

## La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): paso inconcluso hacia las fuerzas armadas europeas

Mercedes Guinea Llorente  
*Profesora de Relaciones Internacionales  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid*

## Capítulo segundo

### ¿Unas fuerzas armadas de la Unión Europea?

La Unión Europea (UE) no ha desarrollado, ni siquiera se ha planteado, hasta el momento actual ningún proyecto concreto para la puesta en marcha de unas fuerzas armadas europeas. Ni como complemento de las Fuerzas Armadas nacionales de sus estados miembros, ni como sustituto, esto es, la creación de un ejército de naturaleza federal. Ni los tratados europeos vigentes ni los pasados han contemplado este objetivo expresamente. Atrás quedan las lecciones aprendidas del sonoro fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en la década de los cincuenta<sup>1</sup>.

El Plan Pleven de Comunidad Europea de Defensa preveía la creación de un ejército propiamente europeo, el Ejército Europeo Occidental, bajo la autoridad de un ministerio de defensa europeo, dentro del objetivo político de permitir el rearme alemán bajo el control de los aliados y contribuir a la defensa de Europa en el marco de la Guerra Fría. El voto negativo de la Asamblea Nacional francesa y el cambio de condiciones del entorno internacional impidieron el desarrollo de una defensa común europea, que hubiera tenido un claro efecto federalizador.

<sup>1</sup> Véase sobre esta cuestión: Simon DUKE. *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*. Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2000, pp. 12-41.

La UE, tras la caída del muro de Berlín, desarrolla su naturaleza política y pone en marcha su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), cuya Política Europea de Seguridad y Defensa va a centrarse fundamentalmente en dos ámbitos: la cooperación en materia de armamentos y el desarrollo de misiones de gestión de crisis para contribuir a seguridad internacional. Los trece años de experiencia de la PESD, primero con quince estados y luego con veintisiete, han ido, junto con otras experiencias de cooperación como la OTAN, produciendo indirectamente, un cambio en las Fuerzas Armadas nacionales hacia su «europeización»<sup>2</sup>. Igualmente tanto el adecuado cumplimiento de los objetivos políticos de la UE como la finalidad de la PESD y la no desarrollada de la PCSD conducen a la necesidad ineludible de avanzar en el camino de unas fuerzas armadas europeas.

La UE tiene como uno de sus principales desafíos el constituirse en un actor relevante en el ámbito de la seguridad internacional, para poder cumplir con la misión que le asigna el Tratado de Lisboa de contribuir a la paz y seguridad internacional<sup>3</sup>. Ese gran objetivo político pasa por que la UE cuente con las capacidades necesarias para poder desarrollar las funciones que el entorno internacional le demanda, hasta este momento fundamentalmente misiones de gestión de crisis. Esas capacidades, que tienen que ser provistas por los Estados miembros, sobre todo en el ámbito militar, se estiman limitadas, y, claramente, insuficientes en una tendencia que parece que se va a agravar en el futuro inmediato<sup>4</sup>.

La UE cuenta con un número relevante de efectivos en los ejércitos de sus estados miembros, pero solo un pequeño porcentaje de ellos tienen carácter expedicionario y podrían ser desplegados en el exterior durante un periodo suficiente de tiempo<sup>5</sup>. En un contexto políti-

---

<sup>2</sup> Bajo el concepto de «europeización», las Ciencias Sociales recogen los cambios o transformaciones experimentados por los sistemas políticos nacionales, sus instituciones, actores o procedimientos como consecuencia de su pertenencia o relación directa con la UE.

<sup>3</sup> Así, entre los objetivos que fija el Tratado de Lisboa para la Unión, el artículo 3.5 contempla en un lugar destacado la paz y seguridad. A su vez, la Estrategia Europea de Seguridad dispone: «Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor». CONSEJO EUROPEO. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 3.

<sup>4</sup> El Informe del grupo de sabios, elaborado bajo la batuta de Felipe González es un ejemplo de diagnóstico conciso y exacto de la situación: «Globalmente, la UE se resiente de una limitación estructural horizontal: el carácter esencialmente nacional de los sistemas de defensa europeos. Sin recursos militares propios, la UE depende de las aportaciones voluntarias de sus estados miembros que, con frecuencia, son insuficientes». GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA EN 2030. *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo*. Bruselas, Mayo de 2010, p. 39.

<sup>5</sup> Los Estados miembros gastan juntos el equivalente al 60% del presupuesto de Estados Unidos en defensa, pero fracasan a la hora de abordar los requerimientos de una

co-económico como el actual, en el que los presupuestos nacionales de defensa han sufrido importantes recortes, la única posibilidad de que la UE supere esta limitación pasa por profundizar decididamente en la cooperación entre los ejércitos nacionales, incluso la fusión de algunas estructuras de los mismos.

A nadie se le escapa la imposibilidad de que en el momento actual se considerara la incorporación del objetivo de unas capacidades militares propiamente europeas en los tratados. No quedan tan lejanos los tintes soberanistas de los referendos que rechazaron el Tratado Constitucional, ni los recelosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional alemán. También hay que tener en cuenta la férrea oposición británica a transferir a la UE más competencias nacionales, e incluso el debate actual de re-nacionalización de algunas de las cedidas. Igualmente, un consenso entre los Estados miembros en ese sentido parece improbable y, en el mejor de los casos, lejano en el tiempo, fundamentalmente por las diferencias conceptuales sobre seguridad que existen entre ellos<sup>6</sup>. A todo ello hay que sumar una tendencia de «desmilitarización» en casi todos los Estados miembros, debida no solo a la crisis presupuestaria, sino también a la pérdida de la consciencia de amenazas para Europa y el consiguiente desinterés de la ciudadanía.

El Tratado no contempla en un enfoque la creación de unas fuerzas armadas europeas, pero implícitamente requiere el avance en su constitución para poder cumplir con sus objetivos. También habría que aclarar que tampoco prohíbe o impide esa creación, ya que el artículo 24 del TUE prevé la posibilidad de que, a plazo, pudiera definirse una «defensa común» y las Fuerzas Armadas europeas serían un elemento de la misma<sup>7</sup>. La UE necesita capacidades de diverso tipo para poder desarrollar las funciones que el Tratado le encomienda: efectivos, material, transporte, comunicaciones, planificación estratégica, dirección, inteligencia... Hasta el momento actual los Estados miembros han ido contribuyendo a la PESD de manera *ad-hoc* a través de la cooperación para proveer esas capaci-

---

guerra moderna, que precisan crecientemente capacidades expedicionarias, y tienen carácter multinacional. En la UE el 70% de las tropas no pueden operar fuera del territorio nacional y tampoco cumplen eficazmente con los requisitos de la OTAN para la interoperabilidad que exigen las operaciones multinacionales. Véase en este sentido:

Anand MENON. «European Defence Policy. From Lisbon to Libya», *Survival*, vol. 53, n.º 3, 2011, pp. 75-90, esp. las pp. 79-80.

<sup>6</sup> Como es bien sabido, entre los Estados miembros de la UE conviven diferentes percepciones en materia de seguridad y defensa, desde los atlantistas, hasta los «europeístas» –o partidarios de una estructura de defensa propia europea independiente de Estados Unidos–, pasando por los neutrales u otros partidarios de la primacía de la soberanía nacional en lo relativo a las cuestiones defensivas.

<sup>7</sup> Según el artículo 42.2 del TUE, esa defensa debería ser aprobada por el Consejo Europeo por unanimidad, decisión que debe ser ratificada en el plano interno por todos los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales.

dades, si bien se considera que con muchas limitaciones. De la misma manera, la UE ha ido dotándose de estructuras institucionales y procesos administrativos para poder formular y ejecutar esa política. Todos estos logros constituyen ladrillos o componentes de esas fuerzas armadas europeas, construidas desde una perspectiva Las distintas necesidades, proyectos y misiones van dando forma a estructuras de cooperación más o menos estables bajo el paraguas PCSD, que en el futuro pueden ir allanando el camino a la emergencia de ese componente militar de naturaleza europea.

En esa construcción progresiva es preciso destacar las potencialidades que el Tratado de Lisboa, especialmente la Cooperación Estructurada Permanente, ofrece para avanzar en la constitución de capacidades propiamente europeas en materia de defensa. La idea de profundizar en la cooperación en temas de seguridad y defensa entre los Estados miembros más interesados e, incluso, de fusionar a plazo algunas capacidades nacionales de defensa vienen coadyuvados por el actual contexto económico en el que nos encontramos. La crisis financiera y económica y la pérdida de interés estadounidense por implicarse en la defensa europea pugnan por intensificar la cooperación y abogan por desarrollar ese proyecto político. No obstante, hasta el momento los avances más sustanciales se han producido no aplicando el Tratado de Lisboa y la Cooperación Estructurada Permanente, sino a través de acuerdos pragmáticos de cooperación entre Estados miembros concretos, sobre todo, completando un sistema que se ha calificado de «islas de cooperación»<sup>8</sup>.

### Las aportaciones de trece años de PESD: estructuras y europeización

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) se puso en marcha en la última década del siglo xx, a partir del impulso y la concertación francobritánica que arranca de la Cumbre de Saint-Malo, de mayo de 1998<sup>9</sup>. Era la primera intentona de extender la integración europea a los ámbitos de seguridad y defensa, después desarrollada a través del impulso de las decisiones de los diferentes consejos europeos desde 1999 hasta 2003. Puede caracterizarse de política de seguridad, centrada en la gestión de crisis en el exterior de la UE, pero que no entra en la dimensión de la defensa.

<sup>8</sup> Tomas VALASEK, «Surviving Austerity. The Case for a New Approach to EU Military Collaboration», *Centre for European Reform*, April 2011.

<sup>9</sup> Sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa puede consultarse, entre otros: Jolyon HOWORTH. *Security and Defence Policy in the European Union*. Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2007; Finn LAURSEN (ed.). *The EU as a Foreign and Security Policy Actor*. Dordrecht, Republic of Letters, 2009; Frédéric MÉRAND. *European Defence Policy beyond the Nation State*. Oxford, Oxford University Press, 2008.

La PESD nace como un compromiso entre las dos potencias político-militares de la UE, la atlantista Reino Unido y la europeísta Francia, que son los Estados miembros que tienen capacidades más desarrolladas, son potencias nucleares y, a la vez, son miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Este liderazgo compartido va a hacer que la PESD se mueva siempre en el terreno del compromiso entre dos visiones contrapuestas de la seguridad europea, una atlantista, la otra más europeísta. Por ello, Saint-Malo apuesta por un modelo en el que los Estados miembros ponen a disposición de la UE fuerzas militares para que esta provea seguridad en crisis internacionales, modelo que se intentará compatibilizar –¿y subordinar?– al marco de la OTAN como organización de referencia para la seguridad en Europa<sup>10</sup>. Tanto el carácter intergubernamental como su vinculación a la OTAN son los peajes impuestos por el Reino Unido para permitir la emergencia de la UE como actor de seguridad<sup>11</sup>. Cuestión que suponía un giro radical para este estado miembro en su posición tradicional respecto a la defensa europea, y que era consecuencia de la experiencia de la guerra en Kosovo y la toma de conciencia de que la integración europea debía hacerse cargo de la seguridad en su vecindario en un momento donde Estados Unidos va trasladando sus prioridades en materia de política exterior y seguridad.

El modelo de Saint-Malo es, en buena medida, el que ha guiado el desarrollo de la PESD en el seno de la UE desde entonces, si bien también ha producido otra serie de características propias, entonces ni intuidas. La PESD, desde 1999, ha posibilitado la cooperación entre Estados miembros en dos ámbitos principales, guiados por el objetivo de hacer de la UE un actor de la seguridad internacional. El primero de ellos es el desarrollo de operaciones de gestión de crisis: militares, civiles y mixtas, donde las civiles han sido las predominantes<sup>12</sup>. Tras una experiencia de 26 operaciones desarrolladas o en ejecución en tres continentes, la mayor parte de ellas de limitada ambición en sus objetivos, puede constatarse una eficacia variable de la UE como actor internacional según los casos<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> BRITISH-FRENCH SUMMIT. *Joint Declaration*. Saint-Malo, 3-4 December 1998, párr. 2.

<sup>11</sup> En este sentido, entre algunos parlamentarios europeos existía la preocupación por la existencia de un protocolo secreto a la Declaración de Saint-Malo prohibiendo expresamente cualquier implicación del Parlamento Europeo en la nueva política de seguridad. Véase: PARLAMENTO EUROPEO. «Pregunta escrita de Heidi Hautala (VERTS/ALE) al Consejo», 29 de noviembre de 2000, *DOCE C 174 E*, de 19.06.2001, p. 140.

<sup>12</sup> Al abordar en este artículo los elementos de la PESD y PCSD que pueden contribuir a unas fuerzas armadas europeas no analizaremos ni mencionaremos los aspectos PESD ligados a la dimensión civil de la gestión de crisis.

<sup>13</sup> Véase a este respecto: Miguel Ángel ACOSTA SÁNCHEZ. *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*. Madrid, Dykinson, 2008; Miguel Ángel ACOSTA SÁNCHEZ. *The EU's Military Crisis Operations. Petersberg Tasks and International Peace*. Saarbrücken, Lambert, 2011; Muriel ASSEBURG y Ronja KEMPIN (eds.). *The EU as a strategic actor in the realm of security and defence?: a systematic assessment of ESDP missions and operations*. Berlin, SWP, 2009; Fulvio ATTI-

Las operaciones de gestión de crisis, a nuestro juicio, han aportado dos elementos fundamentales para unas futuras fuerzas armadas europeas. Primero, han requerido la creación y puesta en marcha de estructuras institucionales europeas para su planificación, dirección y gestión. Estas son fundamentalmente: el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la UE, el Estado Mayor de la UE, el Departamento de Planificación y Gestión de Crisis y el Centro de Operaciones<sup>14</sup>. Además, resulta de gran relevancia la europeización producida en las Fuerzas Armadas nacionales que en ellas han participado. De esta experiencia se han producido no solo importantes aprendizajes sino también cambios, consecuencia de la entrada en relación (socialización) con otras fuerzas armadas y la participación en estructuras conjuntas<sup>15</sup>.

El segundo elemento ha sido la cooperación en materia de capacidades, con el objetivo de poner al servicio de la UE instrumentos –«los medios»– para que pueda constituirse como un actor relevante de la seguridad. En paralelo, también se perseguía un objetivo propiamente nacional: transformar unas fuerzas armadas europeas adaptadas a los desafíos de la Guerra Fría a otras capaces de desarrollar operaciones lejos de su territorio nacional. En este ámbito, dos han sido las líneas desarrolladas. La primera de ellas se propuso fijar objetivos en materia de capacidades entre los Estados miembros, con la finalidad de que fueran puestas a disposición de las misiones de la UE a la vez que sirvieran de incentivo para modernizar las Fuerzas nacionales<sup>16</sup>. Se acordó así la puesta de marcha de una fuerza de reacción rápida para 2003 y la configuración de grupos de combate o, uninacionales y multinacionales, que fueran rápidamente desplegados en una operación de la UE desde

---

NÁ y Daniela IRRERA (eds.). *Multilateral Security and ESDP Operation*. Farnham, Ashgate, 2010; Michael MERLINGEN y Rasa OSTRASKAITÉ. *European Union Peacebuilding and Policing*. London, Routledge, 2006.

<sup>14</sup> El Departamento de Planificación y Gestión de Crisis se creó en 2009 como consecuencia de la fusión de estructuras para desarrollar la coordinación entre los aspectos civiles y militares de las operaciones, así como para desarrollar la planificación estratégica. El Centro de Operaciones, que será examinado en detalle en el capítulo 3, puede ser visto como el germen de un cuartel general integrado y propio de la UE. Resultó activado, por primera vez, en diciembre de 2011 con la labor de coordinar las tres misiones de gestión de crisis desarrolladas en el Cuerno de África.

<sup>15</sup> En otro lugar, subrayábamos cómo la participación en misiones de gestión de crisis internacionales y europeas es un factor decisivo en la transformación de las Fuerzas Armadas españolas desde la década de los noventa: Mercedes GUINEA LLORENTE. «España en la Política Exterior Común europea: los últimos diez años (2001-2011)», en Antonio MARQUINA (ed.). *Crisis, inercias y agotamiento: repensando la política exterior española*. Madrid, UNISCI, 2012, pp. 57-102, esp. la p. 62.

<sup>16</sup> El Consejo Europeo también acordó objetivos en material de capacidades civiles para desarrollar operaciones de gestión de crisis, que aquí no vamos a detallar por razones obvias.

2008<sup>17</sup>. El primer objetivo fracasó, los no han llegado a desplegarse nunca en una misión UE aunque han producido otros efectos positivos que crecientemente son valorados por parte de políticos y doctrina. Así, se considera que sirven para que los Estados miembros encuentren incentivos para transformar y modernizar sus capacidades y que, en el caso de la mayoría de ellos, que son multinacionales, para reforzar la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas nacionales<sup>18</sup>.

La segunda línea de acción se centró en la cooperación en materia de armamentos, primero, a través del catálogo OCCAR, y, después, mucho más profundizada en el seno de la Agencia Europea de Defensa, en funcionamiento desde 2004, que aborda desde entonces diversos proyectos conjuntos que van desde el aprovisionamiento común hasta el desarrollo de proyectos de investigación conjunta y la cooperación industrial<sup>19</sup>. En la Agencia Europea de Defensa participan todos los Estados miembros con la excepción de Dinamarca, que tiene un en defensa, y la adición de Noruega, que no es Estado miembro. Gestionada sobre una base intergubernamental y todavía contando con pocos recursos, ya ha logrado algunos resultados muy relevantes para el establecimiento de una capacidad industrial y tecnológica europea, siendo el primero de ellos la apertura de los mercados nacionales de defensa a la competencia abier-

<sup>17</sup> El primero de ellos, conocido como Objetivo de Helsinki, se propuso que los Estados miembros, cooperando a través de un catálogo de fuerzas, fueran capaces de desplegar 60.000 hombres, incluyendo 100 naves y 400 aviones, en un periodo de 60 días y que pudieran ser sostenibles durante un año. No obstante la ambición política mostrada, se demostró que los Estados miembros tenían serias deficiencias en un buen número de aspectos (despliegue, interoperabilidad, medios de transporte, comunicaciones...) para cumplir realísimamente con el objetivo pactado. De ahí que fueran sustituidos por el Objetivo 2010 basado en los más realistas Grupos de Combate, compuestos por 1.500 efectivos de distintas armas que están disponibles de modo rotatorio y que tienen que ser capaces de ser desplegados en 5 a 10 días y sostenibles durante 120 días. Si bien, sobre el papel, todos los semestres hasta 2014 están cubiertos por al menos un *battle group* disponible por distintas razones en las cuales no podemos entrar; en ninguna de las operaciones planificadas se ha considerado el empleo de estas unidades. En relación a estas cuestiones, puede verse: Jolyon HOWORTH. *Security and Defence Policy in the European Union*, op. cit., pp. 95-109; Nick WHITNEY. *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. London, ECFR, 2008.

<sup>18</sup> Véase en este sentido la positiva valoración de la nada sospechosa de entusiasmo desmedido Cámara de los Lores británica. HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE. *European Defence Capabilities: lessons from the past, signposts for the future*. London, The Stationery Office Ltd., 2012, pp. 29-35.

<sup>19</sup> La Agencia Europea de Defensa fue otro de los resultados del debate constitucional, si bien no sufrió las vicisitudes de la ratificación del Tratado Constitucional. En base a un acuerdo intergubernamental, los Estados miembros decidieron crearla en julio de 2004. Sobre la cooperación europea en materia de armamentos y la Agencia, véase: Jean-Barthélémy MARIS, *La structuration du marché européen de l'armement*, Paris, L'Harmattan, 2012; Guido STÄRCKLE. *L'agence européenne de défense: régime juridique, organisation et réalisations*. Bruxelles, Bruylant, 2010.

ta a escala comunitaria. Aunque a primera vista pudiera parecer que el despegue de esta agencia está resultado lento, es preciso valorarlo a la luz de las dificultades que plantean las presiones del fortísimo sector industrial de defensa de los distintos estados miembros. El papel de la Agencia resulta fundamental para que la UE pueda tener autonomía en términos defensivos, igualmente es clave para la competitividad del propio sector industrial, el desarrollo de una investigación propia, así como para la compatibilidad operativa y la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas nacionales.

Tanto el desarrollo de operaciones de gestión de crisis como la constitución de y la cooperación en el seno de la Agencia pueden ser vistos como elementos en el camino de la constitución de unas fuerzas armadas europeas. Las dos primeras iniciativas son vectores relevantes de europeización de las Fuerzas Armadas nacionales, que contribuyen al establecimiento de una cultura defensiva común y que fortalece la interoperabilidad entre las mismas. A pesar de ello, no puede obviarse el papel de la cooperación en el marco de la OTAN, al día de hoy verdaderamente relevante a efectos de establecer protocolos comunes e interoperabilidad de tropas. Por otra parte, la cooperación en materia de armamentos y de industrias europeas busca la fortaleza y autonomía de las defensas europeas.

### **La Política Común de Seguridad y Defensa del Tratado de Lisboa: posibilidades abiertas**

El Tratado de Lisboa, como heredero del proceso constitucional, tiene como uno de sus principales objetivos reforzar el papel de la UE como actor internacional. De ahí que la ambición de las propuestas que integran su nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) sea realmente notable<sup>20</sup>. La PCSD quiere ser un paso más de gran amplitud en el camino a la «defensa común», ya trazado desde el Tratado de Maastricht, y, para nosotros, ofrece importantes elementos que permitirían avanzar en el establecimiento de unas fuerzas armadas europeas. No obstante, tres años después de su entrada en vigor, ninguna de las disposiciones de la PCSD han resultado ni desarrolladas ni aplicadas, mostrando los Estados miembros una llamativa falta de voluntad política, por cuyas razones debemos interrogarnos.

La aportación más significativa de la PCSD es, a nuestro juicio, la superación de la dimensión de política de seguridad que había caracterizado la PESD para avanzar en elementos para una política de de-

<sup>20</sup> Para un examen del debate constitucional que explica la ambición de las propuestas de la PCSD, véase: Mercedes GUINEA LLORENTE. *La Convención Europea: la génesis del Tratado de Lisboa*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2011, pp. 645-657.



fensa<sup>21</sup>. En ese sentido, resultan claves dos disposiciones diferentes: la «Cláusula de defensa mutua» del artículo 42.7 del TUE, más ambiciosa que su equivalente del Tratado de la OTAN, y la «Cláusula de solidaridad», para el caso de que un estado miembro sufriera una catástrofe natural o de origen humano o hubiera sufrido o temiera un ataque terrorista (art. 222 TFUE). Frente al marco anterior, estas dos disposiciones hacen de la UE un foro que también sirve para la defensa de sus estados miembros. Además, plantean una novedad más, permiten por primera vez que las capacidades puestas por los Estados miembros y, en su momento las futuras fuerzas armadas europeas, se utilicen no solo para abordar crisis ajenas, sino para la propia defensa del territorio y la población europeos<sup>22</sup>. Luego, el Tratado de Lisboa ofrece una tarea más a las futuras fuerzas armadas europeas, velar por la seguridad de los ciudadanos europeos frente a las amenazas provenientes de otros Estados, del terrorismo y de diversas catástrofes. Por tanto, refuerza la necesidad.

La experiencia de la UE como actor de seguridad ofrece una serie de enseñanzas en estos años: que se trata de un proceso intergubernamental, donde la soberanía y las distintas percepciones e intereses de los Estados miembros han hecho que la UE se comporte como un actor mutante, ya que no participan todos los Estados miembros en todas las misiones e instituciones<sup>23</sup>. Esto lleva a que la flexibilidad tenga que ser una característica ineludible de futuras profundizaciones, conclusión a la que llegó la Convención Europea en el proceso constitucional. De ahí que una de las máximas virtudes del Tratado de Lisboa sea la apertura de la PCSD a la participación de distintos estados miembros sobre una base de la voluntariedad y el compromiso. Se permiten así cooperaciones reforzadas con carácter general, que en la Agencia Europea de Defensa participen solo los Estados miembros que así lo deseen y pone en marcha la más ambiciosa de todas las instituciones, la Cooperación Estructurada Permanente (CEP).

La CEP permite la creación de un grupo pionero o vanguardia, sin una limitación mínima de miembros, para que profundicen entre ellos la cooperación, o más bien aborden la integración, en asuntos relativos a la defensa, dejando abiertos los ámbitos posibles. El artículo 42.6 del TUE permite que se adhieran a esta nueva institución los Estados «que cumplan

<sup>21</sup> Véase en este sentido: Francisco ALDECOA y Mercedes GUINEA. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 229-241.

<sup>22</sup> GENERAL AFFAIRS COUNCIL AND FOREIGN AFFAIRS COUNCIL. *Memorandum of the EU's Common Security and Defence Policy against the backdrop of the entry into force of the Lisbon Treaty*. 16 June 2010.

<sup>23</sup> Véase en este sentido: Mercedes GUINEA LLORENTE. «Innovación diplomática: la naturaleza de la Unión Europea como actor internacional», en José Manuel SOBRINO HEREDIA y José Manuel PUREZA (coords.), *Innovación y conocimiento. IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Lisboa 22, 23 y 24 de noviembre de 2009*. Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 437-444.

criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto». Esos criterios aparecen después concretados más específicamente en un protocolo adjunto, y se resumen básicamente en participar en al menos un "Battle Group" y en alguno de los proyectos de defensa de la UE<sup>24</sup>. A juicio de los autores más reputados estos criterios no son excesivamente exigentes dadas las capacidades objetivas de los Estados miembros, por lo que deja la participación en la CEP en una cuestión de voluntariedad<sup>25</sup>.

Esos criterios generales tendrán que ser más desarrollados y concretados cuando se presente un proyecto específico de CEP. Generalmente se defiende que deberían concretarse en al menos tres criterios fundamentales: gastar lo suficiente en defensa (medido en un porcentaje del PIB), tomarse la modernización de las capacidades seriamente (medido en inversión por soldado) y estar preparados para usar esas capacidades en misiones de la UE (medido en la participación en operaciones)<sup>26</sup>. Algunos autores apuestan por que lo relevante sería no utilizarlos como requisitos a cumplir en el momento del lanzamiento, lo que excluiría a varios Estados muy relevantes, sino como compromisos a alcanzar en un determinado plazo, lo que incentivaría a los participantes a invertir responsablemente en sus capacidades de defensa<sup>27</sup>. Otros advierten sobre el riesgo de que unos criterios demasiado laxos que permitieran la inclusividad a la larga determinarían la efectividad de la UE ante los desafíos internacionales<sup>28</sup>. No teniendo espacio aquí para comentarlo recomendamos las propuestas para una CEP inclusiva, pragmática y viable que proponen dos reputados autores y que proponen unos criterios similares a los arriba expuestos, la creación de una «conferencia permanente de generación de capacidades» para coordinar el desarrollo de las defensas nacionales entre los Estados miembros y por permitir cooperaciones multinacionales variables en su seno según los diferentes proyectos y programas<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Protocolo sobre la Cooperación Estructurada Permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea. *Protocolo 26 anexo al Tratado de Lisboa*, arts. 1 y 2.

<sup>25</sup> Francisco ALDECOA. «La cooperación estructurada permanente», en Consuelo RAMÓN CHORNET (coord.), *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 95-112; Giovanni GREVI y Daniel KEOHANE, «ESDP Ressources», en Giovanni GREVI, Damien HELLY y Daniel KEOHANE (Eds.), *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)*. Paris, EU Institute for Security Studies, 2009, pp. 69-114, esp. p. 89.

<sup>26</sup> EPC, EGMONT, CEPS. *Joint Study «The Treaty of Lisbon: a Second Look at the Institutional Innovations*. Brussels, September 2010, p. 173.

<sup>27</sup> Sven BISCOP y Jo COELMONT. «Permanent Structured Cooperation in Defence: Building Effective European Armed Forces», *College of Europe, Bruges Political Research Papers*, n.º 15, September 2010.

<sup>28</sup> Anand MENON. «European Defence Policy. From Lisbon to Libya», *op. cit.*, p. 81.

<sup>29</sup> Sven BISCOP y Jo COELMONT. «Permanent Structured Cooperation. In defence of the Obvious», *EGMONT Security Policy Brief*, n.º 11, June 2010.

La CEP resulta fundamental, a nuestro juicio, para la posibilidad de poner en marcha unas fuerzas armadas europeas por varias razones. En primer lugar, porque basándose en la flexibilidad y voluntariedad permite cooperar a los Estados que estén más comprometidos con la unión política europea y con dotar a Europa de capacidades autónomas en materia de defensa, sin que los más reacios condicionen los progresos del conjunto. En segundo lugar, porque conduce no a la cooperación, sino a la integración, como ya hemos apuntado más arriba. Se basa en criterios vinculantes y esa obligatoriedad queda asegurada por dos elementos. Una vez puesta en marcha la CEP, todas sus decisiones se toman por mayoría cualificada y la verificación del cumplimiento de las obligaciones se delega en un órgano externo y de naturaleza técnica como es la Agencia Europea de Defensa. Estos dos rasgos implican cesión de soberanía, indiscutiblemente y, por tanto, una CEP de naturaleza europea, no una cooperación entre  $x$  estados miembros donde todos tendrán el control sobre los efectivos, capacidades, tecnologías, etc. que aporten.

Conocido el entusiasmo por la profundización en defensa, que salió del debate constitucional y que se puede explicar en buena medida por el contexto del momento, de querer restañar las heridas de la guerra de Irak, cabe preguntarse por qué no se ha puesto en marcha la CEP ni desarrollado la legislación necesaria para articular la defensa mutua y la «Cláusula de solidaridad». Las respuestas que se nos ocurren son diversas. La primera de ellas son las vicisitudes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, retrasada dos años por el referéndum negativo de Irlanda. Este hecho llevó a que, hasta asegurar el segundo sí, las discusiones sobre defensa se volvieran tabú, dado el protagonismo que la defensa tuvo en las razones para el primer «no» en un país tradicionalmente neutral<sup>30</sup>. Así, quedaron definitivamente en un cajón las propuestas que el ministro francés Lelouche reservaba para la Presidencia francesa de 2008 y que preveía lanzar la CEP junto con un grupo pionero de seis países.

Además, la crisis económica y financiera, presente en la política europea desde 2008, ha llevado a que su solución y la profundización de la Unión Económica protagonicen todo el debate político en el seno de la UE. Igualmente creemos que ha tenido una relevante importancia los cambios en la iniciativa política derivados del Tratado de Lisboa. En un ámbito intergubernamental como este se echa de menos el papel impulsor de los

<sup>30</sup> De hecho, en la renegociación Irlanda-resto de estados miembros para poder presentar a la ciudadanía una nueva consulta, Irlanda obtuvo una excepción en materia de defensa. *Vid.* respectivamente: «Decisión de los jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros de la UE reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a las preocupaciones del pueblo irlandés sobre el Tratado de Lisboa» y «Declaración solemne sobre los derechos de los trabajadores, la política social y otras cuestiones», *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo. Bruselas, 18 y 19 de junio de 2009, anexos I y II.

Estados miembros, papel que no ha sabido ser asumido por una alta representante que prioriza más el enfoque civil a la gestión de crisis, como se apuntará en otro lugar.

Finalmente, reputados concededores también argumentan que la no aplicación de la CEP se debió a que, una vez en marcha el Tratado de Lisboa, algunos estados miembros argumentaron que esta institución no era necesaria, ya que la flexibilidad requerida podía ser asegurada por la Agencia Europea de Defensa, ya existente<sup>31</sup>. Se apunta además que esos Estados presentarían notables debilidades en materia de capacidades defensivas y que, realmente, lo que temían era verse abrumados por su exclusión de partida de la CEP. Recuerda, indudablemente, a la fábula de la zorra y las uvas, pero no debemos de dejar de apuntar las ventajas de la CEP sobre la Agencia para unas futuras fuerzas armadas europeas. La primera conduce a la cesión de soberanía y a la integración mientras la segunda, al día de hoy, tiene carácter intergubernamental y toma sus decisiones por unanimidad, luego solo asegura la cooperación.

Aun cuando el debate sobre las instituciones del Tratado de Lisboa esté totalmente paralizado en el seno de la UE, seguimos defendiendo con muchos autores su capacidad para reforzar el necesario perfil internacional de la UE. Igualmente creemos que son elementos fundamentales en la construcción del Ejército europeo, que tendría hoy mismo cabida en los tratados especialmente por la vía de la CPE. Ahora bien, las disposiciones de los tratados son inútiles si no se cuenta con el impulso político de instituciones o Estados y con la voluntad política de un número relevantes de estos para poner en marcha una institución de tanta repercusión política, dado que implica añadir supranacionalidad a un ámbito de tanta relevancia para la soberanía como es la defensa.

### **La crisis económica y financiera y su repercusión en el ámbito de la cooperación en materia de defensa: la preferencia por la cooperación *bottom-up*.**

La crisis financiera y económica ha presentado y presenta repercusiones dramáticas para las capacidades defensivas de los Estados miembros y para la credibilidad internacional de la UE. Desde el inicio de la crisis en 2008, los presupuestos nacionales de defensa han sufrido recortes sustanciales, desde el dramático 50% de países pequeños como Letonia, hasta el 25% de Alemania o el 7,5% del Reino Unido<sup>32</sup>. Esto conduce a que las economías de la UE apenas lleguen a destinar de media un 1,8% a sus

<sup>31</sup> EPC, EGMONT, CEPS. *Joint Study «The Treaty of Lisbon: a Second Look at the Institutional Innovations*. Brussels, September 2010, p. 172.

<sup>32</sup> Datos tomados de Tomas VALASEK. «Surviving Austerity...», *op. cit.*

presupuestos de defensa. Para algunos expertos la UE ha alcanzado ya unos niveles críticos de capacidades<sup>33</sup>. Y esto sin contar con que, a juicio de relevantes conocedores, incluso mucho de ese dinero que la UE gasta en defensa puede considerarse desperdiciado, ya que se producen duplicidades e inversiones en capacidades obsoletas<sup>34</sup>.

Desde el punto de vista de la UE hay que considerar como muy preocupante que los recortes se estén haciendo sobre una base nacional, sin coordinación desde las instituciones comunes y, por tanto, sin tener en cuenta las repercusiones para el conjunto de la UE<sup>35</sup>. Incluso la superación de la crisis no parece que pueda conducir a una recuperación de las inversiones nacionales en defensa por varias razones, entre las que se encuentra el poco apoyo de la opinión pública al «gasto en armas» y la engañosa percepción entre la clase política de la su no necesidad por la inexistencia de amenazas directas.

La crisis, por tanto, conduce al imperativo, por una parte, de racionalización del gasto y, por la otra, de creación de economías de escala. Esta idea se resume, en definitiva, en «hacer más con menos». Se considera así fundamental promover una cooperación intergubernamental más estrecha para reducir la carga burocrática, el gasto en estructuras de apoyo e inversión, en investigación e industria y generar la capacidad para invertir más dinero en una transformación radical de los ejércitos<sup>36</sup>. La crisis, por tanto, es una amenaza a las capacidades europeas de defensa pero puede ser también una oportunidad para cambiar las mentalidades y hacer ver que solo más cooperación, e incluso la integración tal y como la hemos presentado, permitirá que la UE pueda mantener una capacidad defensiva y de gestión de crisis acorde con sus ambiciones.

La crisis ha llevado a incrementar la cooperación entre Estados miembros en asuntos de defensa, poniendo en marcha nuevas empresas intergubernamentales o reforzando otras preexistentes. Calificamos esta cooperación intergubernamental como ya que parte de los Gobiernos, sin que exista hasta este momento una dirección y coordinación por parte de los órganos en materia de defensa de la UE. Entre estas cooperaciones bilaterales, la más llamativa es el Tratado franco-británico de noviembre de 2010 con el objetivo de mejorar la capacidad de defensa colectiva de ambos países a través de la cooperación en distintos campos, capacidades, industria, e incluso en el ámbito nu-

<sup>33</sup> HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE. *European Defence Capabilities: lessons from the past, signposts for the future*, op. cit., p. 48.

<sup>34</sup> Nick WHITNEY. *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. London, ECFR, 2008.

<sup>35</sup> El Parlamento Europeo ha manifestado su profunda preocupación a este respecto. Véase: PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución sobre el impacto de la crisis financiera en el sector de la defensa de los Estados miembros*, 14 de diciembre de 2011, (A7-0428/2011).

<sup>36</sup> Tomas VALASEK. «Surviving Austerity...», op. cit., p. 8.

clear<sup>37</sup>. A pesar de ser un conjunto de tratados inicialmente bilaterales, la Cámara de los Lores no excluye que pudiera trasladarse este modelo a otras cooperaciones entre otros países bajo determinadas condiciones<sup>38</sup>.

Además de esta, existen otras cooperaciones singulares articuladas mediante tratados internacionales bilaterales o multilaterales en los márgenes de la UE. Pueden citarse entre otros, la creación por parte del Reino Unido y Holanda de una unidad anfibia conjunta, la puesta en marcha por parte de los Bálticos de una universidad común de defensa, la cooperación en el seno del Benelux en materia de entrenamiento, el Batallón Nórdico, etc. Entre estas también hay que categorizar al Mando Conjunto Aéreo, conformado multilateralmente por varios estados europeos, al que se dedica otro capítulo en este trabajo. Esta densa red de cooperaciones intergubernamentales carece de dirección y coordinación desde las instancias de la UE, lo que hace que se pierdan importantes oportunidades y sinergias y se ha dado en llamar «islas de cooperación». Hay que llamar la atención también sobre la existencia de algunos estados que resultan reticentes ante estas formas de cooperación, ya que les preocupa tanto su coste como la posibilidad de que, en un futuro, no puedan contar con que sean desplegadas, ya que habrá que asegurar la voluntad política de todos los participantes.

No obstante desde la UE, y como consecuencia de la crisis, también se ha priorizado el enfoque “bottom-up” como vía pragmática de profundización en defensa y, en definitiva, como alternativa a la no aplicación de las disposiciones del Tratado de Lisboa. Es la conocida como Iniciativa de Gante, debatida en septiembre y aprobada por el Consejo en diciembre de 2010, basada en una iniciativa germano-sueca<sup>39</sup>. Se propone, en respuesta a la crisis, reforzar la cooperación europea en el desarrollo de capacidades para afrontar sus limitaciones y permitir que la UE cuente con las capacidades que precisa. Es una iniciativa de que parte del compromiso de los Estados miembros de analizar sistemáticamente sus capacidades nacionales y estructuras de apoyo, a la luz de criterios como la eficacia operacional, la eficiencia económica y la sostenibilidad<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Así, el 2 de noviembre de 2010, el Gobierno británico anunciaba la firma de un tratado de cooperación en materia de defensa, un tratado subordinado relativo a una facilidad nuclear conjunta, una carta de intenciones de los ministros de Defensa y un paquete de iniciativas conjuntas. A pesar de ser ejemplo del buen entendimiento entre los gobiernos conservadores de Cameron y Sarkozy, el nuevo Gobierno francés socialista, capitaneado por Hollande, no ha renunciado a su aplicación y cumplimiento.

<sup>38</sup> HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE. *European Defence Capabilities...*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>39</sup> FOREIGN AFFAIRS COUNCIL. *Conclusions*, 9 December 2010, (17745/10), pp. 6-8.

<sup>40</sup> Sobre la Iniciativa de Gante, véase: Giovanni FALEG y Alessandro GIOVANNINI. «The EU between Pooling and Sharing and Smart Defence. Making a virtue of necessity?», *CEPS Special Reports*, May 2012; Sven BISCOP y Jo COELMONT. «Pooling and Sharing: from Slow March to Quick March?», *EGMONT Security and Policy Brief*, n.º 23, May 2001.

Se les pide que consideren qué medidas tomar para incrementar la interoperabilidad de las capacidades a mantener a escala nacional, explorar las capacidades que puede tener un potencial para poner en común, e intensificar la cooperación en capacidades, estructuras de apoyo y tareas que se puedan compartir. El Comité Político y de Seguridad toma la coordinación de estas cuestiones con el apoyo de la Agencia, dando a esta iniciativa un valor añadido *top-down*. Esta iniciativa, aún en desarrollo, puede ser una vía relevante en la constitución de las Fuerzas Armadas europeas en la medida en que permite la armonización de las Fuerzas Armadas nacionales y la creación de capacidades compartidas. Veremos si además encuentra el convencimiento de los Estados miembros sobre su viabilidad y la voluntad política para que sea un éxito.

### **El camino adelante: oportunidades, escollos y debates**

La UE se caracteriza por ser un proceso político federalizador en construcción, que no cuenta con un diseño final, sino que está por definir qué elementos darán forma finalmente a esa «Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» a la que alude el TUE. La «defensa común europea» sufre de esa misma indefinición: no existe un guion escrito de si finalmente tomará forma y cuándo será, qué elementos la conformarán y si unas fuerzas armadas europeas, comunes o federales, serán parte de ella o no.

Aun sin guión escrito, podemos defender la intensificación en los últimos tiempos de la cooperación entre Estados en materia defensiva, aunque no siempre bajo el paraguas formal de la UE. También se pueden identificar una serie de factores y procesos políticos que van progresivamente allanando el camino a esas fuerzas armadas, cooperación que hasta este momento ha sido de bajo perfil político que elude los complicados vericuetos ligados a las cuestiones soberanas y de alta política. No obstante, teniendo en cuenta la vitalidad actual del debate europeo, especialmente la vía hacia la unión política requerida por el perfeccionamiento de la Unión Económica, no descartamos que la cuestión de la conformación de una fuerza armada supranacional europea pueda abordarse en el corto plazo. En este sentido, un documento de reflexión resultado de las reuniones de once ministros de Exteriores de la UE, considera, entre otros aspectos, la necesidad de reforzar el perfil internacional de la UE. Dentro de ese marco se subraya la necesidad de contar con una industria de defensa autóctona e, incluso, que algunos miembros del grupo favorecerían un «ejército europeo»<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> FOREIGN MINISTERS OF AUSTRIA, BELGIUM, DENMARK, FRANCE, ITALY, GERMANY, LUXEMBOURG, THE NETHERLANDS, POLAND, PORTUGAL AND SPAIN. *Final Report on the Future of Europe Group*, 17 September 2012.

Los factores más decisivos son los que provienen de la necesidad. La necesidad de la UE, en primer lugar, de contar con capacidades para el desarrollo de sus funciones en materia de seguridad: misiones de gestión de crisis e, incluso, la efectividad de las cláusulas de solidaridad y defensa mutua. En segundo lugar, la necesidad de los Estados miembros de afrontar el reto de unos ejércitos competitivos y adaptados a las demandas del mundo de hoy en un marco en que, además, es preceptivo gastar menos dinero en ellos. En tercer lugar, la necesidad de ser capaces de velar por la propia seguridad y defender nuestros valores, intereses y nuestra visión en el mundo en un contexto en que los otros polos internacionales prosiguen con su armamento y modernización.

Otros desarrollos ligados al proceso político europeo actual, en el seno del debate sobre la unión política, también pueden resultar de interés para la profundización de la defensa. En este sentido, destacaríamos las últimas propuestas tanto de la Comisión Europea, como del presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, de profundizar, al menos entre los Estados de la Eurozona, la unión política a través de la elección directa de los dirigentes de las instituciones europeas<sup>42</sup>. No es necesario subrayar la relevancia que tendría para unas fuerzas armadas europeas su dependencia de un presidente democráticamente elegido y responsable ante la ciudadanía europea.

Sin embargo, junto a la necesidad, también es necesario reflexionar sobre escollos y debates en ese proceso de construcción progresiva. Hasta este momento, la omnipresencia de la crisis económica no permite que entre en la agenda de la Unión otros temas políticos candentes –y conflictivos– como este. Lo cual no deja de ser un error que podemos pagar caro, dada la velocidad de cambio del actual contexto internacional y el riesgo de que se desprecie el hecho de que una fuerza creíble no solo sirve para luchar contra las amenazas, sino también para respaldar nuestros intereses internacionales en el mundo. Dejar que las capacidades defensivas se hundan supone abdicar de la ambición de que la UE sea un actor relevante en la futura sociedad internacional. Tampoco ha ayudado la conocida «civilización» de la alta representante Ashton y su Servicio Europeo de Acción Exterior<sup>43</sup>. Esto puede explicarse tanto por tratarse de un tema divisivo entre los Estados miembros como por el carácter británico de su dirigente y las

<sup>42</sup> Hermann VAN ROMPUY. *Issues Paper on Completing the Economic and Monetary Union*. Brussels, 12 September 2012.

<sup>43</sup> Si se revisan los distintos informes y discursos de la alta representante donde fija los asuntos pendientes y retos futuros de la política exterior europea sorprende las pocas referencias a la PCSD y ninguna a asuntos relacionados con los debates sobre la profundización de la cooperación. Véase a título de ejemplo: Catherine ASHTON, High Representative, *Speech in the European Parliament on the Brock Report on the Annual Report on CFSP*, Strasbourg, 11 September 2012 (A 402/12).



dificultades con el actual Gobierno británico, más euroescéptico que proclive a la integración.

No obstante, avanzar en la constitución de unas capacidades defensivas de la UE, esto es, en unas fuerzas armadas europeas, también implica abordar una serie de discusiones y debates no siempre fáciles de resolver. El más acuciante y relevante de todos ellos es en qué circunstancias los europeos deben estar preparados para utilizar la fuerza y en defensa de qué valores e intereses. De ahí la insistencia de un buen número de miembros de la doctrina y actores políticos sobre la necesidad de que se aborde desde la Unión Europea la elaboración de una «gran estrategia» que guíe toda la acción exterior de la Unión, petición que no podemos dejar de apoyar. Y subrayaremos, una vez más, la potencialidad fundamental que tiene la Cooperación Estructurada Permanente, con sus elementos de supranacionalidad, para constituir entre los Estados deseosos el germen de esas fuerzas armadas nacionales.