

José Luis Pontijas Calderón

El ejército europeo y la autonomía
estratégica de la Unión Europea

El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea

Resumen:

El creciente deterioro del entorno geográfico europeo está favoreciendo el aumento de la conciencia europea sobre su seguridad, lo que está impulsando dos debates de hondo calado político: la creación de un ejército europeo y la consecución de autonomía estratégica de la Unión Europea. El trasfondo de ambos es la creciente necesidad que Bruselas siente de garantizar la defensa y seguridad de Europa, independiente del paraguas de Washington. Cabe preguntarse hasta qué punto ambos debates están basados sobre realidades sólidas o solo forman parte de una entelequia política. Por otro lado, convendría aclarar qué entienden los europeos por «autonomía estratégica» y qué supondría realmente.

Palabras clave:

Unión Europea, Europa, autonomía estratégica, Política Común de Seguridad y Defensa, Estados Unidos, Washington, OTAN, ejército europeo, Jean-Claude Juncker, Emmanuel Macron, Angela Merkel.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Análisis* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The European army and the strategic autonomy of the European Union

Abstract:

The increasing deterioration of the European geographical environment is favouring the increase of the European conscience on its security, which is driving two debates of deep political depth: the creation of a European army and the achievement of strategic autonomy of the European Union. The background of both is the growing need for Brussels to ensure the defence and security of Europe, regardless of the Washington umbrella. We could wonder to what extent both debates are based on strong realities or are just a part of a political entelechy. On the other hand, it would be worthy to clarify what the Europeans understand for 'strategic autonomy', and what would it actually mean.

Keywords:

European Union, Europe, strategic autonomy, Common Security and Defence Policy, United States, Washington, NATO, European army, Jean-Claude Juncker, Emmanuel Macron, Angela Merkel.

Introducción

El creciente deterioro del arco de inestabilidad que rodea Europa está favoreciendo el aumento de la conciencia europea sobre su seguridad, impulsando el debate sobre cuestiones que hasta hace pocos años permanecían fuera del centro de atención de la Unión Europea (UE). El conflicto en Ucrania, las tensiones con Rusia, la afluencia masiva e incontrolada de inmigrantes, el conflicto de Siria, el terrorismo internacional, el crimen organizado transnacional o la fragilidad del Sahel son solo parte de la panoplia de preocupaciones que se han hecho presentes en análisis y estudios de prospectiva europeos, ya que ningún otro actor global se ve obligado a enfrentarse a un caos comparable en su vecindario geográfico. A estas preocupaciones se suma la exigencia de Estados Unidos (EE. UU.) para que Europa asuma un papel mucho más activo e importante en su seguridad, junto a las crecientes dudas lanzadas por el presidente estadounidense sobre la voluntad de que Washington continúe siendo el pilar fundamental de la defensa del viejo continente.

Así las dos grandes organizaciones que dominan el espectro geopolítico europeo, la OTAN y la UE, han empezado a modificar sus planteamientos para enfrentarse a la nueva situación geoestratégica.

Por su parte, la OTAN ha modificado su postura militar para mejorar su capacidad de disuasión, de combate y de respuesta a los desafíos no convencionales, entre los cuales destaca la guerra híbrida, con su derivada sobre la importancia de la resiliencia de las sociedades, que garantice su defensa efectiva¹.

El enfoque de la UE está más centrado en el medio y largo plazo buscando una mayor integración entre sus miembros y convirtiendo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que tradicionalmente ha permanecido en los márgenes del proceso de integración europeo, en el principal dinamizador del mismo. Iniciativas como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), el Fondo Europeo de Defensa (EDF, por sus siglas en inglés), la creación y refuerzo de la Capacidad Militar de Planeamiento y Conducción (MPCC, por sus siglas en inglés) dentro del Estado Mayor Militar del Servicio Exterior de la Unión, no son sino ejemplos del impulso que la PCSD está recibiendo en los últimos años.

¹ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. «El concepto de resiliencia en la OTAN y la UE: espacio para la cooperación». *Documento de Análisis IEEE*, 65/2017.

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA65-2017_Resiliencia_OTAN_UE_JLPC.pdf.

Simultáneamente, en el seno de la Unión se han abierto dos debates de gran calado. Por un lado, las declaraciones de personalidades de gran peso político defendiendo la necesidad de avanzar hacia un «ejército europeo». Por otro, y como consecuencia de la adopción por parte del Consejo Europeo en julio de 2016 de la nueva Estrategia Global de la UE (EUGS), la necesidad de que la Unión adquiriera «autonomía estratégica». A lo largo de este estudio nos proponemos analizar ambos, intentando clarificar algunas ideas que nos permitan un análisis objetivo y realista de la situación.

Ejército europeo: realidad o mito

Tradicionalmente, la política de seguridad y defensa en la UE ha sufrido una falta de impulso, tanto por los Estados miembro, como por parte de las instituciones, ante la falta de apetito de los primeros. Pero en los últimos años ha surgido un debate que permanecía abandonado desde hacía décadas, la necesidad de que la Unión se dotase de un ejército europeo que garantice su seguridad y defensa.

Este debate, que para los más jóvenes pudiera ser muy novedoso, en realidad tuvo su antecedente en 1950 cuando Francia propuso la creación de la Comunidad Europea de Defensa, proyecto bien recibido por otras naciones de la entonces Europa Occidental. El proyecto fracasó cuando la propia Asamblea Nacional Francesa votó en contra del mismo, por lo que dicho proyecto fue arrinconado. Las razones por las cuales Francia torpedeó su propio proyecto no son objeto de este estudio, pero baste decir que se consideró que el desarrollo detraería recursos militares fundamentales que se precisaban para atender las obligaciones militares coloniales que la metrópoli se vería obligada a afrontar en solitario.

La idea permaneció así dormida hasta que en marzo de 2015 el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, defendió la necesidad de un ejército europeo «para fortalecer la posición europea en el escenario mundial, especialmente ante Rusia», en unas declaraciones realizadas al periódico alemán *Die Welt*². De nuevo en septiembre de 2018, Juncker volvió a incidir en la idea, esta vez en su discurso sobre el estado de la Unión ante el Parlamento Europeo, en el que sin mencionar expresamente un ejército europeo incidió sobre el concepto de la soberanía europea. Los que sí mencionaron el ejército europeo fueron el presidente francés, Emmanuel Macron, y la canciller alemana,

² Disponible en: <https://www.welt.de/politik/ausland/article138178098/Halten-Sie-sich-an-Frau-Merkel-Ich-mache-das.html>.

Angela Merkel, quienes en declaraciones sucesivas realizadas el 6 y el 13 de noviembre respectivamente (Macron ante la emisora de radio *Europe1*³ y Merkel⁴ ante el Parlamento Europeo en Estrasburgo), han relanzado el debate de manera contundente. Pero debemos preguntarnos, ¿qué hay de realidad tras estas declaraciones?

Sabemos que Francia es un firme defensor de cualquier avance hacia un mayor protagonismo de la defensa europea, pero el avance más ambicioso en dicho campo puesto en marcha recientemente por el Elíseo, la Iniciativa de Intervención Europea (IIE), pretende como fin último, y así declarado en su carta fundacional, «facilitar el desarrollo de una cultura estratégica europea» para facilitar que los países europeos se sientan menos incómodos con las intervenciones militares y el uso de la fuerza. Sin duda sería un avance sustancial, pero lejos todavía de un posible ejército europeo.

Por su parte, Alemania siempre ha tenido claro que la PCSD era una herramienta para una mayor integración y afianzamiento del proyecto de la Unión, pero no un fin en sí mismo. Podría resultar paradójico pensar que la canciller alemana haya apoyado la idea del ejército europeo, pero si nos atenemos a la literalidad de lo dicho por ella en Estrasburgo, resulta más comprensible, ya que en dicho discurso la propuesta fue «tenemos que trabajar sobre la visión de establecer un día nuestro propio ejército europeo». Además, aclaró que «no será un ejército en competición con la OTAN... podría ser un complemento eficiente de la OTAN». Así pues, queda claro que Alemania entiende que cualquier desarrollo en ese sentido sería un complemento a la Alianza, muy en línea con las tesis que sostienen algunos Estados miembro de la Unión, como veremos más adelante.

La razón última de dichas declaraciones tendría así un trasfondo única y exclusivamente político-mediático, aprovechando que la PCSD es una de las pocas áreas que recibe un apoyo generalizado por parte de la población europea, superior al 70 % (ver figura adjunta).

³ THIEBAULT, Mathieu. Disponible en: <https://www.europe1.fr/politique/macron-pour-une-vraie-armee-europeenne-un-projet-realisable-3794831>.

⁴ Disponible en: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/debate-on-the-future-of-europe-opening-statement-by-angela-merkel-german-federal-chancellor- I162933-V_rv.

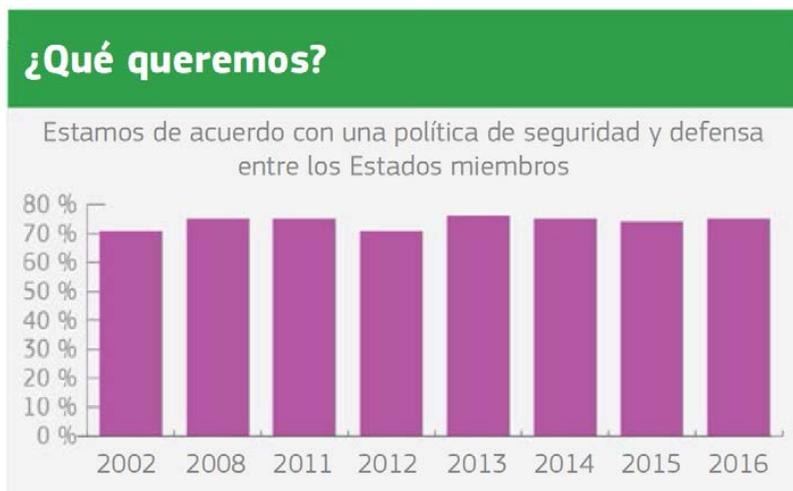


Figura 1: ¿Qué queremos? Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea.

Fuente: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_es.pdf

Partiendo de tan amplio acuerdo en la sociedad europea, las declaraciones de estos líderes se podrían interpretar como una propuesta utópica que pretendería fundamentalmente dos cosas: despertar la conciencia europea frente al ataque creciente contra el proyecto europeo de los nuevos populismos y nacionalismos (el *brexít* no sería sino una expresión nacionalista más); y por otro lado, contrarrestar los efectos perniciosos de la nueva política del presidente estadounidense «America First», que algunos europeos interpretan que les trata más como vasallos que como aliados.

No podemos olvidar tampoco las declaraciones de la alta representante para la política exterior de la Unión, Federica Mogherini, quien recientemente afirmó tajantemente «nadie está construyendo aquí un ejército europeo»⁵ refiriéndose a los últimos avances en PCSD.

En cualquier caso, muchas son las razones que impiden avanzar hacia un hipotético ejército europeo: es dudoso que la eficiencia de las operaciones o misiones bajo bandera de la Unión sea mayor que operando en coalición o unilateralmente, no existe un sentimiento profundo de «pueblo europeo» que aliente a los efectivos europeos al sacrificio por defender «la nación europea», hay una gran reticencia por una gran mayoría de los socios europeos a ceder más soberanía (y las Fuerzas Armadas son la

⁵ Declaraciones de Mogherini el 11 de noviembre de 2018. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54123/remarks-hrvp-federica-mogherini-press-conference-following-foreign-affairs-council-defence_fr.

máxima expresión de la misma) a disposición comunitaria y por si esto fuera poco, habría que vencer las diferentes culturas estratégicas e intereses nacionales (donde la OTAN se sostiene como garante insustituible de la seguridad para la gran mayoría), de los que hablaremos más adelante⁶.

Podríamos pensar incluso en la posibilidad de crear un ejército europeo financiado con el presupuesto común de la Unión, lo que no pondría en riesgo la soberanía nacional, ya que cada Estado continuaría con sus propias Fuerzas Armadas que seguirían actuando según sus propios criterios de interés nacional. Pero el cúmulo de razones mencionadas anteriormente impediría incluso la creación y desarrollo de dicho ejército europeo, ya que hay ocasiones en las que los intereses de la UE no solo no están en línea con los de algunos socios, sino que incluso a veces van en contra de los mismos. Por lo tanto, nadie desea crear una estructura militar que pudiera actuar de manera no deseada, al depender de las estructuras de la Unión (Comisión y/o Servicio Exterior) y no de la decisión unánime e imprescindible de sus miembros.

Así pues, en el momento actual podemos afirmar que el ejército europeo no deja de ser una entelequia inalcanzable a corto y medio plazo. Un enfoque más realista aconseja la necesidad de avanzar a base de pequeños pasos partiendo de las herramientas existentes, en favor de una mayor capacidad de acción europea autónoma.

La autonomía estratégica en la UE

Es evidente que tanto EE. UU. como China y Rusia consideran a la UE como un actor internacional con una capacidad limitada de influencia global, a pesar de ser una de las mayores economías mundiales, cercana al 22 % del PIB mundial. Efectivamente, la capacidad de actuación exterior de la Unión está lastrada por la ausencia de un poder decisorio centralizado que pueda actuar de manera coordinada conjugando economía, diplomacia y medios coercitivos, ya sean estos últimos militares, económicos o de otro tipo.

Pero no podemos olvidar un elemento importante de la ecuación. La certeza europea de estar protegidos por una superpotencia «benévola» de la que Europa ha venido gozando tras la Segunda Guerra Mundial, ha permitido que, especialmente tras el final de la Guerra Fría, los europeos hayan podido canalizar hacia su crecimiento y desarrollo

⁶ LABORIE IGLESIAS, Mario. «¿Es viable un ejército europeo?». 26 noviembre 2018. Disponible en: <https://www.esglobal.org/es-viable-un-ejercito-europeo/>.

muchos recursos que de otra manera hubieran tenido que emplear en su seguridad y defensa. Esta tendencia ha producido un efecto pernicioso: las dos últimas generaciones de europeos han crecido asumiendo que la seguridad es un bien dado y permanente, y que la geopolítica de poder, que emplea la fuerza como herramienta coercitiva, es cosa del pasado. Dicha mentalidad fue impulsada por la «euforia democrático-liberal» que se apoderó del mundo occidental tras la caída del muro de Berlín, cuando se pensó que el orden mundial evolucionaría hacia la democracia y, por ende, hacia la paz mundial. Si hubo un grupo humano que abrazó fervientemente esas convicciones fue precisamente Europa Occidental, dejando a una parte sustancial de la sociedad europea indefensa ante un mundo dominado de nuevo por la competición entre las grandes potencias. La situación se ha vuelto especialmente acuciante dada la tendencia estadounidense a desentenderse de los problemas de Europa (salvo en su confrontación con Rusia, gran potencia militar con la que compite), que algunos juzgan erróneamente como transitoria y debida fundamentalmente a la personalidad del actual inquilino de la Casa Blanca. En realidad se trata de la continuación de una tendencia ya iniciada cuando el final de la Guerra Fría desplazó el centro de los intereses de Washington lejos de Europa.

Y así, llegamos a la situación en la que Europa precisa de herramientas para hacer frente en solitario al deterioro del arco geográfico que la rodea, al advenimiento de China, cuya geoeconomía está empezando a producir las primeras fisuras en el seno de la UE, y a cualquier otro desarrollo actual (ciberamenazas, terrorismo, migraciones masivas, etc.) o futuro (confrontación en el espacio ultraterrestre, tecnología disruptiva, pandemias, proliferación nuclear, etc.) que pudiera amenazar sus intereses o su seguridad. Es evidente que para poder enfrentarse a dicho panorama, la UE precisa de mucha mayor autonomía estratégica de la que goza actualmente. Pero, ¿qué se entiende por «autonomía estratégica» de la UE?

Si bien fue una terminología que empezó a usarse entre analistas y políticos al comienzo de la segunda década del presente siglo (llegando a adquirir las características de un mantra casi simbólico) no fue hasta la aprobación de la EUGS cuando el término se consolidó oficialmente⁷. Si bien no recibió una clara definición, asegurando así cierta flexibilidad en su interpretación, se menciona en tres párrafos que lo enmarcan:

⁷ Disponible en: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf.

«La estrategia alimenta la ambición de una **autonomía estratégica** para la Unión Europea. Ello es necesario para promover los intereses comunes de nuestros ciudadanos, así como nuestros principios y valores.

Un nivel adecuado de ambición y **autonomía estratégica** es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y la seguridad dentro y fuera de sus fronteras.

Una industria de defensa europea sostenible, innovadora y competitiva es esencial para la **autonomía estratégica** de Europa y para una PCSD creíble».

Como vemos, el concepto de «autonomía estratégica» de la UE se extiende a cuatro campos fundamentales:

- Intereses comunes de los europeos.
- Promoción de sus principios y valores.
- Paz y seguridad dentro y fuera de la Unión.
- Una industria de defensa europea.

Estos cuatro campos coinciden con las tres dimensiones que debería abarcar cualquier autonomía estratégica: operacional (civil y militar), económica (industrial) y política (diplomática).

Por «autonomía operacional» deberíamos entender la capacidad de planear y conducir, independientemente de otros actores, operaciones y misiones civiles y militares. Esto precisa del adecuado marco institucional político y militar, así como de las capacidades que sean necesarias, tanto militares como civiles. Por su parte, por «autonomía industrial» entenderíamos la capacidad de desarrollar (autonomía tecnología) y construir las capacidades civiles y militares que requiera la autonomía operacional. Pero las dos anteriores dimensiones de la autonomía estratégica precisan una dimensión previa e indispensable, una «autonomía política» capaz de definir los objetivos de la política exterior y de seguridad, además de las herramientas que se usarán para su consecución. Pero para ello, la autonomía estratégica de la Unión debe suponer en primer lugar la aceptación de la UE como actor en el escenario mundial por todos sus socios, capaz de defenderse por sí mismo y sus intereses dentro y fuera de su territorio: una visión común sobre su futuro. Esa visión común, condición previa y *sine qua non*, resultará difícil de conseguir, dados los intereses diferentes y divergentes de los Estados miembro de la Unión, que son precisamente los que deben impulsar la citada autonomía. Además, la actual carencia de un liderazgo político, la complejidad de las instituciones europeas y la resistencia de los socios a proporcionar fuerzas y recursos, impiden llevar a

cabo operaciones militares que excedan en ambición y asertividad al reducido tamaño y número actual de las mismas. Además, sería necesaria una «anticipación estratégica» y una mayor «reactividad» en el caso de crisis de envergadura, algo que por el momento resulta prácticamente imposible, dada la ausencia de dirección política al más alto nivel, provocada por la mencionada dificultad de armonizar intereses diferentes y progresivamente divergentes de los, por ahora, 28 socios.

Así, la UE ni es capaz de garantizar plenamente la seguridad de sus ciudadanos, ni de contribuir con rotundidad a luchar contra las amenazas o las violaciones de la paz y la seguridad en su vecindario, mucho menos en el resto del mundo. Una mayor autonomía estratégica requeriría una mayor cooperación entre sus Estados miembro en seguridad y defensa, porque sin un brazo potente y sólido en dichos ámbitos, será muy difícil, si no imposible, cumplimentar su ambición de actuar como una potencia capaz de garantizar su seguridad, defender sus intereses y contribuir simultáneamente de manera decisiva en la prevención de conflictos y la gestión de crisis allá donde sus intereses lo requieran. No podemos olvidar el ámbito económico-industrial, porque, a fin de cuentas, las capacidades militares (muchas de las cuales serán de doble uso civil-militar) también precisarán de ser fabricadas en Europa, si verdaderamente se pretende disfrutar de una completa autonomía estratégica. Para ello, es importante no depender de tecnología foránea, que de otra manera habría que importar. De hecho, y de acuerdo al Plan de Desarrollo de Capacidades elaborado en 2018 por la Agencia Europea de Defensa en cooperación con el Estado Mayor Militar, existe un amplio abanico de carencias que se deben cubrir para poder atender el actual nivel de ambición operativo de la Unión⁸.

Pero el desarrollo de una industria de defensa mucho más integrada se enfrenta a intereses económicos nacionales difíciles de armonizar, por lo que resultará un nudo gordiano nada fácil de deshacer, aunque el Fondo Europeo de Defensa, que la Comisión va a someter a aprobación por el Consejo y que prevé emplear 13.000 millones de euros entre 2019 y 2027 para incentivar la investigación y el desarrollo de capacidades europeas, representará un incentivo muy positivo.

Por otro lado, una verdadera autonomía estratégica también debería abarcar la economía en sentido amplio, dada la tendencia a utilizarla como arma de coerción (geoconomía). Para ello, los líderes europeos deberían estar dispuestos a reforzar la

⁸ Disponible en: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/06/28/new-2018-eu-capability-development-priorities-approved>.

competitividad y sostenibilidad del euro y su papel como moneda de referencia en el mercado global. Ello ayudaría sin duda a contrarrestar la creciente interferencia en Europa de Pekín, Washington, Moscú, o cualquiera otra que pueda convertirse en influencia política disruptiva que atente contra la cohesión de la Unión como ente político⁹.

Por último mencionaremos un tema tabú, la faceta nuclear de la autonomía estratégica europea. Es este un debate que está siendo sistemáticamente evitado, pese a la duda que planea sobre las garantías que tradicionalmente había ofrecido EE. UU. en dicho campo. ¿Sería lógico asumir que, en las circunstancias actuales, Washington se arriesgase a recibir un castigo nuclear sobre una ciudad como Boston, en represalia por haber respondido a un ataque nuclear sobre Bucarest o Vilna? Preguntas similares a esta socavarían la credibilidad de la disuasión nuclear occidental. Hasta ahora este debate ha tenido lugar predominantemente en Alemania y EE. UU.¹⁰, pero incluso el ex-primer ministro polaco, Jaroslaw Karczynki, afirmó que Europa podría necesitar un «plan B» y convertirse en un poder nuclear por sí mismo.

Es evidente que los europeos prefieren confiar en el paraguas estadounidense, pero en las actuales circunstancias sería ingenuo asumir que las relaciones transatlánticas nunca vayan a cambiar (afectando por lo tanto al paraguas nuclear estadounidense) o que las armas atómicas vayan a desaparecer a corto plazo. De modo que, si por autonomía estratégica entendemos la capacidad de Europa de garantizar su propia seguridad, esto conllevaría la necesidad de contar con un paraguas nuclear independiente y autónomo que solo Francia y Gran Bretaña podrían proporcionar. Ello obligaría a asumir que una «eurodisuasión nuclear» creíble no descansa únicamente sobre la asunción de que EE. UU. acudiría en nuestra defensa a cualquier coste. Aunque solo sea por la proximidad geográfica, los cálculos de posibles represalias por parte de París o Londres estarían siempre más próximos a los intereses europeos que a los de Washington. Además, el compromiso de Francia con el art. 42.7 del Tratado de Lisboa quedó patente durante los ataques terroristas en París, cuando el Elíseo prefirió la opción UE, frente a la de invocar el art. 5 del Tratado de Washington (OTAN).

⁹ En 2018 Grecia, país en el que China ha invertido enormemente en infraestructuras, vetó en la ONU una condena contra China relacionada con abusos en derechos humanos.

¹⁰ «Fearing U.S. withdrawal, Europe considers its own nuclear deterrence». *New York Times*, 6 de marzo 2017.

Como hemos visto, al margen de su flexible interpretación, la autonomía estratégica de la UE requerirá un enorme esfuerzo en campos diversos, pero el más importante, y sin el cual será muy difícil progresar, es en la creación de una visión común (cultura estratégica) sobre qué tipo de actor debe ser la Unión en el escenario mundial que permita avanzar hacia una mayor integración política.

Conclusiones

A una UE dividida y débil le será muy difícil capear el temporal que la creciente competición geopolítica ya está produciendo y que sin duda arreciará, especialmente si deposita demasiadas esperanzas en unos EE. UU. cuyo centro de atención está lejos del escenario europeo.

Para ello, precisará avanzar decididamente hacia una posición que le permita desempeñar un papel asertivo en el nuevo orden mundial que se está configurando, para ser capaz de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, un entorno geoestratégico benigno y la defensa de sus intereses en el interior y el exterior.

Descartada la posibilidad de desarrollar un ejército europeo en el corto y medio plazo, queda la opción de avanzar hacia una mayor autonomía estratégica. Pero dicho avance será muy difícil si no se armoniza la visión que sobre el futuro de Europa tienen todos sus Estados miembro, así como su percepción sobre riesgos, amenazas, prioridades y actuaciones para hacerles frente; es decir, una cultura estratégica común.

Todo ello no será posible sin progresar en una mayor integración política que permita despejar el horizonte hacia una seguridad y defensa compartidas, que acabe desembocando en una defensa común. En el momento actual es muy complicado y laborioso, pero necesario si queremos que el proyecto europeo sea más que un mercado común insolidario y competitivo.

José Luis Pontijas Calderón

Coronel de Artillería

Doctor en Economía Aplicada (Univ. Alcalá de Henares)

Analista del IEEE Área de Seguridad Euroatlántica