

E-ISSN 2014-0843
D.L.: B-8438-2012

opinión

559

NOVIEMBRE
2018

EL ESPECTRO DEL EJÉRCITO EUROPEO

Pol Morillas, director de CIDOB

*Este artículo se publicó previamente en el diario *El País*

Ante el Parlamento Europeo, Angela Merkel propuso la creación de un Ejército europeo, real y verdadero. No es la primera vez que ocurre. Ya en 1988, el canciller de la República Federal Alemana, Helmut Kohl, propuso un Ejército común para reforzar las capacidades militares de la entonces Comunidad Económica Europea. Con la firma del Tratado de Maastricht, cuatro años después, los líderes europeos se comprometieron a implementar una Política Exterior y de Seguridad Común que pudiera traducirse, con el tiempo, en una defensa común.

También en la declaración de Saint Malo de 1998, los líderes de Francia y del Reino Unido, Jacques Chirac y Tony Blair, declararon la necesidad que la Unión Europea se dotara de una capacidad de acción autónoma, apoyada por fuerzas militares "creíbles". El actual Tratado de Lisboa, en su artículo 42, especifica que la Política Común de Seguridad y Defensa podrá transformarse en una defensa común cuando así lo decida, por unanimidad, el Consejo Europeo. Y durante la campaña del Brexit, en medio de desinformaciones acerca de la factibilidad de este escenario, el espectro del Ejército europeo se convirtió en diana del euroescepticismo.

El anuncio de Merkel en el Parlamento Europeo se sumó al de Emmanuel Macron pocos días antes, alineando el eje franco-alemán en torno a la profundización de la integración europea y alienando a Donald Trump, quien reaccionó vehemente vía Twitter a la propuesta francesa. ¿Por qué, a pesar de que declaraciones de intenciones anteriores hayan caído en saco roto, este debate toma fuerza de nuevo?

El primer motivo es la creciente contestación externa que sufre la Unión Europea. El tradicional garante de la seguridad en Europa, Estados Unidos, se aleja del orden liberal internacional, sustentado en el libre comercio y el paraguas del multilateralismo. Con su retórica antieuropea, Trump refuerza la dinámica ya esbozada durante la era Obama, quien pivotó hacia Asia e instó a los europeos a asumir mayores dosis de responsabilidad en seguridad y defensa. En primera instancia, la elección de Trump fue percibida en diversas capitales europeas como el federador externo para aumentar la autonomía estratégica de la Unión, aunque sin renunciar a la protección de la OTAN.

Además, la creciente asertividad rusa (ejemplificada por su injerencia en la vecindad del Este, en contiendas electorales europeas mediante herramientas de desinformación o amenazas a países bálticos) y la inestabilidad en el sur del

Mediterráneo han forzado a la Unión a reconocer que se viven tiempos de “crisis existencial”, como recuerda la Estrategia Global de la UE publicada en junio de 2016. La otrora ambición de la Unión de proyectarse al mundo como potencia normativa ha dado paso a una Europa que debe protegerse de la inestabilidad externa y fomentar la resiliencia interna. Un Ejército común sería la señal definitiva de que los europeos han dejado de confiar en otros como garantes de su seguridad, como recordó Merkel en Estrasburgo.

La coordinación discursiva entre Merkel y Macron con respecto al Ejército europeo responde, en segundo lugar, a la necesidad de articular una narrativa compartida frente a la inestabilidad del proyecto europeo. En tan solo una década, con la crisis del euro, la de la gestión de los flujos de refugiados y el Brexit, la Unión ha visto tambalear sus pilares fundamentales. Los valores de la Unión también se han puesto en entredicho en Polonia y Hungría, con sistemas políticos iliberales de tintes autoritarios, aunque electos.

A la vista de esta desorientación interna, el Ejército europeo refleja una narrativa conjunta, más que una realidad compartida. En cierta manera permite alejar la mirada de los ámbitos de reforma institucional que se encuentran encallados dadas las diferencias de base entre el Norte y el Sur, el Este y el Oeste europeos. La reforma de la Unión Económica y Monetaria sigue sujeta a distintas concepciones sobre la gestión de riesgos, mientras que una política de asilo común está todavía lejos de poderse negociar. Ampliar el abanico de propuestas de reforma permite, pues, a las élites europeístas imaginar elementos discursivos compartidos. Si Bruselas ha conseguido enfrentarse al Brexit desde la unidad, ¿por qué no probar lo mismo con la unión de la defensa?

Sin embargo, para crear un Ejército europeo sería necesario superar las distintas culturas estratégicas que conviven en el seno de la Unión o la tradicional animadversión que esta propuesta genera entre los Estados que conciben la OTAN como principal garante de la seguridad colectiva en Europa, como los bálticos o los países del Este. Es también poco probable que Polonia acceda a avanzar hacia una mayor integración en defensa mientras planea sobre su Gobierno la aplicación del artículo 7 del Tratado de la UE por incumplimiento del Estado de derecho.

En tercer lugar, que Alemania, país atlantista por excelencia, reavive el debate sobre la defensa europea se debe también a que esta sigue siendo de las pocas políticas que gozan de amplio apoyo popular. En seguridad y defensa europea aún aplica el denominado consenso permisivo, gracias al cual las élites tienen mayor margen de maniobra para la integración sin confrontarse a altas dosis de escrutinio público. Macron y Merkel son conscientes, no obstante, de que esta ventana de oportunidad puede estar cerrándose. Hoy, los vínculos entre seguridad interna y externa se difuminan y las fuerzas populistas aprovechan el terrorismo o la inmigración para politizar y contestar la política exterior. El Ejército europeo como lugar donde refugiarse del creciente euroescepticismo y donde se necesita “más Europa” no debe darse por descontado.

Si el espectro del Ejército europeo sigue dándose de bruces contra la realidad es también porque es institucionalmente imposible de alcanzar. En defensa europea, los avances sobre el papel son a menudo difíciles de implementar, como muestran los grupos de combate europeos (battlegroups), instaurados en 2007, pero todavía sin desplegar. Desde la Estrategia Global de 2016 se han dado pasos adelante con la creación de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), la puesta en marcha de proyectos para acelerar las capacidades militares en la UE o el fondo de defensa común. Pero estos desarrollos contrastan con los pasos atrás en la comunitarización de otros aspectos de la defensa europea, como fue la decisión del Gobierno francés de apostar por la vía intergubernamental de la cláusula de defensa mutua tras los atentados terroristas de Bataclan.

La persistencia de la toma de decisiones por unanimidad sigue siendo el principal escollo para una mayor integración en seguridad y defensa. La última encarnación del Ejército europeo no sería una excepción. Esto explica que Merkel se refiriese a él como una "visión", no una política, o que el ministro de Defensa alemán matizara que se trataría de un "Ejército de europeos", con fuerzas nacionales estrechamente interconectadas. Para un verdadero Ejército europeo haría falta, además, abordar cuestiones de fondo como su legitimidad, la responsabilidad política de sus operaciones o la definición de normas de combate, todo ello impensable en una Europa dividida.

En el mejor de los casos, una Unión Europea a múltiples velocidades podría abordar la integración de la defensa de unos pocos Estados miembros en una especie de Ejército subeuropeo. Esta Unión requeriría, en última instancia, una reforma de los Tratados por unanimidad. Es precisamente la toma de decisiones por unanimidad lo que a menudo provoca que la Unión Europea entre en parálisis institucional. Pero es también, por razón de soberanía, algo a lo que los Estados miembros difícilmente querrán renunciar.