

79/2019

16 de septiembre de 2019

*Luis Enrique Moya Cánovas**

La Iniciativa Europea de Intervención,
la Cooperación Permanente
Estructurada e ingeniería institucional
francesa

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

La Iniciativa Europea de Intervención, la Cooperación Permanente Estructurada e ingeniería institucional francesa

Resumen:

Ante una situación estratégica compleja, la Unión Europea ha implementado en los últimos años una serie de iniciativas con el objetivo de desarrollar su autonomía estratégica y hacer de la Unión un actor relevante en el panorama estratégico internacional. La Cooperación Permanente Estructurada (PESCO) es la más relevante de estas iniciativas comunitarias y busca estructurar y fomentar la cooperación en defensa entre los Estados miembros. Paralelamente, y con objetivos similares a los de la PESCO, el Gobierno de Emmanuel Macron ha implementado su Iniciativa Europea de Intervención (EI2) y la ha situado fuera del marco de la UE. El Gobierno francés ha dado un golpe de mano para asegurarse el liderazgo de la nueva «Europa de la defensa» y amoldar su arquitectura institucional a los intereses franceses.

Palabras clave:

Iniciativa Europea de Intervención (EI2), Cooperación Permanente Estructurada (PESCO), Europa de la Defensa, autonomía estratégica, ingeniería institucional.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The European Intervention Initiative, Permanent Structured Cooperation and French institutional engineering

Abstract:

Facing an ever more complex strategic situation, the European Union has implemented in the last few years a series of initiatives aiming at developing the EU's strategic autonomy and making the Union a relevant security actor internationally. Permanent Structured Cooperation (PESCO) is the most relevant initiative, and it seeks to structure and promote defence cooperation among member states. Simultaneously, Emmanuel Macron's government has implemented the European Intervention Initiative (EI2), which shares PESCO's objectives, outside the framework of the EU. The French government has made a choice to ensure its country's leadership of the new set of European defence institutions and mould these institutions to French interests.

Keywords:

European Intervention Initiative (EI2), Permanent Structured Cooperation (PESCO), European Défense, strategic autonomy, institutional engineering.

Cómo citar este documento:

MOYA CÁNOVAS, Luis Enrique. *La Iniciativa Europea de Intervención, la Cooperación Permanente Estructurada e ingeniería institucional francesa*. Documento de Opinión IEEE 79/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

En los dos últimos años, la Unión Europea ha implementado un número de iniciativas para responder a una situación estratégica cada vez más deteriorada y consumir su nuevo nivel de ambición estratégica. La Cooperación Permanente Estructurada (PESCO), la más prominente de estas iniciativas y la que más protagonismo político ha recibido, busca estructurar y promover la cooperación europea en materia de defensa dentro del marco de la UE. Sin embargo, el 25 de junio de 2018, al poco tiempo de implementar la PESCO, nueve países europeos (Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Países Bajos, Portugal, España y el Reino Unido) firmaron en Luxemburgo una Carta de Intenciones (LOI) creando la Iniciativa Europea de Intervención (EI2), liderada por Francia. La EI2 es una iniciativa intergubernamental de carácter puramente operacional que, como la PESCO, tiene como objetivo desarrollar la «autonomía estratégica» de Europa y fomentar una cultura estratégica europea. A pesar de su objetivo en común y sin existir limitaciones legales que lo impidiesen, el Gobierno del presidente Macron decidió implementar la EI2 fuera de la PESCO y de cualquier otro arco institucional europeo (UE u OTAN), corriendo el riesgo de tensar la relación francoalemana y de crear el tipo de redundancia institucional que la PESCO buscaba eliminar. Entonces, ¿por qué querría el Gobierno de Macron situar su iniciativa fuera de la PESCO? ¿Cuáles son las intenciones del Gobierno francés para con la EI2? El memorándum para formalizar la EI2 no se ha firmado todavía y la respuesta a estas preguntas no es evidente.

El autor de este artículo opina que la EI2 es para Francia un instrumento de «reparto de la carga» (*burden-sharing*). Francia busca apoyarse en sus aliados europeos para aliviar su sobrecarga estratégica y, para ello, la EI2 busca facilitar la formación y trascurso de futuras operaciones militares multinacionales. Además, la EI2 cubre todos los teatros de operaciones en la vecindad europea del Sahel a la frontera con Rusia, e incluye potencialmente tanto operaciones expedicionarias como de defensa del territorio. El gobierno francés decidió implementar la EI2 fuera del marco de la PESCO, a pesar de los riesgos políticos que ello conlleva, en respuesta a su desilusión con una PESCO poco ambiciosa, y como táctica para amoldar la nueva «Europa de la defensa» a los intereses de Francia. Pura ingeniería institucional.

Para qué están los amigos

Una situación de sobrecarga en un contexto exigente

La Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional Francesa de 2017 alerta de que en los últimos años las viejas amenazas se han manifestado con una intensidad inesperada y cada vez más cerca del viejo continente, todo mientras el orden internacional basado en las normas se sigue debilitando¹. Un contexto de inestabilidad en el que el terrorismo es más difícil de combatir, la guerra abierta ha regresado a Europa, la dinámica de competición entre superpotencias emerge de nuevo, y la integración europea es cuestionada por agentes internos y externos. En este contexto estratégico crecientemente complicado y exigente, la prioridad de Francia es mantener su autonomía estratégica²: su capacidad de evaluar una situación e intervenir rápida y eficazmente en defensa de sus intereses³. Preservar dicha autonomía pasa por el mantenimiento de su capacidad de disuasión nuclear y la modernización de unas fuerzas armadas de carácter mixto (expedicionario y defensivo) para responder a cuatro desafíos principales: la defensa de su territorio, espacio aéreo, y aguas territoriales⁴; la proyección de fuerza en la vecindad sur del continente europeo; la lucha contra el terrorismo; y sus compromisos con la UE y la OTAN en caso de un conflicto interestatal⁵.

Francia busca mantener su nivel de influencia y sus compromisos en el exterior en un contexto cada vez más exigente, algo que no puede hacer sin la ayuda de sus socios europeos. El problema es que Francia ya se encuentra en una situación de sobrecarga⁶. Esta situación se hizo evidente en 2015 cuando, tras los atentados en París, el Gobierno de François Hollande invocó por primera vez en la historia el artículo de asistencia mutua del Tratado de Maastricht (art. 42.7). El Gobierno francés se vio obligado a pedir a sus socios asistencia en Mali para poder desviar recursos militares para la lucha antiterrorista en la metrópoli (Operación Centinela).

¹ Ministère des Armées, "Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017" Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, 13.

² Ibid, 56.

³ LEBRUN, Maxime. "Behind the European Intervention Initiative: An Expeditionary Coalition of the Willing?" *RKK International Centre for Defense and Security*. 07/03/2018.

⁴ Recordamos aquí que Francia posee territorios de ultramar en todos los océanos.

⁵ Ministère des Armées, "Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017" Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, 53.

⁶ Ibid., 14.

En respuesta a esta situación de sobrecarga, la estrategia del Gobierno francés consiste en complementar los esfuerzos nacionales con una mayor cooperación europea en materia de defensa⁷. Sin embargo, tal y como se quejaba el jefe del Estado Mayor francés, el general François Lecointre, en comisión parlamentaria en julio de 2018, cooperar en materia de defensa a nivel operacional es muy difícil debido a que la percepción y evaluación de riesgos y amenazas varía mucho entre los distintos socios europeos⁸.

¿Qué es y qué no es la Iniciativa Europea de Intervención?

El Gobierno de Macron ha propuesto la EI2 para solucionar esta divergencia de culturas estratégicas. La Iniciativa Europea de Intervención es un instrumento para facilitar la formación de coaliciones y un mejor reparto de la carga en operaciones militares europeas. Según la Carta de Intenciones (LOI), la EI2 es un foro intergubernamental «flexible y no vinculante» que reúne a los Estados europeos más «capaces y dispuestos militarmente»⁹. En la práctica, la iniciativa funciona como una suerte de «Erasmus militar»¹⁰, en el que oficiales de los Estados miembros trabajan juntos en cuatro materias: intercambio de inteligencia y previsión estratégica, desarrollo y planificación de escenarios de crisis, apoyo a operaciones, doctrina compartida¹¹.

A corto plazo, el objetivo de la iniciativa es que sus miembros sean capaces de intervenir juntos rápidamente en caso de una crisis de cualquier tipo, haciendo uso de los planes y protocolos que se hayan previamente elaborado conjuntamente¹². A largo plazo se busca desarrollar una cultura estratégica compartida que permita a Europa volver a ser un actor militar significativo, capaz de conducir operaciones de alta intensidad en su vecindad bajo

⁷ Ministère des Armées, “Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017” Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, 53

⁸ Lebrun, Maxime. “Strategic Autonomy? France, the eFP and the EII.” *RKK International Centre for Defense and Security*. 10/12/2018

⁹ Ministère des Armées, “Lettre d’Intention Signée par les Ministres le 25 Juin 2018.” Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité

¹⁰ WITNEY, Nick. “Macron and the European Intervention Initiative: Erasmus for Soldiers.” European Council on Foreign Relations. 05/22/2018.

¹¹ Ministère des Armées, “Lettre d’Intention Signée par les Ministres le 25 Juin 2018.” Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité

¹² Ministère des Armées, “L’Initiative Européenne d’Intervention.” Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité

el paraguas de la UE, la OTAN, la ONU o en coaliciones *ad hoc*¹³. El razonamiento detrás de la iniciativa es que, al planear escenarios, analizar inteligencia, y desplegar unidades conjuntamente, las culturas estratégicas empezarán a converger, y los Estados miembros empezarán a entender su seguridad de forma colectiva y a escala continental, y no de forma egocéntrica.

La LOI enfatiza que, aunque la EI2 se haya situado fuera de cualquier marco institucional, tanto la Unión Europea como la OTAN se beneficiarán de una mejor coordinación entre los Estados a la hora de intervenir conjuntamente en cualquier crisis¹⁴.

Por último, y en resumen, la LOI deja claro que la EI2 no es una fuerza de intervención rápida¹⁵. Se trata sencillamente de un foro centrado en la planificación y prevención estratégica.

El alcance de la EI2, del Sahel a la frontera con Rusia

El alcance de la Iniciativa Europea de Intervención merece una sección propia, ya que desconcierta a analistas¹⁶ y políticos. Mucha gente cree que detrás de esta iniciativa está la intención del Gobierno francés de involucrar todavía más a sus socios europeos en el Sahel y Oriente Medio, y que la EI2 consista solamente en operaciones de estabilidad de lucha contra el terrorismo fuera del área. La clase política alemana era inicialmente reticente a la hora de unirse a la EI2: «A Francia lo que le preocupa claramente es África, el Sahel y conseguir apoyo para sus tropas allí... [la EI2] consistirá en operaciones que sirvan a los intereses de Francia, no a los intereses europeos o alemanes»¹⁷. Estas sospechas son comprensibles, después de todo, la EI2 es una iniciativa francesa y el Sahel y el Mediterráneo son las regiones más importantes estratégicamente para Francia. Tampoco ayuda que la ministra francesa de defensa, Florence Parly, presente la EI2 al mundo refiriéndose a la experiencia de los franceses en Mali y la República

¹³ Ministère des Armées, "Lettre d'Intention Signée par les Ministres le 25 Juin 2018." Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité

¹⁴ *Idem*

¹⁵ *Idem*

¹⁶ NOVAKY, Niklas. "France's European Intervention Initiative: Towards a Culture of Burden Sharing." Wilfried Martens Centre for European Studies. 10/2018

¹⁷ SIEBOLD, Sabine. "Berlin und Paris stritten über neue Eingreiftruppe." *Reuters*, 11/06/2018

Centroafricana como ejemplo de lo que la iniciativa intenta solucionar: Que Francia intervenga sola y el apoyo aliado no llegue hasta mucho después¹⁸.

Sin embargo, el alcance de la Iniciativa Europea de Intervención es mucho mayor, abarcando todos los teatros de operaciones desde el Sahel hasta la frontera rusa, incluyendo tanto misiones fuera del área como misiones de defensa del territorio europeo. Para empezar, el análisis que hace la LOI de las amenazas y desafíos que se ciernen sobre Europa incluye el terrorismo y las crisis migratorias originándose en el Sahel y Oriente Medio, pero también los desastres naturales cada vez más frecuentes, y de forma más interesante, «la reanudación de la guerra abierta a las puertas de Europa y demostraciones de fuerza con propósitos intimidatorios en el flanco este de Europa»¹⁹. Además de los cinco grupos de trabajo de la EI2 que se crearon tras la primera reunión de los ministros de defensa, uno está orientado al Sahel y otro al Báltico²⁰.

Membresía de la Iniciativa Europea de Intervención

Analizando quiénes forman parte de la iniciativa también se puede inferir el alcance real que el Gobierno de Macron tiene intención de darle a la EI2. La EI2 permite a Francia elegir a sus compañeros de armas y hacer uso compartido de sus capacidades en operaciones militares. Puesto que los primeros diez miembros de la EI2 accedieron a ella por invitación francesa, uno puede deducir las intenciones de Francia detrás de la EI2 analizando qué Estados fueron invitados a formar parte de la EI2 y a cuáles se dejó fuera de la iniciativa.

Reino Unido, España, e Italia

El Reino Unido es, junto con Francia, el único país europeo con una gama completa de capacidades militares, disuasión nuclear, y una posición permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Es por esto por lo que es una prioridad para Francia

¹⁸ PARLY, Florence. "ECFR Keynote: The European Intervention Initiative" European Council on Foreign Relations Meeting. Paris, 05/28/2018

¹⁹ Ministère des Armées, "Lettre d'Intention Signée par les Ministres le 25 Juin 2018." Direction Générale des Relations Internationales et the la Sécurité.

²⁰ Ministère des Armées, "L'Initiative Européenne d'Intervention." Direction Générale des Relations Internationales et the la Sécurité. Únicamente en la versión en francés de la página web.

mantener su relación de seguridad privilegiada con el Reino Unido y mantener a Gran Bretaña anclada en la seguridad colectiva europea después del *brexit*²¹. La participación entusiasta del Reino Unido en la Iniciativa Europea de Intervención sugiere que la EI2 no tocará temas de defensa del territorio (el Reino Unido se ha opuesto tradicionalmente a cualquier iniciativa que pueda duplicar a la OTAN), sino que servirá para «preparar a los países para enviar fuerzas a, digamos, África»²². Francia también considera a España y a Italia socios valiosos en el Mediterráneo, el norte de África, y Oriente Medio. Si Italia no es actualmente miembro de la EI2, se debe a motivos políticos del Gobierno de Giuseppe Conte²³ ²⁴. En lo que respecta a Francia, «Italia es bienvenida en la EI2, cuando esta lo estime oportuno»²⁵. Basándonos en estos primeros tres casos, uno pensaría que la EI2 es, efectivamente, un instrumento para involucrar a más Estados europeos en el Mediterráneo y el Sahel.

Finlandia y Estonia

Los casos de Finlandia, Estonia, y Polonia son más esclarecedores. Finlandia se convirtió en el décimo miembro de la EI2 en el primer encuentro de los ministros de defensa de la iniciativa, el 7 de noviembre de 2018. El presidente Macron habría mostrado especial interés en la adhesión de Finlandia a la Iniciativa. Macron habría hecho una visita de Estado a su homólogo finlandés²⁶, Sauli Niinistö, en la que lo convenció para que su país se uniese a la EI2²⁷. Al igual que Francia, Finlandia tradicionalmente intentaba garantizar su autonomía estratégica dependiendo

²¹ Ministère des Armées, “Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017” Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, 62

²² SAMUEL, Henry. “Nine EU states to launch joint military force as Paris pushes for post- Brexit crisis defence group.” *The Telegraph*. 06/25/2018

²³ D’ARGENIO, Alberto. “Nove paesi Ue hanno lanciato ieri una forza di intervento rapida europea. Non c’è l’Italia.” *Repubblica*. 06/26/2018.

El anterior gobierno italiano habría participado activamente en la formulación de la Iniciativa Europea de Intervención, pero a la hora de firmar la Carta de Intenciones, el nuevo gobierno de la Liga Norte con el Partido 5 Estrellas –que carece de buenas relaciones con el Gobierno de Macron– pospuso su decisión de unirse a la Iniciativa.

²⁴ Ministère des Armées, “L’Initiative Européenne d’Intervention.” Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité.

²⁵ *Idem*

²⁶ “French, Finnish presidents to weigh European defence proposals.” *Yle Uutiset*. 08/29/2018

²⁷ “Finland agrees to join France-led defence coalition.” *Yle Uutiset*. 08/30/2018

exclusivamente de sus propias capacidades para mantener su integridad territorial y su política de no alineación. Sin embargo, en los últimos años tras la invasión rusa de Georgia (2008) y la anexión de Crimea (2014) y en nuestro contexto estratégico cada vez más inestable, Finlandia busca incrementar la cooperación en defensa con sus vecinos (sobre todo con Suecia), la UE, la OTAN, y los EE. UU., en ese orden de preferencia²⁸. Sintiendo más segura fuera de la Alianza Atlántica, Finlandia es partidaria de más integración en defensa en el seno de la UE. El Gobierno finlandés considera la integración de las defensas europeas como una inversión en su propia seguridad²⁹. Finlandia ha apoyado todas las iniciativas de defensa en la UE (PESCO, el Fondo Europeo de Defensa, etc.), y su presidente simpatiza con la idea de avanzar hacia la defensa colectiva en el futuro próximo³⁰.

El modelo de defensa de Finlandia se basa en el servicio militar obligatorio con un gran número de reservistas, y tiene como único propósito la defensa del territorio nacional. Un modelo como este difícilmente puede serle útil a Francia para misiones de lucha contra el terrorismo en el Sahel. Sin embargo, Finlandia se vende a sí misma como experta en asuntos rusos³¹ y en lucha contra las amenazas híbridas: El Centro de Excelencia para las Amenazas Híbridas (*Hybrid CoE*, por sus siglas en inglés), un *think tank* intergubernamental afiliado a la UE y a la OTAN, tiene su sede en Helsinki.

Al igual que Finlandia, Estonia (uno de los nueve miembros originales de la iniciativa) tiene alguna de estas «capacidades específicas que pueden ser de gran utilidad en las diversas misiones en las que Francia participa»³². Estonia, con unas fuerzas armadas muy pequeñas, sobresale en guerra cibernética y se considera experta en la doctrina Gerasimov (la actual doctrina militar rusa).

²⁸ SZYMANSKI, Piotr. “With Russia Right Across the Border: Finland’s Security Policy.” *Centre for Eastern Studies*. May 2018.

²⁹ BALČIŪNAS, Andrius. “Why Finland feels more secure outside NATO.” *LRT*. 04/24/2019

³⁰ President of the Republic of Finland. “Opening words by President of the Republic Sauli Niinistö at the Kultaranta talks on 11 June 2017”

³¹ SZYMANSKI, Piotr. “With Russia Right Across the Border: Finland’s Security Policy.” *Centre for Eastern Studies*. May 2018, 15

³² Ministère des Armées, “Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017” Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, 62

Según la ministra, Florence Parly, en una entrevista a *Le Parisien* con motivo del día de la toma de la Bastilla, tanto Suecia como Noruega habrían mostrado interés en convertirse en los próximos Estados en unirse a la EI2³³. Las amenazas para estos cuatro Estados emanan del mar Báltico y de su vecina Rusia³⁴, y sus capacidades militares son de interés para Francia en esta región de Europa, por lo que el interés de estos Estados y su membresía en la EI2 solo se explica por el hecho de que la Iniciativa Europea de Intervención abarcará todo el espectro de crisis tanto en el Sahel como en la frontera con Rusia.

Polonia

Polonia es el país más poblado del este de Europa, tiene el mayor presupuesto militar y la mayor base industrial de la región. Sin embargo, Francia no invitó a este Estado a la EI2³⁵. Polonia debería ser parte crucial de cualquier iniciativa u organización europea de defensa colectiva, pero, irónicamente, probablemente no se invitase Polonia porque Francia sí espera que su iniciativa trate aspectos de defensa colectiva. El actual Gobierno polaco del partido Ley y Orden (PiS) ha sido indiferente, e incluso hostil, hacia las iniciativas de defensa de la UE. La preferencia polaca por la OTAN y del armamento estadounidense para su protección hacen que el Gobierno polaco recele de cualquier iniciativa que pueda duplicar a la OTAN, socave las garantías de seguridad de la Alianza Atlántica o aliene a los EE. UU.³⁶. Esto es todavía más el caso ahora que el Gobierno polaco ha estado negociando con la administración del presidente Trump la apertura de una base permanente estadounidense en Polonia³⁷.

³³ DJAMSHIDI, Ava & Henri Vernet. "Florence Parly: "L'espace est devenu un espace de conflictualité"." *Le Parisien*, 07/14/2019. Disponible en : <http://www.leparisien.fr/politique/florence-parly-l-armee-europeenne-c-est-l-ambition-13-07-2019-8116170.php>

³⁴ Por ejemplo, dos de las mayores amenazas a la seguridad de Finlandia son las acciones subversivas como las que ocurrieron en Crimea en las Islas Aland, que están desmilitarizadas, y el bloqueo de las rutas marítimas del Báltico, que transportan el 80 % de las importaciones y el 90% de las exportaciones finlandesas.

³⁵ Is/st. "Poland Left Out of European Intervention Initiative" *Poland In*. 06/25/2018

³⁶ ZOBOROWSKI, Marcin. "Poland and European Defense Integration." *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief. 01/25/2018

³⁷ WILLIAMS BO, Katie. "Toward 'Fort Trump': US Makes Poland a 'Serious Robust Offer'." *Defense One*. 03/13/2019

El Gobierno de Polonia no tendría problema alguno en unirse a una iniciativa consistente en organizar operaciones militares en África, por lo que Francia decidió excluir a Polonia porque la EI2 sí tiene un componente de defensa colectiva y el Gobierno de Macron teme que Polonia intente sabotear la iniciativa desde dentro.

Francia, la defensa colectiva de Europa y la OTAN

¿Por qué orienta Francia su iniciativa al este si la mayor parte de sus amenazas provienen del sur? La Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional Francesa de 2017 sugiere que el Gobierno francés ya considera indivisible la seguridad de Europa. Teniendo en cuenta la gran interdependencia económica, política y estratégica de los países europeos, Francia considera que «una agresión externa contra la integridad o cohesión europea afectaría gravemente a sus intereses»³⁸. Citando a las unidades francesas desplegadas en las repúblicas bálticas en el contexto de la *Enhanced Forward Presence* (eFP) de la OTAN, la Estrategia de Seguridad francesa manifiesta el compromiso de Francia con la seguridad europea, desde el sur al norte, y al este, del Báltico al mar Negro³⁹.

Si la EI2 tiene componentes de defensa colectiva ¿cuál es su relación con la OTAN? Francia reconoce el papel de la Alianza Atlántica como pilar de la defensa colectiva de Europa y ha reiterado repetidamente su compromiso con el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte⁴⁰. Sin embargo, la Estrategia de seguridad francesa reconoce las dudas actuales de Francia y el resto de Estados europeos sobre el compromiso de los EE. UU. en la defensa del viejo continente: «La creciente fisura entre la clase política y la población estadounidenses y Europa, junto con los últimos cambios políticos en los EE. UU., levanta importantes interrogantes, más que en cualquier momento pasado»⁴¹. La carta de la ministra Parly que acompaña la Estrategia de Seguridad Nacional y Defensa de 2017 afirma que «ya no se puede contar con los aliados tradicionales en todo

³⁸ Ministère des Armées, “Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017” Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, 55.

³⁹ Ministère des Armées, “Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017” Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, 62.

⁴⁰ Ministère des Armées, “Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017” Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, 60.

⁴¹ Ministère des Armées, “Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017” Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, 61.

momento y lugar»⁴². Tal y como afirma la Carta de Intenciones de la EI2, la Iniciativa Europea de Intervención busca complementar a la OTAN, no reemplazarla, pero es de esperar que sus creadores tuviesen en cuenta el distanciamiento de los EE. UU. e incluso su no participación en futuras crisis europeas.

La Iniciativa Europea de Intervención podría ser parte de un proceso más amplio que busca crear los cimientos para una posible defensa de Europa post-Estados Unidos. Las declaraciones del Gobierno de Macron según las cuales Francia estaría dispuesta a extender su capacidad de disuasión nuclear a Alemania⁴³ y las discusiones sobre transformar la cláusula de asistencia mutua del Tratado de Maastricht (TEU art. 42.7) en un artículo vinculante de defensa colectiva⁴⁴ lo sugieren.

Riesgo de redundancia institucional

El Gobierno alemán era inicialmente reacio a unirse a la EI2 por los motivos mencionados al principio de la sección anterior, y porque temía el riesgo de redundancia institucional y de fragmentación política. Al Gobierno de Merkel le preocupaba que la EI2 le quitase atención y capital político a la PESCO, redujese el valor añadido de la UE en materia de defensa y alienase a los Estados que no hayan sido invitados a participar⁴⁵. El riesgo de duplicación con PESCO es significativo. Por ejemplo, existe un proyecto liderado por Alemania muy similar a la EI2 dentro de la Cooperación Permanente Estructurada llamado *EUFOR Crisis Operation Core* (EUFOR CROC)⁴⁶, que busca «contribuir a la creación de un paquete de capacidades completo y coherente para acelerar la provisión

⁴² Ministère des Armées, “Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017” Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, 10.

⁴³ DORZDIK, William, “France is prepared to extend its nuclear deterrent to Germany.” *The Washington Post*. 02/28/2019

⁴⁴ DUKE, Simon W. “The Competing Logics of EU Security and Defense.” *Survival* 61 (2): 123-42. 03/19/2019, 136.

⁴⁵ SANDERS, Lewis. “Germany cautious as France leads European defense initiative.” *Deutsche Welle*. 11/08/2018

⁴⁶ BLOCKMANS, Steven. “The EU’s Modular Approach to Defence Integration: An Inclusive, Ambitious and Legally Binding PESCO?” *Common Market Law Review*. Volume 55. 2018, 1815

de unidades para operaciones militares conjuntas»⁴⁷ (algo parecido a una base de datos de las unidades militares que cada Estado tiene disponibles en todo momento).

Al final, el Gobierno alemán aceptó unirse a la Iniciativa francesa por presión política. Sabiendo que la EI2 es una prioridad para Francia, el Gobierno de Merkel no quiso tensar su relación con el de Macron ni aparentar ser un socio poco fiable⁴⁸. Como compromiso, los gobiernos francés y alemán acordaron, en la declaración de Meseberg, relacionar la EI2 con la PESCO todo lo posible⁴⁹, evitando redundancias con los proyectos de la PESCO y de forma que el trabajo de la EI2 complemente el trabajo de la PESCO y sus proyectos⁵⁰.

Conociendo las intenciones del Gobierno francés para con la EI2 y el alcance de esta iniciativa, nos queda saber por qué Emmanuel Macron estaría dispuesto a correr todos estos riesgos con tal de situar a la EI2 fuera de la UE y la OTAN.

Ingeniería institucional francesa

Una PESCO poco ambiciosa

La EI2 nace principalmente de la decepción del Gobierno francés con una PESCO demasiado inclusiva y poco ambiciosa. El Gobierno de Macron esperaba que PESCO fuese, según lo describe el Tratado de Lisboa, un grupo exclusivo y flexible de unos 12 países con altas capacidades y dispuestos a integrar sus defensas más rápido que el resto de socios de la UE. Algo parecido a lo que es la EI2 ahora. Sin embargo, durante las negociaciones, la voluntad alemana de inclusión se impuso al deseo francés de ambición⁵¹. Hasta la fecha, 25 de los 28 Estados miembros de la UE participan en la PESCO, lo que, a ojos de Francia, que imposibilita que la PESCO pueda tratar situaciones de crisis de manera efectiva. Como muestra de su desilusión, Emmanuel

⁴⁷ European Defense Agency, European External Action Service, EU Military Staff. "PESCO: Member States Driven." Last accessed 04/14/2019.

⁴⁸ MÖLLING, Christian & Claudia Major. "Why Joining France's European Intervention Initiative is the Right Decision for Germany." Egmont. 15 June 2018

⁴⁹ France Diplomatie. Meseberg Declaration. Europe-Franco-German declaration. 06/19/2018.

⁵⁰ Ministère des Armées, "Lettre d'Intention Signée par les Ministres le 25 Juin 2018." Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité.

⁵¹ BLOCKMANS, Steven. "The EU's Modular Approach to Defence Integration: An Inclusive, Ambitious and Legally Binding PESCO?" Common Market Law Review. Volume 55. 2018, 1812

Macron anunció la creación de la EI2 durante su discurso en la Sorbona en plenas negociaciones para implementar la Cooperación Permanente Estructurada⁵².

Supuestamente, el enfoque modular de la PESCO buscaba conjugar ambición con inclusión de forma que todos los miembros pudiesen trabajar en proyectos comunes sin el veto de otros Estados participantes⁵³. Sin embargo, tras la implementación de la PESCO, el Consejo Europeo decidió que las reglas de funcionamiento y el alcance de cada uno de los proyectos de PESCO sean aprobadas entre los participantes del proyecto por unanimidad, lo que reduce la ambición de cualquier proyecto y vuelve forzar a los Estados a trabajar al mínimo denominador común⁵⁴. Este resultado era predecible desde el principio de las negociaciones sobre la PESCO⁵⁵.

No existen limitaciones legales que impidan que la PESCO pueda desarrollar operaciones militares⁵⁶. Además de los compromisos vinculantes, muchos proyectos podrían tener objetivos claramente operacionales⁵⁷. Sin embargo, debido a lo inclusiva que es la PESCO, esta se ha visto implícitamente relegada a proyectos de desarrollo y adquisición de nuevas capacidades⁵⁸. E incluso así, hasta la fecha, dentro de la PESCO no se están desarrollando los sistemas de armas necesarios para superar las carencias de capacidades de los europeos. El hecho de que Francia, Alemania, y España hayan empezado a desarrollar su futuro sistema de combate aéreo fuera de la PESCO significa que los Estados todavía tienen que acostumbrarse y aprender a confiar en una PESCO que todavía está «en forma embrionaria»⁵⁹.

⁵² République Française, “Initiative pour l’Europe – Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique.” Élysée, 09/26/2017

⁵³ MOYA Cánovas, Luis Enrique. “PESCO: L’avenir d’une Europe qui protège?” 12/16/2017, 9

⁵⁴ Council of the European Union, “Council decision establishing a common set of governance rules for PESCO projects.” 06/25/2018

⁵⁵ BLOCKMANS, Steven. “The EU’s Modular Approach to Defense Integration: An Inclusive, Ambitious and Legally Binding PESCO?” *Common Market Law Review*. Volume 55. 2018, 1812

⁵⁶ Council of the European Union, “Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States.” 12/08/2017

⁵⁷ FIOTT, Daniel et al. “Permanent Structured Cooperation: What’s in a name?” Paris: European Union Institute for Security Studies, 11/2017, 39

⁵⁸ EUISS. “Report” in “Keeping up the Momentum on European Defense.” 06/13/2018: There is an understanding that PESCO is about capabilities

⁵⁹ SAMUEL, Henry. “Nine EU states to launch joint military force as Paris pushes for post- Brexit crisis defense group.” *The Telegraph*. 06/25/2018

El Gobierno francés desconfía de las instituciones de la PCSD a las que a veces se refiere como «fórmulas mágicas y proyectos irrealistas»⁶⁰ que entorpecen la «ambición europea»⁶¹. La EI2 permite formar operaciones y misiones fuera de cualquier marco institucional, garantizando la flexibilidad y rapidez en la toma de decisiones, y elegir el paraguas institucional más conveniente para la operación a posteriori (UE, OTAN, ONU, etc.)⁶². En boca de la ministra de defensa francesa, «las instituciones son buenas, pero la acción es mejor, y de acción se trata la Iniciativa Europea de Intervención»⁶³.

Asegurar el liderazgo francés

Por otro lado, sacando el proceso de toma de decisiones del marco de la UE y centrándolo en la EI2, Francia se asegura un puesto de liderazgo en cualquier operación conjunta y promueve la arquitectura institucional para «la Europa de la defensa» que mejor se amolda a sus intereses. En esta arquitectura, la PESCO se encarga del desarrollo de capacidades, el Fondo Europeo de Defensa del I+D, y la EI2 de la planificación y las operaciones militares⁶⁴.

De haber emplazado la EI2 dentro de la PESCO, las reglas de funcionamiento de la PESCO hubiesen limitado la influencia de Francia. Sin embargo, puesto que la secretaría del EI2 se basa en el personal y las instalaciones del Ministerio de defensa francés, situar la iniciativa fuera de cualquier marco institucional da a Francia una amplia influencia sobre la nueva «la Europa de la defensa».

Por otro lado, al no situarse dentro de la UE, la EI2 permite la fácil participación del Reino Unido en asuntos de seguridad europea, lo que es primordial para el Gobierno francés. Después del *brexit*⁶⁵, el Reino Unido pasará a ser ante la UE un país tercero, lo que hará

⁶⁰ Ministère des Armées, “Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017” Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, 15

⁶¹ Ibid.

⁶² Ministère des Armées, “Lettre d’Intention Signée par les Ministres le 25 Juin 2018.” Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité.

⁶³ PARLY, Florence. “ECFR Keynote: The European Intervention Initiative” European Council on Foreign Relations Meeting. Paris, 05/28/2018

⁶⁴ République Française, “L’Europe de la défense est en marche: Déclaration de Mme Florence Parly à son arrivée au Conseil Affaires étrangères/Défense (Bruxelles, 20 novembre 2018).” Représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne.

⁶⁵ Asumiendo que vaya a haber un *brexit*.

su cooperación en la PCSD difícil⁶⁶. Aunque todavía no se han acordado las condiciones generales para la participación de países terceros en proyectos de la PESCO, ya sabemos que esta solo será de forma excepcional y se considerará caso por caso⁶⁷, y no parece que al Reino Unido se le vaya a dar un trato preferente^{68 69}.

Llama la atención que el Gobierno francés, en lugar de favorecer la participación del Reino Unido en la «la Europa de la defensa» a través de los proyectos de PESCO, esté abogando por criterios muy estrictos para la participación de terceros países en dichos proyectos. El motivo es que, habiéndose asegurado la participación del Reino Unido en la EI2 y relegado la PESCO al desarrollo de capacidades, Francia quiere asegurarse de que los lucrativos contratos y proyectos de la PESCO y el Fondo Europeo de Defensa beneficien solamente a la industria militar de la UE (y por ende la francesa)⁷⁰. En la doctrina francesa, la autonomía estratégica pasa tanto por la autonomía operacional como por la autonomía industrial y tecnológica⁷¹.

Conclusión

En resumen, Francia se encuentra en una situación de sobrecarga y necesita una mayor cooperación con sus socios europeos en un contexto estratégico cada vez más deteriorado. La EI2 busca facilitar la cooperación europea sobre el terreno y a largo plazo contribuir al desarrollo de una cultura estratégica común. A diferencia de lo que muchos sospechan, la EI2 abarca escenarios de crisis desde el Sahel hasta la frontera con Rusia, y engloba tanto operaciones fuera del área como de defensa del territorio. A pesar de los riesgos que ello acarrea, el presidente francés decidió implementar su iniciativa fuera de la PESCO para amoldar la nueva arquitectura de defensa europea a los intereses de Francia.

⁶⁶ TARDY, Thierry. "What Third-country role is open to the UK in Defense?" *CEPS* 04/24/2019

⁶⁷ Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy.

⁶⁸ SAMUEL, Henry. "Nine EU states to launch joint military force as Paris pushes for post-Brexit crisis defence group." *The Telegraph*. 06/25/2018

⁶⁹ TARDY, Thierry. "What Third-country role is open to the UK in Defense?" *CEPS* 04/24/2019

⁷⁰ BARIGAZZI, Jacopo. "UK and US will be allowed to join some EU military projects." *Politico*. 10/02/2018

⁷¹ Ministère des Armées, "Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017" Direction Générale des Relations Internationales et de la Sécurité, 54.

Sin embargo, el éxito de la EI2 no está garantizado. Décadas de experiencia compartida en la OTAN no parecen haber resultado en el nacimiento de una cultura estratégica compartida. Además, el vago acuerdo en Meseberg, no resuelve el riesgo de redundancia institucional y la competencia entre la PESCO y la EI2 tensará la relación francoalemana. Por último, tanto la PESCO como la EI2 aún deben probar su valor añadido a la hora de avanzar en la autonomía estratégica de Europa. Existe el peligro de que PESCO fracase al solventar las carencias de capacidades de los Estados miembros y de que la EI2 se convierta en un simple centro de tertulia. Se necesitarán voluntad política, compromiso y una clara delineación del papel de cada iniciativa para asegurar el éxito de la Cooperación Permanente Estructurada y de la Iniciativa Europea de Intervención.

*Luis Enrique Moya Cánovas**

Estudiante de Economía y Relaciones Internacionales
Boston University