

*Francisco Márquez de la Rubia*

**OTAN y la nueva EUGS: hacia un  
compromiso más firme en defensa  
común**

## **OTAN y la nueva EUGS: hacia un compromiso más firme en defensa común**

### Resumen:

La seguridad exterior y la defensa europea vuelven a ser el tema de mayor actualidad como consecuencia de los últimos acontecimientos internacionales y de la puesta en cuestión en algunos foros del vínculo trasatlántico. La Unión Europea parece dar pasos adelante y espera (así como la OTAN) la corresponsabilidad presupuestaria de sus miembros.

### *Abstract:*

*External security and European Defense are again a topic of wide debate as a result of recent international events and some doubts on the transatlantic link. The European Union seems to take steps forward and expect (as NATO does) budgetary responsibility of its members.*

### Palabras clave:

OTAN; Unión Europea; Estrategia Europea Exterior y de Seguridad; EUGS; Brexit; Gasto en Defensa.

### *Keywords:*

*NATO; European Union; EU Global Strategy; EUGS; Brexit; Defence budgets.*

## Introducción

La inversión en seguridad y defensa en los países de la Unión Europea es una necesidad de urgencia. Y que esta aseveración (y su urgencia) no se ponga en duda en ningún foro especializado no ha supuesto que los países europeos hayan materializado en los últimos años decisiones claras tendentes a corregir, ni siquiera paliar, esta situación. En un momento en que el nivel total de fuerza disponible y el presupuesto de defensa de los Estados Unidos están en descenso, en el que parece iniciarse un proceso de menor implicación norteamericana en el complejo escenario internacional<sup>1</sup> y en el que nos encontramos con una nueva Rusia con una más decidida presencia mundial que en muchos casos pone en cuestión intereses occidentales... Se incrementa la presión/necesidad de que todos los aliados occidentales contribuyan de forma más decidida a la defensa y seguridad del conjunto. Los últimos acontecimientos internacionales parecen haber puesto sobre la mesa de nuevo y como asunto prioritario la necesidad de los países europeos de contar con capacidades de defensa de amplio espectro. Estas capacidades son necesarias para responder a crisis externas y garantizar la seguridad de Europa.

## Objetivos presupuestarios incumplidos

Poniendo en contexto la cuestión y aportando datos, el objetivo de gasto en defensa acordado por la OTAN es del 2% del PIB nacional<sup>2</sup>. Frente a este objetivo los EE.UU. han incrementado su gasto en una media entre el 3,5 y el 6% PIB en las dos últimas décadas mientras que tanto China como Rusia lo ha hecho en cifras algo menores (entre el 2 y el 5%)<sup>3</sup>. Mientras tanto el resto de aliados occidentales OTAN..., han incumplido reiteradamente año tras año el objetivo mencionado del 2% PIB. Con la excepción de EE.UU., Reino Unido, Estonia y Polonia ningún otro país cumple en estos momentos<sup>4</sup>. Francia se acerca (1,9) pero el resto no llega y ni siquiera parece estar tendiendo a ello.

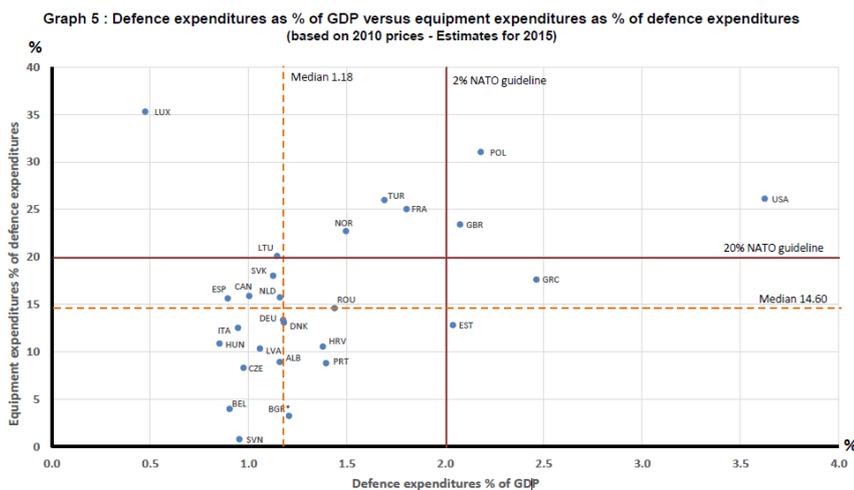
<sup>1</sup> <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/11/Flyer-Peace-without-Money-War-without-Americans.pdf>

<sup>2</sup> [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fi2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_03/20160316\\_2016-mbc-recommendations-exec-sum.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fi2014/assets/pdf/pdf_2016_03/20160316_2016-mbc-recommendations-exec-sum.pdf)

<sup>3</sup> [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2013/DIEEEO69-2013\\_GastosDefensaOTAN\\_PerezMuinelo.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO69-2013_GastosDefensaOTAN_PerezMuinelo.pdf)

<sup>4</sup> <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2015&locations=EU&start=2015&view=map>

Ni siquiera lo hacen Estados importantes como España o Italia ni tampoco grandes potencias económicas como Canadá (1,0) o Alemania (1,2)<sup>5</sup>.



Y es aún peor examinar las cifras de tendencia de gasto en defensa del conjunto de los países OTAN que ha pasado del 1,93% del PIB global en 2001 al 1,47% en 2014. La reciente campaña a las elecciones presidenciales americanas ha colocado en los oídos del gran público un dato cuando menos inquietante: los EE.UU., corren con un 72% de los gastos totales de la OTAN. Este dato sin duda pone sobre la mesa la continuidad de esa notable aportación al menos en sus términos actuales de reparto de cargas<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_01/20160129\\_160128-pr-2016-11-eng.pdf#page=2](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf#page=2)

<sup>6</sup> [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_01/20160129\\_160128-pr-2016-11-eng.pdf#page=2](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf#page=2)

Table 1 : Defence expenditures  
(million national currency)

Country	Currency unit (million)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 e
(0)	(-)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<b>Current prices</b>									
Albania	Leks	//	17,356	19,321	19,877	19,820	19,022	18,788	16,671
Belgium	Euros	4,298	4,048	3,960	3,956	4,023	3,964	3,913	3,758
Bulgaria (a)	Leva	1,553	1,273	1,230	1,066	1,099	1,196	1,102	1,036
Canada	Canadian dollars	21,100	21,828	19,255	21,808	19,978	18,764	20,076	20,011
Croatia	Kunas	//	5,356	5,057	5,323	5,059	4,848	4,625	4,596
Czech Republic	Koruny	52,755	59,656	50,808	43,131	42,780	42,035	41,002	43,761
Denmark	Kroner	24,410	23,252	25,328	24,259	25,618	23,682	22,769	23,296
Estonia (b)	Krooni-Euros	4,595	3,978	3,922	280	340	361	386	418
France (c)	Euros	45,366	39,190	39,241	38,443	39,105	39,402	39,199	39,199
Germany	Euros	32,824	34,171	34,925	34,630	36,168	34,593	34,749	35,517
Greece	Euros	6,896	7,311	5,966	4,934	4,384	3,999	3,939	4,265
Hungary	Forint	326,792	298,620	280,895	295,967	297,650	286,341	281,402	285,765
Italy	Euros	22,631	21,946	21,637	21,741	20,600	20,078	18,427	16,328
Latvia (b)	Lats-Euros	259	160	133	145	136	149	221	257
Lithuania (b)	Litai-Euros	1,251	998	849	855	870	923	1,111	425
Luxembourg	Euros	146	145	187	167	167	176	190	247
Netherlands	Euros	8,488	8,733	8,472	8,156	8,067	7,702	7,788	8,000
Norway (d)	Kroner	35,932	38,960	39,279	40,534	41,560	43,518	46,234	47,550
Poland	Zlotys	20,528	23,323	25,608	26,979	28,365	28,467	31,874	38,836
Portugal	Euros	2,536	2,692	2,673	2,627	2,366	2,457	2,263	2,491
Romania	New Lei	7,558	6,785	6,630	7,255	7,282	8,160	9,014	10,052
Slovak Republic (b)	Koruny-Euros	30,146	972	859	766	794	729	752	877
Slovenia	Euros	566	575	583	479	423	382	366	367
Spain	Euros	12,756	12,196	11,132	10,059	10,828	9,495	9,508	9,666
Turkey	Liras	18,755	19,603	21,241	22,807	24,956	27,466	29,727	32,690
United Kingdom	Pounds	37,127	37,357	39,053	39,204	36,563	39,824	39,985	39,019
United States	US dollars	729,544	757,466	720,423	740,744	712,947	680,825	654,264	649,931

Y este escenario se ha traducido en que la realidad es que la mayoría de las Fuerzas Armadas de los Estados europeos carecen de una verdadera operatividad autónoma y que sus gobiernos además parece que no encuentran la «voluntad política» (y/o el apoyo social necesario) para dotar convenientemente en sus presupuestos a sus necesidades de seguridad y de defensa. Esa asignatura pendiente europea parece no poder ser abordada desde perspectivas exclusivamente nacionales. Es esta una labor colectiva que (con alguna excepción nacional con profundas bases históricas) los Estados miembros de la Unión Europea (UE) deben asumir en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común<sup>7</sup>. Se necesita con claridad y sin dilación una profundización en la cooperación militar. Porque sin cooperación, los esfuerzos de defensa no son lo suficientemente rentables ni podrían llegar jamás (en un marco presupuestario realista) a conseguir los objetivos necesarios. Bien al contrario, la fragmentación y la duplicación en muchos casos de los gastos de defensa en muchos países de la Unión no están llevando sino a una dispersión de los esfuerzos que no repercute positivamente sino que

<sup>7</sup> [https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy\\_es](https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es)

lastrá ámbitos tan relacionados con la seguridad como el industrial o el de la generación de empleo.

### La seguridad en la Unión

Los ciudadanos de los países europeos, en una extendida e inconsciente laxa preocupación por este asunto, parecen confiados sin embargo en que sus gobiernos y también la UE serán capaces de afrontar con solvencia los desafíos para la seguridad en y alrededor de Europa. De igual manera los Estados Unidos siguen esperando un compromiso reforzado por parte de la UE, mucho más en un momento en que su enfoque estratégico parece haber pivotado hacia China y el Pacífico y por lo tanto puede que no persista en ellos (al menos con la misma intensidad de otros tiempos) la voluntad de ser la «última ratio regis» de los europeos. Reconozcámoslo: los EE.UU., no querrán (e incluso no podrán) resolver todos los problemas de Europa.

El pasado junio se publicó por parte de la UE un importante documento, la nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (*European Union Global Strategy*, EUGS)<sup>8</sup>. En ella se hace un llamamiento a dotar a Europa de una mayor autonomía en todos los aspectos de la seguridad y la defensa.

Esta llamada de atención no parece ahora precipitada a la luz de los acontecimientos que se han desarrollado en los meses posteriores. Algunos de ellos aún deben ser analizados con profundidad (Brexit), otros (la nueva administración americana) por ser más recientes merecen una reflexión sosegada y un tiempo de prudente espera. Todos necesitarán de respuestas tanto nacionales como europeas. Estas respuestas deberían enmarcarse dentro de lo establecido en la nueva EUGS.

Si analizamos desde la perspectiva de la defensa (de forma sucinta por imperativos de formato) el Brexit, la decisión del Reino Unido de abandonar la UE, la primera conclusión apunta a que ese hecho no alterará de forma sustancial el panorama actual de la seguridad y la defensa europea.

Ni tampoco debería ser necesariamente un obstáculo más para superar la falta de cooperación dentro de la UE: el Reino Unido nunca mostró mucha inclinación a los esfuerzos en iniciativas colectivas y tampoco lo hizo a compartir sus capacidades con otros países. Sin embargo, Londres no estará a partir de ahora posibilitada para impedir que los restantes Estados miembros utilicen Instituciones y disposiciones del Tratado UE

<sup>8</sup> [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs\\_review\\_web\\_4.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf)

para una cooperación reforzada. Ahora corresponde a las otras capitales acelerar la cooperación y demostrar que no se estaban ocultando detrás de las objeciones británicas sino que son serios y consecuentes sobre la defensa europea. Por tanto en el desarrollo de capacidades multinacionales, el Brexit podría paradójicamente poner las cosas más fáciles a todos. En cuanto al problema a la hora de desplegar capacidades para operaciones, tampoco parece probable que modifique mucho la situación existente. La contribución británica a las operaciones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PESC) ha sido siempre limitada: el Reino Unido podría seguir participando en las operaciones de la PESC como hasta ahora tal y como lo vienen haciendo hoy varios Estados no-miembros. Todo ello sin mencionar que hasta ahora muchos Estados miembros se han mostrado reticentes al despliegue de tropas al amparo de las directrices de la PESC. En realidad en los últimos años, las operaciones han sido cada vez más llevadas a cabo por coaliciones *ad hoc* fuera del marco formal tanto de la UE como de la OTAN, sin que todos los Estados miembros o Aliados participen (incluso en aquellos casos en los que la coalición utiliza la estructura de mando de la OTAN).

Por tanto, siendo pragmáticos y sabiendo que las razones y el contexto en que se deciden las operaciones reales vienen determinadas por las decisiones en materia política exterior por parte de la UE, la aprobación de una nueva Estrategia de Seguridad Europea parece llegar en el momento más adecuado para afrontar los nuevos retos. Si echamos la vista atrás podríamos comprobar como las acciones de la OTAN (y por tanto la implicación de los EE.UU., y de Reino Unido) en relación al conflicto en Ucrania se lanzaron como consecuencia de las decisiones de la Unión Europea<sup>9</sup>.

No tiene demasiado sentido pensar que el Reino Unido no va a desear (y/o necesitar) formar parte tanto del proceso de decisión de la mayoría de las actuaciones en política exterior europea como por tanto de la implementación de la nueva EUGS en general. Lo que evidentemente exigirá la nueva situación es la toma de acuerdos específicos. Y estos acuerdos tendrán mucho que ver con el grado de autonomía estratégica europea que pueda ser posible alcanzar y que responda al objetivo plasmado en la nueva EUGS y si eso es compatible con las reservas estratégicas por parte británica (que sin duda se plantearán).

---

<sup>9</sup> <http://www.nato.int/docu/review/2014/Russia-Ukraine-Nato-crisis/Ukraine-crisis-NATO-Russia-relations/ES/index.htm>

Es más, como una advertencia prudente para el inminente proceso negociador, la Unión debe evitar dar la impresión de que la UE-27 no asume la realidad de la salida del Reino Unido y todas sus consecuencias. El Reino Unido actualmente representa alrededor de un 25% de gasto en defensa de los Estados miembros y casi una cuarta parte de las tropas europeas de despliegue<sup>10</sup>.

Table 3 : Defence expenditures as a percentage of gross domestic product and annual real change  
(based on 2010 prices)

Country	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 e
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<b>As a percentage of gross domestic product</b>								
Albania	//	1.52	1.56	1.53	1.49	1.41	1.35	1.16
Belgium	1.20	1.16	1.08	1.05	1.05	1.01	0.97	0.90
Bulgaria (a)	2.13	1.75	1.67	1.33	1.35	1.46	1.32	1.20
Croatia	//	1.62	1.54	1.60	1.53	1.47	1.41	1.38
Czech Republic	1.31	1.52	1.29	1.07	1.06	1.03	0.96	0.97
Denmark	1.36	1.34	1.41	1.30	1.35	1.24	1.17	1.18
Estonia	1.78	1.79	1.70	1.68	1.89	1.90	1.93	2.04
France (b)	2.27	2.02	1.96	1.87	1.87	1.86	1.84	1.80
Germany	1.28	1.39	1.35	1.28	1.31	1.23	1.19	1.18
Greece	2.85	3.08	2.63	2.37	2.26	2.19	2.20	2.46
Hungary	1.21	1.14	1.04	1.05	1.04	0.95	0.87	0.85
Italy	1.43	1.42	1.35	1.30	1.24	1.20	1.09	0.95
Latvia	1.52	1.21	1.06	1.02	0.89	0.93	0.94	1.06
Lithuania	1.11	1.07	0.88	0.79	0.76	0.76	0.88	1.14
Luxembourg	0.39	0.40	0.47	0.39	0.38	0.38	0.39	0.47
Netherlands	1.35	1.42	1.34	1.26	1.23	1.16	1.15	1.16
Norway (c)	1.46	1.54	1.52	1.51	1.47	1.49	1.52	1.49
Poland	1.61	1.71	1.77	1.72	1.74	1.72	1.85	2.18
Portugal	1.42	1.53	1.49	1.49	1.41	1.44	1.30	1.39
Romania	1.44	1.33	1.24	1.28	1.22	1.28	1.35	1.44
Slovak Republic	1.46	1.52	1.27	1.09	1.10	0.99	0.99	1.12
Slovenia	1.49	1.59	1.61	1.30	1.18	1.06	0.98	0.95
Spain	1.14	1.13	1.03	0.94	1.04	0.92	0.91	0.89
Turkey	1.97	2.06	1.93	1.76	1.76	1.75	1.70	1.69
United Kingdom	2.44	2.51	2.51	2.42	2.20	2.30	2.20	2.07
<b>NATO - Europe *</b>	<b>1.69</b>	<b>1.70</b>	<b>1.64</b>	<b>1.56</b>	<b>1.53</b>	<b>1.51</b>	<b>1.47</b>	<b>1.43</b>
Canada	1.28	1.39	1.16	1.23	1.09	0.99	1.02	1.00
United States	5.04	5.32	4.81	4.77	4.42	4.09	3.79	3.62
<b>North America</b>	<b>4.67</b>	<b>4.94</b>	<b>4.46</b>	<b>4.42</b>	<b>4.09</b>	<b>3.78</b>	<b>3.51</b>	<b>3.37</b>
<b>NATO - Total *</b>	<b>3.16</b>	<b>3.31</b>	<b>3.04</b>	<b>2.98</b>	<b>2.82</b>	<b>2.66</b>	<b>2.51</b>	<b>2.42</b>

En términos de poder militar y proyección, la retirada del Reino Unido será en detrimento de la UE, es decir contará con menos activos y menos capacidades a su disposición. Parece razonable pensar que una vez que la actual fase de efervescencia posreferéndum pase, los políticos británicos tengan una presión interna menor en relación a sus consideraciones sobre los proyectos de defensa de la UE, y puedan asumir públicamente que el Reino Unido seguirá interesado en contribuir a la seguridad europea. Sin embargo, es poco probable que el Reino Unido acepte un papel subordinado, y sus demandas podrían estimular a otros Estados a exigir un papel más importante para ellos mismos. Y esto llevará forzosamente a la necesidad de que en el diseño de mecanismos de cooperación la EUGS deba tener en cuenta en el futuro de la asociación con países no-miembros de la UE.

<sup>10</sup> [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_01/20160129\\_160128-pr-2016-11-eng.pdf#page=2](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf#page=2)

Y llegados a este punto habría que formularse una pregunta crucial: ¿cuál es el significado real del concepto autonomía estratégica operacional cuando lo aplicamos a nivel Unión Europea? Dicho de otra forma, ¿cuáles son las funciones de seguridad externa e interna (en ese totum que constituye la seguridad de nuestros días) que deben ser capaces los europeos de emprender por cuenta propia y sin los Estados Unidos? ¿En qué partes del mundo? ¿Con qué limitaciones?

La EUGS define cuatro tareas principales para las fuerzas armadas de los países de la Unión<sup>11</sup>:

En primer lugar, la UE deberá desempeñar un papel cada vez más importante al abordar lo que denomina la propia EUGS «desafíos con una dimensión interna y externa, como el terrorismo, amenazas híbridas, crimen organizado y cibernético, la seguridad energética, y la gestión de fronteras externas<sup>12</sup>. Y esto no es solo una declaración: en las últimas semanas tanto Francia como Alemania han explicitado en comunicaciones de sus gobiernos que es necesario revisar conceptos e ideas sobre la seguridad europea y la defensa que venían dándose por sentado desde la década de los 90.

El primer ministro húngaro ha declarado incluso que las ambiciones de defensa de la UE se deben concretar en la protección real de las fronteras de la zona Schengen<sup>13</sup>. Para el primer ministro checo (y esta es una voz no mayoritaria), la creación de un ejército común europeo es necesario para poder defender los intereses comunes de Europa<sup>14</sup>. La declaración de Bratislava («*Necesitamos a la UE para garantizar no solo la paz y la democracia, sino también la seguridad de nuestros ciudadanos. Necesitamos a la UE para atender mejor a las necesidades y deseos que esos ciudadanos tienen de vivir, estudiar, trabajar, circular y prosperar con libertad en todo nuestro continente, así como de aprovechar el rico patrimonio cultural europeo*»)<sup>15</sup>, y el mapa de ruta adoptado en septiembre de 2016 indican claramente cuál es el nivel de acuerdo de la UE sobre las medidas para asegurar las fronteras exteriores y seguridad interna y la migración.

<sup>11</sup> [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs\\_review\\_web\\_4.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf)

<sup>12</sup> [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs\\_review\\_web\\_4.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf) pag 20.

<sup>13</sup> <http://gaceta.es/noticias/orban-defiende-historica-defensa-fronteras-europeas-29092016-1421>

<sup>14</sup> <http://www.europapress.es/internacional/noticia-primer-ministro-checo-apoya-idea-ejercito-europeo-reunirse-merkel-20160825194935.html>

<sup>15</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>

En definitiva, seguridad y defensa están recibiendo en estos momentos una atención política sin precedentes en la Unión Europea.

Como segunda función principal que la EUGS asigna a las capacidades militares de la UE se sitúa aquella que afirma que la UE aspira a contribuir a «la resiliencia de Estados y sociedades al este de Europa hasta Asia Central y al sur hasta África Central»<sup>16</sup>, lo que implica también, de hecho, mantener la seguridad en los países vecinos incluso utilizando la fuerza de manera contundente si fuera necesario.

Es decir, el entorno geográfico cercano es donde los europeos deben estar preparados para asumir la gestión de crisis militares porque está directamente ligado a su propia seguridad (como las consecuencias de la guerra de Siria han demostrado tristemente). La EUGS define un espacio de influencia geoestratégica que es mucho más amplio que el que se describía en la Política de Vecindad Europea de 2004.

En tercer lugar, la EUGS anuncia iniciativas diplomáticas multilaterales en áreas clave pero también prevé una mayor contribución militar en dichas áreas, especialmente como proveedor de seguridad marítima global y con un enfoque muy concreto en el continente asiático<sup>17</sup>.

Cuarto, «para prestar una mayor colaboración y asistencia a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas»<sup>18</sup>. La EUGS proclama como de interés vital para la UE el mantenimiento de un orden mundial basado en reglas internacionales con las Naciones Unidas en la base del mismo.

Los europeos deben actuar cuando la ONU decide que la ley internacional se ha quebrantado. Lo importante es que cuando sean solicitados por las Naciones Unidas, los socios deberán demostrar su solidaridad más rápidamente que hasta ahora, y en zonas que hasta este momento quedaban fuera de las definidas por la Política de Vecindad (por ejemplo la operación en la República Centroafricana en 2014-2015)<sup>19</sup>.

Un somero análisis de estas tareas lleva a la conclusión de que se requiere «un conjunto amplio de capacidades por tierra, mar y aire, incluyendo habilitadores estratégicos». Lo que la EUGS no hace, es cuantificar estas cuatro tareas militares ni las aportaciones nacionales necesarias: cuántas operaciones, de qué tamaño, deben poder realizarse al mismo tiempo, sin depender de activos no europeos... A nivel nacional, eso es lo que

<sup>16</sup> [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs\\_review\\_web\\_4.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf) p. 23.

<sup>17</sup> [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs\\_review\\_web\\_4.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf) p. 25

<sup>18</sup> [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs\\_review\\_web\\_4.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf) p. 27

<sup>19</sup> <https://eeas.europa.eu/topics/european-neighborhood-policy-enp>

haría un libro blanco de defensa. En el ordenamiento de la UE, este es el papel de la «estrategia sectorial» en defensa, que prevé la EUGS para definir con detalle el grado de ambición civil y militar, las funciones, los requisitos y las prioridades de capacitación que se derivan de esa misma Estrategia.

Deberemos esperar por tanto hasta la génesis de un complicado Plan estratégico para la implementación de las políticas de seguridad y defensa que está aún por llegar.

Pero no deberíamos engañarnos en cuanto a los objetivos: de ninguna manera se habla de un ejército de la UE.

No existe ninguna visión unificadora para un salto hacia ese mayor papel explícito de la UE en seguridad y defensa. El discurso sobre un ejército de la UE conduciría probablemente en estos momentos a profundas divisiones entre Estados miembros grandes y pequeños, entre países ricos y pobres o entre los gobiernos que miran con recelo hacia el este y los que miramos con mayor atención las amenazas que provienen del sur. Al mismo tiempo, sin embargo, la creciente demanda pública de una mayor protección de Europa podría ser una verdadera ventana de oportunidad para iniciativas modestas y tangibles que partieran de las directrices de la EUGS.

Recordemos que ya el Tratado de Lisboa introducía una cláusula de defensa mutua, disponiendo que todos los Estados miembros están obligados a prestar ayuda a otro miembro que sea objeto de agresión. La llamada «cooperación estructurada permanente» está abierta a todos los Estados miembros que se comprometan a participar en programas europeos de capacidades militares y a aportar unidades de combate disponibles para una acción concreta<sup>20</sup>.

La UE debería dar un paso más allá, poder capitalizar el impulso actual y tomar la iniciativa hacia una Unión Europea más capaz en materia de seguridad y de defensa. Algo se está moviendo en esa dirección de la mano de la alta representante, Mogherini. La voluntad expresada por «los grandes» europeos (explicitada por Alemania y con la aquiescencia de Francia, en la última reunión de ministros de Exteriores y de Defensa posvictoria de Donald Trump) y la suma de Italia y España, por desarrollar de verdad una política europea de seguridad y defensa puede ser igualmente un vector de cambio e impulso de la transformación de Fuerzas Armadas como las españolas, cuyos gobiernos han venido abiertamente estas iniciativas en los foros especializados. Para superar las reticencias de Londres (aún con voz y voto en los foros europeos), así como de los países

<sup>20</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

neutrales (Austria, Irlanda,...) y los bálticos, se prevé la creación de una estructura con capacidad de planificación y de poder desarrollar operaciones no de combate como por ejemplo misiones de formación o asesoría en terceros países, y (algo verdaderamente novedoso) crear un fondo para compartir gastos. El Tratado de Lisboa ya preveía desde el 2007 la creación de grupos de combate europeos, una posibilidad nunca explotada hasta ahora, o la puesta en marcha de cooperaciones estructuradas.

La alta representante, Mogherini, ha apostado incluso por empezar a emplear ya esos grupos de combate<sup>21</sup>.

### La OTAN y los nuevos pasos de la UE

Y de nuevo, y una vez más en los últimos treinta años desde la caída del muro, la OTAN también tendrá que volver a replantearse su papel, sus objetivos y su existencia a la luz de las nuevas necesidades de seguridad y defensa de la UE, de la existencia de nuevas amenazas, de los pasos que se den desde la nueva administración norteamericana y de la evolución de la nueva amenaza que proviene del Este...

En relación a la seguridad europea, la coordinación de la UE y la OTAN deberá seguir siendo la piedra angular de todos los esfuerzos<sup>22</sup>. Además de las tareas descritas en el EUGS, los europeos deben garantizar la defensa colectiva y la disuasión que se estipula en los tratados fundacionales de la OTAN y muy en concreto en su artículo 5<sup>23</sup>. A raíz de la crisis en Ucrania, la Alianza está instando a sus miembros a cumplir con los compromisos alcanzados en las distintas cumbres de forma rápida para dar credibilidad a ese artículo 5 que, debemos reconocerlo, se basa casi exclusivamente en el hecho que los Estados Unidos sea un miembro de la OTAN y de que aporta las capacidades fundamentales además de soportar ampliamente el peso de las necesidades presupuestarias (como ya se ha mencionado). Hasta cuándo puede mantenerse una situación así es algo que permanece en el apartado de las incógnitas pero no cabe duda de que la exigencia americana con la nueva administración Trump, en este sentido, va a alcanzar cotas no vistas hasta ahora..

Por tanto, será imprescindible un Plan de Implementación de Seguridad y Defensa UE que responda a la pregunta que la OTAN no se plantea abiertamente: ¿qué deberían ser

<sup>21</sup> <http://www.europapress.es/internacional/noticia-mogherini-pide-usar-grupos-combate-ue-misiones-puente-llegada-fuerza-onu-20161108140006.html>

<sup>22</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133163.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm)

<sup>23</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm)

capaces de hacer los países europeos de forma autónoma si fuera necesario? Los planes de defensa de la OTAN se confeccionan contando con la Alianza en su conjunto, incluyendo a los países no UE, y llegan hasta el detalle de convertirlos en objetivos de capacidad asignados a cada aliado individual. No hay ningún documento oficial que permita asegurar que la suma de las capacidades de los aliados que son también Estados miembros de la UE (sin los Estados Unidos, Canadá y Turquía, y ahora también sin el Reino Unido) constituya un conjunto coherente y capaz de realizar operaciones militares sin necesidad de recurrir a los activos de los otros.

La próxima revisión del proceso de planeamiento OTAN<sup>24</sup> debiera tener en cuenta las necesidades y los requisitos para una capacidad autónoma estratégica europea para poder evaluar si la actual atribución de responsabilidades permite a los europeos cumplir todos sus funciones: contribuir al artículo 5, llevar a cabo operaciones que no sean del artículo 5 y el lanzamiento de operaciones autónomas. Citando la EUGS: «Las capacidades europeas de seguridad y defensa deberían permitir a la UE a actuar de manera autónoma y también contribuir a emprender acciones de cooperación con la OTAN»<sup>25</sup>. Parece evidente por tanto la necesidad de una estrecha coordinación de ambos procesos de planeamiento OTAN y UE.

La reciente Cumbre de Varsovia de la OTAN, celebrada los días 8 y 9 de julio de 2016, ha supuesto un acuerdo histórico en el camino hacia una mayor colaboración entre la UE y la OTAN. En ella la Alianza ha manifestado la intención de reforzar la cooperación estratégica con la Unión Europea<sup>26</sup>. Un planteamiento distinto podría ser catastrófico para los europeos, sobre todo, si desembocara en lo que algunos analistas anticipan que podría ser una opción para las próximas décadas: una OTAN que evolucionara hacia una alianza dividida en dos bloques de los cuales el primero de ellos incluiría a los EE.UU., Reino Unido y Francia con capacidades superiores y posibilitantes de proyección y despliegues rápidos y autónomos con una amplia variedad de misiones posibles, y un segundo bloque de países cuyas fuerzas armadas desarrollarían exclusivamente misiones limitadas de apoyo. Este posible escenario, desastroso para intereses nacionales como los españoles, solo podría evitarse con el cumplimiento de los objetivos OTAN en materia presupuestaria, esto es con un sustancial incremento de los

<sup>24</sup> [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_publications/20120116\\_nato-trans-sp.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120116_nato-trans-sp.pdf)

<sup>25</sup> [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs\\_review\\_web\\_4.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf) p. 20

<sup>26</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133168.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133168.htm?selectedLocale=en)

presupuestos de defensa y asumiendo, de una vez por todas, por parte de los aliados europeos, que ha llegado el momento de aceptar de forma madura y responsable que es esencial un reparto más equitativo de los costes de defensa a uno y otro lado del Atlántico, y que no se pueden aplazar más decisiones que el tiempo ha hecho ya obvias. En palabras de Federica Mogherini: «We need a stronger Europe. This is what our citizens deserve, this is what the wider world expects»<sup>27</sup>.

*Francisco Márquez de la Rubia  
Teniente coronel de Infantería (DEM)  
Analista del IEEE*

---

<sup>27</sup> <https://europa.eu/globalstrategy/en>