

La defensa vuelve a ser importante

Política de seguridad y defensa en Europa entre Putin, el «Brexit» y Trump

De manera sorprendente, la idea de que la defensa es importante se ha impuesto nuevamente en Europa. Las continuas crisis en las regiones vecinas han consolidado la idea de que la paz y la libertad no son algo que se da naturalmente sino que, si no hay más remedio, deben ser defendidas de forma activa: incluso por la vía militar. Desde 2014 puede verse en toda Europa un cambio de tendencia en lo que respecta al gasto en defensa; las fuerzas armadas están siendo modernizadas y ampliadas. Pese a las dificultades, Europa está teniendo bastante éxito en sus esfuerzos por lograr mayor autonomía estratégica.

ANNA MARIA KELLNER

La anexión de Crimea, que Rusia realizó en 2014 violando el derecho internacional, y la guerra en el este de Ucrania, fogueada hasta el día de hoy por Moscú, les han hecho ver a los europeos que los conflictos violentos en territorio europeo, tanto dentro de los países como entre ellos, no pertenecen al pasado. En muchos Estados de la Unión Europea, y especialmente en Alemania, reina el convencimiento de que no puede garantizarse la estabilidad

Anna Maria Kellner: es responsable del grupo de investigación sobre Política de Seguridad Internacional de la Fundación Friedrich Ebert (FES) y se ocupa de problemas de política exterior y de seguridad alemana y europea, relaciones con los países del Este y relaciones transatlánticas. **Palabras claves:** amenazas, defensa, Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Unión Europea.

Nota: este artículo se basa, en parte, en el artículo de A.M. Kellner y Uwe Optenhögel: «Strategic Autonomy for the European Union as a Power for Peace» en Hans-Peter Bartels, A.M. Kellner y U. Optenhögel (comps.): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe: On the Road to a European Army?*, J.H.W. Dietz, Bonn, 2017. Traducción del alemán de Carlos Díaz Rocca.

de Europa sin una adecuada relación con Rusia. Pero ese convencimiento ha sido seriamente afectado en los años recientes. El gobierno ruso ha rechazado demasiadas veces ofrecimientos de diálogo y la creación de un clima de confianza. Moscú ha defendido agresivamente sus intereses políticos: en Siria, por vía militar; en otros países, con campañas de desinformación y posiblemente también intentando manipular elecciones. La relación entre Rusia y Occidente es tan mala, tan tensa, tan decepcionante y tan potencialmente eruptiva como no lo era desde la Guerra Fría.

En los últimos años, la arquitectura de seguridad europea ha reaccionado mediante numerosos mecanismos de adaptación. Esto se refiere no solo a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que ha tomado en las cumbres de Gales y Varsovia algunas decisiones de amplio alcance para disuadir a Rusia. También ha influido mucho el creciente peligro del terrorismo en territorio europeo y los movimientos de refugiados hacia Europa, que culminaron en 2015 en lo que se conoció como «crisis de refugiados»: después de más de dos décadas, Europa vuelve a sentirse amenazada por primera vez desde el final de la Guerra Fría. La política de seguridad y defensa ha vuelto a ganar una gran importancia dentro de la agenda política no solo en los Estados nacionales sino también en la UE. En la gran mayoría de los países miembros se ha comenzado a incrementar el gasto en defensa, sustentado también en la mayor importancia que se vuelve a conceder a la capacidad de defender el territorio (individualmente o en el marco de la OTAN). La importancia de la política de seguridad y defensa se manifiesta también en las campañas electorales, como las que tuvieron lugar en Francia (mayo-junio de 2017) y Gran Bretaña (referéndum por el «Brexit» de junio de 2016 y elecciones parlamentarias del 8 de junio de 2017) y la que tiene lugar en Alemania de cara a las elecciones del 24 de septiembre de 2017. En los últimos 12 meses, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE ha adquirido un impresionante dinamismo.

■ ¿Un dividendo del «Brexit» para la política de seguridad europea?

La decisión británica de abandonar la UE, el segundo *shock* para los europeos después de la anexión de Crimea, fue vista por algunos Estados miembros como una oportunidad para lograr avances significativos en la PCSD y seguir fortaleciendo su componente militar. Entre estos Estados miembros de la UE se destacan Francia, Alemania, Italia y España. Pero también países como Estonia, Finlandia y Lituania se han mostrado dispuestos a asumir un mayor compromiso en este campo.

Especialmente Alemania y Francia, y últimamente también Italia y España, abogan con convicción por que se avance en la PCSD. No solo ven ahí (como lo hace la mayoría de los Estados miembros de la UE) una posibilidad de superar la crisis de integración de la UE de los últimos años, sino que consideran conveniente –si bien de diferentes modos– que Europa tome con mayor decisión las riendas de su destino en materia de seguridad y defensa. Entretanto, Estados miembros como Austria, Bulgaria, Chipre, la República Checa, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Luxemburgo y Eslovaquia se muestran más bien indecisos en cuanto a las consecuencias del «Brexit» para la seguridad de Europa. A la vez, en otros países tradicionalmente más escépticos con respecto a la PCSD son claramente mayores las preocupaciones: para Croacia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Estonia, Francia, Alemania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia y Suecia, se destacan sobre todo los problemas para la arquitectura de seguridad europea que resultan del «Brexit». ¿Se verá afectada la política unificada con respecto a Rusia? ¿Podrán mantener los británicos su aporte a la OTAN, incluso en el caso de que el «Brexit» traiga aparejadas las temidas complicaciones económicas? ¿Cómo afrontará la UE la pérdida de la que –junto con Francia– constituye la máxima potencia militar de la Unión?

Gran Bretaña ha tenido desde siempre una postura escéptica frente a la PCSD y ha bloqueado constantemente avances en esta área. Esto vale especialmente para la llamada Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), creada ya en el Tratado de Lisboa de la UE en 2007, pero que hasta el momento no ha sido puesta en práctica. En este punto es donde, con razón, los Estados de mayor peso de la UE cifran sus esperanzas de una rápida implementación; uno de los principales objetivos es probar la capacidad de acción de la

UE en materia de seguridad y defensa, que sigue siendo puesta en duda por numerosos Estados miembros y socios de la UE.

¿Hasta dónde debe llegar la integración en políticas de seguridad y defensa? ¿Qué objetivos debe perseguir y con qué instrumentos? ■

El impulso positivo que ha provocado el «Brexit» no debería, sin embargo, llamar a engaño en un aspecto: incluso entre los Estados convencidos de la necesidad de la PCSD hay diferencias a veces sustanciales de puntos de vista: ¿hasta

dónde debe llegar la integración en políticas de seguridad y defensa? ¿Qué objetivos debe perseguir y con qué instrumentos? Y, sobre todo, ¿qué intereses debe, puede defender y defenderá la PCSD? ¿Los de toda la UE? ¿Existe algo así? ¿O cuidará los intereses de los Estados miembros más poderosos?

Estos diferentes puntos de vista no son necesariamente un problema. Una PCSD no tiene por qué basarse necesariamente en un único análisis de las amenazas y en un único conjunto de intereses. Mucho más importantes –pero de ninguna manera más fáciles de conseguir– son el entendimiento y la confianza mutuas, y saber que los intereses en materia de seguridad de un miembro de la UE rozarán, por lo menos en el mediano plazo, los intereses propios. Esto ha quedado de manifiesto no solo al crear un régimen de sanciones frente a la Rusia de Vladímir Putin, sino también en el fracaso de una solución europea común a la crisis de los refugiados.

Este entendimiento requiere en primer lugar de un abordaje serio de la materia y de los diferentes intereses y posiciones: es por eso que resulta más que bienvenido el hecho de que las instituciones de la UE en Bruselas estén desarrollando una actividad tan amplia desde mediados de 2016. La cantidad nunca antes vista (y que no disminuye en 2017) de deliberaciones, resoluciones y aprobaciones de documentos concertados pone en marcha un proceso de formación de opinión en los gobiernos de las capitales de la UE que tiene como fin una mayor apertura, mayor experticia y un anclaje más sostenible de la PCSD en los programas de gobierno nacionales.

Pero esto solo no basta; los Estados miembros deben acordar el grado deseado y pretendido de integración en seguridad y defensa y reunir finalmente el coraje para implementarla a velocidades diferentes: los Estados miembros deben poder –en el marco de la PESCO– aliarse y avanzar con quienes piensan igual. Alemania aboga enfáticamente por ello en el ámbito europeo, pero es probable que deba apartarse un poco de su enfoque tan integrador para dejar que la PESCO, por el bien de todos los Estados miembros, tenga éxito.

■ EEUU: ¿aliado o factor de inseguridad?

Después de la anexión de Crimea y el triunfo de los defensores del «Brexit», la victoria electoral de Donald Trump fue el tercer *shock* para los europeos, con consecuencias todavía desconocidas para su política de seguridad tanto externa como interna. Ya mucho antes de las elecciones estadounidenses se hacían especulaciones sobre si el resultado tendría consecuencias en la arquitectura de seguridad de Europa, y cuáles serían. Y la cambiante política exterior del nuevo gobierno de EEUU alimenta constantemente esas especulaciones.

Durante la campaña presidencial, el candidato Trump no ocultó su idea de que hay que terminar con la OTAN y ha hecho públicas sus visiones al respecto

varias veces («La OTAN es obsoleta»)¹. Como presidente no volvió a tener esta postura, sino que más bien admitió abiertamente que cambió de opinión². Sin embargo, este cambio no representó una vuelta a *statu quo* anterior: el presidente Trump exige, de hecho, un aporte financiero mayor de los miembros europeos de la OTAN a la alianza y alza más la voz y es más insistente que sus predecesores. Reclama –no sin razón– que los aliados de la OTAN se pongan de acuerdo en aumentar sus gastos en defensa a aproximadamente 2% de sus respectivos PIB para 2024³. En su primer encuentro oficial de la OTAN con motivo de la inauguración de la nueva sede en Bruselas, el 25 de mayo de 2017, el presidente estadounidense no solo volvió a reclamar que se respete la meta de 2% sino que fue un paso más allá: el discurso trata de un incremento realmente necesario de la meta de 2% y de deudas que los aliados europeos habrían acumulado en la OTAN tras varios años de no haber respetado la cuota⁴.

Antes de la reunión, la OTAN se había esforzado mucho por demostrar que la alianza era irrompible y por dar pruebas de la buena voluntad de los europeos para incrementar sus aportes a la organización. En este contexto, las expresiones de Trump fueron percibidas como una nueva escalada; más aún si se tiene en cuenta que otra vez faltó una clara adhesión personal al artículo 5 de la OTAN (algo que Europa esperaba) y que su postura con respecto a Rusia y a Putin da nuevamente motivo a especulaciones por parte de los europeos⁵.

No deja de ser trágico el hecho de que el asunto se vea perjudicado precisamente por la vehemencia y el volumen con que Trump expone sus reclamos. Ningún Estado miembro pone seriamente en duda la desigualdad en la repartición de cargas, y los grandes cambios en los gastos en defensa por parte de los miembros de la OTAN dan cuenta de la voluntad de dar un golpe de timón y asumir una mayor responsabilidad en la alianza

1. Cf. Shanya Freisleben: «A Guide Through Trump's Past comments on NATO» en *CBS News*, 12/4/2017.

2. Ver Peter Baker: «Trump's Previous View of NATO Is Now Obsolete» en *The New York Times*, 13/4/2017.

3. Cf. Declaración de la Cumbre de la OTAN en Gales, emitida por los jefes de Estado y de Gobierno que participan en la reunión del Consejo del Atlántico Norte en Gales, 5/9/2014, disponible en <www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm> (en inglés).

4. Christoph B. Schiltz y Andre Tauber: «Trump maßregelt Bündnispartner wie Schüler» en *Die Welt*, 29/5/2017.

5. El presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, en su comunicado de prensa posterior al encuentro oficial con el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, y el presidente Trump, el 15 de mayo de 2017, dejó entrever sus dudas de que coincidan los puntos de vista del gobierno estadounidense y de la UE sobre Rusia. V. «Remarks by President Donald Tusk after Meeting with President Donald Trump», Consejo Europeo, Bruselas, 25/5/2017, disponible en <www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/25-tusk-trump-remarks/>.

transatlántica⁶. Pero es precisamente el carácter autoritario de las manifestaciones de Trump lo que provoca resistencia. La amenaza pública de retirar a EEUU de la alianza, lanzada en la campaña electoral y reemplazada ahora por un «ruidoso silencio» sobre la vigencia del artículo 5 en lo que va de la presidencia de Trump, es percibida en muchos lugares casi como una extorsión. Obviamente, en este clima de confrontación y plagado de desconfianza no puede darse el necesario debate sobre las estrategias apropiadas para superar los actuales desafíos comunes en materia de seguridad y sobre la naturaleza y el alcance de los medios civiles y militares que efectivamente se necesitan.

Es el carácter autoritario de las manifestaciones de Trump lo que provoca resistencia ■

Es lamentable el hecho de que actualmente no solo a los europeos sino también a los restantes países del G-7 les cueste tanto ponerse de acuerdo con EEUU en los desafíos centrales, como la lucha contra el terrorismo internacional, el extremismo religioso, la relación con una Rusia que tiene una muy agresiva política internacional y la organización de un orden económico global. La pérdida de confianza y la creciente brecha entre el nuevo gobierno estadounidense y los socios occidentales, lejos de desaparecer, han quedado claramente expuestas en la Cumbre del G-7 celebrada en la localidad siciliana de Taormina. Este contraste se ve especialmente en el caso del cambio climático.

Quienes simpatizan con Trump son esencialmente los escépticos con respecto al cambio climático –interpretado por los europeos especialmente como un peligro para su seguridad–, que ponen en duda el calentamiento del planeta y consideran que las medidas para el cuidado del clima son innecesarias y nocivas para la economía. Como consecuencia, los planes presupuestarios del gobierno de Trump prevén significativos recortes en materia de protección del clima y del medio ambiente. Trump acarició durante largo tiempo la idea de una simbólica retirada del Acuerdo de París y, finalmente, anunció el 1º de junio de 2017 –a pesar o quizás debido a los intentos diplomáticos de los socios por persuadirlo– que EEUU se retiraba del Acuerdo. De esta forma, debe volver a negociarse, con condiciones mejores para EEUU⁷. El hecho de que no sea posible retirarse de inmediato y sin más de un acuerdo

6. Ver Hans-Peter Bartels, A.M. Kellner y U. Optenhögel (comps.): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe: On the Road to a European Army?*, J.H.W. Dietz, Bonn, 2017.

7. Comunicado del presidente Trump sobre el Acuerdo Climático de París, Casa Blanca, Secretaría de la Oficina de Prensa, 1/6/2017, disponible en <www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/01/statement-president-trump-paris-climate-accord>.

ya ratificado interesa tan poco como el hecho de que China (nada menos) respeta el Acuerdo de París y se está transformando en uno de los mayores impulsores de la protección del clima⁸.

China (nada menos) respeta el Acuerdo de París y se está transformando en uno de los mayores impulsores de la protección del clima ■

La experiencia de la cumbre (y seguramente también del encuentro inmediatamente anterior de la OTAN en Bruselas) hizo que la canciller alemana Angela Merkel, en el discurso que pronunció en una cervecería de la localidad bávara de Trudering el 28 de mayo de 2017 y que tanta atención concitó a uno y otro lado del Atlántico, dijera que «los tiempos en los que podíamos confiar plenamente los unos en los otros han quedado atrás, lo he experimentado en los últimos días, por lo que solo puedo decir que los europeos debemos tomar de verdad las riendas de nuestro destino»⁹. Putin debe haberse divertido mucho con estas expresiones. «Occidente se está haciendo más pequeño», afirmó el ministro alemán de Asuntos Exteriores, Sigmar Gabriel, después de la cumbre del G-7 en Taormina, y habló de una pérdida de importancia de EEUU y de una «señal de cambio en la relación de fuerzas en el mundo»¹⁰.

Lo cierto es que, independientemente de las voces destempladas en la alianza transatlántica, la importancia de la seguridad y la defensa ha crecido sustancialmente en Europa en los últimos años. Después de largos años en los que la PCSD apenas sobrevivió, tapada por la crisis económica y financiera de la eurozona, finalmente la UE ha dado pasos importantes para profundizar la integración de las políticas en ese campo.

Este proceso fue tomado primero con muchas reservas por numerosos observadores experimentados: ya demasiadas veces las manifestaciones sobre la voluntad de fortalecer la PCSD han demostrado ser esencialmente retóricas y simbólicas, y no han sido seguidas de avances políticos sustanciales. Pero la aprobación de la Estrategia Global de la UE al día siguiente del triunfo del «Brexit» en el referéndum británico ha probado ser efectiva y astuta. La Estrategia Global fue aprobada sin mayores problemas al abrigo de la crisis del «Brexit». La alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de

8. V., entre otros, Felix Lee: «Vom Klimakiller zum Klimaretter» en *Zeit online*, 1/6/2017; «China steht zu Pariser Klimaschutzabkommen» en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1/6/2017.

9. «Ein enormer Wandel der politischen Rhetorik» en *Zeit online*, 29/5/2017.

10. «Der Westen ist ein Stück kleiner geworden» en *Zeit online*, 20/5/2017.

Seguridad, Federica Mogherini, recibió sin grandes discusiones sobre el contenido un amplio mandato para elaborar los documentos de seguimiento. En el marco del inminente retiro de los británicos de la UE, la aún no superada crisis económica y financiera y el no menos importante apoyo creciente que reciben en muchos Estados miembros de la UE los movimientos nacionalistas antieuropeos –cada vez más xenófobos y populistas–, la política de seguridad y defensa parece ser uno de los pocos campos prometedores en los que la UE puede mostrar rápida capacidad de acción y recuperar confianza. Desde hace años, las encuestas confirman la alta aprobación que tiene la política común en asuntos exteriores y de seguridad por parte de la población europea: en la más reciente encuesta del Eurobarómetro de la Comisión Europea, 75% de los europeos encuestados se manifestó a favor de una fuerte política común de seguridad y defensa; 55% respaldaba incluso la existencia de un ejército europeo¹¹. Una encuesta representativa de toda Europa hecha por la agencia Policy Matters por encargo de la Fundación Friedrich Ebert en 2015 dio como resultado también una amplia aprobación europea a que la UE tenga un importante rol en política exterior y de seguridad¹²: un cuadro de situación que vuelve a confirmar los altos porcentajes de aprobación que desde hace años registra el Eurobarómetro de la Comisión Europea¹³.

En la medida en que los europeos vuelvan a ver más amenazas a su seguridad (ya sea por la agresiva política exterior de Rusia, por la mayor amenaza terrorista en territorio europeo o por el temor a la desestabilización por los flujos de refugiados), aumentará también el capital político que puede obtener Europa de los grandes esfuerzos en este campo –capital político que necesita con urgencia–.

■ Cambio de tendencia en los gastos de defensa¹⁴

Sin embargo, los efectos de todos estos factores que actúan detrás del presente debate no se limitan a las instituciones de Bruselas. Se percibe una clara tendencia en todos los Estados miembros: los gastos en defensa, que

11. Comisión Europea: «Special Eurobarometer 461: Designing Europe's Future. Report Security and Defence», 6/2017, disponible en <<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2173>>.

12. FES: «EU vor der Bewährungsprobe. Was erwarten, worum sorgen sich die Bürger?», s/f, disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/12328.pdf>>.

13. V. los resultados del Eurobarómetro para varios años en Comisión Europea: «Public Opinion In The European Union», Standard Eurobarometer 83, primavera de 2015, disponible en <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_publ_en.pdf>.

14. Los datos sobre tendencias en materia de defensa se basan en el análisis de estudios por países en H-P. Bartels, A. M. Kellner y U. Optenhögel (comps.): ob. cit.

se habían congelado durante largo tiempo o incluso se habían recortado drásticamente como consecuencia de la crisis económica y financiera en Europa, han vuelto a incrementarse en los últimos tiempos (Bulgaria, Alemania, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Austria, Polonia, Rumania, Eslovaquia, España, República Checa y Hungría) o han permanecido casi estables (Grecia, Países Bajos y Suecia). En todos los casos, estos aumentos se dan en el contexto de por lo menos uno de los procesos políticos descritos. En siete Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Italia, Croacia, Portugal, Eslovenia y Chipre), el gasto en defensa siguió disminuyendo, pero hay voluntad política para estabilizarlo en el futuro por lo menos en el nivel actual y, de ser posible, para volver a incrementarlo.

Esta tendencia no se limita a los gastos en defensa sino, lógicamente, también a los desarrollos militares. Antes de 2014 se observó en casi todos lados un cierto estancamiento. Por lo general, las reformas apuntaban a reducir capacidades: se recortó personal, el servicio militar fue derogado en muchos países y no se renovó material. En la mayoría de los Estados de la UE, la atención se concentró en contener los gastos y en mantener los estándares militares mínimos que parecían necesarios para una participación en acciones militares multinacionales limitada en frecuencia y alcance. La mayoría de los países consideraba poco realista que se diera un caso serio de defensa que tuviese que prevenirse con intimidación militar, una tendencia que se fortaleció notoriamente de este a oeste y de sur a norte. En todos los lugares donde ha habido una estabilización de los gastos de defensa o un cambio de tendencia, este proceso se detuvo, mientras que en la mayoría de los países incluso se ha revertido. Se han lanzado nuevos procesos estratégicos, se han incrementado el personal y el presupuesto, y en muchos casos se han iniciado procesos de adquisición de armamento para poner en marcha la atrasada modernización del equipamiento y del aparato militar.

En todos los Estados miembros de la UE, sin excepción, e independientemente de la evaluación de un proyecto futuro de ejército europeo o de una unión europea de defensa, se advierte un amplio consenso para una mejor y más intensa cooperación en la industria de defensa (financiamiento, investigación y desarrollo, creación de un genuino mercado común de defensa). Las decisiones tomadas en este ámbito por el Consejo Europeo el 15 de diciembre de 2016 y las posteriores conclusiones y resoluciones en materia de política de seguridad y defensa a escala de la Unión fueron positivamente



recibidas en toda Europa, si bien no con igual optimismo en todos lados en lo que respecta a una implementación rápida y efectiva¹⁵.

A esta altura cabe decir algo más sobre la llamada meta de 2%, que ha sido motivo frecuente de acalorados debates en los últimos tiempos: ya desde la Conferencia sobre Seguridad celebrada en 2017 se ha desatado en Alemania una disputa política sobre si este acuerdo es vinculante y, en ese caso, de qué manera; también en otros países europeos prima el escepticismo en torno del aumento puramente numérico del gasto en defensa.

La llamada meta de 2% ha sido motivo frecuente de acalorados debates en los últimos tiempos ■

Los motivos son variados. En la mayoría de los Estados de la UE se necesitaría aumentar mucho los presupuestos de defensa para llegar a 2024 con esta meta cumplida. Tales incrementos son fácticamente imposibles. En primer lugar, porque eso necesariamente significaría quitar presupuesto de otras áreas. Desde el punto de vista político, esto es difícil de comunicar e implementar justo en un momento en el que las fuerzas populistas, nacionalistas y aislacionistas están sacudiendo el escenario político de muchos países de la UE.

Por otro lado, falta capacidad administrativa e infraestructura para hacer un uso económico responsable y sostenible de esos incrementos de fondos. El personal no puede aumentarse de un día para otro. Se lo debe reclutar, equipar, formar, mantener y alojar. No pueden hacerse cuantiosos pedidos de armas y equipamiento así como así. Deben hacerse licitaciones y deben seguirse procedimientos ya establecidos; antes de una producción en serie suele ser necesario un desarrollo de prototipos que lleva tiempo. Los ciclos de desarrollo en tecnología de defensa demandan normalmente, desde la idea básica hasta la producción en serie, varias décadas.

■ Fortalecer la PCSD, fortalecer la OTAN¹⁶

Es precisamente debido a los desafíos descritos que se percibe dentro de la UE un amplio consenso para una mayor cooperación en materia de

15. Una buena síntesis de las decisiones actuales y la agenda de PCSD se puede encontrar, por ejemplo, en las conclusiones del Consejo Europeo sobre Seguridad y Defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE, Bruselas, 18/5/2017, disponible en <www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2017/05/st09178_en17_pdf/>.

16. Los análisis de este capítulo se basan en la información que surge de los estudios sobre los países en H-P. Bartels, A. M. Kellner y U. Optenhögel (comps.): ob. cit.

armamento: desde una investigación y un desarrollo coordinados, pasando por una planificación y adquisición comunes, hasta fondos de la UE para financiamiento. Sin embargo, en muchos países de la Unión, la duplicación de estructuras es vista con gran escepticismo. Especialmente en algunos Estados miembros del este y el norte (por ejemplo, Estonia, Croacia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia) hay gran preocupación por un debilitamiento significativo de la OTAN en el caso de que se siga persiguiendo la ambiciosa meta de una PCSD fuerte y un ejército europeo. En los últimos tiempos, países como Alemania, Francia, España y –cada vez más– Italia (todos ellos, decididos defensores del fortalecimiento de la PCSD) buscan disipar estos temores. Pero los análisis de los debates políticos y científicos públicos en los Estados de la UE confirman que esto no ha tenido suficiente éxito. La preocupación por un socavamiento de la OTAN es particularmente grande en los países que hoy se ven directamente amenazados por la agresiva política exterior de Rusia y consideran a la OTAN y a EEUU garantes centrales de su seguridad (por ejemplo, Estonia, Croacia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, la República Checa y en parte también Grecia, Letonia y Rumania). Una PCSD con estructuras propias y el objetivo a largo plazo de un ejército europeo son entendidos aquí mayormente como una política simbólica superficial, que debilitaría a la OTAN y finalmente no llevaría a la creación de ese ejército con capacidad defensiva. Bajo esta óptica, cualquier política que no tenga como meta exclusiva un fortalecimiento de la OTAN sería riesgosa e irresponsable. Ante tales temores, no es para sorprenderse que algunos gobiernos (Estonia, Irlanda, en menor medida también Croacia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) vean con buenos ojos –como lo hacen en verdad todos los Estados miembros– una mayor cooperación en el rubro armamento, pero rechacen decididamente las propuestas de fortalecimiento del pilar militar de la PCSD.

Casi todos los miembros remarcan que la UE debe tener mayor capacidad de prevención civil y manejo de crisis y de actuar de manera independiente. Esta división del trabajo –la defensa del territorio y la disuasión siguen siendo tareas centrales de la OTAN, mientras que el manejo de crisis fundamentalmente con instrumentos civiles está dentro de la PCSD– podría lograr consenso entre los países de la UE sin inconvenientes. Pero para eso debe hacerse más trabajo de persuasión. No es suficiente con solo asegurar que el fortalecimiento de la PCSD no se hará a costa de la OTAN.

En el marco de estos conflictos, ambas organizaciones han tenido un mayor acercamiento. En la Cumbre de la OTAN de 2016, en Varsovia, se firmó una

declaración común (Declaración Conjunta UE-OTAN)¹⁷ que establece una colaboración más estrecha en siete áreas¹⁸, a las que en diciembre de 2016 se les agregaron 42 propuestas para la puesta en práctica. La Declaración es considerada uno de los tres pilares del paquete de medidas que la UE ha impulsado en la Cumbre sobre Seguridad y Defensa y determina aquello que la OTAN y la propia UE denominan «nueva era de cooperación». En la práctica, esto significa encuentros periódicos de coordinación y planificación en los niveles político y administrativo y una acentuación del nuevo espíritu de cooperación a través de las dos figuras líderes, la mencionada Mogherini y el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, en toda oportunidad que se presente.

Nunca estará de más repetir que un fortalecimiento de la PCSD significa un fortalecimiento del pilar europeo en la OTAN. Si los europeos se ponen de acuerdo no solo en la ampliación de sus gastos de defensa sino también –y más importante todavía– en hacerlos más eficientes, y fortalecen o crean para ello las correspondientes estructuras, también la OTAN se verá fortalecida. Aquel que considere a la OTAN como algo irrenunciable para la seguridad de Europa debe tener claro, por lo menos desde las elecciones del 8 de noviembre de 2016 en EEUU, que un fuerte componente europeo en la OTAN cobrará mayor importancia todavía en el futuro. ☒

17. «Declaración conjunta del Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Secretario General de la OTAN», 8/7/2016, disponible en <www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm> y «Cooperación UE-OTAN», disponible en <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_nato_factsheet-final.pdf>.

18. Se trata de a) reacción a amenazas híbridas; b) trabajo operacional conjunto (incluyendo cuestiones marítimas); c) ciberseguridad y ciberdefensa; d) capacidades de defensa; e) industria de defensa e investigación; f) ejercicios paralelos y coordinados; y g) formación de capacidades en el área de seguridad y defensa.