

---

## Alternativas para la Defensa y la Seguridad de Europa: De la PESCO<sup>1</sup> al Ejército Común Europeo

Pablo Agustín Mastragostino<sup>2</sup>

La llegada de Donald Trump a la Presidencia de los Estados Unidos bajo la retórica “*Make America Great Again*” puso en tela de juicio el orden de posguerra y en especial, a la Globalización y el multilateralismo surgido de ella. No solo el Comercio Internacional, el Cambio Climático y la Política Migratoria fueron puestos en dudas, las Alianzas Militares también.

Respecto de esta última, será la OTAN, la Alianza Militar más antigua del actual Sistema Internacional, la que será el foco de críticas por parte del Presidente de los Estados Unidos y que hará que la Unión Europea comience a pensar en una serie de alternativas en materia de Defensa y Seguridad que le den mayores espacios de autonomía frente a la dependencia de los Estados Unidos.

La crítica que realiza Donald Trump sobre la OTAN hace referencia a la reciprocidad por parte de sus aliados respecto del financiamiento de la organización. Los argumentos de la administración Trump es que los Estados Unidos financian a la OTAN cumpliendo lo conferido en el Artículo 5 del Tratado (2% del PBI por Estado parte) mientras que la mayoría de sus miembros europeos incumplen dicho artículo abusando de los recursos de los Estados Unidos. Más allá de la concordancia de parte de sus asesores en que Europa debe aumentar sus gastos en defensa, la retórica de “*Europa debería pagarnos por su protección*” perjudica las relaciones con la OTAN a la cual los asesores de Trump y parte de su gabinete consideran imprescindible.

Por otro lado, para Donald Trump, el cálculo costo-beneficio en torno a financiar en sobremedida a la OTAN se invierte. Se habría vuelto muy costoso para los Estados Unidos financiar a sus socios europeos de la OTAN y ya no estarían dispuestos a defender a Europa de un ataque a uno de sus miembros. El ejemplo más claro fue la respuesta negativa a la pregunta de si Estados Unidos debería defender a Montenegro (Nuevo miembro de la OTAN) ante un ataque. Europa habría dejado, parcial o totalmente, de ser un espacio vital para los Estados Unidos en detrimento de otros espacios geopolíticos como el Asia-Pacífico.

Respecto de las alternativas que maneja la Unión Europea, estas se enmarcan ya sea en función de aumentar sus capacidades militares (Iniciativa PESCO), ya sea en función de los efectivos militares (La creación de un Ejército Europeo) o en cómo cooperar hacia adentro del bloque pero intentando mantener ciertas relaciones con los Estados Unidos (Sistemas de Seguridad como el B9 y el 3SI).

La mayoría de las iniciativas mencionadas anteriormente se encuentran en la “*Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy*” aprobada y publicada por la Comisión de la Unión Europea en 2016. En este documento se plasma la idea de una Unión Europea ante un contexto internacional de inseguridad y de incertidumbre ante diversos tipos de amenazas, internas y externas, donde el desafío para los miembros del bloque europeo será, como actor

---

1 PESCO, Estructura de Cooperación Permanente. Traducción hecha por el autor.

2 Estudiante avanzado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Lanús

de relevancia de la política internacional, el de estrechar aún más sus lazos en pos de una Unión Europea más unida y más autónoma. Entre sus objetivos principales, la defensa y la seguridad jugarán un rol sumamente importante ante amenazas como el terrorismo, las guerras híbridas, las migraciones masivas, la seguridad energética y el medio ambiente. Se destaca que, para repeler de manera correcta estas amenazas, la Unión Europea debe seguir estrechando lazos con su socio en materia de cooperación militar más importante, la OTAN, pero que aun así, el bloque europeo necesita desarrollar respuestas propias tanto a nivel de recursos, capacidades, estrategias y efectivos.

La primera de estas iniciativas es un Fondo Europeo para la Defensa (EDF). Esta iniciativa busca añadir al presupuesto de la Unión Europea para su nuevo periodo (2021-2027) una suma de recursos importantes que le permita a la Unión, tanto a nivel de bloque como a nivel de cooperación entre sus miembros, llevar a cabo proyectos de investigación, desarrollo y fabricación de armamento militar que supla la dependencia con respecto a la OTAN y los Estados Unidos y, que puedan avanzar contra las amenazas mencionadas en la Estrategia Global. Respecto del EDF, este sería de unos 17 mil millones de Euros que se arrancan a ejecutar en el periodo 2017-2020 por unos 90 millones anuales para luego pasar los 500 millones anuales para el periodo 2021-2027. Estos recursos, como bien se indicó, irán a la investigación y desarrollo de proyectos a escala militar, con la PESCO como las más importante.

Una de las mayores argumentaciones en favor de la idea de un Fondo Europeo para la Defensa es que dadas las amenazas externas a saber, Rusia y el Terrorismo Transnacional, la iniciativa cobra mayor importancia y posibilidades de tener éxito. A la vez, la reticencia de Donald Trump a seguir poniendo capacidades militares para la defensa europea pone a esta iniciativa al tope de importancia para el Bloque.

Respecto de las iniciativas para construir una industria de defensa de la UE, la Estructura de Cooperación Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés) es la que encabeza la lista. La Unión Europea, históricamente, había dejado a cargo de sus Estados Miembros la tarea de construir su propio aparato bélico. La consecuencia de esto es que en determinadas áreas como en el certificado de municiones o los modelos de Vehículos de Infantería no existiese un criterio unificado y se gaste en sobremanera recursos que se podrían haber invertido en otras áreas. La nueva realidad que enfrenta la Unión Europea, tanto hacia adentro como hacia afuera, dio el justificativo necesario a través del EDF de crear una iniciativa que le permita al bloque desarrollar una industria de defensa tanto para ganar mayor autonomía como para poder unificar criterios a la hora del desarrollo y construcción de los aparatos militares.

Se puede decir que la iniciativa PESCO representa una ventaja para la OTAN y la Unión Europea y una desventaja para los Estados Unidos. Respecto de la Unión Europea ya lo hemos argumentado, servirá como una plataforma para unificar criterios a la hora de desarrollar aparatos militares, para ganar mayor autonomía respecto de la compra de estos mismos aparatos provenientes de otros destinos, en especial los Estados Unidos y en por sobre todo, para tener un aparato de defensa propio de rápido despliegue.

Respecto de lo que concierne a la OTAN y sabiendo que la mayoría de sus miembros son europeos, poseer un aparato militar propio servirá para no depender tanto del despliegue de fuerzas estadounidenses en caso que una amenaza se haga efectiva hacia algún miembro del bloque y esta pueda desplegar sus aparatos de manera más rápida, efectiva y ordenada. A su vez,

para los Estados Unidos, la mayor crítica a la PESCO es que afectará el comercio de armas con la Unión Europea perjudicando a su Complejo Militar.

Por último, la PESCO cuenta con más de 30 iniciativas en diferentes áreas de la Defensa y Seguridad. Las áreas en donde la PESCO hará enfoque son siete: El Espacio Ultraterrestre, Sistema Aéreo de Defensa, Sistema Terrestre de Defensa y Vehículos Terrestres, Capacidades Marítimas, Capacidades de Uso Conjuntas, Estructuras de Entrenamiento Conjuntos y Ciberespacio y C4IRS.

La tercera de estas iniciativas, un Ejército Común Europeo, ha cobrado mayor relevancia consecuencia de las últimas declaraciones del Presidente de Francia, Emmanuel Macron de la necesidad de crear un Ejército Europeo, idea a la cual, la Canciller alemana, Angela Merkel, ha dejado trascender su visto bueno. A pesar de que ya existen iniciativas reales sobre Fuerzas Conjuntas de la Unión Europea como las *Eurocorps* y las *EU Battle Units*, estas han sido poco utilizadas o no han tenido el consenso de todos los miembros del bloque por lo que han sido poco efectivas.

A la idea del Ejército Europeo se le suma la idea de una Doctrina Común sobre Seguridad y Defensa. Respecto del Ejército Europeo, la idea es que este sirva de complemento de la OTAN y no como un cuerpo separado, pero siempre entendiendo su utilización exclusiva para la defensa de Europa. Algunas dificultades que se pueden ver a la hora de un Ejército Común es lo que analizábamos en el apartado anterior respecto de la multiplicidad de sistemas de defensa y de capacidades que poseen los socios europeos y que son muy difíciles de integrar. La iniciativa PESCO jugará un rol muy importante puesto que busca unificar criterios a la hora del armado de capacidades militares concretas. El éxito de esta iniciativa permitirá que la puesta en escena de un Ejército Europeo sea más fácil. Respecto de la Doctrina Común se plantea la dificultad por la razón de que unificar conceptos entre diversos países con diversos intereses y amenazas, ya sea a nivel este-oeste (Rusia) como norte-sur (Terrorismo Transnacional) puede ser muy dificultosa. Si, se plantea la idea de que, en vez de ir a una Doctrina de “*Líneas Rojas*” se dirija a una de “*Horizontes Comunes*” para concretar acuerdos más rápidos y efectivos.

Por fuera y no tan fuera de la Unión Europea y la OTAN algunos estados (Miembros de ambas organizaciones) que comparten más que intereses, amenazas en común (Rusia), se han planteado la idea de formar sistemas propios de cooperación en materia de seguridad para afrontar el desafío ruso. Estos acuerdos de cooperación son por un lado el llamado Bucharest Nine (B9) y por el otro, la Three Sea Initiative (3SI). Como bien se dijo, ambos acuerdos de cooperación seguridad buscan contrarrestar la amenaza rusa teniendo en cuenta que los estados que los forman son en su mayoría limítrofes con Rusia, lo que supone una amenaza directa, o bien limítrofes o cercanos a Ucrania, lo que supone una amenaza indirecta, teniendo en cuenta la anexión rusa de Crimea y la financiación de los movimientos separatistas en el este ucraniano.

Existen dos análisis respecto de estos nuevos acuerdos de cooperación militar. Por un lado, aquellos que argumentan que son acuerdos que buscan fortalecer tanto la Unión Europea como la OTAN y aquellos que dicen que son acuerdos que buscan romper con la hegemonía de Francia y Alemania dentro de la Unión Europea, sirviendo más a los intereses de los Estados Unidos (Teniendo en cuenta por ejemplo las buenas relaciones bilaterales entre Polonia y los Estados Unidos y la participación de este último en la Cumbre del 3SI en Varsovia en 2017).

Lo que sí queda claro para estos dos acuerdos es que en este contexto en el cual los Estados Unidos son cada vez más reticentes a proteger a Europa, ambos proyectos buscar romper con lo que se ha denominado la Geopolítica Cero de Europa y, buscan plantear alternativas a la amenaza en común que poseen.

A modo de conclusión, las alternativas concretas que presentan la Unión Europea en términos de un Fondo de Defensa de Europa y la iniciativa PESCO para el desarrollo y construcción de un aparato industrial en materia de defensa son una gran oportunidad para ganar altos grados de autonomía respecto de los Estados Unidos, pero deberán poder equilibrar para que esta no quede supeditada a los designios de los países con más recursos como Francia y Alemania

Las otras alternativas planteadas como un Ejército y una Doctrina Común para la Unión Europea deben partir, para su concreción, de un análisis de que existen intereses muy distintos entre las distintas regiones que componen la Unión Europea (ya sea Norte-Sur o Este-Oeste u Occidental, Central y Oriental) y que será necesario antes de plantear formar un ejército común, lograr disminuir la cantidad de sistemas militares que poseen cada uno de los Estados Miembros para poder así unificar conceptos a la hora de plantear un proyecto estratégico, líneas rojas u horizontes comunes. Por último, cualquier iniciativa para la formación de un ejército común deberá tener el consenso de todos o la mayoría del bloque para no quedar a la deriva como iniciativas como las Eurocorps o las EU Battle Units.

## Bibliografía

A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.

[https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)

EU, founded as project of peace, plans military future, <https://www.politico.eu/article/eu-founded-as-project-of-peace-debates-a-militarized-future-nato-european-defense-fund-russia/>

Gordon, P & Daalder, I (2018). Trump's Biggest Gift to Putin. *The Atlantic*.

Keohane, D. (2017). Macron's European Defense Doctrine. *Judy Dempsey's Strategic Europe*.

La UE invertirá en una defensa conjunta.

<http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20180122STO92206/la-ue-invertira-en-una-defensa-conjunta>

Lavallée, C (2018). The European Commission: an enabler for the European Security and Defence Union. *Real Instituto El Cano*. Madrid, España.

Lopinot, Q (2018). Why the European Defence Fund Is Good News for U.S. Security Interests. *Center for Strategic and International Studies*, Washington DC.

Merkel joins Macron in calling for EU army to complement NATO.

<https://www.politico.eu/article/angela-merkel-emmanuel-macron-eu-army-to-complement-nato/>

Permanent Structured Cooperation (PESCO) updated list of PESCO projects.

<https://www.consilium.europa.eu/media/37028/table-pesco-projects.pdf>

Rotaru, V. & Umland, A. (2017). How Poland and Romania Can Strengthen NATO and EU. *Foreign Affairs*, Washington DC.

Trump's barrage of attacks 'beyond belief,' reeling NATO diplomats say, Disponible en <https://edition.cnn.com/2018/07/11/politics/trump-nato-diplomats-reaction/index.html>

Witney, N (2018). Fighting words: The risks of loose talk about a “European army”. *European Council on Foreign Relations*.