



LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL RETO DE LA CONSOLIDACIÓN DE SU DEFENSA EN EL S. XXI

The European Union Faced with the Challenge of Consolidating Its Defence in the S. 21st

Julio Guinea Bonillo

Universidad Rey Juan Carlos

Email: julio.guinea@urjc.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3275-6940>



Autor

La Política de Defensa de la Unión Europea ha vivido un proceso de aceleración en su integración en los últimos años, principalmente motivado por los acontecimientos internacionales y el ascendente desarrollo tecnológico. Las transformaciones han evidenciado la falta de capacidades de Europa para hacer frente a las nuevas amenazas híbridas del siglo XXI. Tras la victoria talibán en Afganistán y el acuerdo AUKUS suscrito por Reino Unido, Estados Unidos y Australia, la Unión Europea ha dado inicio un proceso de reflexión que pueden llegar a conducir a una defensa europea común.



Resumen

The Defence Policy of the European Union has experienced an acceleration process in its integration in recent years, mainly motivated by international events and upward technological developments. The transformations have highlighted Europe's lack of capabilities to deal with the new hybrid threats of the 21st century. Following the Taliban victory in Afghanistan and the AUKUS agreement signed by the United Kingdom, the United States and Australia, the European Union has started a process of reflection that may lead to a common European defence.



Abstract

Defensa; Unión Europea; seguridad; integración; globalización.

Defence; European Union; security; integration; globalization.



Key words

Recibido: 31/07/2022. Aceptado: 26/10/2022



Fechas

1. Introducción

La Unión Europea se enfrenta al reto de consolidar su defensa, tras la modificación de los Tratados constitutivos, y con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las bases jurídicas de la Política Europea de Seguridad y Defensa han pasado a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa. El cambio que no es baladí e imprime en la Unión una orientación determinada, asumiendo los Estados miembros la necesidad de apostar por una defensa común e integrada en las estructuras europeas. Por ello, el estudio se centra en los últimos y más recientes desarrollos de la defensa, bajo la presidencia de la Comisión Europea por Ursula von der Leyen, antigua ministra de Defensa de Alemania y con Josep Borrell, como alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. La metodología que se sigue es cualitativa y cuantitativa, histórica, política y de relaciones internacionales. Se estudia desde un enfoque cronológico distintas problemáticas que han contribuido a robustecer la defensa en los últimos años, pero se parte de la hipótesis de que no cuenta con suficiente financiación, como para asumir una defensa común propiamente europea a escala continental.

2. Los avances en Defensa bajo la Comisión Von der Leyen y Josep Borrell Fontelles, como alto representante

Con las aguas del Mediterráneo todavía revueltas, bajo los rescoldos de las primaveras árabes, la crisis que subyace en la guerra civil de Siria y las tensiones que se presentaban en las fronteras de la Unión con países no respetuosos con el derecho internacional, la exministra de Defensa alemana, Ursula von der Leyen sería elegida presidenta de la Comisión. Fue propuesta por el Consejo Europeo el 2 de julio de 2019 y el 16 de julio ganó la confianza del Parlamento Europeo con 383 frente a 327 en contra. Era la primera mujer en ocupar el cargo y la segunda alemana desde el primer presidente de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, Walter Hallstein y, siguiendo la estela de él, se ha propuesto robustecer la integración y unir Europa (Hallstein, 2013).

En su primer discurso ante el Parlamento Europeo ya expuso que el mundo pide más Europa: “El mundo necesita más Europa... La piedra angular de nuestra defensa colectiva siempre será la OTAN. Seguiremos siendo transatlánticos y tenemos que ser más europeos. Por eso creamos la Unión Europea de Defensa. Nuestro trabajo para nuestra Unión Europea de seguridad y defensa está integrado en la seguridad integral” (Von der Leyen, 2019).

Paralelamente, llegaba a la escena comunitaria, un actor clave en el avance de la Política de Defensa de los últimos años, nos referimos al antiguo presidente del Parlamento Europeo y expresidente del Instituto Universitario Europeo de Florencia, Josep Borrell Fontelles. El 2 de julio de 2019, el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, anunciaba públicamente que el Consejo Europeo nominaría al entonces ministro de Asuntos Exteriores de España como futuro alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, sucediendo a Federica Mogherini.

El 7 de octubre de 2019 se presentó ante el Parlamento Europeo, para explicar a los miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores cuáles iban a ser sus prioridades en sus cinco años de mandato y detallar respuestas a las preguntas de los eurodiputados. Allí confirmó, ante una pregunta de la eurodiputada Nathalie Loiseau, que “realmente tenemos que avanzar en esta cultu-

La Unión Europea se enfrenta al reto de consolidar su defensa, tras la modificación de los Tratados constitutivos, y con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

ra estratégica común al mismo tiempo que nosotros estamos avanzando en nuestras relaciones de cooperación con la OTAN. No son cosas contradictorias, sino complementarias” (Borrell Fontelles, 2019). Además, advirtió a todos los presentes que: “El artículo 5 del Tratado de la OTAN nos ayuda a todos a hacer frente a una amenaza militar, pero en el caso de una amenaza híbrida, un ciberataque, que no es estrictamente militar, el artículo 5 no sería operativo; en cambio, lo sería el artículo 42.7” (Borrell Fontelles, 2019).

Como alto representante, Borrell ha apostado por hacer de lo necesario algo real, por imposible que pareciese, a través del desarrollo de una capacidad complementaria y una cultura estratégica en el seno de la Unión Europea. Su nominación fue aprobada al día siguiente y comenzó con una agenda política repleta de retos a los que responder. El 1 de diciembre de 2019, tomando el relevo de Federica Mogherini, comienza a operar y acude a la Conferencia sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas COP25 que tuvo lugar en Madrid, donde defendería, junto a la presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, el presidente del Parlamento, David Sassoli, y el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, que la Unión Europea debe demostrar un claro liderazgo para motivar a otros Estados a avanzar en la consecución de los objetivos y para aumentar la presión sobre aquellos que no planeaban aumentar sus ambiciones.

Josep Borrell iniciaría su particular batalla por reforzar la Seguridad y la Defensa de la Unión Europea desde que fue confirmada su nominación. El 16 de febrero de 2020, se puso de manifiesto el carácter firmemente europeísta de Borrell, coincidiendo con su participación en la Conferencia de Seguridad de Múnich. Llegó a pronunciar en ella una serie de afirmaciones que pasarían a la historia de la Política de Seguridad y la Defensa de la Unión Europea, con sus ecos aún resonando en la actuación que está desplegando a lo largo de su mandato:

Europa tiene que desarrollar un apetito por el poder, la voluntad por actuar, realmente de actuar, no solo hacer comentarios y decir todos los días que estamos preocupados, muy preocupados, extremadamente preocupados. Deberíamos ser capaces de actuar. No podemos tener la misma visión estratégica, tenemos que construir otra basada no en el pasado sino en el futuro, no en las raíces de nuestra historia, sino en los desafíos que enfrentamos en el futuro. Esta es la cultura que deberíamos desarrollar en nuestro Consejo de Asuntos Exteriores. Olvidar un poco los intereses de todos y buscar una mayor capacidad de actuación. Cuando no hay unanimidad, la mayoría restante tiene que actuar (Borrell Fontelles, 2020).

Propuso, para antes de concluir el año, reforzar las capacidades de lucha contra las amenazas en materia de ciberseguridad procedentes de fuera de la UE, adoptando, el 16 de diciembre de 2020, una Estrategia de Ciberseguridad de la UE para la Década Digital que ponía especial énfasis en aplicar medidas efectivas, para luchar contra los ciberataques y el uso práctico del conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia (Comisión Europea, 2020).

A lo largo de su mandato, ha tenido que reconducir las tensiones que han nacido entre Turquía y Grecia en el Mar Egeo, cuando el 21 de julio de 2020 barcos de la armada turca avanzaron en dirección de Kastellorizo, una isla griega cercana a las costas turcas, donde se quieren efectuar prospecciones de gas. El gobierno griego declaró el estado de alarma y dio la orden de mandar fragatas a la zona, para patrullar cualquier agresión turca. Borrell acudiría allí y acompañaría al ministro de Relaciones Exteriores griego, Nikos Dendias, como muestra de apoyo contra cualquier intento de socavar la estabilidad y la seguridad de Grecia, y con ella de la propia Unión Europea (Axt, 2021).

En la misma línea se pronunció Borrell con respecto al conflicto desatado entre Armenia y Azerbaiyán por la disputada región de Nagorno Karabaj. Comenzaron los enfrentamientos la

Europa tiene que desarrollar un apetito por el poder, la voluntad por actuar, realmente de actuar, no solo hacer comentarios y decir todos los días que estamos preocupados

mañana del 27 de septiembre de 2020 a lo largo de la línea de Contacto de Nagorno-Karabaj, establecida como consecuencia de la Primera Guerra de Nagorno-Karabaj entre 1988 y 1994. La respuesta de los ataques azerbaiyanos fue la introducción en Armenia de la ley marcial y la movilización total, mientras que Azerbaiyán efectuó una movilización parcial. Turquía proporcionó apoyo militar a Azerbaiyán, con esperanza de extender su esfera de influencia, tanto aumentando la posición de Azerbaiyán en el conflicto, como marginando la influencia de Rusia en la región.

Tras la toma de Shusha, el segundo asentamiento más grande de Nagorno-Karabaj, se firmó un acuerdo de alto el fuego entre el presidente de Azerbaiyán, Ilham Aliyev, el primer ministro de Armenia, Nikol Pashinyan, y el presidente de Rusia, Vladimir Putin, que puso fin a todas las hostilidades en la zona desde las 00:00 horas, 10 de noviembre de 2020, hora de Moscú. En este caso, la Unión Europea jugó un papel poco relevante, a la vista de las escasas capacidades e influencia en la región, mientras que Rusia arbitró las nuevas relaciones y desplegó alrededor de 2.000 soldados sobre el terreno (Yavuz y Gunter, 2022).

El incremento de las tensiones entre Rusia y la Unión Europea, motivaron el primer viaje que un alto representante realizaba desde que Rusia anexionara unilateralmente Crimea. Se reunió con su homólogo, Sergey Lavrov, el 4 de febrero de 2021, para transmitirle que su visita coincidía “con el arresto y sentencia de Alexei Navalni y el arresto de mil manifestantes. Le he transmitido al ministro Lavrov nuestra profunda preocupación. Los derechos humanos y las libertades políticas son fundamentales para nuestro futuro común, tanto para la Unión Europea como para Rusia”. La rueda de prensa que siguió al encuentro entre Lavrov y Borrell evidenció la falta de entendimiento y sintonía entre ambos actores internacionales. Fue importante y a la par necesario acudir, porque al menos los europeos pudimos constatar la abierta hostilidad que existe desde Rusia hacia la Unión Europea, que la calificó como de “socio poco confiable” y expulsó a tres diplomáticos europeos. Por lo tanto, lo que cabría esperar es que, si las relaciones no cambian de rumbo, en el futuro Rusia podría agredir a algún Estado miembro de la Unión Europea, como lo ha hecho con países de su entorno.

Pocos meses después, en agosto de 2021, Borrell fue testigo del desenlace de uno de los conflictos más longevos de la edad Contemporánea: la Guerra de Afganistán. Hay periodos en los que Afganistán ha estado envuelto en cruentas guerras, desde la invasión soviética, perpetrada en diciembre de 1979 hasta febrero de 1989, y luego, la invasión de los Estados Unidos y el enfrentamiento abierto entre talibanes y occidentales de 2001 a 2021.

La Segunda Guerra de Afganistán daría comienzo cuando los Estados Unidos y sus aliados invadieron el país y derrocaron al Emirato Islámico gobernado por los talibanes. La incursión norteamericana en el país vino motivada por los ataques del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas y al Pentágono. El entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush, exigió de los talibanes que extraditaran a Osama bin Laden, considerado como autor intelectual de los ataques y que venía operando libremente dentro del país. Los talibanes se negaron a hacerlo y eso desató el *casus belli* de la invasión.

La coalición de más de 40 países orquestada por Estados Unidos, incluyendo a todos los miembros de la OTAN, permanecieron en el país y formaron una misión de seguridad autorizada por la ONU llamada Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), para consolidar una nueva autoridad democrática en el país y evitar el regreso de los talibanes y de Al Qaeda al poder. Durante esos años, los talibanes hicieron lo que mejor sabían hacer: hostigar con técnica

El incremento de las tensiones entre Rusia y la Unión Europea, motivaron el primer viaje que un alto representante realizaba desde que Rusia anexionara unilateralmente Crimea

de guerrillas, atentados y ataques sorpresas a las tropas occidentales, como hicieron tan bien enseñados, otrora por los soviéticos.

Tras el asesinato de Osama bin Laden, en 2011, los líderes de la OTAN plantearon una salida ordenada y paulatina, para retirar sus fuerzas. El 28 de diciembre de 2014, la OTAN transfirió oficialmente la responsabilidad total de la seguridad al gobierno afgano. Pero se vieron manifiestamente incapaces de poner fin a la amenaza de los talibanes, incluso el gobierno del presidente Ashraf Ghani recurriría a la vía diplomática. Estos esfuerzos culminaron en un Acuerdo de Paz condicional entre Estados Unidos y los talibanes, el 29 de febrero de 2020, e indicando que no podrían permanecer más allá de abril de 2021 (Rajmil et al., 2022).

Los talibanes, una vez vencido el plazo original, lanzaron una amplia ofensiva durante todo el verano en la que capturaron la mayor parte de Afganistán y tomando finalmente Kabul, el 15 de agosto de 2021. El presidente de Afganistán, Ashraf Ghani, huyó del país ese mismo día y los talibanes declararon la victoria y el fin de la guerra, volviendo a traer la discriminación de la mujer y el régimen más rigorista islámico al poder y al control de la sociedad. El restablecimiento del régimen talibán ha puesto sobre la mesa la unilateralidad de las acciones adoptadas por los Estados Unidos y lo poco que cuenta con sus aliados, especialmente con la Unión Europea, para tomar decisiones tan decisivas como la evacuación de Afganistán.

“Esta debacle occidental y su impacto geopolítico” (Pardabaev, 2022), que ha sucedido en el verano de 2021, “pone de manifiesto la fragmentación europea, que venía desde lejos” (Koppa, 2022), y ha sido calificada por el alto representante como un evento que cataliza la historia y la empujan a crear un avance. Adicionalmente, se debe tener también en cuenta que Australia, el Reino Unido y Estados Unidos han suscrito un pacto de espaldas a la Unión Europea. Lo anunciarían el 15 de septiembre 2021, y ponían de manifiesto que Estados Unidos y el Reino Unido ayudarían a Australia a adquirir submarinos de propulsión nuclear, buscando contrarrestar la influencia de China en la región del Indo-Pacífico.

Además, suponía la cancelación por parte de Australia de un acuerdo de submarinos franco-australiano por valor de 56.000 millones de euros, sin previo aviso. El pacto no solo irritaba a los europeos porque cubría la adquisición de nuevo material, sino que, además no habían sido tan siquiera informados de las negociaciones desarrolladas para alcanzarlo e incluía cooperación en la que la Unión podría haber colaborado, como en capacidades cibernéticas, inteligencia artificial, tecnologías cuánticas y capacidades submarinas adicionales, etc.

Estos dos eventos ponen de manifiesto que hasta nuestros más cercanos aliados, anteponen su interés nacional frente a cualquier otro acuerdo o tratado ya suscrito y no dudarán en dar la espalda a Europa, si ello beneficiase a su país. Esto lo sabe concienzudamente Josep Borrell, por eso no ceja en sus empeños por invitar a los Estados a que apuesten por Europa, de otra manera, el tren de la historia les arroyará.

Por ello, cobra pleno sentido este fragmento del Discurso sobre el Estado de la Unión, pronunciado por Ursula von der Leyen el 15 de septiembre de 2021 en el que nos recuerda:

Para empezar, hemos de sentar las bases de la toma de decisiones colectiva, lo que denotamos conocimiento de la situación. Nos hacemos un flaco favor si los Estados miembros activos en la misma zona geográfica no comparten la información a nivel europeo. Es crucial que mejoremos la cooperación en materia de inteligencia, aun cuando no este-mos ante una cuestión de inteligencia en sentido estricto [...].

En agosto de 2021, Borrell fue testigo del desenlace de uno de los conflictos más longevos de la edad Contemporánea: la Guerra de Afganistán

En segundo lugar, hemos de mejorar la interoperabilidad, para lo cual ya a fecha de hoy estamos invirtiendo en plataformas europeas comunes, desde los aviones de combate a los drones, pasando por las cuestiones de cibernética. Con todo, hemos de seguir planteándonos nuevas vías para explotar todas las sinergias que puedan darse: podríamos, por ejemplo, plantearnos eximir del IVA la adquisición de material de defensa desarrollado y fabricado en Europa, lo que no sólo aumentaría nuestra interoperabilidad, sino que a la par reduciría nuestra dependencia actual.

En tercer lugar, no podemos hablar de defensa sin mencionar las cuestiones cibernéticas. En un mundo en el que todo está conectado, todo se puede piratear. Vista la escasez de recursos, hemos de aunar nuestras fuerzas, pero sin por ello darnos por satisfechos con tan solo domeñar la amenaza cibernética: tenemos que pugnar por ser líderes en el ámbito de la ciberseguridad (Von der Leyen, 2021).

3. La Política Común de Seguridad y Defensa en sus últimos desarrollos y su futura inversión.

“La Unión cuenta con 440 millones de ciudadanos aproximadamente, con una cláusula de Defensa común en el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea” (Virkkunen, 2022) y, en estos momentos, posee una fuerza desplegada en el exterior cercana a las 5.000 hombres y mujeres expertos militares y civiles destacados por los Estados miembros. Los escenarios en los que se mueven los europeos son África, los Balcanes occidentales y Europa del Este, Oriente Medio, cuyos mandatos se encuentran adecuados a las necesidades y características de las misiones, con el fin de estabilizar a los de la Unión Europea.

Imagen 1. CSDP Misiones y operaciones 2020



Fuente: Servicio Europeo de Acción Exterior, 2022

En total, son seis las misiones que se encuentran actualmente operativas, en los diversos escenarios continentales y marítimos. Las fuerzas desplegadas en Malí, Somalia y la República Centroafricana tratan de entrenar militarmente y brindar asesoramiento y capacitación a las fuerzas de seguridad locales. La coordinación y la cooperación en el terreno se viene realizando, desde 2017, a través del centro de comando para estas misiones de entrenamiento militar con el Military Planning and Conduct Capability (MPCC), facultado para planificar y llevar a cabo misiones militares de hasta 2.500 soldados en el futuro.

“La Unión Europea cuenta en su Política Exterior y de Seguridad con una Capacidad de Planificación y Conducta Civil (CPCC) que sirve como sede operativa común para las misiones civiles de la PCSD de la UE” (Keukeleire, 2022). Existen once misiones desplegadas en países socios, cuya asistencia juega un papel muy relevante en la gestión de fronteras, la prevención de conflictos, la lucha contra la delincuencia organizada y el contrabando, la reforma de los sectores de seguridad nacional o la supervisión del sistema judicial y el Estado de derecho.

Mantiene vigentes las siguientes operaciones (European External Action Service, 2022): ALTHEA / BiH; UE NAVFOR Somalia; EUAM Irak; EUAM RCA; EUAM Ucrania; EUBAM Libia; EUBAM Moldavia y Ucrania (esta Misión no está gestionada por estructuras de la PCSD); EUBAM Rafah; EUCAP Somalia; EUCAP Sahel Mali; EUCAP Sahel Níger; EULEX Kosovo; EUMM Georgia; EUNAVFOR MED IRINI; EUPOL COPPS / Territorios Palestinos; EUTM RCA; EUTM Somalia y EUTM-Mali.

Por otra parte, las misiones y operaciones de la UE completadas ascienden casi a la veintena: MPUE / Bosnia y Herzegovina; Operación EUNAVFOR MED Sophia; CONCORDIA / ARYM; EUPOL Afganistán; EUPOL PROXIMA / ARYM; EUPAT; UE SSR Guinea-Bissau; EUFOR Tchad / RCA; EUJUST THEMIS / Georgia; EUJUST LEX-Irak; EUAVSEC Sudán del Sur; EUMAM RCA; ARTEMIS / RDC; EUPOL RD CONGO; EUSEC RD CONGO; EUPOL KINSHASA (RDC); EUFOR RD Congo; EUFOR RCA; Misión de monitoreo de Aceh – AMM.

Además, “ha adoptado un Fondo Europeo de Paz, que busca superar las limitaciones del presupuesto de la Unión, que le impiden financiar gastos con implicaciones militares o de defensa” (Bachiller, 2022). La característica de este fondo es que se mantiene al margen del presupuesto de la Unión, lo que permite dotar de recursos suficientes a aquellas acciones operativas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, que tengan implicaciones militares o de defensa y, por tanto, permitirán una mayor flexibilidad y eficacia de las operaciones europeas en el extranjero.

Las estructuras que permiten operar a la PCSD en el mundo son las siguientes: El Comité Político y de Seguridad (CPS); el Comité Militar de la Unión Europea (EUMC); el Comité de Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM); el Grupo Político-Militar (PMG); la Dirección de Seguridad y Defensa (SECDEFPOL); el enfoque integrado para la Dirección de Seguridad y Paz (ISP); el Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS); la Capacidad de Planificación y Conducta Civil (CPCC); la Capacidad de Planificación y Conducta Militar (MPCC); la Agencia Europea de Defensa (EDA); el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa (ESDC); el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea; el Centro de Satélites de la Unión Europea y las Asociaciones con ONU, OTAN, la Unión Africana, el G5 Sahel, la OSCE o la ASEAN.

Todas ellas contribuyen a forjar la seguridad de la Unión Europea, pero seguimos careciendo de un ejército común. Es la gran ausencia de todo este relato y, a la vista de los grandes retos, la Unión precisa con urgencia un cambio en los Tratados. No puede permitirse una integración

Los escenarios en los que se mueven los europeos son África, los Balcanes occidentales y Europa del Este y Oriente Medio

a varias velocidades con la firma y puesta en práctica de la Cooperación Estructurada Permanente en el área de la Defensa (PESCO) donde hay una evidente mayoría de Estados que han decidido sumarse.

Actualmente hay 46 proyectos de PESCO que incluyen proyectos en áreas de desarrollo de capacidades y dimensión operativa, tales como: el establecimiento de un mando médico europeo, una misión de formación de la UE, Equipos de Respuesta Rápida Cibernética, Asistencia Mutua en Seguridad Cibernética, Socorro Militar en Desastres, Marítima, la creación de una Red Europea de Concienciación sobre Vigilancia Espacial Militar, una Escuela de Inteligencia conjunta de la UE, entrenamiento especializado de helicópteros, etc. (Karamanis, 2022).

Cada dos años se pone en marcha un proceso para generar nuevos proyectos. Anualmente se actualiza la lista de proyectos y sus participantes, alrededor del mes de noviembre en el Consejo. El Consejo entonces adopta los proyectos PESCO, siguiendo la recomendación que formule el alto representante y se prevé que la próxima convocatoria de proyectos de PESCO se ejecute en 2021.

En cualquier caso, PESCO no es la panacea, solo es una forma de cooperar más entre un grupo de Estados miembros sin llegar a la Defensa común. La integración comunitaria debe avanzar en su conjunto, tal y como pedía Delors, no a dobles velocidades o con geometría variable, sino todo juntos, contando con medios más efectivos para responder a los retos de la globalización, por citar unos pocos, el calentamiento global, la energía, la transición digital, el fenómeno de las migraciones, el terrorismo o las pandemias. Abordar estos temas en común precisa consenso entre los líderes europeos, los cuales deben mantener una visión comunitaria y no estrictamente nacional.

El presupuesto con el que cuenta la Unión para el campo de la Seguridad y la Defensa ha sido aprobado en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo, de los días 17 a 21 de julio de 2020. En la rúbrica 5 de sus conclusiones se detalla que el volumen de compromisos no excederá los 13.185 millones EUR, según el cuadro que se adjunta.

Tabla 1. Gasto en Defensa de la Unión Europea contemplado en el Marco Financiero Plurianual

Rúbrica 5. Seguridad y Defensa (en millones de euro, a precios de 2018)						
2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1700	1725	1737	1754	1928	2078	2263

Fuente: Conclusiones, Consejo Europeo de 17 a 21 de julio de 2020

En la financiación se contemplan, tal y como destacan los líderes, una partida de 7.014 millones de euros destinada al Fondo Europeo de Defensa, a través del cual se promoverá la competitividad, la eficiencia y la capacidad de innovación de la base industrial y tecnológica europea de la defensa, mediante ayudas para acciones colaborativas y de cooperación transfronteriza en toda la Unión, en todas las etapas del ciclo industrial de los productos y tecnologías de defensa. Ello permitirá que las empresas de la Unión refuercen y mejoren las cadenas de valor y de suministro de la Defensa, independientemente de su tamaño, incluyendo pymes y empresas de mediana capitalización.

Los líderes han apostado decididamente por sostener el Fondo, con la esperanza depositada en aumentar la autonomía estratégica de la Unión Europea, incrementar la capacidad de trabajar con socios estratégicos o de apoyar proyectos coherentes con las prioridades definidas en co-

mún entre los Estados miembros, en el marco PESC y, especialmente, en el contexto del Plan de Desarrollo de Capacidades.

El incremento presupuestario es consecuencia, en parte, de los desafíos del nuevo entorno mundial. El gasto, para el período 2021-2027 incrementa el gasto destinado a proyectos de I+D relacionados con defensa de 590 millones de euros, frente a los anteriores Marcos Financieros Plurianuales, a 13.000 millones de euros, esto es, unas veintidós veces más que en anteriores presupuestos. En parte, se puede explicar el incremento recurriendo a la célebre frase de la Declaración de 9 de mayo de 1950 en que “Europa no se hará de una vez, sino a través de realizaciones concretas”, suponiendo las crisis el verdadero motor de la integración, obligando a los líderes a reforzar el compromiso de los Estados miembros con la Defensa Europea, en términos cuantitativos y cualitativos.

Este notable incremento, no obstante, muestra también las grandes limitaciones históricas sobre las que se ha articulado la Defensa Europea, donde todavía pesan sus restricciones en el tiempo de despliegue y afectan a su credibilidad como actor internacional. Las debilidades europeas son el resultado de que los Estados miembros optasen por asumir individualmente, y con creces, el gasto destinado a Seguridad y Defensa. A modo de ejemplo, solo en 2019, España gastó más de lo que la Unión Europea tiene autorizado para gastar en los próximos siete años y la tabla adjunta evidencia que los Estados son los verdaderos señores de la Defensa.

Tabla 2. Gasto en Defensa Estados miembros y no miembros

Países	Fecha	Gasto Defensa (M.€)	Gasto Defensa (%Gto Pub)	Gasto Defensa (%PIB)	Gasto Defensa Per Capita
Alemania	2019	44.130,6	2,83%	1,28%	531€
Francia	2019	45.272,2	3,34%	1,86%	670€
Italia	2019	24.256,9	2,77%	1,35%	406€
España	2019	15.415,9	2,98%	1,24%	327€
Portugal	2019	4.151,7	4,41%	1,94%	404€
Estados no miembros de la Unión Europea					
Países	Fecha	Gasto Defensa (M.€)	Gasto Defensa (%Gto Pub)	Gasto Defensa (%PIB)	Gasto Defensa Per Capita
Estados Unidos	2019	651.603,1	9,43%	3,41%	1.984€
China	2019	241.916,6	5,40%	1,89%	173€
India	2019	61.831,7	8,83%	2,40%	45€
Rusia	2019	58.477,8	11,37%	3,88%	398€
Reino Unido	2019	44.050,5	4,54%	1,74%	660€

Fuente: Expansión/Datos macro. <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa>

Las cifras ponen de manifiesto una dura realidad, que ha sido criticada por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, en su informe sobre la Defensa de 2019, en el cual enfatiza que el gasto en Defensa de la Unión Europea:

Es reducido (aproximadamente una media de 3.000 millones de euros anuales) en comparación con el gasto militar global de los Estados miembros. Según las estimaciones,

serían necesarios varios cientos de miles de millones de euros para compensar el déficit de capacidades en caso de que Europa tuviese que defenderse sin ayuda exterior. Solo para cumplir la directriz del 2% del PIB, los países de la UE que son miembros de la OTAN deberían invertir anualmente 90.000 millones de euros adicionales, lo que equivale a un aumento de aproximadamente el 45% con respecto a su nivel de gasto de 2017. (Tribunal de Cuentas Europeo, 2019)

El Tribunal achaca los grandes males de la Defensa por la histórica limitada cooperación entre los Estados miembros, lo que ha provocado ineficiencias en el sector, haciendo peligrar la competitividad mundial de la industria y su capacidad para desarrollar las capacidades militares necesarias.

Al mismo tiempo, surgen nuevos riesgos con el incremento tan acelerado del gasto de la Defensa en una organización que, tradicionalmente, no ha contado con capacidades semejantes a las de los Estados y, consecuentemente, corre el riesgo de que se convierta en un ejercicio sin repercusiones reales en la competitividad de la industria europea de Defensa.

Por ello, el Tribunal de Cuentas reconoce que:

Contribuir a mejorar la capacidad de defensa en Europa requiere algo más que palabras y la aplicación eficaz de iniciativas reales con el objetivo de apoyar una industria de Defensa europea competitiva y reforzar las capacidades militares de los Estados miembros en plena complementariedad con la OTAN. En última instancia, el éxito y el futuro de la UE en el ámbito de la Defensa depende totalmente de la voluntad política de los Estados miembros, puesto que constituyen la pieza central de la arquitectura de la Defensa europea. (Tribunal de Cuentas)

Con generosidad y altura de miras, una generación de líderes abogó por un Tratado sobre la Comunidad Europea de la Defensa, depositando las esperanzas en un ejército europeo, apostando por una nueva forma de organización militar, no tanto de corte nacional sino europea. Los egos nacionales impidieron el triunfo de aquel sueño y hoy debería ser rescatado, casi 70 años después de aquel primer intento. Josep Borrell, teniendo viva la historia, recordó a las puertas de la Reunión Informal de Ministros de Defensa en Kranj, Eslovenia, el 2 de septiembre de 2021 que “la necesidad de una defensa europea nunca ha sido tan evidente como hoy”, en un momento en el cual la Unión está discutiendo sobre la brújula estratégica —*Strategic Compass*— y la evolución de las actividades operativas, en particular, en el Sahel, Libia, Mozambique y los Balcanes Occidentales.

El *Strategic Compass* es, a todas luces, el último elemento en la historia de la Política Exterior y de Seguridad Común, en el marco de la IV Revolución Industrial, concebido en dos fases de negociación y consulta entre los Estados miembros. La primera, celebrada entre el junio de 2020 y diciembre de 2020, ha requerido de un análisis de riesgos y amenazas, y la segunda, se publica el documento resultante, como un informe holístico que permitirá conocer los riesgos y amenazas para la Unión Europea en los próximos 5 a 10 años. El propio concepto de Brújula Estratégica contribuye a desarrollar la Seguridad Común Europea y la cultura de Defensa, sustentada por los valores y objetivos compartidos de la Unión y reflejada en los desarrollos de la misma.

El Consejo Alemán de Relaciones Exteriores concluyó un informe, en noviembre de 2020 en el que ya adelantan los principales aspectos que iban a concernir a la visión estratégica de la Unión frente al *Strategic Compass* (Mölling y Schütz, 2020), con cuatro grandes ámbitos o canastas: Gestión de crisis; Resiliencia; Desarrollo de capacidades y Asociaciones. En febrero

Surgen nuevos riesgos con el incremento tan acelerado del gasto de la Defensa en una organización que, tradicionalmente, no ha contado con capacidades semejantes

de 2021, el Servicio Europeo de Acción Exterior presentaría la preparación de la Brújula Estratégica, el documento que ya marca la línea general del debate, sobre las grandes cuestiones que los ministros de Defensa deben abordar en sucesivas reuniones (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2021).

El horizonte que se abre ahora con la futura adopción de la Brújula Estratégica es convertirla en un elemento central del reforzamiento de la Defensa europea. Debe ser accionable con plazos precisos, indicando lo que es importante, estableciendo objetivos claros sobre los que la Unión Europea y sus Estados miembros deben hacer dentro de los próximos 5 a 10 años en cuanto a la Seguridad y la Defensa, con una hoja de ruta clara que estimule la coherencia interna.

La puesta en marcha de la “Orientación Estratégica”, en palabras de Ángel Satué de Córdoba:

Asistiremos a una nueva lucha entre el “comunitarismo” en la defensa europea y el mantenimiento del peso de los Estados miembros, a pesar de la imagen de que la “Orientación Estratégica” es más una profundización de la comunidad más que a nivel intergubernamental. (2021)

Sin embargo, advierte que no debemos olvidar, que en este punto con la discusión de la futura *Strategic Compass*, son:

Los 27 Estados miembros y no las instituciones de la UE los que decidirán. Todavía estamos en el nivel intergubernamental y, en consecuencia, la regla de la unanimidad. Es hora de introducir cambios en el sistema de toma de decisiones de la UE, para que las interminables negociaciones no nos dejan al margen del tablero de ajedrez mundial, ya sea porque son lentos o porque alcanzan fórmulas de compromiso insuficientes. (Satué, 2021)

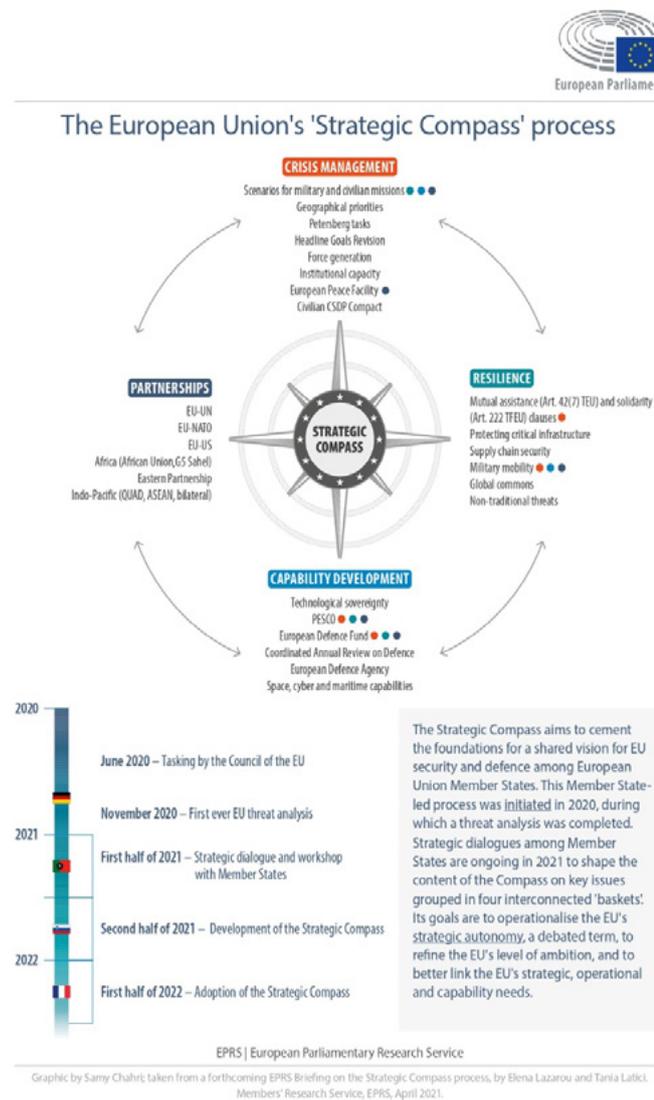
Formalmente, la Brújula Estratégica sería adoptada por el Consejo en su formación de Asuntos Exteriores el 21 de marzo de 2022, ofreciendo a la Unión Europea un documento estratégico, de análisis a las amenazas y retos que encara en los próximos años. Se reflejan propuestas de calado, concretas e implementables por parte de los Estados miembros en un cronograma detallado que busca incrementar el poder de la Unión ante escenarios de crisis y, consecuentemente, defender su seguridad y la de sus ciudadanos, cumpliendo con los cuatro pilares más notables de la Política de Seguridad y Defensa: la actuación, la inversión, el trabajo asociativo y la consolidación de la seguridad (Secretaría General del Consejo, 2022).

Si queremos cambiar las reglas, y convertir la Defensa en una competencia europea, en los términos a los que aluden Satué o el alto representante, requiere unir las fuerzas de los Estados miembros de la Unión Europea, bajo un ejército común que permita al continente ser un lugar más seguro frente a las amenazas exteriores. Realizarlo de una sola vez, levantaría las suspicacias y los rechazos entre distintos Estados de la Unión, por lo que se ha optado por avanzar lentamente en la integración, dando pasos cortos. De esta manera, se asegura el apoyo de todos los miembros de la Unión y se confirma el deseo por avanzar a la vista de que, desde los inicios de la Guerra Fría, y en los orígenes del proceso de globalización, los retos y amenazas no han dejado de incrementarse y seguirán haciéndolo en un futuro próximo.

De hecho, desde el 24 de febrero de 2022, cuando Rusia decidió agredir a Ucrania e invadir el país, los líderes europeos se despertaron abruptamente en una nueva realidad histórica, con la guerra en el continente europeo y con la Defensa como un tema que había sido relegado durante décadas de la construcción comunitaria (Pérez Bustamante y Guinea, 2022).

El horizonte que se abre ahora con la futura adopción de la Brújula Estratégica es convertirla en un elemento central del reforzamiento de la Defensa europea

Imagen 2. The European Union's "Strategic Compass" process



Fuente: Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, 2022

En la Cumbre Informal de Versalles, celebrada el 10 y 11 de marzo de 2022, los líderes asumieron que:

Una Unión más fuerte y más capaz en el ámbito de la Seguridad y la Defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial... debemos invertir más y mejor y de manera decidida en capacidades de defensa y tecnologías innovadoras. Por consiguiente, hemos acordado: a) aumentar sustancialmente el gasto en Defensa, dedicando una parte significativa a la inversión, centrándonos en las carencias estratégicas detectadas y desarrollando capacidades de defensa de manera colaborativa dentro de la Unión Europea; b) crear nuevos incentivos para estimular las inversiones colaborativas de los Estados miembros en proyectos conjuntos y la adquisición conjunta de capacidades de defensa; c) aumentar la inversión en las capacidades necesarias para llevar a cabo

el abanico completo de misiones y operaciones, en particular invirtiendo en elementos de apoyo estratégicos como la ciberseguridad y la conectividad espacial; d) fomentar las sinergias entre la investigación y la innovación civiles, de defensa y espaciales e invertir en tecnologías críticas y emergentes y en innovación para la Seguridad y la Defensa; e) adoptar medidas para reforzar y desarrollar nuestra industria de Defensa, incluidas las pymes. (Consejo Europeo, 2022)

4. Conclusiones

La Política de Defensa en la Unión Europea está viviendo importantes transformaciones en los últimos años. La agenda de actuaciones y reformas, como consecuencia de la guerra de Ucrania y la creciente inestabilidad global, está acelerando los cambios. La Unión quiere ser autónoma y eficaz a la hora de dar respuesta a los retos globales. No obstante, el bajo nivel de inversiones contrasta con la claridad y contundencia con la que están apostando la presidenta de la Comisión Europea y el alto representante. Ambos apuestan por un liderazgo europeo que permita a la Unión la asunción de un perfil propio en la bipolaridad entre China y los Estados Unidos.

Las Misiones Unión Europea en el Exterior permiten atisbar que el proceso de integración puede evitar su decadencia, solo mediante una unión más completa entre los pueblos europeos y, para ello, la integración en una Defensa única, al igual que la Política Exterior, se hacen más necesaria que nunca. Por ello, debería ser asumida por la totalidad de sus miembros, con una mayor dosis de voluntad política, para incrementar la seguridad de los ciudadanos y el rol de la UE en las Relaciones Internacionales.

Referencias

- Axt, H. J. (2021). Troubled Water in the Eastern Mediterranean. Turkey Challenges Greece and Cyprus Regarding Energy Resources. *Comparative Southeast European Studies*, 69(1), 133-152. <https://doi.org/10.1515/soeu-2021-2006>
- Bachiller, M. E. (2022). El nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Un análisis dentro de la PCSD. *Revista de Estudios Europeos*, (79), 139-162. <https://doi.org/10.24197/ree.79.2022.139-162>
- Barbé, E. y Johansson-Nogués, E. (2008). The EU as a modest “force for good”: the European Neighbourhood Policy. *International Affairs*, 84(1), 81-96. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00690.x>
- Borrel, J. (2020, 16 de febrero). Discurso en la Conferencia de Seguridad de Munich. <https://securityconference.org/en/medialibrary/asset/panel-discussion-eurovision-contest-a-europe-that-projects-20200216-1225/>
- Comisión Europea, 16.12.2020 JOIN(2020) 18 final Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo la Estrategia de Ciberseguridad de la UE para la Década Digital. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0018&from=SV>
- Consejo Europeo, Conclusiones, marzo de 2022. <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>

- Diez, T. y Manners, I. (2007). Reflecting on normative-power Europe. En F. Berenskoetter y M. J. Williams (eds.), *Power in World Politics* (pp. 173-188). Routledge Taylor and Francis Group.
- González, M. y Abellán, L. (2018, 12 de agosto). Sánchez asume el objetivo de aumentar el gasto militar al 2% del PIB. *El País*. https://elpais.com/internacional/2018/07/12/actualidad/1531404525_333392.html
- Hallstein, W. (2013). *United Europe: Challenge and Opportunity*. Harvard University Press.
- Hearing of Josep Borrell Vice-President-Designate of the European Commission (A Stronger Europe in the World). <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191008RES63704/20191008RES63704.pdf>
- Karamanis, D. (2022). *Defence partnerships, military expenditure, investment, and economic growth: an analysis in PESCO countries* (Hellenic Observatory Discussion Papers n.º 173). London School of Economics and Political Science.
- Keukeleire, S. y Delreux, T. (2022). *The foreign policy of the European Union*. Bloomsbury Publishing.
- Keukeleire, S. y MacNaughtan, J. (2008). *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Koppa, M. (2022). The Iraq War: Addressing European Fragmentation. En *The Evolution of the Common Security and Defence Policy* (pp. 83-103). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-99158-6_7
- Mölling, C. y Schütz, T. (2020). The EU's Strategic Compass and Its Four Baskets: Recommendations to Make the Most of It.
- Pardabaev, A. E. (2022). Impact of the Afghan Conflict on the Geopolitical Situation in Central Asia at the End of the 20th Century. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, 9(2), 370-374. <https://doi.org/10.18415/ijmmu.v9i2.3523>
- Pérez Bustamante, R. P. y Guinea Bonillo, J. (2022). La Intervención de la Unión Europea en la Transformación Política y en la Seguridad y Defensa de Ucrania desde los Consejos Europeos. *Unión Europea Aranzadi*, (10).
- Rajmil, D., Morales, L., Aira, T. y Cardona Valles, M. (2022). Afghanistan: A Multidimensional Crisis. *Peace Review*, 1-10. <https://doi.org/10.1080/10402659.2022.2023428>
- Satué, Á. (2021). La Orientación Estratégica de la defensa de la Unión Europea. Entendimiento común y negociación estratégica. *bie3: Boletín IEEE*, (22), 370-387.
- Secretaría General del Consejo, 2022. Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>
- Servicio Europeo de Acción Exterior, Operaciones Militares y Civiles, 2022. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations>
- Servicio Europeo de Acción Exterior, Scoping Paper: preparation of the Strategic Compass, 2021. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5986-2021-INIT/en/pdf>

- Unión Europea. (2019). *La Defensa Europea* (Análisis n.º 9). Tribunal de Cuentas Europeo. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/REW19_09/REW_EU-defence_ES.pdf
- Ursula von der Leyen de 16 de julio de 2019. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_4230
- Virkkunen, H. (2022). The EU's mutual defence clause? Article 42 (7) of the Treaty on European Union. *European View*, 21(1), 22-26. <https://doi.org/10.1177/17816858221089370>
- Yavuz, M. H. y Gunter, M. (eds.). (2022). *The Nagorno-Karabakh Conflict: Historical and Political Perspectives*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003261209>