

Capítulo preliminar

La defensa europea, con o sin la PCSD

Sven Biscop

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE ha fracasado, resultando inevitable comparar los resultados o, incluso, el nivel actual de ambición, con las ambiciones que se declararon hace veinticinco años, cuando la política vio la luz. Sin embargo, sigue siendo indispensable que los europeos alineen, pongan en común e integren sus esfuerzos de defensa. Es decir, si quieren que las Fuerzas Armadas europeas formen un paquete de fuerzas coherente y de espectro completo, que constituya la primera línea de disuasión y defensa convencional, y además tenga capacidad para la guerra expedicionaria en la periferia de Europa. La situación geopolítica de Europa, unida a las estrategias tan cambiantes de EE. UU. y Rusia, exigen sin duda este alto nivel de ambición. Los europeos también podrían conseguirlo a través de la OTAN en lugar de la PCSD, utilizando instrumentos de la UE como el Fondo Europeo de Defensa (FED). Con o sin PCSD, la cuestión no es esa: ¿de verdad quieren los europeos una defensa europea? Esa es la cuestión.

1 Fingir un compromiso

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), como se la conocía inicialmente, empezó siendo muy ambiciosa. El denomi-

nado *Headline Goal* (HG) adoptado en 1999 consistía en constituir un conjunto de fuerzas expedicionarias: un cuerpo de ejército de doce a quince brigadas o de 50 a 60 000 efectivos, más medios aéreos y navales, para llevar a cabo operaciones autónomas de gestión de crisis. En 2004 se creó un elemento específico de respuesta rápida dentro del GAN: los Grupos de Combate de la UE (EUBG). El objetivo era que los Estados miembros pusieran dos EUBG en estado de alerta, de forma rotatoria, cada una de ellas formada por un batallón reforzado más facilitadores, es decir, entre 1500 y 2500 efectivos. Sin embargo, muy pronto muchos empezaron a entender que los EUBG sustituían al HG, en lugar de complementarlo, lo que cayó convenientemente en el olvido. Aunque el Estado Mayor de la UE (EMUE) siguió dirigiendo el proceso del HG (y sigue haciéndolo), elaborando listas de necesidades expedicionarias, de fuerzas teóricamente disponibles y de carencias, en realidad los Estados miembros ya no se sentían comprometidos con él. Dos EUBG para toda la UE difícilmente puede calificarse como ambición; es evidente que hay muy pocos escenarios en los que uno o dos batallones basten para salvaguardar el interés europeo.

El Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP), más amplio, que la Agencia Europea de Defensa (AED) elabora desde 2008 (y que suele provocar fricciones con el EMUE), no tardó en correr la misma suerte. El CDP aborda la totalidad de los esfuerzos de defensa de los Estados miembros, incluidas las capacidades necesarias para la defensa territorial. Pero, como fija objetivos colectivos y no individuales y no es vinculante, el CDP acabó teniendo tanta influencia en la planificación de la defensa nacional de los Estados miembros como el proceso del HG: ninguna. Los objetivos nacionales asignados por el Proceso de Planificación de la Defensa (NDPP) de la OTAN impulsan la planificación de la defensa de los Aliados de la OTAN, es decir, veintitrés de los veintisiete Estados miembros de la UE. Y las prioridades nacionales, por supuesto.

La Cooperación Estructurada Permanente (CEP), introducida por el Tratado de Lisboa, no logró cambiar esta realidad. La Decisión del Consejo de 2017 por la que se establece la CEP siguió el enfoque correcto, al afirmar que «Una visión a largo plazo de la CEP podría ser llegar a un paquete coherente de fuerzas de espectro completo, en complementariedad con la OTAN, que seguirá siendo la piedra angular de la defensa colectiva de sus miembros». «Podría», no «debería», por lo que se trataba de una

opción más que de una decisión. Sin embargo, los criterios vinculantes que conlleva la CEP sí apuntaban al establecimiento de un paquete de fuerzas. Los Estados miembros se comprometieron a equiparar sus aparatos de defensa, en particular armonizando la identificación de las necesidades militares, abordando las carencias prioritarias comunes y poniendo a disposición formaciones desplegables estratégicamente.

Cuando la CEP vio la luz, los Estados miembros, comprensiblemente, rebautizaron varias iniciativas existentes o previstas como proyectos CEP, para demostrar los progresos realizados. Pero lo anterior creó una dependencia del camino de la que CEP no ha podido escapar. Los Estados miembros se olvidaron de los compromisos y siguieron centrándose exclusivamente en una plétora de proyectos, a menudo sin relación con las prioridades del HG o el CDP. Muchos no son realmente proyectos, porque vienen sin calendario ni presupuesto, o no son más que estudios exploratorios, que pueden o no desembocar en un proyecto real. La mayoría se refieren a equipos; muy pocos a capacidades, es decir, personas, doctrina y equipos. Pero diseñar, construir y adquirir equipos: para eso están el FED y las demás iniciativas de la Comisión Europea. El objetivo de la CEP debería ser desarrollar capacidades, es decir, unidades nacionales o multinacionales que utilicen ese equipamiento. Ninguno de los proyectos de la CEP es inútil, pero muy pocos son importantes; la mayoría también se habrían realizado de no existir la CEP.

En 2022, justo después de la invasión rusa de Ucrania, la UE adoptó una primera estrategia de defensa, la Brújula Estratégica, que llevaba casi dos años elaborándose. Esto incluye la ambición de crear una Capacidad de Despliegue Rápido (RDC), capaz de realizar operaciones a nivel de brigada, es decir, 5000 efectivos. Aunque a menudo se presenta como un aumento de la ambición en comparación con los EUBG, no deja de ser solo parte del nivel de ambición del HG. Y aunque la RDC es un concepto modular prometedor, que prevé módulos de habilitación en torno a una fuerza central, ese núcleo sigue estando en realidad en los EUBG. A menos que eso cambie, la RCD sigue vigente como caja vacía. Además, mientras que en 1999 la UE pretendía llevar a cabo toda la gama de operaciones expedicionarias (incluida, de hecho, la lucha bélica), la RDC se centrará únicamente en el desarrollo de capacidades y la evacuación. Sin embargo, cuando hubo que evacuar a ciudadanos de la UE de Sudán en la primavera de 2023, los Estados miembros se negaron incluso a discutir

la posibilidad de una operación de la PCSD. En cualquier caso, como dijo Churchill tras Dunkerque: «las guerras no se ganan evacuando». La Brújula Estratégica también enumera las inversiones prioritarias en capacidades para reforzar la posición militar global de Europa. Unas semanas más tarde, los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Versalles volvieron a insistir en la necesidad de invertir en grandes capacidades (enumerando una serie de prioridades ligeramente diferentes, al igual que el CDP elabora otra lista similar, pero no exactamente igual). Sin embargo, los Estados miembros no tomaron medidas al respecto.

No obstante, también hay buenas noticias. La PCSD no ha conseguido generar desarrollo de capacidades ni dirigir la planificación de la defensa. Sin embargo, la dimensión operativa de la PCSD funciona. La UE debería ser más ambiciosa en cuanto a cuándo, cómo y a qué escala actúa, pero actúa: sirva de ejemplo el despliegue de una nueva operación naval en el mar Rojo en febrero de 2024. La otra buena noticia es que, como ya se ha dicho, la Comisión ha entrado en el campo de la defensa, a través de la política industrial de defensa. Si los presupuestos consignados son, hasta ahora, insuficientes para que la Comisión pueda influir decisivamente en las decisiones de los Estados miembros, se trata de dinero adicional, sobre el presupuesto de la UE, y es probable que aumente.

La historia de la PCSD es cíclica. Los Estados miembros firman planes ambiciosos a sabiendas de que ni ellos ni sus socios se toman en serio su aplicación. Cuando, unos años más tarde, el plan inevitablemente no ha dado más que resultados limitados, se idea uno nuevo, y así continúa el ciclo. Después de veinticinco años, la única conclusión posible es que los Estados miembros no quieren construir un paquete global de fuerzas a través de la UE. Por lo tanto, no tiene sentido seguir como si no hubiera pasado nada. O, mejor dicho, no ha pasado nada, así que si se quiere hacer realidad la defensa europea habrá que cambiar de enfoque. La necesidad de algún tipo de esfuerzo de defensa europeo coordinado se ha hecho aún más imperativa en el cambiante entorno estratégico.

2 Una nueva situación estratégica

Los cambios estructurales importantes en el contexto estratégico no son nada nuevo. Mientras los Estados miembros de la UE fingían seguir una política de defensa, EE. UU. cambiaba de

estrategia. En primer lugar, la planificación de la defensa estadounidense pasó de la capacidad de librar dos guerras regionales a la de librar una guerra contra una gran potencia. En segundo lugar, desde 2012, cuando el presidente Obama anunció el *pivot to Asia*, el teatro prioritario ya no es Europa, sino Asia, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial. En otras palabras, si alguna vez EE. UU. se enfrentara a guerras simultáneas en Europa y Asia, los europeos deben asumir que los estadounidenses darán prioridad a esta última. Así, incluso después de que Rusia lanzara su guerra contra Ucrania, la Administración Biden, en su Estrategia de Seguridad Nacional de octubre de 2022, insistió en que EE. UU. ve a China como su único competidor de igual a igual. Las implicaciones para la OTAN son enormes. Europa tendrá que garantizar cada vez más su propia disuasión y defensa convencionales, bajo el paraguas nuclear estadounidense (sobre el que el «giro» tiene un impacto menos inmediato, dado el tamaño del arsenal nuclear estadounidense). Sin embargo, los europeos aún no se han adaptado, porque para cualquier dirigente europeo sigue siendo enorme la tentación de convencerse de que, al final, la caballería estadounidense siempre cabalgará al rescate. Y, cuando uno se lo cree, ya nada es urgente.

Otro cambio se remonta asimismo como mínimo a 2014, la primera invasión rusa de Ucrania y la posterior anexión de Crimea: por primera vez, el acercamiento de la UE a sus vecinos, a través de los acuerdos de asociación y la ampliación, está siendo activamente contestado por una potencia hostil. Este cambio puede ser asimismo estructural, si Rusia mantiene su postura agresiva a largo plazo (es decir, después de Putin). Un país candidato a la UE, Ucrania, está en guerra con Rusia, y la UE y sus Estados miembros la apoyan masivamente como no beligerantes. Pero Georgia y Moldavia, también candidatos a la UE, son muy vulnerables a la agresión rusa. Si fuera necesario, la UE deberá hacer por ellos lo que está haciendo por Ucrania: ofrecer el estatus de candidato implica responsabilidades para ambas partes. Existe una relación directa con la defensa colectiva: la UE y sus Estados miembros pueden apoyar con confianza a los países candidatos sin temer excesivamente las represalias directas rusas porque la OTAN proporciona disuasión y defensa. La parte convencional la tendrán que aportar en gran medida los europeos.

Mientras tanto, el Flanco Sur de Europa sigue siendo tan inestable como siempre, y Rusia no hace sino aguar la fiesta y multiplicar las amenazas a la seguridad. La UE se enfrenta a múltiples crisis

en el Sahel, Oriente Próximo y el mar Rojo. Podrían estallar fácilmente nuevas crisis en esas tres regiones, así como en el Norte de África, el Golfo y el océano Índico, pero también en el Cáucaso y el mar Negro (donde los flancos oriental y meridional se interconectan directamente). Cuando los intereses europeos hagan necesaria una intervención, los europeos tendrán que actuar, ya que la intervención estadounidense en la periferia europea es cada vez más improbable. Una capacidad expedicionaria europea creíble es necesaria para tener un efecto disuasorio sobre los vecinos de Europa y reforzar la diplomacia europea.

3 ¿Un paquete de fuerzas al fin?

La nueva situación estratégica exige una postura de fuerza europea nueva. Todas las tropas de todos los aliados europeos-Estados miembros de la UE sumadas no constituyen un conjunto completo de fuerzas y en numerosos ámbitos esenciales tienen poca o ninguna capacidad. Las fuerzas europeas solo son plenamente operativas si EE. UU. compensa la diferencia. A la vista de la actual estrategia estadounidense, eso supone un riesgo estratégico inaceptable. En el ámbito OTAN, la solución consiste en alinear las contribuciones europeas (incluyendo Reino Unido), de tal forma que, colectivamente, formen un paquete de fuerzas coherente que sea totalmente empleable sin ningún complemento estadounidense. El Nuevo Modelo de Fuerzas de la OTAN, que se lanzará en 2023, ya va en esta dirección. Su objetivo es contar con 300 000 soldados europeos en estado de alerta para asegurar el flanco este. Pero estas fuerzas europeas seguirán dependiendo en gran medida de los apoyos estratégicos estadounidenses. Los aliados europeos deberían dar un paso adelante y comprometerse a crear sus propios habilitadores para esta fuerza. Por tanto, tendrían que acordar objetivos de capacidad adicionales. Con el tiempo, los 300 000 solo necesitarán una fuerza estadounidense para ser operativos al 100 %: SACEUR. El resultado sería un pilar europeo tangible en la OTAN, en términos militares.

Los europeos tendrán que reconstruir por sí mismos la profundidad logística, la movilidad militar y la base industrial de defensa necesarias para sostener este paquete de fuerzas. Como demuestra la guerra ruso-ucraniana, se necesita una gran profundidad adicional para apoyar a los países candidatos amenazados o agredidos.

Además, los europeos deben tomarse en serio sus necesidades expedicionarias. La RDC prevista por la UE, de hasta 5000 efectivos, aunque no fuera un concepto teórico, es claramente insuficiente para hacer frente a múltiples crisis. Una sola brigada permite hacer frente a una crisis durante un tercio del año. Los europeos necesitan una reserva mucho mayor de fuerzas expedicionarias robustas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), junto con sus propios habilitadores estratégicos, para hacer frente a todos los escenarios en su amplia vecindad por sí mismos. Una fuerza expedicionaria europea creíble requiere que las naciones declaren brigadas enteras (así como escuadrones aéreos y buques) y las forjen en un paquete de fuerzas (dentro del paquete global de fuerzas europeas) mediante maniobras multinacionales sistemáticas. No es necesario ningún plan de espera, solo facilitadores europeos. A partir de ese paquete de fuerzas, se puede generar una fuerza a medida para operaciones específicas. La UE podría replantearse la RDC siguiendo estas líneas, pero la OTAN, dentro del Nuevo Modelo de Fuerzas, también contempla una Fuerza de Respuesta Aliada (ARF) expedicionaria como sucesora de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF). Es probable que los europeos no dispongan de suficientes unidades expedicionarias para dotar de personal a ambos planes. Por supuesto, si la RDC sigue siendo un concepto sobre el papel, puede que no plantee ningún problema. Pero ¿sería aconsejable crear una fuerza de reserva exclusiva de la OTAN, lo que significa que las fuerzas europeas en rotación en la ARF no podrían desplegarse bajo ninguna otra bandera durante ese tiempo? Porque la realidad es que, desde el cambio de siglo, las naciones prefieren llevar a cabo la gran mayoría de las operaciones que implican combate o riesgo del mismo no a través de la OTAN ni de la UE, sino de coaliciones *ad hoc*. Lo importante es que las naciones europeas puedan y quieran organizarse para que, en caso de crisis, puedan desplegarse con flexibilidad bajo cualquier pabellón sin necesidad de medios no europeos.

El paquete de fuerzas europeo resultante no será propiedad de la UE ni de la OTAN, sino que estará formado por capacidades nacionales. Pero las naciones pueden optar por cooperar para construir el paquete. Ahí es donde entran en juego los instrumentos de la UE.

4 ¿Un nuevo comienzo para la PCSD?

Si los europeos decidieran construir un paquete global de fuerzas, y si aceptaran por fin hacer un uso real de la PCSD y de otros

instrumentos de la UE con ese fin, la UE podría empezar de cero en el campo de la defensa (en lugar de seguir fingiendo). En ese escenario, la CEP podría ser el eje central en el que los Estados miembros de la UE que deseen cooperar para alcanzar los objetivos de capacidad los traduzcan en iniciativas concretas y dirijan «toda» la cooperación en materia de defensa dentro del marco de la UE, en el marco de la PCSD, así como de la Comisión.

Los objetivos de capacidades incluyen, en primer lugar, los asignados a cada aliado de la OTAN a través del NDPP. En segundo lugar, los objetivos adicionales que tienen que fijarse colectivamente los aliados europeos para construir un paquete de fuerzas coherente dentro de la OTAN. En tercer lugar, los objetivos que implica la necesidad de apoyar militarmente a los países candidatos a la UE. Y en cuarto lugar, los objetivos que implica la necesidad de una capacidad expedicionaria europea autónoma. El papel del CDP consistiría en especificar los tres últimos, complementando el NDPP sin duplicarlo. Juntos, estos objetivos constituirían el marco de la CEP: nada que quede fuera de él debería poder llevar la etiqueta CEP.

Dentro de este marco de objetivos, los Estados miembros podrían entonces optar por iniciar colectivamente la investigación para desarrollar nuevas tecnologías; diseñar y construir nuevos equipos o adquirir nuevos equipos. Y pueden optar por formar capacidades multinacionales, anclando permanentemente unidades nacionales (brigadas, escuadrones, buques) en formaciones multinacionales (divisiones, alas, flotas), u operando como una sola unidad, una capacidad compuesta por plataformas de propiedad nacional (drones, transporte aéreo, defensa aérea, cibernética, espacial, etc.). El paquete de fuerzas europeo resultante seguiría estando formado, en esencia, por unidades de combate nacionales. Pero, al anclar cada brigada nacional en una división multinacional, y estas, a su vez, en un cuerpo multinacional, las naciones pueden cooperar a nivel de división y cuerpo y garantizar que, mediante una combinación de división del trabajo y puesta en común de capacidades, estén presentes todo el apoyo al combate y el apoyo a los servicios de combate, así como todos los habilitadores, que muchas naciones individuales ya no pueden proporcionar.

Ya no habría distinción entre proyectos CEP, proyectos FED y proyectos de doble etiqueta. En su lugar, todas las iniciativas colectivas pertinentes para el marco de objetivos recibirían la etiqueta CEP. Algunos se ejecutarían a través del FED y otros instrumentos

de la Comisión o a través de la AED (por ejemplo, los proyectos CAT B); otros, a través de agrupaciones de Estados miembros. No habría necesidad de ningún otro proyecto FED, al margen de la CEP. Los instrumentos y recursos de la UE deben centrarse en el objetivo único de construir un paquete de fuerzas europeo coherente.

Sin embargo, esto supone que, además de los Estados miembros, todas las instituciones pertinentes se incluyan en la Secretaría de la CEP y obtengan el derecho a proponer proyectos: el Estado Mayor de la UE, la Agencia Europea de Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior. La Comisión también debe asociarse. Todo ello, para garantizar que los Estados miembros se vean obligados, al menos, a debatir todos los proyectos necesarios, aunque, al final, las capitales sigan decidiendo si se suman o no a alguna iniciativa. Pues la experiencia ha demostrado que un proceso ascendente, basado solo en la iniciativa de los Estados miembros, no genera espontáneamente iniciativas para abordar todas las carencias prioritarias. Además, el dictamen de la Secretaría de la CEP sobre si un proyecto propuesto por un Estado miembro encaja o no en la CEP, debería ser vinculante. Por supuesto, los Estados miembros podrían seguir emprendiendo un proyecto rechazado, pero no podría beneficiarse de la financiación de la UE ni utilizar la etiqueta CEP.

5 Conclusión

En numerosas ocasiones, muchos analistas han enumerado todas las razones por las que, objetivamente, los europeos necesitaban integrar sus esfuerzos de defensa. Pero los europeos nunca lo hicieron. Por el contrario, cada crisis ha profundizado la división existente entre quienes prefieren una UE y quienes prefieren un marco OTAN. «Verán», dicen estos últimos, cuando la cosa se pone seria, «necesitamos a la OTAN y a EE. UU.». «Verán», dicen los primeros, cuando la cosa se pone seria, «solo podemos tener impacto colectivamente, a través de la UE». Y así continúa.

Después de veinticinco años, la PCSD ha llegado a un punto de inflexión. Seguir como antes carece de sentido. Los Estados miembros empezarán a preocuparse aún menos y, al final, correrán el riesgo de dejar de adscribir a los funcionarios y diplomáticos necesarios para que el sistema funcione. Los europeos no deben hacerse trampas al solitario. O bien las capitales admiten que en realidad no ven la necesidad de la planificación de la

defensa y el desarrollo de capacidades en el marco de la UE, y detienen esa dimensión de la PCSD, manteniéndola solo como un marco operativo (mientras la Comisión sigue con su política industrial de defensa, por supuesto) o cambian de rumbo y deciden que realmente quieren tener un paquete de fuerzas europeo completo. Pero deben hacerlo en el marco OTAN y reconfigurar la PCSD como esquema de apoyo a ese fin. La razón, y quizá la principal explicación del fracaso de la PCSD, es que, en el ámbito de la defensa, los europeos no confían los unos en los otros (a diferencia de lo que ocurre con las divisas, las fronteras, el comercio exterior, etc.). Pregunte a cualquier europeo quién les salvará si Rusia les invade, y solo los franceses responderán (tal vez): «los franceses». Los demás dirán: «los estadounidenses». Puede que no guste, pero es la realidad política.

Es asimismo una realidad política que el compromiso estadounidense con la defensa de Europa es menos seguro de lo que solía ser, debido a la atención que EE. UU. presta a China y, obviamente, a los acontecimientos internos en EE. UU. Justo por ese motivo, los europeos han de cambiar su enfoque hacia la OTAN y europeizar la disuasión y defensa convencionales. Eso debería situarles en posición de asumir sin problemas cualquier tarea de la que EE. UU. pudiera retirarse, y mantener la credibilidad de la disuasión y la defensa, pase lo que pase. Ahora es el momento de actuar en consecuencia.