crisis y mantener o aumentar las capacidades europeas de defensa conduce necesariamente a una profundización en la cooperación europea.

Tercera. Han aumentado las necesidades en materia de seguridad, especialmente por las actuales circunstancias de los países vecinos del Mediterráneo. Es necesario tener en cuenta que en el mundo actual el ámbito estatal es insuficiente y ningún país europeo puede defenderse por sí mismo, por lo que hay que considerar una dimensión supranacional en el seno de la UE para las defensas nacionales.

Cuarta. El Tratado de Lisboa explicita un nuevo marco político, en la medida en que vertebra la UE como una unión de Estados y ciudadanos y establece el por qué y el para qué de esta unión, de tal forma que establece el marco natural en donde basar este nuevo cambio cualitativo en materia de seguridad y defensa. Aunque el Tratado de Lisboa, como es sabido, rescata los elementos fundamentales del Tratado Constitucional, es necesario recuperar los elementos simbólicos que significa la forma constitucional, tales como la bandera, el himno, el lema o divisa y posiblemente la propia forma constitucional ya que son básicos para fundamentar la propia naturaleza de las Fuerzas Armadas europeas.

Quinta. Según explica la Dra. Mercedes Guinea en el capítulo 2, el Tratado de Lisboa refuerza la necesidad de desarrollar unas fuerzas armadas europeas por las nuevas funciones que recibe la Unión Europea, a través de la "Cláusula de asistencia mutua" del artículo 42.7 del TUE³ y la

¹ European Union Satellite Centre, ubicado dentro del recinto de la Base Aérea de Torrejón de Ardoz, Madrid.

² Agrupaciones militares de nivel táctico que reciben el nombre de European Union Battle Groups (EUBG).

³ "Cláusula de asistencia mutua": a través de ella, todos y cada uno de los Estados miembros deberán aportar su ayuda y asistencia, con los medios a su alcance, a otro estado miembro que fuera objeto de una agresión armada en su territorio.

“Cláusula de solidaridad” del artículo 222 del TFUE⁴, que requerirán de capacidades europeas.

Sexta. El Tratado establece incluso una disposición que puede considerarse que podría servir de base jurídica a las futuras fuerzas armadas europeas entre un grupo de países dispuestos, el artículo 42.6, que fundamenta la “Cooperación estructurada permanente”. Esta disposición de la PCSD, cuando sea activada, permitirá superar la base intergubernamental que había tenido hasta ahora la seguridad y defensa, haciendo posible la integración entre aquellos estados miembros que estén dispuestos a ello y que tengan determinadas capacidades.

Séptima. Del trabajo del teniente coronel Regalado se desprende un avance sustantivo, que es el OPSCENTRE, embrión de un cuartel general de la UE, que se ha puesto en marcha a través de la Decisión del Consejo de marzo de 2012. Activado recientemente para la coordinación de todas las misiones de gestión de crisis del Cuerno de África, presenta una gran importancia, ya que es uno de los elementos de la definición para la existencia de unas fuerzas armadas.

Octava. El estudio del general García Servert presenta las posibilidades de futuro de la iniciativa “Pooling and Sharing”, de la Unión Europea, y explica el caso del naciente mando de transporte aéreo europeo (EATC). Se trata de un acuerdo entre Estados, formalmente fuera de la estructura de la UE, que pone en marcha una cooperación reforzada en una materia sensible como es la capacidad de proyección aérea que siempre fue uno de los puntos débiles de la UE en materia de seguridad. Esta iniciativa prepara el camino para su consolidación definitiva, que llegará con la entrada en servicio de los nuevos aviones europeos A400M. El autor alerta de que es requisito previo para el éxito de estas iniciativas la existencia de un proyecto político europeo.

Novena. El análisis del capitán de navío Prats Marí demuestra que hay un acervo militar operativo que de alguna manera entendemos que son las primeras experiencias de operaciones efectivas de imposición de la paz, siguiendo el lenguaje de Naciones Unidas, dando un paso más en lo que se estaba haciendo en las operaciones de gestión de crisis, que era prevención, consolidación y, en su caso, mantenimiento.

Décima. La Unión Europea no podrá alcanzar la plena unión política sin considerar la cuestión de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, avanzar en unas fuerzas armadas europeas será un elemento muy relevante de

⁴ La “Cláusula de solidaridad” está prevista en el Tratado de Lisboa para los casos en que uno de los Estados miembros sea víctima de una catástrofe natural o de origen humano, u objeto de un ataque terrorista. En el marco de la “Cláusula de solidaridad” incluso podría considerarse atribuir a esas fuerzas armadas europeas funciones en el caso de grandes catástrofes naturales a las cuales algunos estados miembros son especialmente proclives, como los incendios forestales.

la unión política europea y respaldo de una auténtica política exterior común. Estamos convencidos de la necesidad de la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente como primer paso en la constitución de unas fuerzas armadas europeas entre un grupo pionero de países que tome la delantera con un fuerte compromiso político y capacidades militares suficientes. No tendremos el impulso político necesario para las Fuerzas Armadas europeas si el proceso sigue condicionado por los que van al paso más lento. Vemos que ese liderazgo es posible dada la voluntad mostrada por los cinco ministros de Defensa que "confirman su disposición para promover una política europea ambiciosa en los ámbitos de seguridad y defensa"⁵.

De nuestras conclusiones se desprende que la base jurídica de la Unión después de Lisboa y las estructuras militares de los Estados miembros (de algunos de ellos al menos) están preparadas para dar el salto a la constitución de unas fuerzas armadas supranacionales en sentido estricto, que fueran el reflejo de la soberanía compartida. En el corto plazo, incluso, podría seguirse el modelo del Servicio Europeo de Acción Exterior para su formación, aunque sean tropas y mandos pertenecientes a los Estados miembros que durante unos años estuvieran al servicio de la UE.

Los últimos acontecimientos confirman que este tema está más cercano: los discursos de Van Rompuy y Barroso, el *Informe del grupo sobre el futuro de Europa* y la resolución de los cinco ministros de Defensa ponen el tema de un ejército común encima de la mesa otra vez. A todo ello hay que sumar el nuevo programa marco de I+D, el Horizonte 2020, que propone una importante partida para el I+D en materia de defensa vinculada a la Agencia Europea de Defensa y que parece que cuenta con el beneplácito de todos los Estados miembros.

Creemos que existe el consenso implícito de no sacar este debate a la luz hasta que no se clarifique la salida a la crisis, ya que la ciudadanía no aceptaría nuevos compromisos con implicaciones financieras hasta que no se resuelva lo más duro de los ajustes que está sufriendo. El grupo de trabajo entiende que este escenario se irá produciendo entre 2013 y 2014, año este en que además se celebrarán las elecciones al Parlamento Europeo, que entendemos que serán las primeras políticas, en la medida en que configurarían la nueva comisión europea.

El año 2013 parece que será un año clave para la Política Común de Seguridad y Defensa. Se conmemorará el décimo aniversario de la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad, que se espera que sea reformada. La alta representante Ashton se ha comprometido a presentar una comunicación relativa a los desarrollos de la PCSD, también se ha decidido la puesta en marcha de una nueva operación militar de la UE en Mali y se

⁵ *Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain*. Paris, 15 November 2012.

habla de un consejo europeo para tratar al más alto nivel la cuestión de la profundización de la PCSD. Después de terminar con la redacción de este trabajo, vemos que se confirma esta tendencia con las Conclusiones del último Consejo Europeo, de diciembre de 2012, que se incluyen al final del "Anexo documental". Después de tres años de parálisis se reactiva el debate sobre la Defensa Común y se dan más pasos hacia unas fuerzas armadas de la Unión Europea.