

## ¿Algo se mueve en la defensa europea?

[Mario Laborie Iglesias](#)

***He aquí un repaso a las perspectivas y los principales retos para la seguridad y defensa común de la UE en 2016.***

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea, parte integral de su Política Exterior y de Seguridad Común, debería, al menos en teoría, constituir la manifestación más evidente de la voluntad política de los Estados Miembros de la UE para promover los valores e intereses europeos y contribuir a la paz y la seguridad en todo el mundo.



Sin embargo, desde su fundación en 1999 y por diversas razones, la PCSD se ha mantenido como una segunda prioridad para los líderes europeos. La escasa predisposición para la utilización del *poder duro*, la crisis económica y las tendencias a la baja en los presupuestos de defensa pueden explicar en parte esta situación. En consecuencia, aunque se han producido avances notables –sirvan de ejemplo las 18 misiones y operación civiles y/o militares actualmente en marcha–, la PCSD se encuentra hoy muy lejos de la situación prevista en el

---

Tratado de Lisboa, justo en un momento en que el contexto de seguridad en torno a Europa se está deteriorando rápidamente.

Efectivamente, en la actualidad la UE se enfrenta a las mayores amenazas y riesgos desde su creación. Los grandes cambios en el entorno geopolítico que está desestabilizando el orden internacional surgido después de la Segunda Guerra Mundial, los nuevos y viejos conflictos armados próximos a las fronteras europeas, la crisis del euro, una nueva ola de terrorismo *yihadista*, y, sobre todo, la inmigración masiva que está poniendo en tela de juicio algunos principios europeos que parecían consolidados, parecen argumentos suficientes para explicar la amplitud y complejidad del entorno estratégico actual.

A medida que aumentan los desafíos, crece la demanda para que las naciones europeas desarrollen una auténtica política de seguridad común que suponga una mayor y más eficiente cooperación en materia de capacidades militares. La idea es que ningún Estado puede hacer frente por sí solo a los retos antes mencionados, y la integración en defensa no sólo es una alternativa beneficiosa, sino que resulta crucial para el desarrollo del proyecto europeo.

El mandato del Consejo Europeo de diciembre de 2013 y los cambios en el liderazgo político de las instituciones europeas, iniciado después de las elecciones parlamentarias de mayo de 2014, promovió el comienzo de un proceso de revisión de los parámetros de la PCSD. En junio del año pasado, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión instaron de nuevo a la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, a que continuase con la evaluación de los cambios en el contexto estratégico mundial, y que identificase sus implicaciones, desafíos y oportunidades para la UE.

En este contexto, se espera que algunas iniciativas vean la luz durante el presente 2016. En primer lugar, el Consejo Europeo del próximo mes de junio deberá tratar la aprobación de la Estrategia de Seguridad Global (ESG) –con miras a una primera presentación a los ministros de Exteriores en su reunión de Ámsterdam a principios de febrero–. La ESG, que está siendo redactada por diferentes instituciones de la UE, en estrecha coordinación con los Estados miembros, está dirigida a permitir que “la Unión identifique un conjunto claro de objetivos y prioridades para el presente y el futuro”. El concepto básico es que la Unión debe armonizar sus mecanismos, medios y políticas para la promoción de sus valores e intereses a nivel global, a la vez que se garantiza la seguridad de los ciudadanos europeos.

En septiembre de 2015, Federica Mogherini propuso complementar la futura ESG con algunas subestrategias, una en particular dedicada al sector de la defensa. Ésta podría adoptar la forma del tan esperado Libro Blanco que clarifique la voluntad política de los Estados para desarrollar su defensa a nivel europeo. Esta subestrategia debería aclarar temas de calado tales como: el

nivel de ambición de la PCSD, la interacción con otras organizaciones internacionales –en especial con la OTAN, que tiene también una trascendente Cumbre en Varsovia el próximo mes de julio–, el concepto estratégico para el uso de fuerzas militares europeas, las medidas concretas para la integración de fuerzas, la definición de capacidades estratégicas comunes a desarrollar, o la forma de simplificar el proceso de toma de decisiones y financiación de las operaciones y misiones militares. Sin embargo y pese a su importancia, hasta el momento, los órganos competentes europeos no han efectuado ninguna declaración sobre el lanzamiento oficial de este Libro Blanco y lo más probable es que para ello haya que esperar a la aprobación de la ESG.

Por su parte, la Comisión Europea está desarrollando la denominada “Agenda Europea para la Seguridad”. De acuerdo con el compromiso asumido por su presidente Jean-Claude Juncker, se ha incluido, dentro del programa de trabajo 2016, un “Plan de Acción” para fortalecer los mercados e industrias de defensa europeos. Ese plan, que tiene por objeto garantizar una respuesta eficaz de la Unión a las amenazas de seguridad durante el período de 2017-2020, debería sustituir a la Estrategia de Seguridad Interior aprobada en 2010.

Aunque, son los Estados, a través del Consejo Europeo, los que mantienen la responsabilidad final en el campo de la seguridad, la función de la Comisión es facilitar la cooperación entre los países de la UE para hacer frente a los aspectos transfronterizos de seguridad. Así, el Plan de Acción de la defensa prevé actividades en diversos dominios y reconoce tres prioridades: la lucha contra el terrorismo y la prevención de la radicalización, la contención de la delincuencia organizada y el combate contra las ciberamenazas. Este plan, que se espera que se inicie el próximo otoño, implicará a diferentes servicios de la Comisión y deberá ser ejecutado en estrecha cooperación con la Agencia Europea de Defensa (EDA) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Por todo ello, será imprescindible buscar la necesaria coherencia en la planificación y en la ejecución de este ambicioso proyecto.

También teniendo en consideración la citada Agenda Europea para la Seguridad, la Comisión planea iniciar en 2017 una Acción Preparatoria (PA) sobre investigación relacionada con la PCSD. Aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2013, la PA es una respuesta a la necesidad de conservar los conocimientos científicos y tecnológicos en materia de defensa de los Estados miembros, así como mantener y mejorar la competitividad, a largo plazo, de la industria europea de defensa. Teniendo en cuenta que los programas comunes de investigación son esenciales para la promoción de ciertas capacidades militares, la intención es insertar un área temática sobre la PCSD en el próximo marco financiero plurianual 2021-2027. Esta iniciativa ha progresado sustancialmente en 2015, año en el que se han establecido los procedimientos de consulta y modos de participación de los países interesados. Para el

presente 2016, se espera que el Consejo y el Parlamento europeos aprueben su presupuesto y que se establezcan las estructuras directivas.

A la vista de las iniciativas señaladas se entiende que algo se mueve en la defensa europea. Sin embargo, existen varias limitaciones que impiden la construcción de una acción exterior europea capaz de afrontar los desafíos de seguridad. Primeramente, se requiere un espíritu europeísta pragmático e integral para desarrollar una PCSD que vaya más allá de los intereses particulares de las naciones. Pero, es precisamente la extrema complejidad de la definición de intereses comunes lo que, hasta ahora, ha lastrado la progresión de la defensa común europea.

Pero, sin duda, el principal obstáculo para una mayor integración de la defensa europea proviene de la intransigencia por parte de algunos Estados miembros a ceder soberanía a las instituciones de la Unión.

En otras palabras, para que las iniciativas antes mencionadas tengan éxito, los países europeos deben estar dispuestos a desarrollar nuevas formas de cooperación sobre la base de una convergencia estratégica. Al mismo tiempo, se necesitan medidas y plazos concretos para una mejor y más eficiente integración en defensa. De esta forma, sin una verdadera voluntad y liderazgo político la PCSD seguirá forzosamente condicionada por las políticas nacionales. El desafío es doble: por un lado, abordar la brecha existente entre ambiciones y capacidades; y por otro, identificar enfoques para que se respeten las decisiones soberanas de los Estados miembros, pero, al mismo tiempo, se garantice el nivel correcto de solidaridad entre los países miembros de la UE.

Es posible concluir que acción exterior y CSDP son dos ruedas de un mismo eje. Es decir, una política exterior efectiva requiere que los líderes europeos identifiquen claramente las prioridades estratégicas y el papel que debe llevar a cabo la PCSD. Las herramientas de *poder blando* son muy valiosas, pero los ciudadanos europeos deben darse cuenta de que sin capacidades militares no es posible ser un actor global que preserve nuestros intereses vitales. Con esta idea, el presidente Juncker señalaba hace algunos meses que “Europa es principalmente un *poder blando*. Pero, a largo plazo, incluso los *poderes blandos* más poderosos no pueden actuar sin disponer, por lo menos, de algunas capacidades integradas de defensa”.

Todos los anuncios e iniciativas citadas en este texto indican una conciencia de la necesidad de actuar. Pero vale la pena señalar que los documentos políticos y estratégicos son vitales, sólo si se traducen en acciones concretas. La Comisión tendrá dificultades para promover la defensa común debido a las restricciones previstas por los tratados y a la negativa de los líderes europeos para compartir algunas áreas de la soberanía nacional. Por lo tanto, corresponde

---

fundamentalmente a los dirigentes de los Estados Miembros de la UE impulsar las medidas que hagan avanzar decididamente a la PCSD.

En resumen, la Estrategia de Seguridad Global, junto con un posible Libro Blanco de la Defensa, el Plan de Acción de Defensa y la Acción Preparatoria sobre investigación relacionada con la PCSD serán los elementos clave del debate sobre la seguridad y la defensa europeas que los países y ciudadanos nos veremos obligados a abordar ineludiblemente en este trascendental 2016 que acaba de empezar.

**Fecha de creación**

5 febrero, 2016