

*Joel Díaz Rodríguez**

La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global

Resumen:

La seguridad y la defensa han sido un tabú desde el comienzo de la integración europea. Esto no ha sido obstáculo para que la UE sea un actor global con importantes intereses y proyección en muchas áreas. No obstante, ha sido incapaz para proyectar su poder y hacer frente a las amenazas a su propia seguridad. Este ensayo analiza la Política Común de Seguridad y Defensa y aborda las limitaciones que le impiden convertirse en efectiva herramienta al servicio de la política exterior europea. La primera de naturaleza política a favor de una política atlantista. Y otra jurídica, del art. 42 TUE que impide un mayor desarrollo de la PCSD. Los cambios en el escenario global como la llegada de Donald Trump, la actitud desafiante de Rusia y la inestabilidad en el Mediterráneo fueron decisivos para el relanzamiento de la política de defensa europea. Desde entonces, se han logrado avances importantes como el establecimiento de una cooperación estructurada permanente. Ahora bien, hace falta aún una nueva dirección estratégica y un compromiso permanente entre los Estados para superar las limitaciones estructurales (políticas y jurídicas) y establecer objetivos ambiciosos para conseguir una UE fuerte capaz de hacer frente a los desafíos globales.

Palabras clave:

Política Común Seguridad y Defensa, seguridad, Alianza Atlántica, compromiso, áreas de tensión, Unión Europea, potencia civil, estrategia, PESCO, Consejo, OTAN, PCSD.

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

The Common Security and Defense Policy of the EU: A renewed strategy for a new European and global scenario.

Abstract:

Security and defense have been taboo subjects since the beginning of the European integration project. While this has not been an obstacle for the EU to become a global actor with important interests and impact in a variety of areas, it has been unable to project its power and face threats to its own security. This essay will analyze the Common Security and Defense Policy of the EU and will tackle the limitations that impede it from becoming an effective tool for European foreign policy. The first limitation is a political one in favor of an Atlantic policy. The second is the legal limitation of article 42. TEU that limits a further development of the CSDP. Recent developments in the global arena, such as the arrival of Donald Trump, Russia's defiant attitude and instability in the Mediterranean were decisive for the re-launch of the European Defense Policy. Since then, many important steps have been achieved, such as the establishment of the Permanent Structured Cooperation (PESCO). However, it needs a new strategic direction and a permanent commitment from Member States to overcome the structural limitations (political and legal) and to set ambitious objectives to achieve a strong EU that is able to confront global challenges.

Keywords:

Common Security and Defense Policy, Atlantic Alliance, security, commitment, areas of tension, European Union, civilian power, strategy, PESCO, Council, NATO, CSDP.

La dimensión de la seguridad y defensa ha sido un tabú desde el comienzo de la integración europea. Sin embargo, esto no ha sido obstáculo para que la UE sea un actor con intereses globales y con importante proyección en muchas áreas. Hoy, la UE es uno de los mayores actores económicos del mundo; es el más grande bloque comercial y el principal proveedor de ayuda oficial al desarrollo, considerando a todos los EEMM en conjunto. Además, ejerce un liderazgo global en la lucha contra el cambio climático y la protección de los derechos humanos. No obstante, cuando nos movemos al campo de la seguridad y la defensa, encontramos la incapacidad de la UE para proyectar su poder e influencia en el mundo, y más preocupante aun, para ejercer su propia defensa o hacer frente a amenazas a su propia seguridad. Los acontecimientos internos y externos de los últimos años muestran que la UE ha sido incapaz de abordar muchas de dichas amenazas en su entorno más cercano, debido no solo a la crisis económica, sino a la complejidad e indecisión en la definición de una política exterior común —y dentro de ella la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)—. El resultado ha sido la falta de cohesión interna y el debilitamiento y el declive de la posición de la UE en el escenario mundial.

Por lo tanto, una UE con intereses globales y que cuenta con un *toolbox* (caja de herramientas) de diversas políticas se ve imposibilitada para proyectar su poder y abordar los desafíos a su seguridad, por no contar con una herramienta clave para ello; una política de seguridad y defensa europea autónoma. Este ensayo pretende presentar un análisis sobre la PCSD en el contexto actual y ofrecer una nueva estrategia para superar las limitaciones que esta tiene aún para convertirse en *tool* que sirva a la política exterior europea para abordar los desafíos actuales de la UE a nivel europeo y global.

Para esto será necesario abordar las dos principales limitaciones subyacentes en la definición de la política de defensa de la UE: La primera de carácter político; la tensión existente entre una política basada en una mayor solidaridad atlántica o una defensa netamente europea, con el fin de recuperar la autonomía en la escena internacional. La segunda de carácter jurídico, que requiere una revisión del marco legal para remover las limitaciones del art. 42 TUE, y de los demás preceptos relativos a la PCSD. Esto tiene que venir acompañado de una mayor integración política y del régimen jurídico de los Estados Miembros en defensa, así como el establecimiento de mecanismos de ejecución y de respuesta rápida para hacer frente a las amenazas a la seguridad europea.

Los cambios en la escena global como la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, junto a la actitud desafiante de Rusia y la inestabilidad en el Mediterráneo y Medio Oriente, significaron grandes desafíos para la UE al exterior, justo en su momento de mayor debilidad por el *brexit*, el auge de los populismos y el cuestionamiento sobre su credibilidad como proyecto. Sin embargo, estos fueron los hechos decisivos para el relanzamiento de la política de defensa europea. Desde entonces, se han dado una serie de avances importantes cuyo hito fue el establecimiento de la *cooperación estructurada permanente* (PESCO) en diciembre, que ha puesto cierre al 2017, que podemos llamar, «año de inflexión» en política de defensa europea, porque se han dado pasos hasta hace dos años impensables. Ahora bien, ante este nuevo escenario europeo, se hace necesario una nueva dirección estratégica para la PCSD y un compromiso permanente de los Estados, puesto que la PESCO debe ser parte del puzzle —y no el fin— para lograr una política defensa autónoma al servicio de la política exterior. Solo así, la UE podrá contar con todas las herramientas para afrontar los desafíos a su seguridad y volver a jugar un papel importante en la política global.

Limitaciones en la formulación de una política de defensa europea: el enfoque político

Grandes sucesos y la presión del contexto exterior fueron lo que forzaron el desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa, un hecho que se ha repetido en cada momento clave de impulso de esta desde su creación hace casi dos décadas. Así, la entonces Política Europea de Seguridad y Defensa, fue producto de un contexto político concreto; los sangrientos conflictos en los Balcanes durante la década de los noventa que mostró la incapacidad de la UE para intervenir y poner freno a las atrocidades que se estaban cometiendo y que hizo reevaluar toda la política de seguridad europea mantenida hasta entonces. La *Declaración de Saint Malo*, de diciembre de 1998, hecha por Francia y Gran Bretaña, marcó el primer gran paso hacia el establecimiento de una política europea de defensa. Pero esta declaración, producto del contexto geopolítico del momento, no significó una convergencia hacia una visión conjunta, sino más bien, un compromiso de dos visiones opuestas sobre la seguridad europea. Francia tradicionalmente —desde los tiempos del general Charles de Gaulle— había promovido la idea de una defensa europea autónoma de los Estados Unidos y la OTAN. Esta posición era contrapuesta a la de Gran

Bretaña, la cual ponía en primer lugar la primacía de los Estados Unidos y la OTAN en la seguridad europea. El acuerdo franco-británico fue el requisito fundamental para allanar el camino para el establecimiento de una política europea de defensa que se materializó en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999. No obstante, esto no eliminó la tensión subyacente entre estas dos visiones sobre la seguridad europea, que ha sido y es todavía uno de los elementos de tensión —y limitación— a la hora de formular la política europea de defensa y que ha impedido su desarrollo hasta nuestros días.

Esta división ha tenido un impacto permanente en la política exterior de la UE, que encuentra su origen en el importante papel de la OTAN y los Estados Unidos como proveedores de seguridad para Europa. La amenaza soviética, la guerra fría sumada a la debilidad de los ejércitos de Europa occidental y, por ende, la superioridad militar norteamericana significaron para muchos Estados europeos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, que la Alianza Atlántica y el paraguas que brindaba la seguridad norteamericana fueran fundamentales para su propia seguridad.

Desde entonces, el factor «atlántico» ha sido y sigue siendo una de las cuestiones más divisivas en la formulación de la política exterior comunitaria y ha limitado especialmente el desarrollo de una política de defensa europea. Y esto particularmente porque los Estados de Europa Central y del Este siguen considerando a la OTAN y a EE. UU. como garantía vital para su seguridad respecto a la amenaza rusa. La prevista salida de Gran Bretaña de la UE ha favorecido los impulsos dados para una mayor integración en defensa hasta el momento. No obstante, también podría revelar la resistencia de países como Polonia o los Estados bálticos a una defensa europea, puesto que siguen confiando en la OTAN como su mejor garantía frente a la cada vez más amenazante Rusia, lo que podría frenar la ambición y su alcance.

Otro de los elementos de tensión es la definición sobre el papel que la UE debe jugar en el mundo. Es decir, si la UE debe ser una potencia clásica que ejerce *poder duro* —en términos de Josep Nye— o más bien debe ejercer un papel de potencia benévola con el solo uso de su *poder blando*. Este debate ha estado presente ya desde los años setenta y refleja el enorme peso que arrastra la UE a la hora de definir su rol en la política global. La UE es percibida por las grandes potencias y potencias medias regionales como un socio comercial o como potencia civil —en contraposición a potencia militar— que busca impulsar el desarrollo de las regiones más desfavorecidas, contribuyendo con ingentes

cantidades de ayuda al desarrollo, así como promueve el respeto a los derechos humanos y la democracia en el mundo.

El concepto de potencia civil fue desarrollado por François Duchêne en 1972, y fue uno de los primeros y más influyentes postulados para definir el rol de Europa occidental en el mundo. Este concepto se centra en la posibilidad de ser una potencia sin necesidad de poseer capacidad militar, por lo que, desde una perspectiva normativa, esto posibilitaría que los esfuerzos de la UE en la escena internacional sean planificados no de forma amenazadora sino de una manera positiva. La realidad lo confirma, puesto que la UE no fue diseñada para aplicar poder duro ni tampoco tiene la cultura para hacerlo al estilo de otras potencias y si lo hacen —mediante las sanciones—, no le resulta muy eficiente.

Esto muestra que la Unión Europea se enfrenta a un problema a la hora de definir su rol y competir a nivel global con otras potencias ya que se ve imposibilitada por sus limitaciones políticas para ser un proveedor de seguridad creíble, en un escenario global cada más impredecible e inseguro donde el poder duro y la coerción todavía cuentan. Un ejemplo claro de esto fueron las crisis Libia y Siria. En marzo de 2011, ante la imposibilidad política y material de llevar a cabo una intervención europea en la crisis política libia, los principales socios de la UE —Francia, Reino Unido, Italia y España, y con oposición de Alemania— decidieron intervenir militarmente en dicha crisis usando a la OTAN y el apoyo logístico de EE. UU. lo que puso de manifiesto la falta de cohesión y la imposibilidad jurídica y material para llevar a cabo esa operación dentro del marco de la PCSD. Dos años más tarde, en setiembre de 2013, la crisis siria llegó a un punto álgido con el uso de armas químicas por el régimen sirio y ante la indecisión de los EE. UU. de intervenir, los principales Estados de la UE desistieron de una intervención de la cual se habían mostrado favorables, puesto que no contaban con el consenso interno ni la capacidad militar común para hacerlo sin apoyo norteamericano, en una cuestión que afectaba directamente a la seguridad europea.

El producto de esta indecisión fue la aparición del DAESH en 2014 y un año más tarde, la crisis siria llegó a tal punto que provocó un éxodo de refugiados hacia Europa jamás visto desde la Segunda Guerra Mundial, lo que mostró una vez más, la incapacidad de la UE para afrontar dicha crisis humanitaria y a la vez el poder intervenir para frenar el conflicto. En el caso libio, la inestabilidad política ha convertido al país en un Estado

fallido y en el centro de operaciones de las mafias que trafican enviando inmigrantes y refugiados a Europa. Esto ha planteado un gran desafío a la UE a la hora de la gestión y control de sus fronteras, la lucha contra el terrorismo y el tráfico de seres humanos en el mediterráneo.

El resultado final ha sido: una UE incapaz de afrontar conflictos que han estallado en sus fronteras; que las otras potencias regionales no ven en la UE un socio geopolítico para abordar cuestiones de seguridad internacional; y que su rol en las grandes cuestiones geopolíticas a nivel global haya sido relegado.

Limitaciones en la aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa: el enfoque jurídico

Otra de las limitaciones que adolece la PCSD está en las funciones que los Tratados le asignan. El Tratado de Lisboa vino a constitucionalizar la hasta entonces Política Europea de Seguridad y Defensa en la renombrada Política Común de Seguridad y Defensa, pero ha resultado ser, menos común de lo que sugiere su propio nombre como bien ha apuntado entre otros Keukeleire¹. Así, en un primer análisis podemos apreciar ya una ambigüedad en el mismo nombre de Política Común de Seguridad y Defensa, puesto que esta distorsionado en dos aspectos; en el objetivo perseguido por los Estados miembros y la política real desarrollada. El primer párrafo del artículo 42 del TUE² resume bien que es la PCSD, así como nos brinda dos ideas para comprender la naturaleza de esta: En primer lugar, que las operaciones militares y misiones civiles están limitadas a operaciones de mantenimiento de la paz y prevención de conflictos fuera del territorio de la UE, y por tanto no están relacionadas con la defensa del territorio de esta. En segundo lugar, la UE tiene que confiar en las capacidades de sus Estados miembros ofrecidas de manera voluntaria, puesto que no cuenta con capacidades ni con instrumentos comunes, tales como tropas o Cuarteles Generales (Lo más parecido es la reciente puesta en marcha de un Centro de Coordinación y Apoyo a Misiones Militares y los previamente creados *battlegroups*). Estas dos cuestiones matizan en gran medida dos de los

¹ KEUKELEIRE Stephan. *The Foreign Policy of the European Union*, page 173. Palgrave McMillan. 2014

² Art. 42 del Tratado de la Unión Europea. Diciembre de 2007. En Vigor desde el 1 de diciembre de 2009.

principales términos que dan nombre a la PCSD y que, a su vez, reducen aún más su alcance y limitan su desarrollo.

Esta ambigüedad se da principalmente porque los Estados miembros nunca han considerado a la PCSD como el marco político ni militar para asegurar su defensa. Esto puede resultar contradictorio a lo que el párrafo 2 del mismo artículo 42 del TUE prevé al decir que la «PCSD debe incluir una progresiva estructura para una política común de defensa». Además, el artículo va más lejos al poner en perspectiva en su párrafo 7, *la cláusula de asistencia mutua*, la cual obliga a los demás Estados miembros a proveer asistencia por todos los medios en su poder si un Estado miembro es víctima de una agresión armada.

Una de las principales razones de esta ambigüedad jurídica es que los Estados miembros no quisieron que la PCSD compita con sus políticas de defensa nacionales ni con la OTAN. Esto se refleja en el mencionado artículo 42.2 TUE al disponer que la PCSD «no deberá perjudicar el específico carácter de la política de seguridad y defensa de ciertos Estados miembros y debe respetar las obligaciones de ciertos Estados miembros», los cuales ven confiada su defensa en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Lo que en realidad esta disposición estableció, fueron los límites dentro de los cuales se puede desarrollar la PCSD; es decir siempre y cuando sea complemento o apoyo a las políticas de defensa nacionales o de la OTAN y/o sirva de herramienta útil para asumir funciones y misiones que la OTAN o sus países miembros no estuvieran dispuestos o fueran capaces de llevar a cabo. El Tratado de la UE estipula este tipo de misiones en su art. 43, que incluyen operaciones de desarme, tareas humanitarias, prevención de conflictos o incluso ayuda a terceros Estados en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, la PCSD, no fue ideada para conducir operaciones a gran escala ni de ofensiva militar tales como las de Afganistán e Irak en 2002 y 2003 o incluso de corta duración como en Libia en 2011, a la cual nos hemos referido anteriormente.

En resumen, hay una clara distorsión de la llamada Política Común de Defensa, porque es menos común de lo que su nombre sugiere por la falta de capacidades comunitarias; porque su puesta en marcha se da en función de la contribución voluntaria de los Estados; y porque no fue ideada para con el fin de convertirse en el marco de seguridad y defensa de los Estados miembros. Por otro lado, la flexibilidad prevista en el Tratado

ha hecho que existan regímenes de *opt in/opt out* para la participación e implementación de decisiones en el marco de la PCSD tal como es el caso de Dinamarca, cuya relación está regulada en el Protocolo 22 anexo al TUE que la mantiene al margen. Cabe añadir que, pese a estas limitaciones, se ha desarrollado una gran cooperación entre algunos Estados fuera del marco de la PCSD.

El giro en defensa ante un nuevo escenario europeo y global

Una vez más, ha sido a raíz de los grandes acontecimientos externos (y también internos) que los Estados miembros se vieron en la necesidad de abordar, lo propició un cambio de actitud para dar un renovado impulso a la defensa europea. En 2016 dos grandes acontecimientos forzaron a los Estados miembros a volver la mirada hacia la seguridad y la defensa europea: el *brexit* y la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca. En junio al tiempo que la alta representante de la UE presentaba su *Estrategia Global* para relanzar a la UE al primer plano de la geopolítica mundial, se producía el referéndum para la salida de Reino Unido de la UE. El triunfo del *brexit* presentó un nuevo escenario para una UE a 27, y produjo dos efectos; el primero, fue extender una sombra de anti-europeísmo y dudas sobre la viabilidad del proyecto europeo y otro más positivo, como la posibilidad para avanzar en la integración en defensa, una vez el principal freno que había supuesto Reino Unido para esta, dejaba de serlo y allanaba el camino para superar una de las principales áreas de tensión.

La llegada de Donald Trump a la presidencia de los EE. UU. presentó un nuevo escenario dado que el nuevo presidente, volvía anteponer el interés nacional en las cuestiones globales y la seguridad internacional, y exigía a sus socios europeos, mayores contribuciones a la OTAN para asegurar su propia defensa. Hay que añadir también a este escenario, la creciente actitud desafiante de Rusia, que desde la anexión de Crimea ve cada más fortalecida su posición en Medio Oriente y su papel en la crisis siria junto a su deseo de desestabilizar la UE a través de campañas de desinformación. Por último, la inestabilidad del norte de África y la creciente y palpable amenaza del terrorismo internacional del DAESH y sus células en Europa. Todo en su conjunto fueron factores desestabilizadores para la UE, lo que hizo que la seguridad y la defensa vuelvan a pasar la primera línea de la política comunitaria.

De esta manera, podemos calificar 2017 como el «año de inflexión» de la defensa europea. Los acontecimientos descritos supusieron un gran desafío al interior y exterior para la Unión Europea, pero dieron el impulso necesario para su relanzamiento con la aplicación del art. 46 del TUE por primera vez desde la aprobación del TUE en diciembre de 2007. El pistoletazo de salida de lo que sería un año maratoniano en defensa, del cual tuve la oportunidad de ser testigo desde el Consejo, se dio en el Consejo Europeo de 9 de marzo de 2017, con el acuerdo del establecimiento de la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC en inglés), la cual mejoraría el apoyo a las misiones militares no ejecutivas. A partir de este momento vamos a ver un *revival* de iniciativas en seguridad y defensa. El freno al populismo y el euroescepticismo que supuso el retroceso de la extrema derecha en Holanda y en última instancia la victoria de Emanuel Macron en Francia contra la extrema derecha antieuropea a principios de mayo dieron el impulso definitivo para relanzar el proyecto comunitario en sí, cuya viabilidad misma era cuestionada tan solo meses antes.

El 18 de mayo, el Consejo de Asuntos Exteriores aprueba el documento sobre la implementación de la Estrategia Global en materia de seguridad y defensa y la necesidad de la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)³. Además, se acuerda reforzar y dar mayor operatividad a los *battlegroups*, que habían sido creados ya años atrás. La Cumbre de la OTAN del 25 de mayo, sirvió como otro impulso para que los gobiernos de los Estados miembros decidieran avanzar cuanto antes en dicha implementación, al recibir la exigencia del presidente norteamericano para una mayor contribución al presupuesto de la OTAN y su poca voluntad de comprometerse con la seguridad europea. A principios de junio, la Alta Representante presentó el documento “*De visión en común a acción común: un año de implementación de la Estrategia Global*” donde además de describir los avances logrados, abre una nueva etapa en materia de defensa, reconociendo abiertamente que se había hecho más en los últimos diez meses que en los últimos diez años. El Consejo Europeo de junio da el visto bueno para la puesta en marcha de la PESCO en los siguientes meses, la creación del Fondo para la Defensa y de un programa de desarrollo industrial, así como reforzar la cooperación UE-OTAN. Al mismo tiempo la Comisión contribuía al debate con

³ Conclusiones adoptadas por el Consejo 18 mayo 2017. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/18/conclusions-security-defence/pdf>

el lanzamiento de su documento *Reflexión sobre el futuro de la defensa europea* en el cual presentaba tres opciones para la defensa europea desde una simple cooperación al de una defensa común.

Tras el verano los avances continuaron y finalmente el Consejo de Asuntos Exteriores adoptó el 11 de diciembre el establecimiento de la PESCO con la participación de 25 Estados miembros. El objetivo principal de la PESCO es mejorar la cooperación, aumentar la inversión en defensa y fomentar el desarrollo de capacidades entre los Estados comprometidos en ella⁴. De momento se han establecido un primer conjunto de 17 proyectos concretos y la hoja de ruta (roadmap) para su implementación adoptada en marzo, no obstante, las oportunidades para desarrollar otros más son inmensas tal como se reconoce en las conclusiones del Consejo. Así, la PESCO ha marcado un hito en la integración de la defensa europea y ha puesto broche de oro a un año maratónico.

Una nueva estrategia para la PCSD para una Europa global

Así, a comienzos del 2018 nos encontramos con un escenario favorable a una mayor integración. La puesta en marcha de la PESCO ha dado un nuevo impulso para abordar otras cuestiones tales como la relación UE-OTAN y sobre la dimensión y el papel de la UE a nivel global. Pero esto no debe llevarnos a ser demasiado optimistas porque, aunque se han dado pasos significativos y, sobre todo, se percibe una nueva ambición política para que la UE vuelva a jugar un papel importante a nivel global, se debe abordar cuanto antes los problemas *estructurales* (políticos, jurídicos...etc.) que subyacen dentro de la política de defensa y que aquí hemos hecho referencia.

El nuevo escenario global, en el cual Rusia y China están entrando en nueva carrera de superpotencias con occidente, la UE no puede verse relegada a ser una potencia espectadora. Después de 3 décadas de crecimiento económico, China cree que su momento como superpotencia ha llegado. Rusia, paradójicamente necesita reafirmarse así misma, por lo que sus líderes están dispuestos a tomar riesgos para hacerse merecedores del respeto y de un sitio en la mesa de las grandes. Aunque ambas se han beneficiado del orden internacional liberal que los EE. UU. y Europa han construido, ven

⁴ Para un estudio detallado de la PESCO, Véase: «La Cooperación Estructurada Permanente: ¿el impulso definitivo que necesita la Defensa?». Documento de Investigación 12/2017. IEEE.

los pilares de este orden (democracia, Estado de derecho y derecho internacional) una imposición extranjera que socava su propia legitimidad. Así, aunque no quieren un enfrentamiento directo con occidente, están apostando por explotar cada vez más una *zona gris* donde la agresión y la coerción están muy cerca del límite que significaría una confrontación militar. Dado este contexto geopolítico actual, el compromiso para construir y reforzar la defensa europea para evitar riesgos que exploten esa zona gris, es indispensable. La UE necesita fortalecer su poder de disuasión, que incremente los costes de una confrontación y al mismo tiempo reduzca las posibilidades de conflictos.

Por esta razón, para conseguir esa defensa común será necesario en primer lugar establecer un compromiso permanente y unos objetivos en política exterior y en materia de seguridad y defensa concretos pero ambiciosos. Así, hay que empezar por superar la división aun existente entre una política atlantista o una europea, y apostar por una defensa netamente europea. La futura salida del Reino Unido de la UE ha supuesto un desafío, pero también una oportunidad de oro para avanzar en la integración en defensa. No obstante, aún existe la reticencia de algunos países del este de Europa a una política de defensa europea más ambiciosa, por lo que hace falta lograr un acuerdo político en el seno del Consejo Europeo para que todos los Estados -y no solo los 25 actuales de la PESCO- se comprometan a seguir avanzando en esta materia. La flexibilidad del marco actual del Art. 46 TUE permitiría descolgarse a cualquier Estado ante un cambio de la coyuntura política. Esto reduciría el alcance y tendría un efecto político contraproducente para el proceso de integración.

Por tanto, ese compromiso político permanente podría ser el establecimiento formal del Consejo de Asuntos de Defensa como formación adicional del Consejo y con entidad propia. El pasado 6 de marzo, tuvo lugar la primera reunión de los Ministros de Defensa en «formato PESCO» pero esto simplemente es una confirmación más de la práctica que se viene dando. Actualmente los ministros de Defensa se reúnen de manera informal como parte del Consejo de Asuntos Exteriores, para abordar todos los asuntos y las decisiones en temas de seguridad y defensa. La práctica política está llena de símbolos, y la formalización de una configuración extra como Consejo de Asuntos de Defensa sería un mensaje simbólico y claro de esa nueva etapa, estableciendo una dirección estratégica no solo de la PESCO sino también de los objetivos que la UE debe perseguir en materia de seguridad y defensa y que no permita marcha atrás.

Esos compromisos no serían obstáculo para mantener la ya estrecha relación UE-OTAN, así como bilateral con los EE. UU. y con el Reino Unido después de su salida de la UE. En una conferencia el pasado enero en Madrid, el secretario general de la OTAN abogaba por una más estrecha relación UE-OTAN basada en la complementariedad, en la no rivalidad y en evitar duplicidad de capacidades. Pero si bien es cierto, esto sería ideal y que la cooperación UE-OTAN hoy es más profunda y fuerte que antes, no menos cierto es que la defensa europea debe contar con una capacidad autónoma de defensa, ya que existe una zona donde los intereses y las amenazas para la UE pueden no coincidir con los de la Alianza Atlántica. Ciertamente también es que de los 29 Estados que forman la OTAN, 22 son miembros de la UE, pero no menos cierto es que si bien los estados bálticos estarían protegidos por la Alianza ante una hipotética agresión rusa, no lo estaría Finlandia. Así mismo, los conflictos en el Sahel, Siria o en la costa sur del mediterráneo atañen más a la seguridad europea que a la Atlántica, y debe ser la UE quien esté preparada para responder ante ellos. La institucionalización de la relación UE-OTAN con los *Acuerdos Berlín plus* en 2003, vinieron a establecer el marco de cooperación entre ambas, pero así mismo limitaron el desarrollo de una defensa europea al esgrimir que un desarrollo de capacidades militares europeas debilitaría a la Alianza Atlántica. Por esta razón, creemos que una relación estrecha y privilegiada UE-OTAN es compatible con una defensa europea común autónoma, que como bien señaló el presidente Tusk en la rueda de prensa del Consejo Europeo de diciembre de 2017, «una defensa europea más fuerte fortalece a la OTAN. Es por esto por lo que la PESCO es una buena noticia para nuestros aliados y una mala para nuestros enemigos».

En segundo lugar, será necesario remover las limitaciones jurídicas que los tratados imponen a la PCSD para su futuro desarrollo. El compromiso de los Estados para una mayor integración en defensa debe incluir una reforma del art. 42 TUE, que permita, por un lado, diversos tipos de operaciones dentro de la PCSD y no solo limitadas a operaciones de mantenimiento de la paz y fuera del territorio comunitario. Por otro lado, en las disposiciones relativas a la OTAN, debe removerse las limitaciones actuales —respetando los compromisos adquiridos— para promover que los Estados puedan ver realizada su defensa en el marco de la PCSD. Además, hace falta eliminar los diversos regímenes previstos para la integración en esta materia, es decir el sistema *opt in/opt out* que permitió por ejemplo a Dinamarca descolgarse en su momento de la PCSD, así

como las provisiones que diferencian entre los Estados que puedan y quieran llevar a cabo mayores compromisos vinculantes (art 44 TUE). Creemos que el nivel de ambición deber ir acorde con la unidad del régimen de integración en defensa para así alcanzar un marco normativo vinculante para todos los Estados por igual, es decir un *acervo* europeo de la defensa que todos los Estados miembros se comprometan a incorporar e implementar.

A corto plazo hay que activar todos los mecanismos disponibles. Como dijo el presidente Juncker, la PESCO ha sido *la bella durmiente* de la defensa europea, y esto es muy cierto, puesto que por diez años tuvimos un art. 46 TUE que habilitaba a los Estados para una PESCO, y solo en 2017 se ha aplicado. Los *battlegroups*, que habían sido introducidos ya en 2004, como cuerpos de intervención y rápido despliegue ante situaciones de crisis, solo estuvieron operativos en 2007, pero nunca han sido utilizados y solo ahora ha vuelto el interés por mejorar su capacidad de despliegue efectivo, y cuyo desarrollo podría ser el embrión para un futuro ejército europeo. Por último, esto debe comprender también el compromiso de los Estados Miembros por la inversión y modernización de sus capacidades militares, muchos de ellos aun diseñados para un escenario de guerra fría y no adaptados a las necesidades y riesgos de seguridad del siglo XXI.

Para promover el compromiso de los gobiernos hará falta, en tercer lugar, una opinión pública identificada con el proyecto europeo, que comprenda y apoye un nuevo rol de la UE como potencia global. La necesidad de crear un relato capaz de vencer la dialéctica entre una Unión Europea como potencia benévola y pacifista o una potencia al estilo de los EE. UU. es ahora más urgente. Vivimos en un contexto global donde la impredecibilidad y las amenazas a la seguridad se tornan cada vez más difusas. Hay una diversidad de actores que anteponen sus intereses, quieren romper las reglas del juego o simplemente desestabilizar países o regiones, cuyas consecuencias pueden tener un efecto directo en la seguridad europea. Hay que explicar a la ciudadanía que la amenaza a nuestra convivencia pacífica está a solo cientos de kilómetros al sur de Europa en la costa libia, en el Mediterráneo y en Oriente Medio. Hay que superar los viejos complejos del pasado que pesan aun en algunos países que son reticentes a emprender operaciones militares y desplegar tropas bajo la bandera de la Unión, lo que explica que a veces estas tropas no se lleguen a desplegar. Por eso, se precisa una UE con visión

global y con capacidad y cultura para aplicar *hard* y *soft power*, para seguir fomentando el cambio mediante el desarrollo y la promoción de nuestros valores, pero suficientemente fuertes para responder a las crisis que estallen en nuestros alrededores, brindar seguridad a nuestra ciudadanía y contribuir a la seguridad y paz global.

Finalmente, todo esto no será posible sin un liderazgo efectivo y constructivo en el seno de la UE. Hace falta un liderazgo para llevar a cabo esa nueva estrategia, establecer el nivel de ambición política, y para emprender las acciones para la consecución de una defensa común. El liderazgo de Alemania y Francia son esenciales, ya que solo se podrá profundizar en materia de política exterior y defensa si estos dos países se ponen de acuerdo en las cuestiones y decisiones más trascendentales de la UE. Ahora, si bien el acuerdo franco-alemán es primordial, también lo es el apoyo, impulso y liderazgo que jueguen España e Italia para formar una dirección de las 4 grandes. En abril de 2017 se probó este formato en París, donde se reunieron los primeros ministros de los tres países con el presidente francés, lo cual muestra que hay voluntad para ejercer un liderazgo de la UE justo cuando más se necesita. España debe abordar esta cuestión con la mayor trascendencia. La salida del Reino Unido refuerza la posición de España y le brinda la oportunidad para jugar un papel relevante en el diseño e impulso de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Conclusiones: una nueva PCSD en una renovada UE

Este documento ha pretendido hacer un análisis del estado actual de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE (PCSD) en el momento en que la defensa europea ha vivido un impulso nunca hasta ahora visto. El nuevo escenario político europeo y global ha forzado a la UE a volverse sobre la defensa y la seguridad como parte importante de los *tools* que necesita para actuar y competir a nivel global. Pero la defensa europea a pesar de los grandes pasos dados aún sigue adoleciendo de problemas estructurales que hemos querido presentar, los cuales si no son abordados en el corto-medio plazo, limitarán el futuro desarrollo de la defensa y en último lugar de la política exterior comunitaria. Para esto es necesario superar las divisiones internas sobre seguridad entre atlantismo y europeísmo. La UE ha demostrado que necesita ser independiente de la OTAN y autónoma en materia de seguridad y defensa dado su poco acierto en las crisis y conflictos de los últimos años. Esto da prueba de la necesidad de construir una

estructura de defensa netamente europea para abordar las amenazas a que la UE está expuesta. Además, como hemos argumentado, no serán posible mayores avances si no removemos las limitaciones jurídicas impuestas a la PCSD en los tratados y se establezca un acervo comunitario de defensa que todos los Estados miembros se comprometan a adoptar.

El compromiso será indispensable para seguir avanzando en la integración. Este año hemos sido testigos como, cuando hay voluntad política y compromiso se pueden hacer grandes cosas. En el plazo de un año y medio tuvimos, una Estrategia Global, MPCC, un mando único para operaciones militares, el documento de implementación de la Estrategia Global, el del Futuro de la Defensa de la Comisión y finalmente una PESCO. Ahora toca lo más complicado que es abordar las cuestiones de fondo. Se necesitará un mayor compromiso de los Estados para establecer el nivel de ambición política y los objetivos en política exterior y de defensa, con el fin que los Estados miembros empiecen a ver en el desarrollo de la PCSD realizada sus necesidades de defensa. La formalización de un Consejo de Asuntos de Defensa sería un gran paso. La UE es un actor con intereses globales y necesita de todas las herramientas —*soft y hard power*— para competir y volver a estar entre las grandes, más en el momento en que dos de ellas, Rusia y China quieren cuestionar el orden internacional.

Se necesitará también el apoyo de una opinión pública convencida del rol que la Unión Europea debe cumplir. La creación de una identidad europea que asigne una definición de lo que es y representa la UE es de vital importancia para conseguir el apoyo de una ciudadanía hasta ahora reacia a ver a la UE como una verdadera potencia. Solo construyendo un relato de una UE como potencia del siglo XXI, segura de sí misma y con una identidad definida, se conseguirá el apoyo necesario de la ciudadanía para que los gobiernos se comprometan a una mayor integración. Finalmente, para canalizar todo este impulso y llevarlo a buen puerto, hace falta un liderazgo. Francia y Alemania, tradicionalmente las más europeístas, son las llamadas a ejercerlo porque tienen la entidad y el poder necesario para conducir a la UE hacia una mayor integración y establecer el nivel de ambición política a alcanzar. En ese nuevo liderazgo Italia y España deberán jugar también un papel importante. El impulso y el liderazgo de los 4 grandes será fundamental para tirar de la UE y hacer posible a medio plazo una verdadera defensa europea y volver a hacer de Europa una potencia con visión global que exporta

Joel Díaz Rodríguez

valores al mundo. Esto solo tendrá éxito si logramos que haya un compromiso verdadero y permanente de los Estados para con el proyecto europeo y de este para con sus ciudadanos.

*Joel Díaz Rodríguez**
Jurista y analista de asuntos internacionales