

## FUERZAS ARMADAS Y DEFENSA EUROPEA \*



MASSIMILIANO DEL CASALE

General del Ejército italiano, licenciado en Ciencias Estratégicas y Ciencias Políticas. Trabajó durante muchos años en el Estado Mayor del Ejército de su país. A nivel internacional, intervino, con la OTAN, en el teatro de operaciones de los Balcanes (Fuerza de Estabilización - SFOR) en Mostar, Bosnia-Herzegovina, primero como Jefe de División en lo Civil-Militar Cooperación y, por lo tanto, como Jefe de Estado Mayor de la Brigada Multinacional Sudeste (con Francia, Alemania, Italia y España), un líder francés. Asimismo, dirigió la Academia Militar de Módena. Posteriormente, fue comandante del Centro de Simulación y Validación del Ejército en Civitavecchia. Desde 2015, es presidente del Centro de Altos Estudios para la Defensa.

\*Traducción: Martín H. Bertone

**E**l escenario internacional actual se caracteriza por amenazas multiformes y generalizadas para la estabilidad de los países y la propia paz y, además, esto sucede en nuestro vecindario, donde existen numerosas situaciones de crisis sociopolíticas severas, cuyos resultados futuros son impredecibles.

La zona europea se ve particularmente afectada por dos frentes críticos:

- El frente oriental se caracteriza por crecientes amenazas a la seguridad, conflictos religiosos y políticos. Abarca a Corea del Norte en el Lejano Oriente, Afganistán, Medio Oriente y los Balcanes, más cerca de nosotros. No debemos olvidarnos de Rusia, que se está recuperando rápidamente

en el escenario político internacional;

- Por otro lado, la crisis más dramática a la que enfrentamos en la actualidad se origina en el “Sur del mundo”, específicamente en los enormes flujos migratorios que todavía se dirigen a nuestro continente.

A su vez, dichos flujos migratorios se deben a:

- inestabilidad política/fragilidad institucional en muchos Estados colapsados, acompañada de vulnerabilidad económica generalizada;
- cambios climáticos y escasez progresiva de agua;
- delincuencia transnacional.

Todos estos factores de crisis afectan la vida cotidiana en países muy cercanos a Europa e Italia, lo que empuja a masas de personas a cruzar el continente africano e ir más al norte. Entre ellos, podemos encontrar a aquellos que huyen de Medio Oriente (principalmente Siria y Afganistán) utilizando las mismas rutas que los migrantes africanos.

Esto da lugar a una serie de amenazas terroristas, así como a combatientes extranjeros.

De allí surge la necesidad de garantizar la seguridad en nuestro continente, creando o recreando la estabilidad en los países que están más cerca de nuestras fronteras.

De hecho, Europa parece estar atrapada en un control crítico. En el pasado, la península italiana era conocida como el Portaaviones del Mediterráneo; hoy en día, se la llama la Puerta del sur. Estamos ante un cambio de perspectiva importante.

En los últimos años, hemos asistido a una reaparición cíclica de crisis, que incluye:

- la Guerra Fría (fines de la década de 1980);
- la caída del muro de Berlín (la década de 1990) y numerosas crisis subsiguientes generadas en los Balcanes y en los antiguos países soviéticos de Asia Central;
- el atentado a las Torres Gemelas (principios de 2000) y el comienzo del terrorismo internacional;

---

1. Se trata de una transliteración del acrónimo árabe, formada por las mismas palabras que componen ISIS (Estado Islámico de Irak y Siria, por sus siglas en inglés), es decir, “Al-dawla al-is-lâmiyya fi l-’Irâq wa l-shâm”. Dependiendo de cómo se conjugue, esta palabra puede significar “algo que aplastar o pisotear”, “intolerante” o “el que siembra la discordia”, por lo que irrita enormemente a los militantes del grupo, ya que tiene connotaciones negativas. Tanto es así que, según reportes, el EI ha amenazado con cortarle la lengua a cualquiera que utilice esta palabra. <https://www.nbcnews.com/storyline/isis-terror/paris-attacks-what-does-daesh-mean-why-does-isis-hate-n463551>

- la guerra contra DAESH<sup>1</sup> (desde 2010).

En pocas palabras, cada 10 años hemos experimentado un pico de crisis que provocó un “pedido” específico de los foros internacionales y requirió cambios organizacionales relevantes.

Sin embargo, la intervención de las Organizaciones Internacionales hoy está acompañada de iniciativas bilaterales o multilaterales, las llamadas *coaliciones de los dispuestos*.

Se hicieron algunos arreglos para enfrentar las crisis y las emergencias de manera más eficiente.

La OTAN, por ejemplo, cambió su imagen a lo largo del tiempo, al reducir las estructuras de comando militar y las cuestiones superfluas, para hacer frente a las amenazas de manera más eficiente, garantizando la seguridad y, por lo tanto, la estabilidad en las áreas en las que interviene.

De hecho, sus características más importantes son credibilidad, la flexibilidad y la adaptabilidad o, en otras palabras, la *resiliencia*. Este fue hasta ahora el aspecto más significativo y fructífero de la OTAN.

A pesar de su conocida reticencia a definir posiciones comunes de defensa y seguridad, incluso Europa aceptó los cambios radicales y rápidos en el entorno geopolítico y social global, aunque con algunas excepciones inevitables.

Después de la destrucción masiva experimentada en las dos Guerras Mundiales, los países europeos decidieron dar pasos significativos hacia la integración, teniendo en cuenta la demanda generalizada de seguridad al terminar la Segunda Guerra Mundial. El proceso de integración se basó en una transferencia parcial de la soberanía en los ámbitos políticos fundamentales: desde las políticas monetarias y agrícolas hasta el comercio exterior y la energía. Todo comenzó con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y Euratom<sup>2</sup>.

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero se basó en el eje franco-alemán. Se suponía que debía seguirle una agrupación de capacidades militares dentro de la Comunidad Europea de Defensa (EDC) gracias a un instrumento militar compuesto por regimientos multinacionales.

Quizás, la EDC fue un proyecto excesivamente ambicioso. En realidad,

---

2. La Comunidad Europea de la Energía Atómica o Euratom es un organismo público europeo encargado de coordinar los programas de investigación de la energía nuclear. Es jurídicamente distinta de la Unión Europea, pero tiene los mismos miembros, y está gobernada por las instituciones de la UE. Desde 2014, Suiza también participa en programas de la Euratom como un Estado asociado.

iba en contra de la soberanía exclusiva de los Estados en el ámbito de la defensa y, por lo tanto, no tuvo éxito. De hecho, en el verano de 1954, el Tratado constitutivo de la EDC no logró la ratificación en la Asamblea Nacional Francesa y los demás países europeos también lo abandonaron.

Sin embargo, la idea de una defensa europea común no se abandonó por completo. La EDC había allanado el camino para la UEO (Unión Europea Occidental<sup>3</sup>), que se estableció en el mismo año y desempeñó un papel importante en los años siguientes. De hecho, promovió la cooperación entre los países europeos, ayudó a integrar a Alemania Occidental en la OTAN y contribuyó a la construcción de confianza en los países europeos sobre control de armamentos.

Su función comenzó a desvanecerse progresivamente a partir de 1973, con la adhesión del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea, hasta que recuperó impulso en 1984<sup>4</sup>, al ser convertida en un órgano de enlace con la UE en materia de defensa y seguridad.

Mientras tanto, el camino de la integración europea siguió por otros rumbos, centrándose en ámbitos específicos: los Tratados de Roma de 1957 establecieron la Comunidad Económica Europea, los Tratados de Maastricht de 1992, Amsterdam de 1997, Niza de 2000 y Lisboa de 2007, abolieron los aranceles aduaneros, establecieron el libre comercio y la unión monetaria.

Por otra parte, la guerra del Golfo y, especialmente, la crisis de los Balcanes fueron un llamado a los Estados Miembros a enfrentar una severa situación de inestabilidad dentro de Europa.

En 1999, la UEO promovió el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), especialmente concebida para la gestión de crisis a partir de las llamadas Misiones Petersberg<sup>5</sup> que versaron sobre:

- misiones humanitarias y de rescate;

---

3. La UEO fue una organización europea de defensa y seguridad integrada por Estados miembros de la OTAN y la Comunidad económica europea, luego de la Unión europea. Sus actividades concluyeron el 30 de junio de 2011.

4. En la "Declaración de Roma" del Consejo de Ministros de la UEO, el 27 de octubre de 1984, los ministros de los países miembros fijaron entre sus metas reforzar la paz y la seguridad, promover la unidad y fortalecer la progresiva integración de Europa, y llevar a cabo mayor cooperación entre los Estados miembros y otras organizaciones internacionales.

5. Estas Misiones, acordadas por los ministros de defensa de la Unión Europea Occidental en 1992, cerca de Bonn, (Alemania), se incorporaron de manera implícita al Tratado de la Unión Europea en su Título V (versión consolidada, art.42).

- actividades de mantenimiento de la paz;
- participación en operaciones de gestión de crisis, incluida la *construcción de la paz* (en la jerga de la UE) y la *imposición de la paz* (según la jerga de la ONU).

El objetivo de la PESD no fue la creación de un Ejército común ni la intervención militar en misiones que impliquen operaciones de combate, sino que se proponía intervenir en la estabilización posconflicto y la transición a la vida normal. Por lo tanto, se suponía que la PESD debía desarrollar una dimensión tanto militar como civil.

Sin embargo, a partir de 2005, una iniciativa francesa, británica y alemana, creó 18 Grupos de Combate de la UE, aunque nunca fueron utilizados. Italia, junto con España, propuso la creación de un Grupo de Combate anfibio, y de un Grupo de Combate basado en una fuerza terrestre multinacional, junto con Eslovenia y Hungría. El proyecto general no tuvo mucho éxito debido a los costos que les impuso a los Estados pequeños, mientras que los Estados más grandes estaban más interesados en mejorar la eficiencia a nivel de la OTAN. Actualmente, están funcionando 16 misiones (10 civiles y 6 militares) para capacitar a las fuerzas de seguridad locales y apoyar la *creación de capacidades* para luchar contra el contrabando y la piratería:

- EUTM en la República de Centroafricana;
- EUTM en Somalia (liderada por Italia);
- EUTM en Malí;
- EUFOR “Althea” en Bosnia-Herzegovina;
- EUNAVFOR “Atalanta” (liderada por Italia);
- EUNAVFORMED “Sophia” (liderada por Italia).

En 2011, al concluir el tratado de la Unión Europea Occidental, la UE adquirió plena autoridad en el ámbito de Seguridad y Defensa. De hecho, después de años de descuidar los aspectos vinculados a la seguridad, las sucesivas crisis de inestabilidad llevaron a que Europa adopte una “estrategia de seguridad global” basada en tres pilares, que fue presentada por la Alta Representante, Sra. Federica Mogherini Consejo de noviembre de 2016:

- capacidad para responder a las crisis;
  - desarrollo de capacidades en los países socios;
  - protección de los estados y ciudadanos de la UE,
- para llenar el vacío estratégico existente y participar directamente en el proceso de construcción de estabilidad y seguridad.

Se trata de:

- desarrollar la planificación militar y la capacidad de realizar misiones operativas;
- reforzar las capacidades/recursos militares en apoyo de los procesos de estabilización en los teatros de crisis;
- enfrentar amenazas de seguridad en tres líneas: el terrorismo, la inestabilidad y tráfico ilegal.

Es bastante evidente cómo dos eventos empujaron, de alguna manera, a que la Unión Europea intente desarrollar más autonomía para proteger la seguridad de sus ciudadanos: la nueva política proteccionista inaugurada por el Presidente de los Estados Unidos, el llamado *America First*, y el *Brexit*, es decir, la salida del Reino Unido de la UE en 2021.

El enfoque de los Estados Unidos requiere un mayor compromiso de los Aliados para contribuir a la defensa común dentro de la OTAN, comenzando con una contribución mínima al presupuesto del 2% del PBI de cada Estado Miembro, así como una mayor participación en las misiones operativas. El segundo desafío es que Gran Bretaña se distancie de las instituciones europeas, pero siga trabajando y manteniendo la coordinación con la Unión, aunque formalmente desde fuera del contexto continental.

Ahora bien, en mi opinión, el primero fue un fuerte llamado a los Aliados para que se adhieran más a los principios de la Alianza y no consideren a Estados Unidos como el único “proveedor de seguridad” del mundo.

Por otro lado, no se puede negar que el Reino Unido siempre fue parte de la UE, aunque con muchas diferencias en las estrictas normas y reglamentos de Bruselas en comparación con otros Estados Miembros. Cabe mencionar la moneda, la participación en la unión bancaria y la negativa explícita a aceptar cualquier porcentaje de migrantes.

Estas son las razones del extraordinario impulso que obtuvo la UE al adoptar la *Cooperación Estructurada Permanente* (PESCO, por sus siglas en inglés), que no es de naturaleza estrictamente militar ni está abierta exclusivamente a la industria militar, sino que contempla el logro de un espectro completo de capacidades en el ámbito general de la seguridad. Por lo tanto, el concepto no es operativo, sino que define una política estratégica.

Veamos ahora los compromisos vinculantes de PESCO:

- aumentar los gastos de Defensa en los presupuestos. Algunos datos podrían ser útiles: aumentar en un 20% los gastos de inversión y en un 2% los gastos de investigación en el ámbito de Defensa y Seguridad, teniendo en

cuenta el objetivo del 2% del PBI acordado por la OTAN. Actualmente solo, lo cumplen Grecia, el Reino Unido, Estonia, Rumania y Polonia. En 2017, Italia destinó el 1,13% de su PBI, un total de 21.000 millones de euros; Francia y Alemania duplicaron ese monto y el Reino Unido destinó 49.000 millones;

- desarrollar proyectos conjuntos;
- promover la cooperación en los campos de la logística y la educación militar;
- reforzar la interoperabilidad mediante:
  - la revisión de los procedimientos nacionales de toma de decisiones;
  - la simplificación de los procedimientos para los transportes militares transfronterizos;
  - la cooperación para colmar las brechas de capacidad;
  - la participación en programas comunes de desarrollo de equipos con la industria, no solo militar.

La gobernanza se articula en 2 niveles:

- el Consejo Europeo (decisiones unánimes y nivel general);
- los países individuales para proyectos específicos.

Las principales características de PESCO son las siguientes:

- se basa en una fuerte sinergia con la Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus siglas en inglés), la agencia de enlace con las agencias militares de los Estados Miembros y OCCAR, la Organización para la Cooperación Conjunta de Armamento;

- se supone que desarrolla paquetes de capacidades de espectro completo para el nivel operacional (en términos de planificación y asignación de recursos);

- opera una cooperación estricta entre la UE y la OTAN, que a nivel militar significa:

- no superposición o duplicación de estructuras de comando (redundancia);
- no hay un paquete separado de fuerzas (excepto para los grupos de batalla)
- no hay contraposiciones de planificación con la OTAN.

En resumen, su *política* no es solo con la industria, sino también con los procedimientos operativos estándar y una capacidad de planificación completa, actualmente solo limitado a misiones de capacitación y desarrollo de capacidades. En pocas palabras, una política:

- apto para responder a las crisis;
- capaz de permitir que todos los países creen capacidades y contribuyan

a la seguridad común;

- capaz de identificar mecanismos apropiados para la toma de decisiones.

- En el campo de la seguridad común.

Dicho esto, ahora es fácil entender cómo en solo 10 meses, durante 2017, se dieron más pasos que en los 60 años previos en el ámbito de la seguridad común.

El camino fue trazado por Alemania, Francia, Italia y España, a los que pronto siguieron por otros 21 Estados Miembros de la UE. En total, 25 de los 28 Estados firmaron el 15 de diciembre de 2017 el Memorando de Intención (Malta, Dinamarca y –por supuesto– Gran Bretaña no firmaron).

PESCO se complementa con el Fondo Europeo de Defensa, que cuenta con 500 millones de euros para 2019 y 2020 y 1.000 millones de euros al año a partir de 2020 para proyectos compartidos y financiación, así como para tecnologías avanzadas, y 1.000 millones adicionales al año para cofinanciar la adquisición de capacidades operacionales.

A la fecha, se identificaron y aprobaron 17 proyectos PESCO, 4 de ellos liderados por Italia, a saber:

- la creación de un centro de validación de entrenamiento para los Ejércitos europeos, para promover la adopción de procedimientos estandarizados de comando y control. Está diseñado para permitir que tanto el personal militar como el civil trabajen juntos en escenarios simulados para el progreso de nuestro sistema de seguridad continental;

- la creación de un *paquete militar desplegable de capacidades de asistencia para desastres*, que incluye procedimientos y efectivos en el terreno, preparado para brindar asistencia militar de emergencia en caso de desastres naturales, emergencias civiles y pandemias. Dicho paquete estará disponible para ayudar tanto a la UE como a terceros países en operaciones dirigidas por la UE;

- la creación de un sistema integrado hecho de sensores, con el objetivo de detectar potenciales amenazas procedentes del mar;

- la creación de prototipos de vehículos blindados de combate para la infantería, vehículos blindados anfibios y ligeros, en el marco de la política de defensa y seguridad, que también mantuvo la interoperabilidad entre los Ejércitos europeos.

Los proyectos mencionados se complementan con una mayor iniciativa de la Defensa de Italia dirigido por el CASD, el llamado “*Grande Nunziatate-*



lla”, que implica la creación de una universidad militar con un “programa europeo”, destinado a ser el primer “paso” en el camino académico de los futuros líderes militares “europeos”.

Para concluir, quisiera decir que probablemente el camino para llevar a cabo los denominados “Estados Unidos de Europa” es aún largo, tortuoso y está lleno de obstáculos. Probablemente, ni siquiera sea el modelo geopolítico perfecto para mirar, dado que todavía hay muchas sensibilidades diferentes.

Aunque existe un entendimiento compartido de la necesidad de renunciar a cierto individualismo y ciertas áreas de la soberanía estatal, todavía hay muchas “fuerzas centrífugas”. Por otro lado, Europa se vio obligada a enfrentarse a la realidad y a las amenazas que requirieron una reacción común, coherente y compartida, con motivo de los ataques trágicos, de Charlie Hebdo, la Rambla de Barcelona, Bruselas, Londres, Berlín y Niza.

Les digo esto a profesores y estudiantes de maestrías en Inteligencia y Seguridad. Solo después de los ataques, Europa reconoció la importancia de compartir información, aunque con las debidas advertencias, entre los servicios de inteligencia;

Muchos Estados podrían definirse como usuarios gratuitos, pero buscamos un equilibrio, así como una política común para lidiar con los flujos migratorios. Por supuesto, no veo otra alternativa. Cerrar sus fronteras y ser autárquico no es sustentable en muchos aspectos, especialmente en los ámbitos económico y social.

Los tiempos que estamos viviendo demuestran cada día lo necesarias que son las opciones sinérgicas cuando se trata de cuestiones de defensa y seguridad. El enfoque debe ser coral, combinado o, en otras palabras, integral. Necesitamos trabajar juntos o, como me gusta decir, “Hacer más juntos”. En este sentido, PESCO debe demostrar la existencia de una voluntad común, el primer verdadero campo de pruebas para el Viejo Continente.

## Bibliografía

Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. *Declaration by the WEU Foreign and Defence Ministers (Rome, 27 October 1984)* (1984). Recuperado de: [https://www.cvce.eu/content/publication/2003/7/11/c44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2003/7/11/c44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf/publishable_en.pdf)

Diario Oficial de la Unión Europea. *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (1957)*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2010:084:FULL&from=FR>