

Introducción

Más de medio siglo después de la creación de las Comunidades Europeas, la actual Unión Europea puede presumir de ser un ejemplo de integración política y económica. Sin embargo, en el ámbito militar los europeos aún distamos mucho de tener una defensa común, incluso a pesar de que tal proyecto ya aparecía en los primeros años de existencia de las comunidades con la iniciativa de una Comunidad Europea de Defensa. Desde entonces, el campo de la seguridad y defensa en la Unión Europea ha dividido a teóricos y actores políticos entre partidarios de una mayor integración y aquéllos reticentes a la misma.

Aun cuando no han faltado propuestas a favor de una mayor cooperación en el ámbito militar durante las últimas décadas, el debate al respecto se volvió a abrir en marzo de 2015 como consecuencia de las declaraciones del presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, señalando la conveniencia de crear un ejército europeo. En este contexto, marcado en gran medida por los acontecimientos protagonizados por Rusia en relación a Ucrania, así como por el surgimiento de nuevas amenazas en el vecindario europeo, hemos creído conveniente realizar un análisis sobre la necesidad –o no– de una mayor integración en la defensa europea. La cuestión de una defensa común vuelve a ser un tema de actualidad en la agenda europea, que se ha centrado en los últimos años en los aspectos económicos, pero que deberá atender en un futuro próximo a la necesidad de que la Unión Europea sea un actor internacional potente en el ámbito de la seguridad.

Partiendo de la propuesta del representante europeo a favor de un ejército europeo, hemos realizado un estudio en el que pretendemos destacar los motivos más significativos por los que Europa debería tender hacia una integración mayor en defensa, abarcando desde razones económicas hasta otras de relevancia geoestratégica. En este sentido, es especialmente por el panorama de seguridad actual por lo que creemos que es el momento de avanzar en el proceso de integración europea en el campo militar, utilizando para ello los instrumentos que pone a nuestra disposición el Tratado de Lisboa y, especialmente, el mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente. Con ello apostamos por la conveniencia de una integración diferenciada de la defensa, persiguiendo con ello no sólo el desarrollo de capacidades militares, sino también una mayor cooperación a nivel estratégico y en el planeamiento de las operaciones.

Para alcanzar tales conclusiones, repasaremos los hitos más importantes relacionados con la defensa europea y analizaremos los principales motivos que han frenado el desarrollo de una auténtica Política Común de Seguridad y Defensa, destacando entre éstos las reticencias de los Estados a ceder soberanía, sus diferentes intereses de seguridad y percepciones de las amenazas, o la preferencia de algunos de ellos por el vínculo atlantista en el ámbito de seguridad. Siendo conscientes de ello, nos centraremos posteriormente en las razones que nos llevan a creer que es el momento de avanzar hacia una mayor integración militar entre los países de la UE, haciendo referencia especialmente al panorama de seguridad actual, pero también abordando otros asuntos como las ventajas económicas de tal opción o la atención preferencial que se está prestando hacia otras regiones emergentes (en detrimento de Europa).

Tras analizar este contexto general, se presentará como propuesta la integración a través de la Cooperación Estructurada Permanente, un instrumento para el desarrollo de las capacidades militares por parte de aquellos países “que cumplan los criterios más elevados en capacidades militares y que hayan suscrito los mayores compromisos en la materia” –art. 42.6 TUE–. De este modo, las reticencias de algunos Estados a una mayor cooperación en defensa dejarían de suponer un obstáculo para aquellos partidarios de avanzar en tal dirección. Por la potencialidad del citado instrumento, nos ocuparemos en las siguientes páginas de su regulación

y sus posibles ámbitos de aplicación, resaltando especialmente (tras recalcar el éxito de otros casos de integración “a varias velocidades” –Convenio de Schengen, Unión Económica y Monetaria y los supuestos de Cooperación Reforzada–) las sinergias que conlleva la utilización de los mecanismos de integración diferenciada como el propuesto.

Para todo ello nos hemos servido de diversos recursos bibliográficos, siendo de especial relevancia los recursos ofrecidos por centros nacionales vinculados a la defensa (como el Instituto Español de Estudios Estratégicos o el Centro Superior de la Defensa Nacional), pero también los estudios realizados a nivel internacional por diversos *think tanks* especializados (European Council on Foreign Relations, Centre for European Policy Studies, College of Europe o, especialmente, el Egmont Institute). Del mismo modo, ha sido determinante el estudio de la legislación comunitaria relativa a la Política Común de Seguridad y Defensa, así como aquella aplicable a los casos de integración diferenciada que hemos analizado.

Basándonos en lo estudiado, no creemos que la Unión Europea deba ser, en el ámbito de la Seguridad y la Defensa, ni un actor meramente civil, ni una alianza exclusivamente militar, sino que su papel en la escena internacional será el que le corresponde sólo si es una combinación potente de *soft power* y *hard power* (siguiendo la famosa distinción de Joseph Nye). Por ello, consagrada la Unión Europea como un referente en otros ámbitos (derechos humanos, democracia e integración económica, entre otros), es el momento de serlo también en el terreno militar.

2. La integración europea en el ámbito de la defensa

2.1. De la fallida Comunidad Europea de Defensa (CED) a la Estrategia Europea de Seguridad (EES)

A lo largo de la historia de la integración europea, hemos conseguido avanzar en muchos ámbitos de la esfera política y económica, pero ha existido siempre cierta reticencia por parte de los Estados miembros a realizar concesiones en el ámbito de la seguridad y la defensa. Así, tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 a causa del resultado negativo de la votación en la Asamblea francesa¹, pasaron varias décadas hasta que los Estados progresaron en esta dirección². De este modo, aunque en los primeros años del proceso de integración destacó la creación de la Unión Europea Occidental (UEO) en 1948³, la defensa de Europa quedaría garantizada a través de la Alianza Atlántica creada en 1949 mediante el Tratado de Washington, y la posterior puesta en marcha de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

¹ La Comunidad Europea de Defensa, que no llegó a nacer, era un proyecto supranacional que incluía unas Fuerzas Armadas Europeas comunes, un presupuesto común y un artículo de defensa colectiva.

² Sin embargo, a pesar de los pocos avances materiales, sí que hubo durante estos años iniciativas a favor de la conveniencia de incorporar la defensa al proyecto de integración europea, entre los que podemos destacar el Plan Fouchet de 1961 (que pretendía “reforzar, en cooperación con otras naciones libres, la seguridad de los Estados miembros contra toda agresión gracias a la adopción de una política común de defensa” – art.2 –), el Informe *Tindemans* de 1975 o el Informe *Genscher-Colombo* de 1981.

³ Ésta se crearía en virtud del “Tratado de Colaboración Económica, Social, Cultural y de Autodefensa Colectiva”, o “Tratado de Bruselas”, entre Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Luxemburgo y Holanda. Este acuerdo convertía en multilateral el original Tratado de Dunkerque (1947) entre Francia y Gran Bretaña.

En el Tratado de Maastricht (1992) se señala ya la posibilidad de tender hacia una defensa común⁴ (algo que recogería también el posterior Tratado de Ámsterdam), pero será a finales de los años noventa cuando, tras la Cumbre de Saint-Maló y el Consejo Europeo de Colonia (1999), empecemos a ver los primeros avances. Por una parte, porque la cumbre franco-británica de 1998 supuso el despegue de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)⁵, y por otra, porque en Colonia se presentó aquella como parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE), destacándose que “la Unión debe tener una capacidad de actuación autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN”⁶. Por tanto, desde 1999 –condicionado en gran medida por la constatación, durante la Guerra de los Balcanes, de la falta de instrumentos de la UE para actuar y de su dependencia en este ámbito de Estados Unidos y de la OTAN⁷– aparece el compromiso por parte de los Estados de desarrollar unos recursos militares europeos más eficaces y mantener un esfuerzo de defensa sostenido.

A partir de este punto, las declaraciones de intenciones y objetivos fueron sucediéndose en las distintas Conferencias y Consejos Europeos⁸. Entre éstos, especial relevancia tuvo el Consejo de Helsinki (1999), donde se aprobó la creación del Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar y el Estado Mayor, y se fijó un “*Headline Goal*” a cumplir en 2003 en vistas a la creación de una Fuerza de Reacción Rápida. El HHG 2003 (*Helsinki Headline Goal 2003*) establecía que los Estados deberían ser capaces de desplegar (en un plazo de 60 días), y mantener durante al menos un año, fuerzas militares que pudieran intervenir de forma autónoma en toda la gama de misiones Petersberg (“incluyéndose las más exigentes”)⁹.

El siguiente gran paso en el ámbito de la seguridad y la defensa podremos encontrarlo en el Tratado de Niza, cuyos artículos 17 y 25 confirman el nacimiento de una capacidad militar operativa autónoma de la Unión Europea, lo que para algunos constituye “el punto y final de la Unión como potencia civil”¹⁰. A este respecto cabe destacar, sin embargo, que será en el *Informe sobre la política europea de seguridad y defensa* donde se diseñará la misma, pues es en tal documento en el que se detallan las capacidades militares y civiles, y donde se definen las funciones y cometido de los órganos de gobierno de la PESD (los ya mencionados COPS, Comité Militar y Estado Mayor). Con esto, el Consejo Europeo de Laeken (2001) adoptó la Declaración de Operatividad de la PESD¹¹, señalándose que la UE está preparada “para ciertas misiones” (algo que puede

⁴ Así, el entonces artículo J4 del Tratado de Maastricht disponía que: “la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común... que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo”, haciendo referencia en siguientes apartados a que “la definición progresiva de una política de defensa común estará respaldada, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación entre sí en el sector del armamento”.

⁵ En este sentido, en la cumbre de Saint-Maló se firmaría, además de una carta de intenciones sobre cooperación en materia de defensa entre Francia y Gran Bretaña (aunque abierta a los demás socios europeos), una Declaración conjunta sobre Defensa Europea que firmarían Chirac y Blair, en la que se destacaba que la UE debía ser capaz de llevar a cabo operaciones de forma autónoma, respaldadas por medios creíbles y voluntad de hacerlo.

⁶ CONSEJO EUROPEO: *Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política Europea de Seguridad y Defensa* [en línea], Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia, Colonia, 2009, http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm [última consulta: 08/06/2015]

⁷ Como acertadamente apunta Borja Lasheras, “las guerras de los Balcanes mostraron lo lejos que estaban los europeos de poder reaccionar de forma autónoma y coherente ante crisis internacionales... Se puso de manifiesto la incapacidad de los Estados miembros para intervenir decisivamente en conflictos acaecidos en plena Europa sin el liderazgo medios esencialmente americanos a través de la OTAN” (LASHERAS, B.: “El futuro de la política común de seguridad y defensa de la UE”, en EGEA DE HARO, A., SARTORIUS, N. y WESTENDORP Y CABEZA, C.: *La Unión Europea ante los grandes retos del siglo XXI: Aportaciones al grupo de reflexión del Consejo Europeo, presidido por Felipe González*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 136)

⁸ En este sentido podemos destacar el “*Headline Task Force*” establecido en el Consejo Europeo de Santa María de Feira del año 2000 (definido como “el Consejo de los aspectos civiles de la gestión de crisis”) o la celebración de la Conferencia de Compromiso de Capacidades en el año 2000. Cfr.: CARRION RAMIREZ, B.: “De Dunkerque a Bosnia: cincuenta años de defensa en Europa”, en OREJA AGUIRRE, M. (coord.): *La Seguridad y la Defensa en la Unión Europea: Retos y Oportunidades* [en línea], Cuadernos de Estrategia, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) e Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, nº 129, 2004, p. 37., <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE-129.pdf> [última consulta: 11/06/2015].

⁹ CONSEJO EUROPEO: *Helsinki Headline Goal* [en línea], Helsinki, 1999, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf> [última consulta: 08/06/2015]

¹⁰ BLESA ALEDO, P.: *De la defensa de Europa a la Europa de la defensa: la transformación de la Unión Europea en actor militar global del siglo XXI*, Murcia, Fundación Universitaria San Antonio, 2006, p. 409.

¹¹ CONSEJO EUROPEO: *Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa* [en línea], Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia, Laeken, 2001, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/68832.pdf [última consulta: 08/06/2015]