

Capítulo primero

La UE tras la Estrategia Global. El futuro de la PCSD

José Luis Urcelay Verdugo¹

Resumen

En junio de 2016, la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentó ante el Consejo Europeo la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Eran momentos convulsos e inciertos para nuestro viejo continente, en los que incluso —como señala la introducción a este trascendental *Documento para la política común de seguridad y defensa* (PCSD)— «la propia existencia de nuestra Unión está en entredicho... Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura». Frente a este preocupante escenario, y ante la creciente demanda social de la necesidad de invertir un mayor esfuerzo en su seguridad y defensa, las autoridades nacionales y europeas han decidido avanzar con paso firme hacia una Europa de la defensa: una realidad incipiente que se tendrá que enfrentar a numerosos desafíos, pero que hoy, sin duda, es ya incontestable.

Este determinante y positivo giro de la PCSD avala la voluntad de la Unión Europea de dar respuesta a las exigencias del cambiante escenario estratégico mundial que, en gran medida, justificaba por sí solo la promulgación de la Estrategia Global. Cuando se cumple un año de su existencia, conviene subrayar dos acontecimientos trascendentales en su implementación: la Declaración Conjunta OTAN-UE de

¹ Nota: En la elaboración de este trabajo han colaborado el CN Pedro Sánchez Arancón, el TCOL Carlos Sánchez Ledesma, el TCOL Jesús Díez Alcalde, el TCOL Francisco Matas Montañez, el CF Pedro Cardona Suanzes, el TCOL Francisco Rodríguez-Berbel López, el TCOL Manuel Colino García y el TCOL Sebastián Puig Soler.

2016 y la puesta en marcha de la cooperación estructurada permanente (PESCO). Sin embargo, también es obligado reconocer la urgencia de afrontar otros muchos retos: entre otros, establecer el nivel de ambición de nuestra respuesta común o consolidar una estructura permanente de mando y control de nuestras operaciones y misiones militares para alcanzar la pretendida autonomía estratégica y seguir avanzando hacia un mayor compromiso con la seguridad y la defensa de los europeos. Con todos estos parámetros, resulta oportuno hacer un ejercicio de prospectiva sobre la evolución de la seguridad y la defensa de Europa, desde el convencimiento de que todos hemos comenzado una nueva andadura que nos llevará hacia una Europa más segura, más próspera y más fuerte.

Palabras clave

Estrategia Global, PCSD, seguridad y defensa, operaciones y misiones, autonomía estratégica, nivel de ambición, PESCO, relaciones OTAN-UE.

Abstract

In June 2016, the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy presented the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy to the European Council. It was a convulsive and uncertain moment for our old continent, when—as this document, crucial for the Common Security and Defence Policy (CSDP), emphasizes— “The purpose, even existence, of our Union is being questioned. Our wider region has become more unstable and more insecure”. In this troubling scenario, and facing the growing social demand for the need to invest more effort in their security and defence, the national and European authorities have decided to advance steadily towards a European Defence: a nascent reality that will have to face many challenges but which, as of today, is an undeniable evidence.

This decisive and positive turn of CSDP gives credit to the will of the EU to respond to the demands of a changing strategic scenario which, by itself, would have justified the promulgation of the Global Strategy. One year after its presentation, one must highlight two key events in its implementation: the Joint NATO-EU Declaration of 2016 and the launch of permanent structured cooperation (PESCO). However, one must also acknowledge the sense of urgency with which other challenges need to be addressed: amongst others, establishing the level of ambition for our common response, or consolidating a permanent structure to command and control our military operations and missions, so as to reach the desired strategic autonomy, and continue to fulfil our commitment with the security and defence of the European citizens. With all these ideas in mind, it seems pertinent to engage into a prospective exercise on the evolution of European security and defence, based on the conviction that we all have started a new journey which will lead us towards a safer, more prosperous and stronger Europe.

Keywords

Global Strategy, CSDP, security and defence, missions and operations, strategic autonomy, level of ambition, PESCO, NATO-EU cooperation.

Introducción: hacia una Unión Europea más fuerte y segura

A lo largo de los últimos años se ha ido forjando en los ámbitos político y militar de la Unión Europea (UE) un amplio consenso sobre la necesidad de fortalecer la política común de seguridad y defensa (PCSD). Un consenso basado en el convencimiento de que el panorama estratégico mundial que rodea a nuestro continente es cada vez más complejo y, sobre todo, como señalan los últimos barómetros² de opinión de los europeos, por el creciente reclamo social de que la UE debe invertir un mayor esfuerzo en la seguridad y defensa dentro y fuera de nuestras fronteras.

Ningún Estado miembro, a pesar de ostentar en primera instancia la responsabilidad de garantizar a sus ciudadanos una vida libre de amenazas, puede enfrentarse a esta tarea en solitario. Aunque la recesión económica ha condicionado su acción interior y exterior durante varios años, la Unión se ha empeñado con determinación en garantizar la paz, la estabilidad y el progreso de Europa en un contexto que entraña desafíos y amenazas, pero también nuevas oportunidades.

Durante este tiempo, los debates en los distintos niveles de decisión se han centrado fundamentalmente en tres asuntos: la seguridad de los ciudadanos de la UE en un mundo convulso e imprevisible; el convencimiento de que hay que centrar el esfuerzo en las regiones vecinas al este y al sur de Europa; y la firme voluntad de integrar las dimensiones interior y exterior de las políticas europeas. Estos elementos han cristalizado en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea³ presentada por la alta representante del Servicio Europeo de Acción Exterior, Federica Mogherini, en el Consejo Europeo de junio de 2016, casi al mismo tiempo que se conocía el resultado del referéndum británico para salir de la Unión Europea.

Cuando acaba de cumplir su primer año de vida, a pesar de la disparidad de opiniones que genera su implantación, hay un amplio consenso en que la PCSD ha progresado de manera incontestable. Tal es así que podemos hacer nuestra la contundente aseveración de Federica Mogherini en su primer informe sobre la implementación de nuestra aún joven estrategia: «En el campo de la seguridad y la defensa se ha logrado más en los últimos diez meses que en los últimos diez años»⁴. Por supuesto que habrá muchos obstáculos que superar, pero al menos la andadura ya ha comenzado.

² Eurobarómetro. Encuesta paneuropea marzo de 2017. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/20160824TST40022/20160630STO34203/encuesta-los-europeos-revelan-sus-prioridades-sobre-la-union-europea>.

³ A partir de ahora, *Estrategia Global*.

⁴ «From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy». *EEAS* (June 2017). Disponible en http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf [Fecha de consulta: 16/10/17].

A estas alturas, nadie podrá cuestionar que era necesario superar la Estrategia de Seguridad de Javier Solana publicada en 2003 y parcialmente ampliada en 2008. Como ya había subrayado el Consejo Europeo de diciembre de 2013, el primero desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que acogió un debate temático sobre defensa, el entorno estratégico y geopolítico de Europa se había transformado radicalmente desde entonces. Por eso, encargó a la entonces alta representante, la británica Catherine Ashton, que evaluara, en estrecha cooperación con la Comisión y consultando a los Estados miembros, la incidencia de la nueva situación estratégica en el papel de la Unión Europea para salvaguardar la paz y la seguridad en el mundo, y para garantizar la colaboración más fructífera con otras organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la OTAN en este terreno⁵. Tres años más tarde, como hemos mencionado, el fruto de esa evaluación fue la Estrategia Global.

Sin duda, no fue un análisis complaciente. En brutal contraste con la estrategia de Solana, que partía de la premisa de que «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo xx ha dado paso a un período de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea»⁶, el nuevo documento arranca de esta otra forma:

«Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que aportó democracia, prosperidad y paz sin precedentes, está en entredicho. En el este se ha violado el orden de la seguridad europea, mientras que el terrorismo y la violencia acosan al norte de África y a Oriente Medio, así como a la propia Europa. El crecimiento económico es todavía insuficiente para satisfacer a la población en algunas partes de África, y en Asia aumentan las tensiones de seguridad, mientras el cambio climático sigue ocasionando trastornos».

Por eso, como reacción ante esta evidencia:

«Debemos asumir una mayor responsabilidad en nuestra seguridad. Frente a las amenazas externas, debemos estar preparados y capacitados para ejercer disuasión, dar respuesta y protegernos. Mientras que la OTAN existe para defender a sus miembros —la mayoría de los cuales son europeos— de un ataque exterior, los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario»⁷.

⁵ Conclusiones del Consejo Europeo (19 y 20 de diciembre de 2013). Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf> [Fecha de consulta: 07/11/17].

⁶ *Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf> [Fecha de consulta 14/12/17].

⁷ *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Servicio Europeo de Acción Exterior,

Pero las amenazas externas e internas a la seguridad de los europeos no son el único parámetro que ha marcado a la Estrategia Global. También han influido otros factores que condicionan la acción de la Unión Europea, pero que también han actuado como catalizadores y dinamizantes de su futuro. Pensamos, entre otros elementos que abordaremos con más profundidad más adelante, la salida del Reino Unido del proyecto europeo y la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos. Ambos han provocado un innegable desasosiego en Europa por su clara repercusión en el futuro de su seguridad y defensa.

En efecto, lejos de dinamitar la determinación de los líderes europeos, estos factores, junto con la incipiente recuperación económica, han tenido un efecto estimulante para el compromiso colectivo con el fortalecimiento de la PCSD, cuya hoja de ruta fue consensuada en la cumbre celebrada en Bratislava en septiembre de 2016⁸ y que quedó plasmado en la declaración del sexagésimo aniversario de los Tratados de Roma: «... una Unión donde todos los ciudadanos se sientan seguros y puedan moverse libremente, donde nuestras fronteras externas estén aseguradas, con una política de migración eficiente, responsable y sostenible, que respete las normas internacionales; una Europa decidida a luchar contra el terrorismo y el crimen organizado»⁹.

En cuanto a la materialización de la Estrategia Global, dos han sido los acontecimientos más destacados en su primer año de existencia. En primer lugar, la Declaración Conjunta OTAN-UE, firmada en la cumbre de Varsovia en julio de 2016 por los presidentes del Consejo y la Comisión Europea con el secretario general de la OTAN. Su propósito principal es dejar constancia de la intención de profundizar en el vínculo transatlántico y la colaboración entre ambas organizaciones, siempre con «respeto absoluto a la complementariedad, la sinergia y el pleno respeto del marco institucional, la inclusión y la autonomía de decisión de ambas partes»¹⁰. En segundo lugar, y quizá de forma más significativa, el pasado 13 de noviembre veintitrés Estados miembros¹¹ firmaron la notificación para adherirse a la cooperación estructurada permanente (PESCO), mientras que Portugal e Irlanda lo hicieron el

2016. Disponible en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf [Fecha de consulta: 12/10/17].

⁸ *Declaración de la Cumbre UE-27 de Bratislava* (16 de septiembre 2017). Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-road-map-es.pdf> [Fecha de consulta: 15/07/17].

⁹ *Rome Declaration of the Leaders of 27 Member States and of the European Council, the European Parliament and the European Commission* (25 March 2017). Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf> [Fecha de consulta: 16/10/17].

¹⁰ *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Op. cit.*

¹¹ Todos menos Dinamarca —que no participa en la PCSD— y el Reino Unido, por su inminente salida de la UE; así como Malta. Y como se indica a continuación, Irlanda y Portugal, que lo hicieron posteriormente.

7 de diciembre, demostrando así la intención colectiva de explorar todo el potencial del Tratado de Lisboa para conseguir que Europa esté preparada para gestionar las crisis de forma más rápida y eficaz.

Con todos estos indicadores hemos afrontado la redacción de este capítulo, que pretende analizar, desde una perspectiva fundamentalmente militar, los antecedentes y los condicionantes que llevaron a la promulgación de la Estrategia Global, así como los procesos completados o en marcha que, en tan solo un año, han fortalecido la Europa de la defensa para hacerla cada vez más eficaz como proveedor de seguridad dentro y fuera de nuestras fronteras.

Analizaremos las dificultades que acechan a las operaciones y misiones civiles y militares de la PCSD puestas en marcha desde 2003, así como el estilo europeo de proyectar seguridad: el enfoque integrado, que representa la verdadera suma sinérgica de todas las herramientas a disposición de la acción exterior de la Unión Europea en el ámbito de la gestión de crisis.

Por último, presentaremos un ejercicio de prospectiva a medio y largo plazo de la evolución de la seguridad y la defensa de Europa, asumiendo conscientemente el riesgo de equivocarnos en nuestros pronósticos, pero desde el convencimiento de que hoy, más que en cualquier tiempo pasado, «una Unión Europea más fuerte y segura es posible: y juntos, lo estamos haciendo realidad»¹².

La evolución del pensamiento estratégico en la Unión. De la Estrategia Solana a la Estrategia Global

Si bien la génesis formal de la actual PCSD hay que buscarla en los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, que crearon primero la política exterior y de seguridad común (PESC) y posteriormente la política europea de seguridad y defensa (PESD), el origen intelectual hay que buscarlo en la Estrategia Europea de Seguridad (ESS), de 2003, la llamada *estrategia Solana*.

Para comprender correctamente la ESS, es inevitable ponerse en el contexto de aquel momento. Por un lado, la PESC y la PESD buscaban dar respuesta a la evidente incapacidad de la Unión para hacer frente a una crisis tan cercana geográficamente como la de los Balcanes. Por otro, en aquel momento el proyecto europeo tenía más vigor y capacidad de atracción que nunca. El euro había entrado en funcionamiento tan solo un año antes, y diez países se incorporarían pocos meses después a la Unión, prácticamente duplicando el número de Estados miembros, de quince a veinticinco.

La Unión era en 2003, por lo tanto, un proyecto atractivo, que transmitía optimismo, y ese optimismo se trasladaba a la ESS, que ya en su primera frase

¹² *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy. Op. cit.*

afirmaba que «Europa nunca ha sido tan próspera, tan segura, ni tan libre»¹³. Esta estrategia identificaba, en un escenario pos-11S, los riesgos y amenazas a los que se enfrentaba la Unión, pero, al mismo tiempo, transmitía la sensación de su voluntad de hacerles frente, primordialmente mediante la exportación del modelo europeo a los países del entorno. Ello mediante la perspectiva de la integración en la Unión, o con el propósito de extender los valores y principios europeos a través de la política de vecindad de la UE. Y, en última instancia, con la movilización de todos los instrumentos civiles y militares del sistema de gestión de crisis.

En línea con el *comprehensive approach* y con la voluntad declarada de hacer de la Unión un actor «más activo, más capaz, y más coherente», la Unión lanzaba sus primeras operaciones militares: EUFOR Concordia¹⁴, en primer lugar, inmediatamente seguida de EUFOR Artemis, en la República Democrática del Congo.

Sin embargo, el ambiente en el que se ha redactado la Estrategia Global es radicalmente distinto. En primer lugar, los riesgos y amenazas han crecido en número y en intensidad, y se han aproximado al continente. Ya no se habla de un entorno seguro, sino de un *arco de inestabilidad* que se extiende desde el golfo de Guinea, pasando por el Sahel y el Cuerno de África, hasta Afganistán. Las Primaveras Árabes desencadenaron la crisis de Libia de 2011 (así como sus secuelas sobre la estabilidad en el Sahel y sobre los movimientos migratorios en el Mediterráneo) y posteriormente la de Siria, lo que provocó el surgimiento del Estado Islámico a las puertas de Europa. A ello se unió la anexión de Crimea, que dio lugar a una nueva forma de conflicto, la *guerra híbrida*, y que además plantea otra vez el riesgo de una confrontación este-oeste en nuestro continente. Por último, la brutal explosión del terrorismo yihadista en el territorio de la Unión, que afecta a naciones del centro, norte, sur y oeste de Europa y, como preocupante derivada, proyecta una creciente sensación de inseguridad en la población.

Este entorno de nuevos y crecientes riesgos y amenazas coincide, además, con un ambiente de pesimismo en relación con el proyecto europeo. Las grietas en la cohesión europea: norte-sur tras la crisis financiera, y este-oeste tras la migratoria, han provocado que la Unión pierda parte de su atractivo, una realidad que ha culminado con la decisión del Reino Unido de abandonar la UE.

La Estrategia Global se hace eco de ese ambiente, lo que induce a la alta representante Federica Mogherini a afirmar en su introducción que «los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho... Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e

¹³ *Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad. Op. cit.*

¹⁴ En la Antigua República Yugoslavia de Macedonia, tomando el relevo de la operación de la OTAN Allied Harmony.



Imagen 1: Federica Mogherini presentando la Estrategia Global. Fuente: Comisión Europea.

insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos... Y esto es aún más cierto tras el referéndum británico»¹⁵.

Como consecuencia, y con toda lógica, la primera prioridad de la acción exterior de la Unión es su propia seguridad. Y no es por tanto casualidad que la primera de las actuaciones de la Unión tras la publicación de la Estrategia Global haya sido la puesta en marcha en noviembre de 2016, tan solo unos meses después de su presentación al Consejo Europeo, de un Plan de Aplicación sobre la Seguridad y la Defensa¹⁶, que ha desencadenado todas las iniciativas que se describen en el presente capítulo para hacer realidad el título de la Estrategia Global: *Una Europa más fuerte*.

Factores catalizadores de la evolución de la PCSD

Más allá de los aspectos relativos a la seguridad que determinan el escenario estratégico internacional, han surgido en los últimos tiempos otra serie de factores que se perfilan como importantes catalizadores para el futuro

¹⁵ *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Servicio Europeo de Acción Exterior, 2016. *Op. cit.*

¹⁶ *Implementation Plan on Security and Defence*. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf> [Fecha de consulta: 1/12/2017].

européico. Aunque es pronto para calibrar su dimensión, es evidente que tienen y tendrán una significativa influencia tanto en la cohesión y política internas de la Unión Europea como en su acción exterior, especialmente en la PCSD.

Sin duda, el primero y más importante aconteció de forma paralela al desarrollo de la Estrategia Global: la campaña política en Reino Unido respecto a su permanencia en la Unión que culminó en el referéndum celebrado el 23 de junio de 2016, cuyo resultado ratificó el respaldo popular a la salida británica (*brexít*) de la UE. Aunque todo dependerá de la aplicación del acuerdo que formalizará la salida del Reino Unido de la organización europea, la adaptación a este nuevo escenario *posbrexít* va a ser un proceso complejo y difícil. En el ámbito estricto de la seguridad y la defensa, la Unión pierde a un Estado miembro con un enorme potencial militar, tanto en calidad como en cantidad, y que cuenta con capacidad nuclear; además, es miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tiene un peso trascendental en la OTAN y mantiene una relación privilegiada con Estados Unidos.

Por todo ello, la decisión del Reino Unido de abandonar la UE plantea numerosos desafíos e incertidumbres, también respecto a la reconfiguración de la cooperación internacional en el ámbito de la seguridad y la defensa. Sin embargo, y para ser completamente justos, si bien las capacidades militares británicas son difícilmente reemplazables, también es cierto que su participación en la PCSD ha sido muy limitada y, en la mayoría de las ocasiones, ha prevalecido su interés en fortalecer el papel de la Alianza Atlántica y de los EE. UU. frente a los intereses propios de la UE en este ámbito. Más en concreto, su participación en operaciones y misiones militares europeas, que apenas supera el 2% del total de los efectivos militares desplegados, nunca se ha correspondido con su enorme potencial militar. Por otro lado, ha mantenido una postura contraria al avance de la PCSD, tanto en su nivel de ambición como en su financiación, y se ha opuesto de forma sistemática al establecimiento de una capacidad permanente de mando y control dentro de la Unión Europea.

A pesar de ello, y sin dejar de reconocer el varapalo que supone el abandono de Reino Unido del proyecto europeo, la Unión Europea parece decidida a convertir el *brexít* en una oportunidad y en un catalizador para una mayor integración. En este contexto, la seguridad y la defensa europeas se han convertido en un asunto central de la narrativa y de la evolución actual de la UE con distintas iniciativas lideradas por los cuatro Estados miembros principales de la Unión Europea: Francia, Alemania, Italia y España, que conforman el denominado QUAD. Entre estas iniciativas podemos destacar el lanzamiento de la PESCO, la revisión del sistema de financiación de la defensa o la puesta en marcha de una capacidad embrionaria de mando y control dentro del Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS, por sus siglas en inglés). Ahora es cuestión de comprobar que todos estos avances se materializan con el res-

paldo de los veintisiete Estados miembros, y que la retirada de Gran Bretaña, a pesar de la pérdida de las capacidades militares que representa, se traduce en una mayor integración, en la consecución de una mayor autonomía estratégica y, en última instancia, en un impulso definitivo para la Europa de la defensa.

Otro factor que ha generado incertidumbre en la Unión Europea ha sido la accesión a la presidencia de los Estados Unidos de Donald Trump, cuya victoria en las elecciones de noviembre de 2016 fue recibida con sorpresa en muchas capitales, y también en el seno de la Unión Europea. Durante su campaña electoral, su posicionamiento favorable al *brexít* y su rechazo al propio proyecto europeo provocaron un enorme desconcierto entre los líderes europeos.

Sin embargo, casi un año después de situarse al frente del principal poder diplomático, económico y militar de la OTAN y, por ende, garante de la seguridad europea, todo indica que las relaciones del presidente Trump con la Unión Europea se han reconducido a lo que debe regir entre las dos principales entidades geopolíticas del mundo occidental. Estados Unidos mantiene su importante esfuerzo a través de la OTAN en relación con la seguridad del continente europeo, lidera la coalición internacional en Irak y ha reforzado su cooperación con la Unión Europea en el continente africano, especialmente a través del Mando África de los Estados Unidos (AFRICOM), además de incrementar su campaña contra el terrorismo yihadista en todos los frentes.

En cualquier caso, la ocasional falta de predictibilidad de la administración estadounidense no genera en la Unión Europea el mejor escenario para restablecer unas estrechas relaciones con Estados Unidos. Un país que, como reconoce reiteradamente la Estrategia Global, es uno de sus socios fundamentales en muchos ámbitos, aunque al tiempo subraye, como otro catalizador de la PCSD, que «una defensa europea más fiable es indispensable también en aras de una asociación transatlántica saneada con los Estados Unidos»¹⁷.

Por otro lado, la expansión del terrorismo yihadista, más allá de la enorme amenaza que representa para la seguridad de los ciudadanos europeos, ha tenido una repercusión directa en la PCSD y, por tanto, en la Estrategia Global:

«En paralelo con la gestión de crisis exteriores y el desarrollo de capacidades, la UE también debe ser capaz de contribuir a la protección de sus miembros, a petición de estos, y de sus instituciones. Esto significa estar a la altura de nuestros compromisos con la asistencia mutua y la solidaridad, e implica hacer frente a retos que tengan tanto una dimensión exterior como interior, como el terrorismo, las amenazas híbridas, la ciberseguridad y la

¹⁷ *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Op. cit.*

seguridad energética, la delincuencia organizada y la gestión de las fronteras exteriores»¹⁸.

Sin duda, el incremento de los atentados terroristas reivindicados o inspirados por Daesh en suelo europeo desde 2015, así como la expansión de la amenaza yihadista en el continente africano conforman un elemento clave para que la Unión Europea haya reforzado su intención de unir esfuerzos en el ámbito de la seguridad y la defensa para proteger a los ciudadanos y al territorio europeos; y a tenor de la Estrategia Global, pretende hacerlo mediante la articulación de dos compromisos recogidos en los tratados fundacionales de la Unión Europea: la cláusula de asistencia mutua (artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea/TUE¹⁹) y la cláusula de solidaridad (artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea/TFUE²⁰).

Sin pretensión de entrar en el prolijo debate jurídico que suscita la aplicación de estos dos instrumentos, que se escapa del objetivo de este trabajo, su inclusión en la Estrategia Global ha creado nuevas perspectivas para una defensa común, además de suponer la constatación del compromiso de solidaridad europea y, en principio, la disposición de los Estados miembros a contribuir con sus capacidades para actuar de forma rápida y conjunta. Sin duda, como consecuencia de los atentados yihadistas perpetrados en París el 13 de noviembre de 2015, la invocación del artículo 42.7 por parte de Francia en el Consejo de Asuntos Exteriores del 17 de noviembre constituyó el impulso definitivo para la inclusión de las cláusulas de asistencia mutua y de solidaridad en el borrador de la Estrategia Global.

Por entonces, la solicitud francesa de asistencia se plasmó en dos ejes concretos: en primer lugar, apoyo en la lucha de Francia contra el Daesh en Siria o Irak, ya fuese con participación militar directa o con apoyo logístico; y a continuación, el apoyo militar a las fuerzas francesas que participan en misiones nacionales o internacionales. En respuesta a la invocación del artículo 42.7, los Estados miembros expresaron su respaldo político a las demandas francesas, así como su disposición a proporcionar dicha asistencia, que finalmente se resolvió, a petición de Francia, en el ámbito bilateral.

En este sentido, a través de la carta de su representación militar de marzo de 2016²¹, Francia explicaba los motivos por los que recurrió al artículo 42.7:

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Tratado de la Unión Europea*. Versión consolidada 26/10/12. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF [Fecha de consulta: 21/10/17].

²⁰ *Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*. Versión Consolidada 26/10/12. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES> [Fecha de consulta: 21/10/17].

²¹ *Lettre de la Représentation militaire française*, n.º 64, mars 2016. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. Disponible en <https://ue.delegfrance.org/lettre-de-la-representation-3387> [Fecha de consulta: 21/10/17].

porque es aplicable cuando un Estado miembro es víctima de un ataque armado en su territorio; porque además hace referencia explícita al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas como base jurídica del principio de legítima defensa, así como a la OTAN, cuya autoridad sobre las actividades militares permanece sin cambios; y, por último, porque garantiza una gran flexibilidad al Estado miembro que lo invoca, lo que le permite establecer colaboraciones intergubernamentales dentro de la Unión Europea. En cuanto al apoyo prestado, la referida carta subraya que «diecisiete Estados miembros se han comprometido a apoyar a Francia en los teatros de operaciones militares», sin detallar la materialización de dicha ayuda.

Con todo y a modo de conclusión, como señala la profesora Mariola Urrea Corres:

«Más allá de todas las dudas jurídicas y políticas que suscita el recurso a la cláusula de asistencia mutua en los términos propuestos por Francia tras los atentados de París y aceptados por la Unión Europea y sus Estados miembros, parece justo señalar que la previsión en los tratados de la Unión de la cláusula de asistencia mutua y de solidaridad son, en todo caso, una oportunidad y una necesidad, ya que, como afirma el propio Parlamento Europeo, solo con una capacidad de seguridad y defensa autónoma estará la UE equipada y preparada para afrontar las amenazas y los retos abrumadores que pesan sobre su seguridad interior y exterior»²².

Para cerrar este breve análisis de distintos factores catalizadores de la seguridad y la defensa, es obligado subrayar el giro estratégico tanto de la UE como de la OTAN para convertirse —con el firme propósito de atender las amenazas independientemente de sus características y de su localización geográfica—, en una Unión 360° y una Alianza 360°.

De esta forma, la OTAN compatibiliza sus esfuerzos en el flanco este, donde la anexión de Crimea por parte de Rusia, el conflicto abierto en Ucrania y las presiones sobre los bálticos han motivado que refuerce su capacidad de disuasión con el despliegue de fuerzas militares en los países aliados de la región, con una renovada atención a los riesgos y amenazas procedentes del flanco sur, la proyección de estabilidad y la lucha contra el terrorismo. Por su parte, la Unión Europea focaliza su acción exterior en el continente africano, donde se realizan nueve de las actuales diecisiete misiones civiles y militares de la PCSD, sin desatender otras áreas de interés como los Balcanes Occidentales, el Oriente Medio y Afganistán.

²² URREA, M. «Una aproximación a la estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional». *Cuadernos de Estrategia* 184. *Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles*. Instituto Español de Estudios Estratégicos/Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa, febrero 2017. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_184.pdf [Fecha de consulta 11/11/17].

Al tiempo, la UE persigue alcanzar una capacidad cívico-militar propia para enfrentarse a la amenaza híbrida, en especial, la defensa ante los cibera-
taques, además de «aumentar la resiliencia de nuestros vecinos orientales
(como señala la Estrategia Global) y apoyar su derecho a determinar libre-
mente su política respecto de la UE», sin olvidar que «la UE y Rusia son
interdependientes. Por ello buscaremos la participación de Rusia a fin de
debatir los desacuerdos siempre y cuando nuestros intereses coincidan»²³.
De esta forma, la coincidencia de ambas organizaciones respecto a su in-
tención de actuar en todos los frentes y ante todas las amenazas galvaniza
en la implementación de la Declaración conjunta UE-OTAN de julio de 2016,
desde el reconocimiento, plasmado en todas las áreas de cooperación²⁴, de
que es imprescindible incrementar acciones conjuntas dirigidas, entre otros
asuntos, a contrarrestar las amenazas híbridas, extender la colaboración en
ciberdefensa o apoyar los esfuerzos de creación de capacidades de los so-
cios y aliados al este y al sur de Europa.

La respuesta de la Unión

Las operaciones y misiones de la PCSD

La Unión Europea ha ido tomando progresivamente responsabilidades en su
defensa. Una transformación iniciada en la cumbre de Saint-Malo de 1998,
donde se constató que era necesario dotarse de una capacidad militar au-
sente durante el hundimiento de la antigua Yugoslavia, pasando por la en-
trada en vigor de la PCSD con el Tratado de Lisboa en 2009, hasta llegar al
actual proceso de implantación de la Estrategia Global.

A diferencia de otros ámbitos donde la Unión Europea ha ido asumiendo co-
lectivamente mayores responsabilidades desde su fundación, la política de
defensa ha estado condicionada por la férrea voluntad de los Estados miem-
bros de mantener su independencia en la toma de decisiones que puedan
afectar a su soberanía o a sus intereses nacionales.

²³ *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Op. cit.*

²⁴ En la Declaración Conjunta firmada en la cumbre de Varsovia (julio 2196), la UE y la OTAN rubricaron su compromiso de dar un nuevo impulso y un mayor contenido a la asociación estratégica entre ambas organizaciones. Por entonces, se acordaron las siete áreas concretas donde debe incrementarse y mejorarse la cooperación entre UE y OTAN: 1. contrarrestar las amenazas híbridas; 2. cooperación operativa en la mar y en materia de migración; 3. coordinación en materia de ciberseguridad y ciberdefensa; 4. desarrollo de capacidades de defensa coherentes, complementarias e interoperables; 5. industria de defensa más sólida y más investigación; 6. ejercicios de coordinación; 7. apoyar los esfuerzos de creación de capacidades de los socios del este y del sur. *Joint Declaration UE-OTAN*, 8 de julio de 2016. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf> [Fecha de consulta: 11/10/17].

Estos condicionantes también están presentes cuando se trata de consensuar la proyección de la acción europea más allá de sus fronteras; más en concreto, la realización de operaciones y misiones civiles y militares que, sin duda, conforman el mayor esfuerzo económico, material y humano de la PCSD. En el ámbito estrictamente militar, y comenzando por una aclaración previa, las operaciones y misiones militares se clasifican en *ejecutivas* —actualmente, EUFOR, EUNAVFOR—, que se caracterizan porque la Unión Europea asume responsabilidades de los Estados donde tienen lugar, y en *no ejecutivas* —como las European Union Training Mission (EUTM)—, cuyas misiones principales consisten en apoyar a las respectivas autoridades nacionales en cometidos de adiestramiento, mentorización o asesoramiento militar en el marco de la reforma de sus sectores de seguridad.

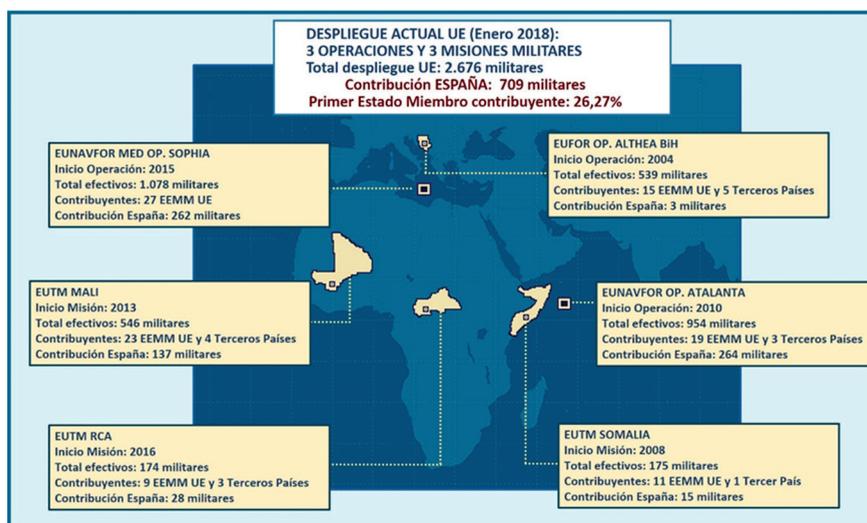


Imagen 2: Despliegue actual de operaciones y misiones PCSD.
Fuente: IEEE y elaboración propia.

En el continente europeo, actualmente la Unión Europea mantiene la operación Althea, en Bosnia-Herzegovina, con el objetivo fundamental de colaborar en la construcción de capacidades y en el adiestramiento de las Fuerzas Armadas locales. No obstante, su mandato le permitiría emplear la fuerza en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad locales ante un deterioro significativo de la situación de seguridad.

Ya fuera de Europa, y con un constatado éxito en el cumplimiento de sus cometidos, la Unión ejecuta dos operaciones marítimas. En 2015, y ante la grave crisis migratoria en el Mediterráneo Central, EUNAVFOR Sophia comenzó su andadura con la finalidad inicial de detener el tráfico de seres humanos y evitar así muertes en la mar, y ha evolucionado para asumir también responsabilidades en la formación del servicio de guardacostas libio, en la verificación del embargo de armas de Naciones Unidas sobre Libia o

en el control de otros tráficos marítimos ilícitos. En la región del Cuerno de África, la Unión desarrolla otra operación marítima: EUNAVFOR Atalanta que, desde 2009, ha conseguido frenar drásticamente la piratería en las costas de Somalia. Sin embargo, y lejos de haber alcanzado el estado final deseado, la constatación de que esta amenaza internacional mantiene su capacidad de causar un grave perjuicio al tráfico marítimo en el golfo de Adén aconseja la permanencia de esta operación.

Y sin salir del continente africano, la Unión Europea desarrolla tres misiones de adiestramiento y asesoramiento: en Mali (EUTM Mali, desde 2013), República Centroafricana (EUTM RCA, desde 2016) y Somalia (EUTM Somalia, desde 2008). Aunque con cometidos específicos según la situación del país, todas ellas se centran en la reforma de los respectivos sectores nacionales de seguridad, a través del asesoramiento militar en los niveles político y estratégico, del adiestramiento de unidades de las Fuerzas Armadas, y de la formación de sus cuadros de mando. Con todo, estas misiones militares europeas pretenden que los Gobiernos de estos tres países africanos sean capaces de asumir, progresivamente y de forma autónoma, la seguridad y defensa de sus propios ciudadanos: un reto que requiere del esfuerzo mantenido y coordinado de los distintos actores internacionales involucrados, así como la permanencia en el terreno el tiempo necesario para alcanzar ese difícil objetivo.

Sin duda, y a pesar del constatado esfuerzo que supone la ejecución de todas estas operaciones y misiones militares, esta respuesta de la Unión Europea podría considerarse limitada y, en cualquier caso, inferior a lo que permite el Tratado de Lisboa. En efecto, el espectro de operaciones que están inclui-

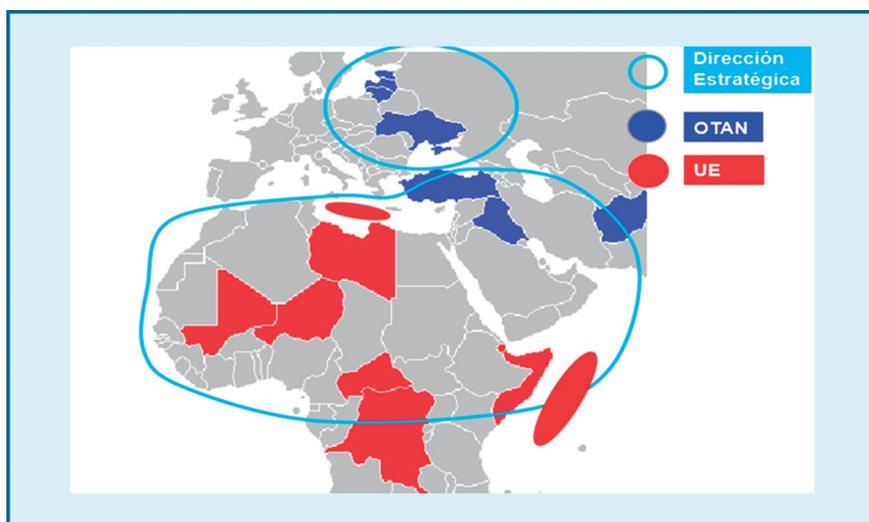


Imagen 3: Dirección Estratégica de la OTAN y de la UE. Fuente: Elaboración propia.

das en las tradicionales Misiones Petersberg²⁵, junto con las ya mencionadas cláusulas de asistencia mutua y la cláusula de solidaridad, ofrecen un abanico suficientemente amplio como para que la Unión Europea pueda aspirar a tener un mayor protagonismo en la escena internacional.

Respecto a su ámbito geográfico, y como ya hemos apuntado, las actuales operaciones y misiones militares de la Unión Europea se desarrollan en el vecindario cercano. A simple vista de la imagen que contempla las zonas de despliegue exterior de la UE y la OTAN, podemos inferir que hoy la atención preferente de la Unión se focaliza fundamentalmente en África, pues en este continente se llevan a cabo cinco de las seis operaciones y misiones militares de la PCSD. Sin embargo, esta priorización del esfuerzo europeo hacia el sur no supone un abandono de la preocupación hacia el flanco este, pues desde esa dirección estratégica resultan más probables escenarios en los que se materialicen las amenazas híbridas.

Por otro lado, el factor que distingue las operaciones y misiones militares de la UE respecto a las de otras organizaciones, más en concreto las de la OTAN, es que estas se expanden en un espectro de colaboración mucho más



Imagen 4: Misiones tipo EUTM. Fuente: Elaboración propia.

²⁵ Ahora denominadas comúnmente las misiones *Petersberg Plus* tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (art. 43.1. TUE: «[...] actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio»). *Tratado de la Unión Europea. Op. cit.*

amplio que el referido exclusivamente a la defensa. Así, la acción exterior europea incorpora —junto con la herramienta militar— elementos políticos, financieros, de ayuda al desarrollo, de regeneración institucional o de ayuda humanitaria, entre otros. Con todo, esta aproximación global a la crisis ha conformado un estilo europeo de proyectar y generar seguridad más allá de nuestras fronteras, que hoy se plasma en el concepto denominado *enfoque integrado*.

Pero a pesar del significativo avance de estas operaciones y misiones militares en términos de seguridad dentro y fuera de la Unión Europea, es obligado reconocer que todavía adolecen de distintas limitaciones que iremos analizando más adelante con mayor detalle. Entre ellas, las tres más destacadas son las deficientes estructuras de mando y control; los problemas de financiación de los despliegues, que dificultan la generación de fuerzas; y por último, las restricciones legales derivadas de los preceptos recogidos en el Tratado de Lisboa, en especial aquellos referidos a la financiación común del equipamiento para ayudar al desarrollo de las capacidades militares de aquellos países en los que se desarrollan las misiones.

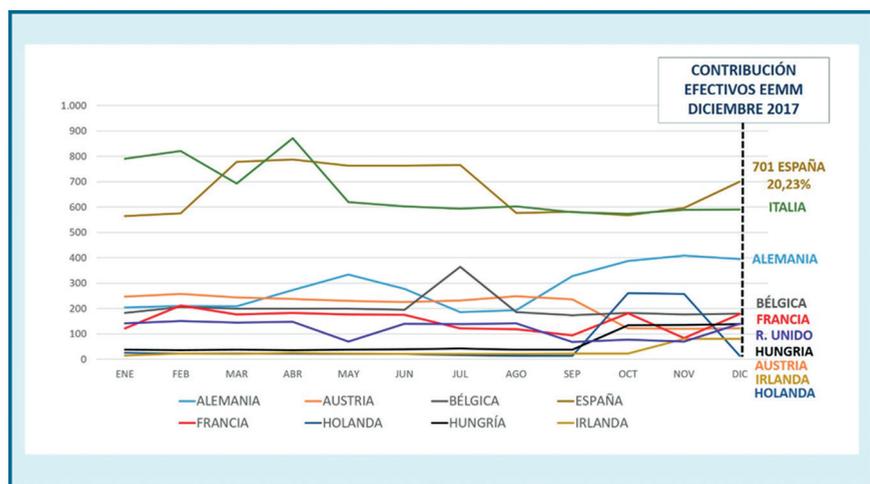


Imagen 5: Evolución de las contribuciones a las operaciones y misiones militares. Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, y a pesar de los desafíos a los que se enfrentan los despliegues militares en el exterior, España es uno de los Estados miembros más comprometidos con las operaciones y misiones militares de la PCSD, y prácticamente el único que contribuye con efectivos a todas ellas. Así, el compromiso español se materializa en una fuerte implicación de personal y medios en las dos operaciones marítimas y en las tres misiones de adiestramiento en África. Además, España ha liderado en numerosas ocasiones el esfuerzo militar europeo en el exterior, ya sea a través de la aportación del Cuartel General Avanzado (FHQ) de las operaciones Atalanta y Sophia, o

mediante el ejercicio del mando de las misiones del tipo EUTM. Un liderazgo que continuará en el futuro, pues un general español se situará de nuevo al frente de EUTM Mali en enero de 2018.

El Tratado de Lisboa y el Plan de Aplicación de la Estrategia Global

Un nivel de ambición renovado

La voluntad de la Unión Europea de posicionarse como un actor con capacidad de acción global va indivisiblemente ligada a su capacidad de operar de forma autónoma. Por ello, la autonomía estratégica es un factor determinante en el nuevo nivel de ambición, y debe entenderse en un doble ámbito: la obtención y desarrollo de capacidades militares, así como la capacidad de alcanzar una suficiencia operativa propia. Si bien este concepto no está enunciado explícitamente en la Estrategia Global, sí está formulado en el mencionado Plan de Aplicación sobre Seguridad y Defensa sobre la base de las prioridades estratégicas en ella anunciadas. En este sentido, la Estrategia establece que la UE debe disponer de las capacidades para actuar en los siguientes escenarios:

- En respuesta a crisis externas: con capacidad para intervenir en todas las fases de conflictos o crisis más allá de las fronteras de la UE, con alcance global, para desarrollar todos los tipos de misiones previstas en el Tratado de la Unión Europea²⁶.
- En el desarrollo de capacidades de los países socios: llevando a cabo operaciones y misiones PCSD para impulsar la estabilización y la resiliencia de Estados socios y aliados en fase de recuperación de un conflicto. En este ámbito se encuadran las EUTM mencionadas con anterioridad.
- En la protección de la UE y sus ciudadanos: mediante el desarrollo de operaciones y misiones PCSD que aborden fuera de sus fronteras los riesgos y amenazas que tienen impacto en la seguridad interior de la UE. Esta área pone de manifiesto el estrecho nexo de unión entre seguridad interior y exterior de la Unión; por ello, la estabilización y seguridad de terceros países repercutirá directamente en la seguridad propia.

Evidentemente, tanto la Estrategia Global como la propia definición del nivel de ambición parten de la premisa de la estrecha cooperación con otras

²⁶ Las ya mencionadas misiones Petersberg Plus, del art 43.1. TUE: «[...] actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos». *Tratado de la Unión Europea. Op. cit.*

organizaciones, en particular con la OTAN. Pero los términos de esta colaboración han basculado de la anterior dependencia de las capacidades militares de la OTAN al actual enfoque de una correcta alineación entre ambas organizaciones. Un giro estratégico que persigue evitar duplicidades innecesarias, así como optimizar la obtención y el empleo de los recursos que los Estados miembros ponen a disposición de las respectivas organizaciones. Unos recursos, por otro lado, que son los mismos para la OTAN y para la UE en aquellos Estados miembros que, como es el caso de España, pertenecen a ambas.

Paralelamente a la gestión de la Estrategia Global, se identificó la necesidad de actualizar los requisitos de la UE en cuanto a capacidades de defensa, tanto desde el enfoque puramente militar como desde el prisma de desarrollo de capacidades industriales. En esta tesitura, era fundamental contar con una definición clara del nuevo nivel de ambición que marcara el objetivo final a alcanzar en esta actualización.

Finalmente, fue formulado por el Consejo de Asuntos Exteriores del 14 de noviembre de 2016²⁷; y ha dado lugar a un proceso cuyo primer paso ha sido redefinir los requisitos militares que establecen aquellas capacidades necesarias que la UE pueda necesitar para desarrollar las operaciones y misiones PCSD. Los requisitos anteriores databan del año 2005, directamente derivados de la ESS, y han continuado en vigor hasta noviembre de 2017. Sobre la base del nuevo nivel de ambición, su revisión ha concluido con la publicación del *Catálogo de requisitos militares de la UE 2017*.

En un segundo paso, se revisará el denominado Plan de Desarrollo de Capacidades (Capability Development Plan, CDP) de la Agencia Europea de Defensa, que determina las prioridades que debe marcar la UE para paliar las capacidades deficitarias, basándose tanto en los requisitos militares anteriores como en la prospectiva de desarrollos tecnológicos a largo plazo. En este caso, las prioridades derivadas de la última modificación del CDP se fijaron en 2014, mientras que su nueva y ya iniciada revisión culminará en el año 2018 con un nuevo conjunto de prioridades.

De esta forma, y en un ejercicio de sinergia y eficacia, se ha logrado alinear el esfuerzo en el desarrollo de todos estos procesos, que inicialmente comenzaron por separado. Todo ello culminará en una definición sólida y coherente de las capacidades de defensa de la UE. Se trata, en definitiva, de que la Unión Europea disponga de las capacidades militares que le garanticen autonomía y libertad de acción para cumplir con el nivel de ambición que se ha marcado.

²⁷ Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea en sesión conjunta de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa. El nuevo nivel de ambición figura como «anexo al anexo» en las Conclusiones del Consejo. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf> [Fecha de consulta: 04/12/17].

Del enfoque integral al enfoque integrado

En 2013, la adopción de la Comunicación Conjunta de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) *El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis*²⁸ supuso la plasmación final de la forma europea de actuar en el exterior que, consagrada en el Tratado de Lisboa de 1999, abogaba por mantener la coherencia entre sus distintas políticas, así como el empleo de sus numerosos recursos e instrumentos, para hacerla «más coherente, más eficaz y más estratégica»²⁹.

Aunque desde la misma fundación de la Comunidad Económica Europea en 1957 siempre ha existido una *forma europea de hacer las cosas* basada en la cooperación, el desarrollo y la prevención de conflictos más allá de sus fronteras, el mencionado documento venía a refrendar el enfoque integral como el eje de la acción exterior de la Unión Europea y, con ello, la predisposición europea a coordinar sus esfuerzos en los ámbitos diplomático, de seguridad, defensa, financiero, comercio, cooperación al desarrollo o ayuda humanitaria, con el objetivo de «defender mejor sus intereses y valores fundamentales, promover sus objetivos políticos y prevenir las crisis o ayudar a restablecer la estabilidad»³⁰. Por otro lado, la Comunicación Conjunta subrayaba que la relación entre la seguridad y el desarrollo, un binomio indisoluble a la hora de afrontar hoy la gestión de cualquier crisis, era el principio clave que debía regir la aplicación del enfoque integral, que además exigía la asunción de una responsabilidad compartida entre las distintas instituciones europeas y los Estados miembros.

Empero, con la finalidad de incrementar la eficacia de la acción exterior europea, la Estrategia Global ha transformado el concepto del enfoque integral en otro más global y ambicioso: el enfoque integrado. Con esta nueva aproximación, la Unión Europea no solo se compromete al uso coherente de todas sus políticas para la consecución de la paz y el fomento de la seguridad más allá de sus fronteras, sino también a actuar en todas las fases del ciclo del conflicto: «Invertiremos en la prevención, la resolución y la estabilización, y evitaremos el cese prematuro de nuestro compromiso cuando una nueva crisis estalle en otro lugar»³¹. Asimismo, este enfoque integrado requiere de la colaboración con los diferentes niveles de gobernanza (internacional, regional, nacional y local), así como una aproximación multilateral «que comprometa a todos los actores que estén presentes en un conflicto y resulten

²⁸ Comunicación Conjunta Comisión Europea y SEAE *El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores*. Unión Europea, 11/12/13. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0030&from=ES> [Fecha de consulta: 10/10/17].

²⁹ Comunicación Conjunta Comisión Europea y SEAE *El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores*. *Op. cit.*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. *Op. cit.*

necesarios para su resolución, [...] y el incremento de la cooperación a escala regional e internacional»³².

Sin duda, la adopción del enfoque integrado supone un importante salto cualitativo en la determinación europea de proyectar estabilidad y afrontar la resolución de problemas complejos que se ciernen sobre sus fronteras, y cuya repercusión en la seguridad interior es hoy incuestionable.

Esta aproximación cobra especial importancia cuando nos referimos al Norte de África y al Sahel: una entidad estratégica que, especialmente desde las fallidas revueltas árabes y la caída del régimen de Gadafi en Libia, ha sufrido un deterioro significativo en términos de seguridad y desarrollo que ha puesto de manifiesto la incapacidad de los Gobiernos de la región para enfrentar en solitario amenazas como el terrorismo, los conflictos armados o el crimen organizado.

Por todo ello, además de reforzar la cooperación integral con los países de la ribera sur del Mediterráneo, adquiere especial relevancia continuar con el desarrollo, revisión e impulso de las dos estrategias de la Unión Europea para la región subsahariana (ambas aprobadas en 2011): la Estrategia por la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel³³ y el marco estratégico para el Cuerno de África³⁴, cuyo objetivo compartido es colaborar en la resolución de la crisis política, de seguridad y humanitaria, así como fomentar la instauración o consolidación de estructuras políticas democráticas capaces de mitigar las amenazas y prevenir los conflictos.

En este ámbito se encuadra hoy la acción exterior de la Unión Europea que, desde un enfoque integrado, coopera con las autoridades nacionales tanto en la construcción de capacidades o en la reforma del sector de seguridad, especialmente a través de misiones civiles y militares, como en el fomento de la gobernanza, la justicia o el desarrollo; y todo ello en estrecha coordinación con las organizaciones regionales e internacionales involucradas en la resolución de crisis y conflictos, especialmente en aquellos tan complejos como los que se generan en el extenso territorio del continente africano.

La cooperación estructurada permanente (PESCO)

Una de las posibilidades más ambiciosas que ofrece el Tratado de Lisboa en materia de defensa es, sin duda alguna, la PESCO³⁵. Se trata de que aque-

³² *Ibidem*.

³³ *EU Strategy for Security and Development in the Sahel*. Foreign Affairs Council, 23/03/2011. Disponible en http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf [Fecha de consulta: 16/10/17].

³⁴ *A Strategic Framework for the Horn of Africa*. EU Foreign Affairs Council Brussels, 14/11/11. Disponible en http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf [Fecha de consulta: 16/10/17].

³⁵ Art. 46.2. TUE: «Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para rea-

llos Estados miembros «más capaces y voluntarios» cooperen de forma más intensa en el desarrollo y empleo de capacidades a través de una serie de proyectos comunes. Así, la PESCO va mucho más allá que una cooperación en materia de capacidades del tipo *pooling & sharing*, pues trae consigo compromisos e implicaciones económicas, industriales, de planeamiento y de empleo de fuerzas. De esta forma, el verdadero valor añadido de la PESCO radica en alinear los procesos de planeamiento de los Estados miembros a fin de conseguir objetivos de capacidades acordados de manera común.

Para formar parte de esta iniciativa, los Estados miembros deben demostrar que cumplen una serie de compromisos muy exigentes en diversas materias³⁶: inversiones, armonización de desarrollos de capacidades, disponibilidad, interoperabilidad, despleabilidad de fuerzas, y hacer un esfuerzo más generoso en la financiación común de las operaciones y misiones de la PCSD. Por tanto, estamos ante un proyecto ambicioso y de gran envergadura que, como premisa irrefutable, necesita un apoyo político al más alto nivel.

En 2010, la PESCO se trató de poner en marcha infructuosamente a través de las presidencias de turno (Bélgica y España), pero en ese momento no se daban las condiciones para seguir adelante, especialmente por la falta de un impulso político claro. Sin embargo, como pudo constatarse durante la celebración del sexagésimo aniversario de los Tratados de Roma (25 de marzo de 2017), las situaciones política y de seguridad han evolucionado, y resulta necesario enviar a los ciudadanos mensajes en los que se vislumbren escenarios de seguridad y defensa comunes, además de dejar abierta la puerta para, si la ocasión lo requiere, permitir que haya una Europa de varias velocidades: «Actuaremos juntos, a distintos ritmos y con distinta intensidad cuando sea necesario, mientras avanzamos en la misma dirección, como hemos hecho en el pasado, de conformidad con los tratados y manteniendo la puerta abierta a quienes quieran unirse más adelante. Nuestra Unión es indivisa e indivisible»³⁷.

La configuración de la PESCO ha sido un ejercicio de difícil equilibrio político. Por una parte, se ha considerado necesaria la participación del mayor número posible de Estados miembros a fin de enviar un mensaje de cohesión de la UE; por otra, para que la iniciativa suponga un avance real hacia la Europa de la defensa, ha sido preciso no rebajar en exceso el listón de los distintos compromisos que supone su implementación. Teniendo en cuenta estos dos aspectos, los países que han liderado el desarrollo de la PESCO (Alemania, España, Francia e Italia) han flexibilizado progresivamente sus

lizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión». *Tratado de la Unión Europea. Op.cit.*

³⁶ Art. 2, Protocolo 10, del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Op.cit.*

³⁷ Declaración de Roma de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, 25 de marzo de 2017. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_es.htm [Fecha de consulta: 21/10/17].

planteamientos iniciales para conseguir alcanzar un proceso inclusivo de múltiples velocidades. Ello supone que los distintos proyectos que se desarrollarán en el marco de la PESCO serán la herramienta a través de la cual se podrá compatibilizar la ambición con su carácter inclusivo. Efectivamente, los Estados miembros participantes podrán implicarse en mayor o menor medida, fundamentalmente a través de la elección de los proyectos en los que quieran implicarse.

Idealmente, una iniciativa de esta importancia requiere una aproximación *top-down* de forma que, en primer lugar, se concreten los compromisos asociados y los mecanismos de toma de decisiones. A continuación, se empezarán a desarrollar proyectos en función de las anteriores condiciones. A pesar de ello, la voluntad política de avanzar rápidamente en esta materia ha supuesto que *de facto* se hayan discutido prácticamente de forma simultánea el marco general de la PESCO y los proyectos presentados por los Estados miembros. Con todo, el resultado ha sido una lista de muy distintos proyectos: desde los referidos a las estructuras de fuerza, que son minoritarios, pasando por otros que se centran en desarrollo de capacidades de apoyo (médico, logístico), hasta aquellos que encuadran mejor en el ámbito industrial y de I+D que en el de capacidades. Con todos estos condicionantes, se seleccionaron un total de diecisiete proyectos, que fueron anunciados al tiempo que se lanzaba la PESCO en el Consejo de Asuntos Exteriores de diciembre de 2017³⁸, y que deberán ser adoptados formalmente en una decisión del Consejo a principios de 2018. Entre los proyectos aprobados



Imagen 6: Consejo Europeo, lanzamiento de la PESCO. Fuente: SEAE y elaboración propia.

³⁸ *Declaration on PESCO projects*. Consejo de Asuntos Exteriores de 13/12/17. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf> [Fecha de consulta 14/12/17].

en el Consejo está uno de impronta española, que además nuestra nación está dispuesta a liderar: dotar a la Unión Europea, a nivel estratégico, de los medios de mando y control necesarios para ejercer el planeamiento y la conducción de las operaciones y misiones militares.

Estos proyectos podrán optar en mejores condiciones a fondos de la Unión Europea para su desarrollo, lo que inevitablemente hará que vaya creciendo el interés de los Estados miembros. Y así será porque una iniciativa como la PESCO, que tiene un importante componente industrial, debe asociarse a incentivos económicos que la hagan atractiva, y es en este ámbito donde entra en escena la Comisión, que debe desempeñar un papel protagonista en el desarrollo de la Estrategia Global. El Plan de Acción de la Comisión³⁹, a pesar de que no está diseñado en exclusiva para proyectos PESCO, encaja perfectamente en su espíritu al tratar de facilitar el desarrollo de proyectos colaborativos que hagan realidad el progreso gradual hacia una Europa de la defensa.

Plantear el escenario futuro de una iniciativa de tanto calado político tan cerca del Consejo que ha oficializado su lanzamiento es, cuando menos, aventurado. Aunque es innegable que la iniciativa va a consolidarse, dado que la PESCO se está desarrollando gracias al respaldo político de las ministras de Defensa de los países del QUAD. Por otro lado, su éxito radicará en ser capaces de equilibrar el contenido de desarrollos de capacidades de defensa (industriales) con cuestiones operativas, de forma que se alineen los procesos de planeamiento y empleo de capacidades y, de esta forma, se den los primeros pasos hacia la Europa de la defensa.

La revisión anual coordinada de la defensa (CARD, por sus siglas en inglés) es un proceso íntimamente relacionado con la PESCO. Nace con el objetivo de apoyar a los Estados miembros en el desarrollo de sus capacidades de defensa, de una manera más estructurada y eficiente, mediante el análisis de la contribución de los Estados miembros a las capacidades militares de la UE y también de los planeamientos de defensa nacionales. En definitiva, se pretende impulsar la cooperación entre los Estados miembros, abordar las carencias identificadas en el desarrollo de capacidades, y optimizar la financiación y obtención de los recursos necesarios por parte de aquellos. Recientemente se ha puesto en marcha un ciclo de prueba, cuyo análisis inicial de resultados se hará público en otoño de 2018. Con las lecciones extraídas de este ciclo de prueba, el primer proceso CARD se iniciará en 2019,

³⁹ Comisaria Elżbieta Bieńkowska, responsable de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes «Europa tiene que convertirse en un proveedor de seguridad. El Fondo apoyará la investigación colaborativa en defensa y el desarrollo conjunto de capacidades de defensa. Por tanto, supondrá un punto de inflexión para la autonomía estratégica de la UE y la competitividad de la industria europea de la defensa, incluidas las numerosas pymes y empresas de mediana capitalización que forman la cadena de suministro de defensa.» Comisión Europea. Comunicado de prensa, 7 de junio de 2017. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_es.htm [Fecha de consulta: 21/10/17].

con la previsión de desarrollarse con una periodicidad bienal. Partiendo del carácter voluntario de la CARD para los Estados miembros, las claves de su éxito serán su participación mayoritaria, la correcta interrelación con otras iniciativas como PESCO y el Plan de Acción de la Comisión y, sobre todo, la coherencia con los procesos nacionales e internacionales (OTAN) de planeamiento y desarrollo de capacidades militares.

El Plan de Acción de la Comisión

El escenario económico de los últimos doce años ha provocado una reducción del orden del 12 % en el gasto de defensa de los Estados miembros, que no ha sido compensado mediante las economías de escala que podrían conseguirse con el aumento de la cooperación internacional. En torno al 80 % de los contratos estatales en el ámbito de la defensa se realiza en un contexto exclusivamente nacional, lo que deriva en una costosa duplicación de las capacidades militares⁴⁰. Se estima que el coste de esta falta de cooperación supone anualmente, para el conjunto de los Estados miembros, entre 25.000 y 100.000 millones de euros. Por otra parte, una característica básica y limitante de la política presupuestaria de la UE es que no puede emplearse para el desarrollo ni para la obtención de capacidades exclusivas de defensa.

Frente a esta limitación, se hacía imperativo buscar fórmulas para impulsar el desarrollo de la industria de defensa de la UE, con el doble objetivo de garantizar su competitividad y, al mismo tiempo, permitir la obtención de las capacidades de defensa necesarias bajo el prisma de la consecución de la requerida autonomía estratégica. En diciembre de 2013, el Consejo Europeo consideró por primera vez la posibilidad de financiar proyectos de investigación y tecnología de defensa con fondos comunitarios, solicitando a la Comisión Europea y a la Agencia Europea de Defensa estudiar propuestas centradas en tecnologías de doble uso civil y militar⁴¹. En junio de 2015, el Consejo Europeo instó a profundizar en el desarrollo de capacidades civiles y militares, e impulsar la industria europea de defensa, incluyendo las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Entonces, se mencionó expresamente el empleo de fondos de la UE para desarrollar capacidades clave, mediante la cooperación europea en materia de defensa⁴².

⁴⁰ Según datos de la SIPRI Military Expenditure database 2014, Military Database 2015. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Disponible en <https://www.sipri.org/databases/milex> [Fecha de consulta: 25/10/17].

⁴¹ EUCO 217/13. *Conclusiones del Consejo Europeo* (20/12/13). Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf> [Fecha de consulta: 24/10/17].

⁴² EUCO 22/15. *Conclusiones del Consejo Europeo* (26/06/15). Disponible en http://www.consilium.europa.eu/media/21701/euco-conclusions_26062015_es.pdf [Fecha de consulta: 26/10/17].

Con estos antecedentes, la Comisión lanzó en noviembre de 2015 una primera hoja de ruta para la puesta en funcionamiento de un Plan de Acción Europeo de Defensa (*European Defence Action Plan*, EDAP⁴³), con el objetivo de asegurar una base industrial y tecnológica europea de defensa «integrada, competitiva, innovadora y suficientemente amplia» en apoyo de las prioridades y del desarrollo de las capacidades militares futuras de los Estados miembros. El EDAP fue adoptado un año más tarde⁴⁴, y proponía la actuación de la Comisión en el ámbito de defensa en tres áreas específicas:

- Creación de un Fondo Europeo de Defensa para apoyar la inversión en investigación y desarrollo colaborativos de equipos y tecnologías durante las fases de investigación y desarrollo de capacidades.
- Fomento de la inversión en PYMES, empresas incipientes, *midcaps*⁴⁵ y otros proveedores de la industria de defensa. En cooperación con el Banco Europeo de Inversiones, busca facilitar el acceso a la financiación para las cadenas de suministro.
- Refuerzo de un mercado único, abierto y competitivo para el sector de la defensa en Europa, con el objetivo de proporcionar a los Estados miembros un rendimiento óptimo de sus inversiones en sus contratos públicos. Sin infravalorar los otros ámbitos, el verdadero valor añadido del EDAP reside en el Fondo Europeo de Defensa, habida cuenta de los importantes recursos económicos que propone movilizar a disposición de la industria y del desarrollo de capacidades. El Fondo Europeo de Defensa se estructura en dos *ventanas* o secciones, las cuales son complementarias entre sí:
 - Una Sección de Investigación, orientada a financiar la investigación colaborativa de defensa. En una aproximación secuencial, la Comisión ha puesto en marcha un presupuesto inicial de noventa millones de euros entre 2017 y 2019 para un proyecto demostrador de viabilidad, bajo la denominación de Acción Preparatoria, en el que la Agencia Europea de Defensa actúa como organismo ejecutivo. La conclusión satisfactoria de la Acción Preparatoria dará pie a la financiación del mencionado programa de investigación de defensa, en el marco financiero plurianual (*multinational financial framework*, MFF) 2021-2027, con un montante total de hasta 3 500 millones de euros, mediante la inserción de una línea presupuestaria de quinientos millones de euros anuales por parte de la Comisión. Esta financiación no interferirá con la financiación de un programa de investigación civil en el mismo MFF.

⁴³ Habitualmente denominado *Plan de Acción de la Comisión*.

⁴⁴ *Plan de Acción Europeo de Defensa: hacia un Fondo Europeo de Defensa*. Comisión Europea. Comunicado de prensa (30 de noviembre de 2016). Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_es.htm [Fecha de consulta: 25/10/17].

⁴⁵ Se conoce como empresas *midcap* a aquellas empresas que emplean a un máximo de tres mil trabajadores.

- Una Sección de Capacidades, dirigida a facilitar el desarrollo y adquisición conjuntos de las capacidades estratégicas que acuerden los Estados miembros. Está centrada en los ciclos de desarrollo y adquisición de tecnologías, prototipos y productos, que pasarán a ser propiedad de los Estados miembros. Este programa se presentó bajo la denominación de Programa de Desarrollo de la Industria Europea de Defensa (EDIDP, por sus siglas en inglés), y puede llegar a movilizar un presupuesto de hasta 5 000 millones de euros anuales. Este presupuesto será proporcionado por los Estados miembros, aunque la Comisión está dispuesta a aportar un 20 % de este, que se incrementaría hasta un 30 % en aquellos proyectos desarrollados en el ámbito de la PESCO.

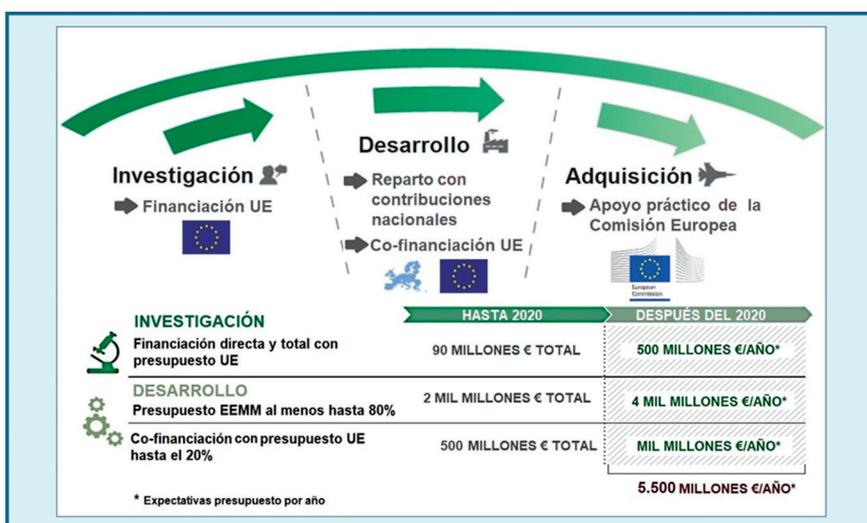


Imagen 7: El Fondo Europeo de Defensa. Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

Como ya se ha esbozado en el EDIDP, el EDAP establece una relación transversal con otros ámbitos. Se ha mencionado su relación directa con la PESCO, de suerte que habrá actividades de proyectos PESCO que puedan ser elegibles para financiación mediante el EDIDP. De manera análoga, la CARD facilitará la generación de proyectos colaborativos, a través de la comparación de los planes de defensa de los diferentes Estados miembros. Por su parte, la definición de los nuevos requisitos de capacidades militares de la Unión Europea y el CDP contribuirá a la priorización de proyectos, cuando se proceda a definir el programa de trabajo del EDIDP.

Por tanto, si hay un término que define el momento actual, este es *oportunidad*. Todas estas iniciativas están viendo la luz dentro de un mismo marco temporal, algo que proporciona una ocasión única para armonizar su desarrollo y optimizar, por ende, sus resultados y los beneficios para los Estados miembros y para el conjunto de la Unión Europea.

La implicación de la Comisión supone un cambio radical en el panorama de la defensa europea, al abrir la puerta a la financiación común de las capacidades, y con una importante inyección de recursos económicos puestos a disposición de la industria. En el contexto actual puede suponer un factor determinante para el ciclo de obtención de capacidades militares y el desarrollo de la base tecnológica e industrial europea de defensa. En definitiva, como dicta la Estrategia Global, para avanzar en la autonomía estratégica de la UE.

La capacidad de mando y control

La Unión Europea no dispone de una estructura permanente de mando y control que le permita reaccionar ante las crisis con la agilidad y eficacia que requiere toda respuesta militar. Para planear y conducir operaciones militares ejecutivas depende de cinco cuarteles generales *durmientes*⁴⁶ que se activan en caso necesario con contribuciones de personal de aumento procedente de los Estados miembros. Es indudable que el proceso de activación ralentiza y resta eficacia al despliegue militar.

En el caso de las misiones militares no ejecutivas, esta carencia está en vías de solucionarse con la creación de la Capacidad Militar de Planeamiento y Conducción (*Military Planning and Conduct Capability*, MPCC por sus siglas en inglés), que está asumiendo progresivamente las funciones de mando relacionadas con las misiones militares (EUTM).

Antes de la creación de la MPCC las misiones no ejecutivas se organizaban en un cuartel general, único para cada misión⁴⁷ que, desde el teatro de operaciones, simultaneaba sus actividades a nivel estratégico, operacional y táctico. Los problemas comenzaban ya durante el proceso de planeamiento de la misión, cuando se tenía que crear un cuartel general *ex nihilo* en un proceso similar al de la activación de los OHQ. Evidentemente, la interacción de este *embrión* de cuartel general con los distintos organismos del Servicio Europeo de Acción Exterior y de la Comisión era cuando menos complicada, ya que no estaba encuadrado en ninguna estructura oficial de la UE. Todo ello reducía el aprovechamiento de sinergias tan propias del enfoque integrado.

⁴⁶ Denominados OHQ, y ubicados en Alemania, Francia, Grecia, Italia y Reino Unido. A estos cinco se unirá próximamente un sexto OHQ, español, ubicado en Rota, y que está previsto que esté plenamente constituido el 1 de enero de 2019. Actualmente hay dos activos: el de Reino Unido, que desde Northwood ejerce el Mando de la operación Atalanta, y el italiano, que dirige desde Roma la operación Sophia. A estos OHQ se debe añadir el Cuartel General aliado de SHAPE, que se puede utilizar para planear y conducir operaciones PCSD en virtud de los acuerdos Berlín +. Actualmente está activado para la conducción de la operación Althea. Pero resulta muy difícil anticipar un nuevo escenario en el que se pueda activar este Cuartel General en tanto en cuanto no se resuelva el contencioso entre Chipre (Estado miembro de la UE) y Turquía (aliado en la OTAN).

⁴⁷ MHQ, Mission Headquarters en siglas inglesas.

Durante la conducción de la misión surgían más inconvenientes. El primero era la carencia de una cadena de mando clara. El comandante de la misión dependía directa y exclusivamente del Comité Político y de Seguridad (COPS) que, como órgano colegiado, no está disponible en permanencia. Por otra parte, la exigencia de que el comandante de la Fuerza actuara de forma simultánea en los niveles estratégico, operacional y táctico tenía como consecuencia una relación permanente con autoridades políticas externas a la misión y, con ello, la necesidad de desplazarse con frecuencia fuera del teatro o zona de operaciones. Por último, era evidente la carencia de un cuartel general a un nivel superior al que presentar informes periódicos y que pudiese hacer una evaluación crítica del trabajo desarrollado y reconducir la misión en el caso de ser necesario.

Por todo ello —y en gran parte gracias al tesón y trabajo de España—, las Conclusiones del Consejo del 14 de noviembre de 2016 instaron a la alta representante a ofrecer opciones para el establecimiento de una Capacidad Militar para el planeamiento y conducción de misiones no ejecutivas, que debía basarse en estructuras del Servicio de Acción Exterior de la UE, y que finalmente se puso en marcha en el primer semestre de 2017. Esta Capacidad está encuadrada dentro del EUMS, y su director es el director general del EUMS (DGEUMS), que, con este nuevo cometido, ha pasado a asumir el mando de todas las misiones militares a nivel estratégico. De esta forma, en la actualidad los tres comandantes de la Fuerza de las EUTM en curso (Somalia, Mali y RCA) le están subordinados. La MPCC está también de forma progresiva coordinando las misiones militares con las misiones civiles similares que dependen de la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC, por sus siglas en inglés). Aunque estas disposiciones ya están en marcha con mayor o menor nivel de desarrollo, todas ellas serán objetos de revisión en el 2.º semestre de 2018.

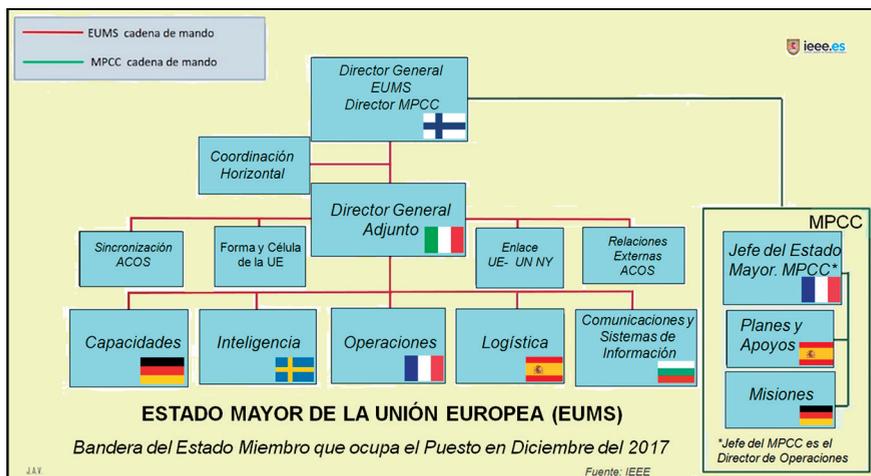


Imagen 8: Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS). Fuente: Elaboración propia.

A pesar de las dificultades y sin ningún género de dudas, la creación de la MPCC ha sido positiva, y se han mejorado en muchos aspectos las carencias identificadas en el planeamiento y conducción de las misiones no ejecutivas. Por ejemplo, la gestión del atentado terrorista del complejo turístico Le Campement (Bamako, 18 de junio de 2017) demostró el valor añadido de esta Capacidad, ya que hubo un reparto claro de tareas entre el director de la MPCC y el comandante de la Fuerza, que permitieron a este último focalizarse en la resolución de la crisis sobre el terreno. Es decir, la MPCC ha permitido que los distintos comandantes de la Fuerza se centren en sus tareas a nivel táctico, facilitando así la consecución de los cometidos que tienen encomendados.

Ahora bien, aún hay mucho camino por recorrer. En primer lugar, la MPCC tiene una importante carencia de personal a la que hay que dar solución, pues de lo contrario no podrá mostrar su completa utilidad por sus limitaciones actuales para dar un apoyo eficaz a las misiones.

Por otro lado, la puesta en marcha de la MPCC coincide con la salida del Reino Unido de la UE, cuya política ha sido tradicionalmente contraria a cualquier avance en materia de defensa, y más concretamente a que la Unión tenga sus propios medios de mando y control. Por este motivo, se debe aspirar a que esta entidad evolucione hacia una única estructura que asuma el mando de todas las operaciones y misiones militares de la PCSD, incluyendo las consideradas ejecutivas. Además de hacer frente a las carencias de la UE en este sentido, esto permitirá rentabilizar al máximo las sinergias civiles y militares de la UE y, por lo tanto, sacar el máximo partido del enfoque integrado que, como ya hemos subrayado, es el principal valor añadido que puede aportar la Unión a la gestión de las crisis.

La financiación de las operaciones y misiones militares de la PCSD

Como ya se ha ido señalando, la Unión Europea tiene la voluntad de mejorar sus herramientas para responder a los conflictos y crisis externas, colaborar en la construcción de capacidades de sus socios y aliados, así como proteger su territorio, instituciones y ciudadanos. No obstante, tan ambiciosos objetivos tienen un apoyo limitado desde el presupuesto europeo, debido a las restricciones impuestas por el propio TUE, que en su artículo 41.2 establece que «los gastos relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa» no pueden financiarse con el presupuesto de la Unión, que en el ámbito de la PCSD solo se canaliza hacia el ámbito civil. Estas limitaciones las recogía recientemente el *Documento de reflexión de la Comisión sobre el futuro de las finanzas europeas*⁴⁸, en el que se afirmaba la

⁴⁸ *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE*. Comisión Europea (28 de junio de 2017). Disponible en https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_en. Fecha de consulta: 11/10/17.

necesidad de examinar la alineación de las finanzas de la UE con las nuevas prioridades expresadas en su Estrategia Global.

En efecto, el presupuesto de la UE no puede actualmente abarcar todas las categorías de acciones que la Unión pretende llevar a cabo, una limitación que provoca carencias en la arquitectura financiera, lo que limita la eficacia de su acción exterior y sus esfuerzos en seguridad y defensa. En este ámbito, tres son las principales áreas afectadas:

- En primer lugar, el apoyo financiero a las operaciones y misiones militares de la UE es limitado. Los llamados *costes comunes* de dichas operaciones (alrededor de un 15-20 % de su coste total) se financian fuera del presupuesto de la UE con contribuciones particulares de los Estados miembros a través del llamado mecanismo Athena, que se creó en 2004 para superar las limitaciones mencionadas del artículo 41.2 del TUE. Las sucesivas revisiones del mecanismo no han supuesto una evolución en el alcance de dichos costes comunes acorde a la mayor ambición de la UE en la PCSD, una realidad que refleja el muy complejo equilibrio político de la Unión en temas intergubernamentales. Actualmente se está llevando a cabo la última de estas revisiones, de la que tampoco se esperan cambios sustanciales. Por último, el fenómeno del *brexit* introduce incertidumbres adicionales, puesto que el Reino Unido aporta un 16,75 % de los recursos financieros del mecanismo.
- Por otra parte, la contribución económica de la UE a las operaciones militares de países aliados y amigos se limita actualmente a las operaciones de apoyo a la paz dirigidas por la Unión Africana. Además, esta financiación se proporciona fuera del presupuesto de la UE a través del African Peace Facility⁴⁹ (APF), instrumento perteneciente al Fondo Europeo de Desarrollo⁵⁰ (EDF) que se nutre, como el mecanismo Athena, con aportaciones de los Estados miembros. El APF tiene un carácter excepcional y temporal, con ciertas restricciones financieras y un alcance geográfico limitado, ya que solo cubre a los países de África, el Caribe y el Pacífico en virtud del Acuerdo de Cotonou. Además, se limita a financiar proyectos multilaterales, por lo que los Estados individuales no pueden beneficiarse directamente. Por último, cuestiones sobre la propiedad de los programas y ciertas sensibilidades políticas restringen su efectividad. Para evitar todos estos parámetros limitantes, la UE necesita adquirir la capacidad de proporcionar asistencia operativa militar o de defensa directamente a terceros estados y organizaciones internacionales a escala mucho más global.

⁴⁹ *African Peace Facility*. European Commission. Disponible en https://ec.europa.eu/euro-peaceid/regions/africa/continental-cooperation/african-peace-facility_en. Fecha de consulta: 11/10/17.

⁵⁰ *European Development Fund*. European Commission. Disponible en http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/FED/fed_en.cfm. Fecha de consulta: 11/10/17.

- Finalmente, y por la misma restricción impuesta por el mencionado artículo 41.2, la UE tampoco tiene la posibilidad de financiar con su presupuesto la construcción de capacidades de seguridad de actores militares en apoyo del desarrollo (*capacity building in security for development*, CBSD), que incluye actividades de formación, provisión de equipo militar no letal e infraestructuras. En enero de 2016, el Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (SEAE) y la Comisión acordaron que la opción más viable para corregir esta deficiencia sería enmendar el Instrumento para la Contribución a la Estabilidad y la Paz⁵¹ (*Instrument Contributing to Stability and Peace*, IcSP), con el fin de incluir también el llamado *CBSD militar*, siempre que estuviera vinculado al desarrollo y bajo una estricta condicionalidad. Esta enmienda, cuya tramitación en el Consejo, Comisión y Parlamento europeos ha sido larga y compleja, permitirá satisfacer parcialmente las necesidades en este ámbito. Sin embargo, la limitación financiera de la reforma (cien millones de euros en tres años), su alcance temporal (hasta 2020) y las restricciones de su aplicación (solo en casos excepcionales) aconsejan la consecución de iniciativas más ambiciosas.

La posibilidad de remediar o paliar estas carencias financieras, más allá de las iniciativas descritas en los puntos anteriores sobre Athena y el IcSP, resulta muy limitada en el actual MFF. Por esta razón, el esfuerzo principal se centra actualmente en reformar el apoyo extrapresupuestario en beneficio de los objetivos de paz y seguridad de la UE.

En primer lugar, debe entenderse que el apoyo presupuestario dentro y fuera de la UE puede coordinarse entre sí en persecución de los mismos objetivos. En segundo lugar, y de acuerdo con este enfoque, el nuevo MFF pos-2020 y las propuestas de financiación extrapresupuestarias deberían presentarse en paralelo para que los Estados miembros puedan tener una idea del alcance total de sus compromisos financieros a nivel de la UE. Todo ello, además, con una visión amplia de la PCSD que incorpore las iniciativas derivadas de la PESCO y del Plan de Acción de la Comisión.

En este sentido, la solución más ambiciosa que se contempla consistiría en la configuración, a partir de 2020, de un único fondo extrapresupuestario dedicado a financiar las tres grandes áreas de la PCSD indicadas anteriormente, sobre una base totalmente fungible y programable, con el propósito de reemplazar el APF y el mecanismo Athena. En términos generales, el fondo debería estar dotado con una cuantía similar a la combinación de los presupuestos actuales de ambos mecanismos. Idealmente, dicho fondo debería estar respaldado por una única estructura de toma de decisiones y reglas de implementación, preservando a su vez las prerrogativas de los Estados

⁵¹ *Instrument contributing to Stability and Peace, preventing conflict around the world*. European Commission. Disponible en http://ec.europa.eu/dgs/fpi/what-we-do/instrument_contributing_to_stability_and_peace_en.htm [Fecha de consulta: 12/10/17].

miembros. Se trata de una visión de amplio alcance político y cuya configuración, desarrollo e implantación se auguran largos y complejos, pero que merece la pena considerar e intentar llevar a cabo para aumentar la eficacia de la acción exterior de la UE. La experiencia de hitos pasados nos dice que la voluntad política ha sido siempre el factor decisivo en cada uno de esos progresos. Esta vez tampoco será distinto.

Las estructuras de inteligencia de la UE

La función de inteligencia en la Unión se realiza fundamentalmente a través de dos organismos: el Centro de Situación e Inteligencia de la Unión Europea (INTCEN) y la Dirección de Inteligencia del EUMS (EUMS-INT). Ambos forman parte del SEAE, pero pertenecen a distintos departamentos, puesto que el INTCEN depende de la Secretaría General para la PCSD y Respuesta de Crisis, mientras que el EUMS-INT pertenece al EUMS. A pesar de ello, la cooperación entre los dos organismos es intensa y perdura desde hace más de diez años en virtud del Acuerdo de la Capacidad Única de Inteligencia (SIAC, por sus siglas en inglés), gracias al cual los productos de la UE en este ámbito son únicos, difundiéndose a las autoridades del SEAE un análisis conjunto de inteligencia coordinado entre ambos.

Si bien el INTCEN y el EUMS-INT son las principales entidades de inteligencia en la UE, es necesario destacar que la dirección y la definición del esfuerzo de inteligencia corresponde a la alta representante y a los secretarios generales adjuntos del SEAE, que constituyen la Junta de Dirección de Inteligencia (ISB, por sus siglas en inglés), cuyo principal cometido es asegurar la coherencia de esos trabajos con los objetivos de la PESC. Además, ambos proporcionan el adecuado asesoramiento de inteligencia a las autoridades del SEAE para apoyar el proceso de toma de decisiones. Debido a la naturaleza de los asuntos tratados, el asesoramiento de inteligencia es principalmente en el campo de la PCSD y en el de respuesta de crisis; paralelamente las dos estructuras apoyan a sus respectivas autoridades, es decir al secretario general adjunto para PCSD y Respuesta de Crisis en el caso del INTCEN, y al director general del EUMS y al Comité Militar si hablamos del EUMS-INT.

La calidad de los productos de inteligencia de la UE depende, como en todos los casos, de la calidad de las fuentes. Es aquí donde radica la principal debilidad del sistema, ya que la Unión Europea depende en este sentido de los Estados miembros, que facilitan a los servicios europeos la información que estiman oportuna a través del Acuerdo Marco de Cooperación para el Apoyo en Inteligencia a la Unión Europea (CFAIS). Este mecanismo sirve de canal de comunicación entre el EUMS-INT y los servicios de inteligencia militar de los Estados miembros, en el caso de España, el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS). Para que este mecanismo funcione más eficazmente, en oportunidad y en calidad del contenido, será necesario generar

un entorno de seguridad y legalidad; además de atender a la consecución de capacidades propias de obtención.

Sin embargo, hay también parámetros de marcado carácter positivo que invitan al optimismo en el desarrollo de la inteligencia en el ámbito de la UE, como el impulso a las capacidades geoespaciales y meteorológicas y la progresiva integración de las delegaciones de la UE en el sistema. Estas son valiosas fuentes de información que pertenecen orgánicamente a la Unión y, por lo tanto, proporcionan al sistema una mayor autonomía para poder satisfacer las necesidades en tiempo y forma.

La Respuesta Rápida de la Unión

El origen de la Respuesta Rápida de la UE para la gestión de crisis está en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999, donde los Estados miembros decidieron crear la capacidad de desplegar fuerzas de Respuesta Rápida con un alto grado de alistamiento, que culminó con la publicación del primer Concepto de Respuesta Rápida Militar de la UE.

En 2003, a petición de la ONU y ante la crisis en la República Democrática del Congo provocada por las masacres interétnicas en la región de Ituri, la UE lanzó la operación Artemis, liderada por Francia, que constituye la primera y, hasta la fecha, la única operación militar de Respuesta Rápida de la UE. Tras este éxito, en 2004 se acordó la creación de los Grupos de Combate de la UE (EUBG): unas fuerzas de entidad aproximada de 1.500 efectivos, apoyadas por elementos de apoyo de combate y logísticos rápidamente desplegables y capaces de llevar a cabo operaciones independientes o contribuir a la fase inicial de una operación de mayor envergadura, con una autonomía de entre 30 y 120 días.

Desde entonces, y a pesar de haber existido varias oportunidades para su despliegue, los EUBG nunca se han activado: una realidad que ha centrado los continuos debates respecto a la validez del concepto. En efecto, la propia Estrategia Global reconoce que existen obstáculos procedimentales, financieros y políticos que dificultan su despliegue. Por ese motivo, y porque existe un amplio consenso respecto a que la UE no debe prescindir de la capacidad de reacción rápida si quiere seguir siendo relevante en la escena internacional, durante el último año se han presentado numerosas iniciativas encaminadas a eliminar esos obstáculos. Así, se está mejorando la composición de los EUBG para hacerlos más versátiles a través de una mayor modularidad; depurando el proceso de preparación, adiestramiento y certificación; y, por último, explorando alternativas de financiación con fondos comunes, aunque todavía con escasos resultados.

No obstante, existe un acuerdo general sobre que los verdaderos impedimentos para su empleo en operaciones no son otros que la falta de voluntad política y de solidaridad en su financiación. Este último problema supone que

las naciones que ponen sus fuerzas a disposición de esos grupos de combate pagan tanto los costes asociados a su preparación, alistamiento y certificación como los gastos derivados de su empleo en operaciones. Afortunadamente, comienzan a aparecer algunas medidas paliativas de este problema fundamental. La mayor parte (80 %) del gasto total derivado⁵² del empleo de un EUBG está asociado a su despliegue, concepto del que ya está aprobada su financiación en común a través de la revisión del mecanismo Athena. Ello permitirá una mayor predictibilidad sobre la financiación disponible.

Sin embargo, no existen graves problemas de generación de fuerzas. Prueba de ello, como se puede ver en la imagen, es que la tabla de los EUBG en alerta para los próximos tres años está prácticamente cubierta, pues está garantizada la disponibilidad de al menos un EUBG por semestre para ser empleado si se toma la correspondiente decisión a nivel político.

Previsión EUBG en alerta (2017-2020)			
Semestre	Nación Marco	Contribuyentes	OHQ preferido
2017-2			
2018-1			
2018-2	VACANTE		
2019-1			
2019-2			
2020-1			
	VACANTE		
2020-2			

Imagen 9: Tabla de los EUBG en alerta, 2017-2020. Fuente: Elaboración propia.

⁵² Aproximadamente unos noventa millones de euros para un EUBG tipo durante 120 días.

En todo caso, el actual marco conceptual se considera adecuado, y aunque es evidente que la introducción de capacidades tales como las asociadas a la actuación en situaciones de emergencia o a labores de mantenimiento del orden público serían muy útiles en determinadas circunstancias, los Estados miembros se han mostrado partidarios de mantener la responsabilidad nacional en cuanto a estructura, composición, preparación y certificación de los EUBG, dándoles un elevado grado de flexibilidad.

Las relaciones OTAN-UE

Mediante la Declaración Conjunta de Varsovia, firmada en julio de 2016, los líderes de la UE y de la OTAN decidieron dar un nuevo impulso a la cooperación entre ambas organizaciones. Para ello, se han identificado siete áreas concretas: la lucha contra las amenazas híbridas, la cooperación operativa (incluyendo en la mar y en asuntos relacionados con el control de la migración), la ciberdefensa, la obtención de capacidades, la industria de defensa, la investigación, los ejercicios y el apoyo a la construcción de capacidades de los socios del este y del sur. Más tarde, estas áreas de colaboración se tradujeron en un conjunto de 42 propuestas concretas, que fueron aprobadas por los Consejos de las dos organizaciones el 6 de diciembre de 2016, y que ha sido recientemente⁵³ complementada con otras 32 medidas adicionales. Estas cubren aspectos tales como la guerra híbrida, los aspectos de género en operaciones, la lucha contra el terrorismo, el intercambio de información e inteligencia en escenarios de interés común, la coordinación de la comunicación estratégica, la actuación conjunta en situaciones de emergencia, la intensificación de la cooperación entre las operaciones marítimas, la ciberseguridad, la movilidad geográfica de fuerzas militares, el desarrollo de capacidades y la realización de ejercicios.

En definitiva, lo más destacable es que se está produciendo un *cambio cultural* en la cooperación entre ambas organizaciones, que antes era la excepción y ahora se ha convertido en norma. Como avances concretos, se señala el establecimiento del Centro Europeo para la Lucha contra las Amenazas Híbridas en Helsinki y la cooperación iniciada en este ámbito por parte de las respectivas células de fusión (UE) y análisis (OTAN) híbridas. También en los campos de comunicación estratégica, de cooperación en ejercicios y de formación en el área de ciberdefensa.

En el ámbito operativo, merece la pena destacar la cooperación entre las operaciones Sophia y Sea Guardian en el Mediterráneo y, en el área de ejercicios, la realización del primer Ejercicio Paralelo y Coordinado (PACE-17) entre UE y OTAN.

Con relación al ámbito de capacidades, se está tratando de lograr una mayor coherencia entre el Nato Defence Planning Process (NDPP, por sus siglas en

⁵³ Conclusiones del Consejo de fecha 5 de diciembre de 2017.

inglés) de la OTAN y el CDP de la UE y se ha establecido un mecanismo para desarrollar el diálogo sobre aspectos industriales de defensa, centrándose en áreas de interés común, como por ejemplo las PYMES.

En el apartado de apoyo a socios, la UE está valorando contribuir con fondos al programa de la OTAN Building Integrity, que tiene por objeto la promoción de la buena gobernanza en los sectores de seguridad y defensa.

Por otro lado, conviene subrayar que se ha reforzado el diálogo a nivel político y militar, consolidando el intercambio de invitaciones de alto nivel para asistencia a las reuniones ministeriales, y aumentado con ello la periodicidad de las reuniones entre el Consejo del Atlántico Norte y el COPS, así como de los respectivos comités militares.

En suma, podemos afirmar que la implementación de la Declaración Conjunta de Varsovia es una prioridad compartida, da contenido práctico a la cooperación mutua y contribuye al refuerzo del vínculo transatlántico. Todo ello en el marco del respeto a los principios de inclusión, reciprocidad, transparencia, autonomía en la respectiva toma de decisiones y el carácter específico de la política de seguridad y defensa de los miembros de las dos organizaciones.

El futuro, a modo de conclusión

Si echamos la vista atrás podemos comprobar que, en relación con la PCSD, como dice la alta representante, durante el último año se ha avanzado más que en varias décadas precedentes. La cumbre de Bratislava, celebrada en septiembre de 2016, puede considerarse el punto de inflexión de este proceso. Por entonces, los líderes políticos de la UE acordaron darle un nuevo impulso a esta política, tradicionalmente contenida y en ocasiones residual, en la que siempre ha habido un cierto vértigo a progresar de manera decidida. Desde entonces se han puesto en marcha, entre otros proyectos, la implementación de la Estrategia Global y sus iniciativas derivadas: PESCO, CARD, MPCC y la revisión de las herramientas de Respuesta Rápida de la UE, en especial los EUBG, el Plan de Acción de la Comisión y el refuerzo de la cooperación entre la OTAN y la UE. Sin lugar a dudas, el camino recorrido en poco más de un año es extraordinario.

El escenario geopolítico actual presenta, sin embargo, una serie de desafíos de seguridad para los ciudadanos de la UE a los que habrá que dar respuesta más pronto que tarde. El aumento de la inestabilidad en el vecindario de la UE, la amenaza global del terrorismo, la actual crisis migratoria que ha dejado al descubierto las divergencias existentes entre los Estados miembros, así como las nuevas amenazas híbridas son los principales retos a los que nos enfrentaremos en los próximos años. La seguridad ha pasado a ser una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos de la UE. No obstante, conviene resaltar que, además de estos desafíos, surgirán nuevas oportuni-

dades para avanzar en este proyecto común y consolidar la cooperación en el ámbito de la defensa. Oportunidades, no solo para la Unión, sino también desde el punto de vista nacional.

Como ya se ha comentado, el factor del *brexít* es objetivamente una mala noticia, pero puede considerarse al mismo tiempo un verdadero catalizador en todo este proceso. El resto de los Estados miembros parece haber identificado la seguridad y defensa como una de las áreas a las que aferrarse para avanzar en el proyecto de construcción europea en un momento histórico especialmente delicado. Si bien el Reino Unido ha sido casi siempre el país que más se ha opuesto a avanzar en profundidad en este ámbito, pues ha priorizado el vínculo transatlántico a través de la OTAN en detrimento de la PCSD, ha manifestado recientemente su intención de seguir vinculado («dejamos la UE, no Europa») como socio preferente a la UE a partir del 29 de marzo de 2019, sin excluir la cooperación en el marco de la seguridad y la defensa⁵⁴. El resultado final dependerá de las negociaciones que se están llevando a cabo a nivel político, que están siendo largas y complicadas, por lo que aún es pronto para saber cuál será su impacto real.

En cualquier caso, parece claro que nos dirigimos inexorablemente hacia una Europa de la defensa, una expresión que ha generado cierta polémica y que conviene explicar con detalle. En contra de lo que se ha manifestado en algunos foros, no significa la creación de unas Fuerzas Armadas Europeas, ni tampoco duplicar el papel que hasta la fecha ha venido desempeñando la OTAN. Por el contrario, y en línea con la Estrategia Global, lo que se pretende es reforzar la autonomía estratégica de la UE, entendida como la suma de las capacidades de defensa necesarias y de la voluntad política de emplearlas, llegado el caso. De este modo, mediante una Europa fuerte, pilar esencial de la Alianza, se conseguirá una OTAN más fuerte.

En la hoja de ruta hacia la Europa de la defensa intervienen diversos elementos, como los relativos a la financiación (Fondo Europeo de Defensa, CBSD, IcSP), a la Capacidad de Mando y Control (MPCC), a las fuerzas disponibles (incluidos los EUBG) y al desarrollo de capacidades (PESCO o CARD) que hemos tenido ocasión de comentar en este trabajo.

En todo este proceso es necesario, en primer lugar, coordinar los esfuerzos individuales, etapa en la que nos encontramos actualmente, para posteriormente realizar un proceso de integración. Para que ambos esfuerzos tengan éxito es preciso aunar una voluntad política de la que hasta ahora se había

⁵⁴ «The UK could offer assistance through a continued contribution to CSDP missions and operations, including UK personnel, expertise, assets, or use of established UK national command and control facilities. En "Foreign policy, defence and development. A future partnership paper». UK Government, 12/09/17. Disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-policy-defence-and-development-a-future-partnership-paper> [Fecha de consulta: 18/10/17].

carecido. La diferencia con el pasado es que actualmente la sociedad está reclamando soluciones a sus problemas, uno de los cuales es la inseguridad.

Desde el punto de vista nacional, España se ha manifestado en repetidas ocasiones a través de la ministra de Defensa en apoyo de estas iniciativas, que irán progresivamente tendiendo a una defensa común en varias etapas: un primer paso político y estratégico, el segundo será poner en común y compartir capacidades, y el tercero y último la consolidación industrial: «España quiere estar ahí, porque tenemos un compromiso ambicioso con la autonomía estratégica de Europa. Queremos dar un paso adelante y ser protagonistas activos en una dimensión europea de seguridad y defensa fortalecida»⁵⁵. En todo este proceso, como anunció la ministra Cospedal en el Congreso de los Diputados en diciembre del 2016:

«Nuestras iniciativas, en concierto con los principales países de la Unión, singularmente Alemania, Francia e Italia, contribuyen a que la defensa vuelva a estar en la agenda europea al más alto nivel y con la mayor ambición por parte de los Consejos Europeos... Nuestro país está a la vanguardia de este proceso por un doble convencimiento. En primer lugar, por lo que supone de contribución y apoyo al proceso de construcción europeo y, en segundo lugar, porque una fuerte dimensión europea de la defensa va a contribuir a que España y el entorno euroatlántico sean más seguros y más prósperos»⁵⁶.

El futuro próximo (hasta la consolidación del *brexit*)

A modo de prospectiva, el futuro próximo se podría enmarcar en el período entre el momento actual y la consumación del *brexit*, prevista para el 29 de marzo de 2019, y se centrará con toda probabilidad en la consolidación de las iniciativas puestas en marcha durante los últimos meses.

En este plazo temporal, como hemos referido, la PESCO tendrá un desarrollo significativo como una de las áreas más importantes, no solo para la UE, sino también para España. Uno de los primeros desafíos será la puesta en marcha del grupo reducido de proyectos que podrán beneficiarse de fondos de la Unión Europea para su desarrollo. Sin embargo, si se tiene en cuenta que la PESCO se está desarrollando gracias al respaldo político de las ministras de Defensa de los países del QUAD, es evidente que la iniciativa va a tener un fuerte impulso para su consolidación. Como se apuntaba anteriormente, el éxito de la PESCO radicará en darle una dimensión operativa, además de la industrial y la referida al desarrollo de capacidades.

⁵⁵ Conferencia de la ministra de Defensa, María Dolores de Cospedal, en el Club Siglo XXI. Madrid, 09/03/17. Disponible en http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/2017/170309-cospedal-conferencia-siglo-xxi.pdf [Fecha de consulta 14/12/17].

⁵⁶ *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Defensa, 20/12/16. Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-82.PDF [Fecha de consulta 14/12/17].



Imagen 10: Operaciones marítimas de la PCSD. Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a las operaciones y misiones militares PCSD, no se esperan grandes cambios. A corto plazo seguirán presentes los problemas recurrentes de generación de fuerzas y de financiación, a los que sería deseable dar solución en el menor tiempo posible. Dar respuesta al problema de la financiación solventaría significativamente la falta de generación de fuerzas de las operaciones y misiones. Es posible que la clave pueda estar también en los compromisos que han adquirido los Estados miembros que se han adherido a la PESCO, compromisos que incluyen la «contribución sustancial a las operaciones y misiones de la PCSD».

En cuanto a las operaciones ejecutivas, quizá los aspectos más sensibles sean la futura decisión sobre la extensión del mandato de EUNAVFOR Atalanta, que a día de hoy se da por descontada, y el posible traslado de su OHQ desde Northwood hacia el territorio de otro Estado miembro. En este sentido, España está apostando fuerte como candidato para albergar el OHQ. Llegado el caso, a comienzos de 2019 habría por primera vez un comandante español al frente de una operación ejecutiva de la UE.

Respecto a EUNAVFOR MED Sophia, habrá que prestar atención a cómo evoluciona la situación política en Libia y al flujo migratorio no solo a través del Mediterráneo Central, sino al posible trasvase a la ruta occidental, lo que podría tener un impacto significativo a nivel nacional.

Con relación a Althea, se prevé que se prorrogue su carácter ejecutivo y podría abrirse el debate sobre la revisión de su cadena de mando y control como consecuencia del *brexit*, ya que el comandante de la operación, puesto desempeñado por DSACEUR en aplicación de los Acuerdos Berlín+ entre la OTAN y la UE, es británico.

Las misiones no ejecutivas (EUTM) han tenido hasta la fecha limitados resultados debido entre otros motivos a las restricciones que impone el TUE para financiar el equipamiento de las fuerzas armadas de los países anfitriones. Esta deficiencia, que ha llegado a poner en duda la propia eficacia de estas misiones, tiene ya una solución a corto plazo. En efecto, la iniciativa para modificar el IcSP de forma que permita financiar proyectos que tengan relación con el ámbito militar ha sido votada favorablemente por el Comité de Asuntos Exteriores y por el Pleno del Parlamento Europeo a finales de noviembre, y posteriormente por los Estados miembros en el Consejo. Está previsto dotar a esta iniciativa con cien millones de euros hasta 2020, y se podrá empezar a emplear estos fondos a partir de principios de 2018.

En cuanto a la naturaleza de las misiones, es posible que durante este período se lleve a cabo la regionalización de EUTM-Mali hacia una EUTM-Sahel, lo que extenderá su acción a Mauritania, Burkina Faso, Níger y Chad, así como la posible cooperación con otras iniciativas en la zona, como la G5 Sahel Joint Force.

Respecto a las estructuras y a la capacidad de mando y control, continuará el proceso de consolidación de la MPCC, cuya revisión conjunta con la propia estructura del EUMS se espera que resuelva los problemas de cobertura actuales. Por el momento, no se esperan avances significativos referidos a la asunción por parte de la MPCC del mando y control de las operaciones ejecutivas, si bien no se debe perder de vista este objetivo final.

La cooperación OTAN-UE seguirá reforzándose en cada una de las áreas establecidas en la Declaración Conjunta de Varsovia, en especial en lo relativo a la lucha contra las amenazas híbridas, la lucha contra el terrorismo, el intercambio de información e inteligencia en escenarios de interés común, la coordinación de la comunicación estratégica, la actuación conjunta en situaciones de emergencia, la intensificación de la cooperación entre las operaciones marítimas, la ciberseguridad, la movilidad geográfica de fuerzas militares, el desarrollo de capacidades y la realización de ejercicios.

Tampoco es previsible un cambio significativo en cuanto a las herramientas de Respuesta Rápida de la UE, en especial en lo relativo a los EUBG. No parece sencillo anticipar una solución a la falta de voluntad política para su empleo, ya que en todo caso dependería de las circunstancias concretas de la crisis a la que hubiera que hacer frente y al interés último de los países contribuyentes a los EUBG en alerta. En relación con el problema de la financiación, el resultado previsto de la revisión del mecanismo Athena es, por el momento, bastante limitado, ya que únicamente aspira a cubrir con financiación común los gastos asociados al despliegue de las fuerzas.

El futuro más lejano

Para realizar una prospectiva a más largo plazo nos basamos en los trabajos realizados por la Comisión Europea durante el primer trimestre de 2017. En este sentido, el *Documento de reflexión sobre el futuro de la defen-*

*sa europea*⁵⁷ se enmarca en el desarrollo del *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa*⁵⁸ presentado por la Comisión con el fin de fomentar el debate sobre el proceso en el que la Unión Europea de veintisiete Estados miembros (EU-27) deberá decidir sobre su futuro en cuestiones como la seguridad y defensa, la dimensión social de Europa, el encauzamiento de la globalización y la profundización de la unión económica y monetaria.

Este documento de reflexión perfila las principales tendencias que darán forma al futuro de nuestra seguridad y defensa y plantea tres escenarios sobre la defensa europea que se podrían alcanzar en 2025 dependiendo de la voluntad política de los Estados miembros: desde una simple cooperación en defensa hasta una *defensa compartida* o, en el caso más ambicioso, una *defensa integrada*.

Partiendo de la base de que una de las mayores fortalezas de la Unión, que además la hace única, es la miscelánea de herramientas *soft* y *hard* en lo que hemos denominado *enfoque integrado*, el documento identifica como una de sus grandes deficiencias la fragmentación y falta de interoperabilidad entre las capacidades de defensa de los Estados miembros, lo que produce un gasto de defensa ineficiente.

Así pues, el documento identifica los diferentes elementos —misiones, fuerzas, capacidades, tecnologías críticas e inteligencia— para cada uno de los tres escenarios: permanecer esencialmente en el continuismo; pasar por un nivel mayor de colaboración que persiga una mayor solidaridad y eficiencia del gasto en defensa y un aumento de la integración de las fuerzas nacionales de los Estados miembros; y, por último, alcanzar una auténtica seguridad y defensa comunes.

La posición nacional al respecto es de pleno compromiso y de liderazgo compartido con nuestros principales socios y aliados. España apoya decididamente el conjunto de medidas que están siendo puestas en marcha para:

«Impulsar la consolidación de una Europa de la defensa. Mediante el incentivo directo a la cooperación tecnológica e industrial en defensa a través del empleo de fondos UE, se abren posibilidades de futuro para la industria de defensa. Para una nación como España esto supone un desafío, especialmente en cuanto a priorización presupuestaria y, al mismo tiempo, una oportunidad irrenunciable»⁵⁹.

⁵⁷ *Reflection paper on the future of European Defence*. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf [Fecha de consulta 15/12/17].

⁵⁸ *White paper on the future of Europe*. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf [Fecha de consulta 15/12/17].

⁵⁹ *Comunicado conjunto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, y de Defensa sobre el futuro de la defensa europea*. Gobierno de España, 08/06/17. Disponible en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2017_COMUNICADOS/20170608_COMU142.aspx [Fecha de consulta: 18/10/17].

En relación con la implantación de la PESCO, a largo plazo se espera que sea una realidad consolidada y con unos parámetros claramente definidos que faciliten una mayor alineación con el proceso de planeamiento de capacidades de la OTAN (NDPP). No obstante, habrá que realizar un esfuerzo para tratar de explicar las diferentes velocidades de los Estados miembros en este campo, manteniéndose de manera permanente el debate sobre los límites al carácter inclusivo de la iniciativa.

En este horizonte temporal a medio y largo plazo, el foco principal de las operaciones y misiones de la UE seguirá estando en África, escenario preferente para la aplicación de las diferentes herramientas del enfoque integrado. Por otro lado, tampoco se descarta la exportación del modelo aplicado en Somalia a otros escenarios, como Libia o incluso el golfo de Guinea.

Una vez solventado el problema del equipamiento en las EUTM, el siguiente paso será previsiblemente ampliar el alcance de estas misiones, sin descartar su evolución hacia misiones de tipo ejecutivo que incluyan no solo el adiestramiento y asesoramiento, sino también el acompañamiento de las fuerzas de estos países en actividades operativas.

Las estructuras de mando y control para la gestión de crisis seguirán evolucionando. La MPCC asumirá definitivamente el mando y control de todas las operaciones y misiones de la UE y eventualmente se fundirá con la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción, consolidando en una única estructura el mando y control de todas las actividades civiles y militares de la acción exterior de la Unión Europea.

Somos conscientes de que el alcance de lo que presentamos podrá parecer excesivamente optimista, pero estamos convencidos de que, también en este caso, podemos aplicar aquello de «soñad y os quedaréis cortos».