

Defensa europea: ¿de qué ejército europeo hablan Macron y Merkel?

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @rielcano 

Tema

El presidente Emmanuel Macron y la canciller Angela Merkel han reivindicado la necesidad de que la UE cuente con un ejército europeo.

Resumen

El presidente Emmanuel Macron y la canciller Angela Merkel han reivindicado la necesidad de un ejército europeo, una reivindicación enmarcada en el contexto de la conmemoración del fin de la Primera Guerra Mundial y de las próximas elecciones europeas y que ha adquirido mayor notoriedad mediática gracias a su descalificación por los *tweets* del presidente Donald Trump. Sin embargo, ninguno de los dos ha explicado en qué tipo de ejército están pensando, si en uno que dependa de las instituciones europeas y defienda el territorio de los Estados miembros (Ejército europeo) o en una fuerza militar que proporcione seguridad a terceros bajo el control de los Estados participantes (Ejército de europeos). Este análisis describe las iniciativas previas, el contexto de la reivindicación y los últimos avances de la Política Común de Seguridad y Defensa en 2018.

Análisis

Periódicamente, algún líder europeísta resucita el Ejército europeo del cementerio de la Comunidad Europea de Defensa al que le llevó la Asamblea Francesa en 1954. Lo hicieron a mediados de los años 80, cuando EEUU adoptó unilateralmente su Iniciativa de Defensa Estratégica y negoció cuestiones estratégicas con la Unión Soviética que afectaban a sus aliados sin consultarles. El miedo a la desvinculación estadounidense (el *decoupling*) y a quedarse solos hizo que los líderes europeos trataran de reanimar al cuerpo exánime de la Unión Europea Occidental, una asociación para la defensa europea que no contaba con ninguna estructura de fuerzas militares para hacerlo.

La Cooperación Política Europea pudo recuperar el “alma” de la asociación, los aspectos políticos y económicos de la seguridad, un “alma” de mínimos conocida como la Plataforma de La Haya para discutirla en los Consejos intergubernamentales. Sin embargo, nadie se acercó al sepulcro del Ejército europeo, cerrado a cal y canto bajo la losa de la OTAN y vigilado por los guardianes atlantistas, para pedir al cuerpo yacente que se levantara y anduviera emulando a Lázaro de Betania. No se repitió el milagro del Nuevo Testamento y la defensa europea tuvo que contentarse con sobrevivir en el limbo de la llamada Identidad Europea de Defensa, un concepto militar indeterminado para designar un alma europea dentro de un cuerpo transatlántico. Ni los más europeístas, con Francia a la cabeza, ni el eje franco-alemán, ni los Estados miembros consiguieron

entonces dotar a la UE de un nivel de ambición militar suficiente para que el Ejército europeo dejara de ser algo más que un deseo a largo plazo.

Las políticas europeas de seguridad y defensa y común de seguridad y defensa, que vinieron después, siguieron hablando del Ejército europeo con la boca chica. Incluso en 1990, cuando el presidente François Mitterrand y el canciller Helmut Kohl consiguieron fijar una defensa común como objetivo a largo plazo del proceso de integración, el Ejército europeo no figuró en ninguna hoja de ruta. En su defecto, comenzaron a aparecer unidades con el prefijo de “euro”, como la franco-alemana del Cuerpo de Ejército Europeo o “Eurocuerpo”, que crearon la falsa percepción de que existían estructuras europeas de fuerzas. Esas fuerzas eran europeas, pero no eran fuerzas bajo el control de la Unión sino de los Estados europeos participantes. La diferencia conceptual entre Ejército europeo y Ejército con europeos es importante porque sólo el primero ostenta la legitimidad soberana de la Unión Política mientras que el segundo responde a la soberanía de los Estados miembros. Pero también es relevante desde el punto de vista operativo porque las estructuras multinacionales de fuerzas europeas, incluidos los *battle groups*, siguen sin demostrar hasta ahora su fiabilidad y eficacia en defensa de los intereses de la Unión.

Otra vía para progresar hacia ese Ejército europeo ha sido la de ir dando pequeños pasos y acumulando capacidades reales (*building blocks approach*). La iniciativa franco-británica de Saint Malo de 1998 siguió el enfoque pragmático de aumentar las capacidades para actuar con autonomía estratégica y dentro de la compatibilidad obligada con la OTAN. El desarrollo de capacidades militares y civiles, a partir del Consejo Europeo de Colonia de 1999, trató de dotar de músculo militar al proyecto europeo pero el experimento falló por el desfase y la falta de voluntad política, el incumplimiento de los objetivos de capacidades militares y civiles y la fragilidad de las pequeñas burocracias militares atrapadas entre su lealtad a las capitales de procedencia y su destino en Bruselas.

Para recortar el desfase entre las declaraciones y los hechos, se ha recurrido a rebajar el listón de la ambición militar. Así, la Estrategia Europa de Seguridad de 2003 no reivindicó la necesidad de un Ejército europeo, entendido como una fuerza de defensa territorial y colectiva, sino como la necesidad de contar con fuerzas capaces de participar en misiones militares para proporcionar seguridad a terceros. De este modo, no se necesita un ejército para defender la soberanía de la UE, sino que basta con enviar alguna fuerza expedicionaria a misiones poco exigentes para pasear la bandera de la UE como actor global.

Sin Ejército europeo a la vista, el grupo de los países más capaces y dispuestos aprovecharon el Tratado de la UE de Lisboa de 2009 para que se les permitiera avanzar todo lo que quisieran mediante la Cooperación Estructurada Permanente y poder actuar militarmente por delegación de la UE. Además de abrir la puerta a este tipo de cooperación super-reforzada y exclusiva, el Tratado introdujo la defensa colectiva entre las posibilidades de su Política Común de Seguridad y Defensa. Sin embargo, la habilitación lisboeta no consiguió progresar por ninguno de sus instrumentos y la defensa europea tuvo que esperar hasta 2016 para que la [Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad](#) definiera el nivel de ambición del “alma” política y del

“cuerpo” militar de la UE. En ella se volvió a descartar la defensa territorial como objetivo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PSCD) y no se habló para nada del Ejército europeo a pesar de que el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, no había dejado de reivindicar una fuerza militar para respaldar la PCSD o disuadir a la Federación Rusa de repetir provocaciones militares como la de Ucrania. La UE fijó como nivel de ambición de su autonomía estratégica la gestión de crisis, la protección de su población y la asistencia a terceros. Nada de defensa colectiva al margen de la OTAN ni de ejército europeo como objetivos de esa ambición.

Los hechos: avances y propuestas en la defensa europea

Desde entonces, la defensa europea ha seguido avanzando por la vía de los hechos, menos espectaculares que el de las declaraciones, pero más efectivos para nutrir el acervo militar europeo. En 2017 se puso en marcha y se aprobó la Cooperación Estructurada Permanente –más conocida por sus siglas inglesas de PESCO– gracias al liderazgo de Francia, Alemania, Italia y España, con una alta participación de 25 Estados miembros, y se han aprobado dos series de proyectos de capacidades, una en marzo de 2018 con 17 proyectos y otro que se acaba de aprobar en el Consejo de Asuntos Generales de noviembre de 2018. Las capacidades aprobadas no resuelven todas las necesidades de la autonomía estratégica de la UE, pero han elevado el nivel de cooperación intergubernamental con implicaciones militares, industriales y tecnológicas. Tampoco se puede ignorar que se ha sacrificado el criterio de exclusividad acordado en Lisboa y que la cooperación inclusiva ha tenido más éxito en el terreno de capacidades que en el operativo y más éxito en la participación que en la ambición de los proyectos.

La defensa europea también ha progresado, decisivamente, por la participación de la Comisión Europea con sus planes y fondos para el desarrollo de la investigación y el desarrollo de tecnologías y equipos de defensa: una participación inédita hasta los últimos años y que augura un mayor papel para la Comisión en cuestiones de defensa, que hasta ahora estaban restringidas al ámbito intergubernamental. También se han registrado progresos en la colaboración OTAN-UE, en la estructura de planeamiento y conducción (*Military Planning and Conduct Capability*, MPCC) y en la financiación de las actuaciones militares (*European Peace Facility* y mecanismo Athena).

Sin embargo, el ejército europeo no figura todavía en la agenda de los Consejos europeos, incluso tras la salida del Reino Unido, a quien todos consideraban el obstáculo principal. El seguimiento de los progresos constata las dificultades prácticas y teóricas para incluirlo en la agenda. Cada Estado miembro tiene unas estructuras de fuerzas –muchas irrelevantes– que responden a sus intereses nacionales de defensa y a su cultura estratégica particular, por lo que es impensable que recorten su soberanía y deleguen en la UE el ejercicio o la titularidad de su defensa. Los países más importantes militarmente tienen resuelta su defensa colectiva dentro de la OTAN, por lo que no necesitan crear una alternativa a la misma, salvo que las amenazas del presidente Trump pasen de los *tweets* a los tratados. Todos los países se costean sus fuerzas armadas y aunque la racionalización de las estructuras de fuerza que propone la Comisión generaría ahorros y economías de escala, la creación de un ejército europeo con presupuesto europeo también pondría en riesgo la continuidad de los presupuestos nacionales para defensa.

En consecuencia, la quimera del ejército europeo se reduce al placebo de las numerosas unidades militares bilaterales, trilaterales o multilaterales existentes (*Euromarfor*, *Battle Groups*, Fuerza Expedicionaria Conjunta franco-británica y Batallón de carros germano-neerlandés, entre otros), de los cuarteles generales multinacionales desplegables (Eurocuerpo, 1^{er} Cuerpo de Ejército germano-neerlandés y el Cuerpo Multinacional germano-polaco). Son estructuras de fuerzas que pueden actuar en cooperación con la OTAN, la UE u otras organizaciones o coaliciones internacionales, pero no bajo su dependencia. En los últimos meses Alemania ha desarrollado el concepto de nación marco (*Framework Nation Concept*) para integrar pequeñas unidades de países vecinos dentro de unidades militares germanas. El concepto permite unificar los equipos, doctrinas, apoyos y procedimientos de decisión y su despliegue en escenarios concretos, como el frente oriental de la OTAN. Su desarrollo se ha asociado frecuentemente con la creación de un ejército europeo a partir de 2017 pero necesitaría grandes cambios estructurales para dejar de ser una fuerza multinacional más, aunque avanzada en su integración, y convertirse en una fuerza supranacional.

Por su parte, Francia no ha emulado el concepto alemán de nación marco, por ejemplo, para desarrollar algo similar en el frente sur de la OTAN, pero ha elaborado una propuesta alternativa de fuerza alternativa: la Iniciativa Europea de Intervención (E2I en sus siglas inglesas). Descontento con el limitado avance operativo de la PESCO, el presidente Emmanuel Macron propuso en septiembre de 2017 crear una fuerza militar capaz compuesta por Estados europeos (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, los Países Bajos, Reino Unido y Portugal) para actuar por su cuenta o en colaboración con la UE o la OTAN. Esta Iniciativa sigue pendiente de definición en sus objetivos, estructura y mando, y este “Ejército de europeos” podría llegar a convertirse en el embrión de un futuro Ejército europeo si las circunstancias lo permiten y los participantes no lo malogran. De momento, sirve para mejorar la capacidad de intervención conjunta de los países miembros si así lo deciden, pero no se puede hacer pasar por un ejército europeo cuando el Reino Unido está fuera de la UE, Dinamarca objeto a la PCSD y Finlandia tiene vocación neutral.

Las “fuerzas profundas” del ejército europeo

Si estos son los únicos mimbres reales, ¿a qué se refieren el presidente Macron y la canciller Merkel cuando acaban de reivindicar un Ejército europeo en noviembre de 2018? ¿al Concepto de Nación Marco? ¿A la Iniciativa Europea de Intervención? ¿A una fuerza militar bajo el control de las instituciones europeas? ¿O están pensando en otra cosa distinta? Ninguno de los dos ha dado explicaciones ni concretado sus propuestas, salvo para matizar después (léase después de las críticas del presidente Trump) que se trata de una visión a largo plazo y que no va contra la OTAN, por lo que las preguntas anteriores quedan, de momento, sin otra respuesta que la mera especulación.

En consecuencia, parece más sensato analizar qué motivos están detrás de sus decisiones en lugar de especular sobre el contenido de sus propuestas. Su puesta en escena, entre la conmemoración nostálgica del fin de la Primera Guerra Mundial y la oportunidad política de las próximas elecciones europeas, podría explicar la apelación

a un ejército como muestra de la unidad y determinación de progresar hacia la Unión Política y superar los enfrentamientos del pasado. Para pasar del plano emocional al racional, deberían haber descrito su visión de ese ejército, los medios, el plazo y la forma de lograrlo. Reivindicar un ejército europeo como remate final de un proceso europeo de integración está en la lógica de la construcción, pero adelantar su creación como medio para revitalizar un proceso de construcción estancado parece una confusión de fines con medios.

El factor más explicativo de fondo sería la constatación por ambos líderes de que la UE se puede ver sola cualquier día para defender sus intereses de seguridad y defensa. Es una constatación que no es nueva porque las últimas Administraciones estadounidenses vienen advirtiendo de que Europa no es ya el centro de sus preocupaciones geopolíticas. Aunque el presidente Trump se haya esmerado en reiterar el mensaje, menospreciando a sus aliados europeos, adoptando decisiones unilaterales y cuestionando los fundamentos de la relación transatlántica, todavía no se ha atrevido a cuestionar la continuidad de la OTAN, pero nadie descarta que lo haga el día menos pensado porque ha demostrado que no respeta compromisos ni aliados. En este contexto, ¿el Ejército europeo es el plan A para reforzar la autonomía estratégica de la UE o el plan B para afrontar su soberanía estratégica?

Por otro lado, las grandes potencias han entrado en una competición geopolítica y geoeconómica que amenaza con desplazar a la UE a la periferia tecnológica, económica o industrial. El orden mundial, las organizaciones multilaterales y las alianzas se vuelven líquidas bajo la globalización, la aceleración tecnológica y la digitalización, creando ganadores y perdedores de su licuefacción. El presidente Macron ha mencionado a Rusia, China y EEUU como rivales de la UE y reclamando un mayor protagonismo de la UE para no convertirse en un juguete de los anteriores e influir en el orden mundial. Pero cuando habla de rivalidad, ¿se refiere a la rivalidad en los campos militares de batalla o a los nuevos tableros de la competición global no militar que se avecina? Y cuando la canciller Merkel demanda un Consejo Europeo de Seguridad, ¿se refiere al concepto amplio de seguridad o al restringido de la defensa?

En este contexto convendría preguntarse de qué quieren proteger el presidente Macron y la canciller Merkel a la UE, sus miembros y ciudadanos y qué instrumentos consideran los más idóneos, no vaya a ser que a la UE le haga más falta crear un Ejército con científicos, matemáticos, ingenieros, tecnólogos o emprendedores que uno con militares (de Europa o europeos).

Conclusiones

No hay un concepto único de ejército europeo, sino muchos. Empezando por lo de ejército, no es lo mismo un ejército, asociado a unas fuerzas armadas nacionales dedicado a defender el territorio y población frente a agresiones de terceros, que una fuerza multinacional de carácter expedicionario dedicada ocasionalmente a proporcionar seguridad y asistencia militar a terceros. Siguiendo por lo de europeo, no es lo mismo que un ejército dependa de las instituciones europeas bajo el mando de un comisario de Defensa a que dependa de una coalición de países. El primero sería un ejército común (europeo) y el segundo un ejército combinado (con europeos). Por

europeo se puede entender que pertenece a la UE (lo que entendemos nosotros) o que está en Europa (lo que entiende ahora, por ejemplo, el Reino Unido). La diferencia no es pequeña, porque Dinamarca no quiere contribuir a la política común de seguridad y defensa (ejército europeo) pero sí a la Iniciativa Europea de Intervención (fuerza con europeos).

Los precursores también cuentan. A falta de un ejército europeo o de europeos, se presentan como tales sucedáneos o precursores de lo que podrían llegar a ser algún día, sin serlo ahora. Se considera ejército o embrión de ejército cualquier fuerza multinacional que pasee la bandera de la UE por las misiones PCSD. Las unidades conocidas como *battle groups* se diseñaron como fuerzas de respuesta inmediata pero no han sido capaces todavía de sacar a pasear la bandera de la UE. Del mismo modo, todas las “eurofuerzas” existentes podrían evolucionar hacia un ejército en el futuro, pero el modelo alemán de nación marco, que es el que más ha avanzado en la integración militar, lo ha hecho bajo el paraguas de la OTAN y no de la UE.

Por lo tanto, cada vez que algún líder europeo aboga por el ejército europeo, debería añadir detalles concretos sobre su concepto, composición, dependencia, recursos y calendario para no desinformar con narraciones simbólicas o emocionales.