



Documento de Trabajo 01/2018

Trabajo incluido en el Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) para el año 2017, como Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional nº 5, asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

*

Organismo solicitante del estudio:

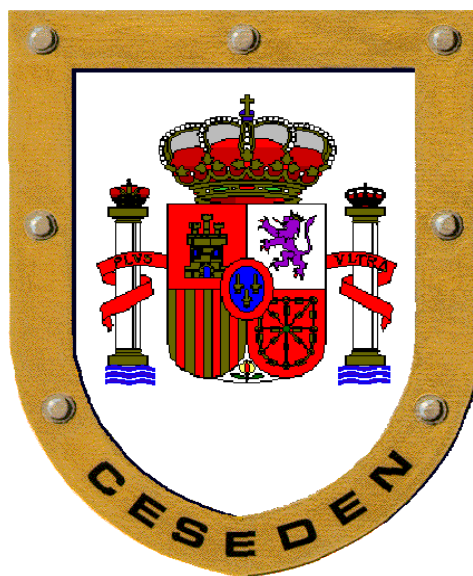
Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)

Presente y futuro de la política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea

Present and future of the common Security & Defence policy

Presente y futuro de la política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea

Present and future of the common Security & Defence policy



Maquetado en enero de 2018 por el Instituto Español de Estudios Estratégicos
(IEEE)

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
(CESEDEN)

Nota: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad de los autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del CESEDEN o del IIEE.

Índice

Presentación del documento	5
Presente y futuro de la política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea	
<i>Contribución española (IEEE)</i>	
El contexto de seguridad internacional	11
Evolución de la política Común de Seguridad y Defensa	15
Antecedentes históricos	15
La Estrategia Global de Seguridad Europea (EUGS)	17
La Cooperación Permanente Estructurada (PESCO)	20
Los Escenarios del libro Blanco sobre el futuro de Europa	25
Problemas a los que debe enfrentarse la PESCO	27
Cláusula solidaridad	28
Pasos hacia la Cooperación Estructurada Permanente	29
La PESCO y la OTAN	31
¿Qué significa la autonomía estratégica?	32
Las consecuencias del BREXIT	33
Las capacidades de la UE	36
La UE y África	39
Conclusiones: ¿Qué puede hacer la UE?	44
Bibliografía	46
Internet	48
Otras fuentes	49
Prensa digital	50

El desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: posibles riesgos y vías***Contribución italiana (Ce.S.I)***

Introducción	51
El contexto de seguridad internacional	53
Los intereses de seguridad y las prioridades de la Unión Europea	56
Los riesgos de abandonar el proyecto	59
Caminos hacia una política común de seguridad y defensa	63
La evolución de la política común de seguridad y defensa	64
Conclusiones	70
Conclusiones comunes (IEEE y Ce.S.I.)	73
Composición del grupo de trabajo	77

Presentación del documento

El informe de la Comisión Europea del siete de junio de 2017 indica que la seguridad constituye una de las tres prioridades que más preocupan a los ciudadanos de la Unión y que más del 75% de los europeos están a favor de crear una defensa común. El propio presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, ha llegado a afirmar en la presentación del documento que «el derecho a sentirse seguro y protegido en su propia casa es el más básico y universal de todos». Los acontecimientos profundamente desestabilizadores de los últimos tiempos como las primaveras árabes, la intervención rusa en Crimea y Ucrania, el auge del terrorismo yihadista dentro y fuera de la Unión Europea, o las crisis migratorias han producido en Europa una creciente sensación de cerco lo que nos está obligando a modificar nuestros planteamientos de seguridad.

Los atentados de los últimos años en Europa, han despertado a aquellos que no veían la seguridad como un tema clave y básico garante de estabilidad y desarrollo, desde ciudadanos hasta políticos, principalmente, porque no había una amenaza real y cercana. Cuando el terror ha llegado a suelo europeo, los ciudadanos europeos se han dado cuenta de que la UE no cuenta con un pilar básico, que les protege y asegure su estado de bienestar.

Por tanto Europa se enfrenta al dilema de qué hacer para restablecer el orden de seguridad en su periferia y cómo hacerlo. Es decir definir una estrategia coherente que identifique en función del análisis de riesgos los objetivos que se quieren alcanzar, la forma de hacerlo y los recursos necesarios para ello. Este debate está ahora mismo abierto en el seno de las organizaciones e instituciones europeas relacionadas con la seguridad y la defensa y también forma parte del debate político en el interior de los estados. Todos los estados europeos han ido en los últimos años redefiniendo sus estrategias de seguridad presentándolas en la forma de Libros Blancos de la Defensa (FR, GE, IT) o Estrategia de Seguridad Nacional (RU, ES) con vista a defender sus propios planteamientos de seguridad.

En el fondo, estamos en medio de un profundo debate sobre la seguridad europea en el que se trata de decidir dónde situar el centro de gravedad de dicha seguridad: bien en el este o en el sur. Este debate es muy importante para el futuro de la defensa de Europa, y también para la seguridad de los estados, ya que detrás del mismo se trata de decidir dónde colocar las prioridades estratégicas europeas y, consecuentemente, dónde ejercer el esfuerzo principal de la defensa de Europa y asignar recursos.

España participa también en este debate siendo consciente de lo que se juega y de que, en este campo, las sensibilidades y los intereses de los estados europeos son muy diferentes. Así, para los países del este, sus principales preocupaciones de seguridad se dirigen hacia la contención de Rusia considerada tradicionalmente como su principal

amenaza. Por el contrario, para los países del Sur de Europa, incluido España, las principales preocupaciones están en el sur y, fundamentalmente, en la región del norte de África que se extiende hasta los límites meridionales del Sahel.

El planteamiento español relativo a la seguridad del continente europeo se basa en la premisa de que España está dispuesta a contribuir solidariamente en la defensa de nuestros socios y aliados en el entendimiento de que ellos harán lo mismo respecto a las amenazas que vengan del sur.

En este sentido, nuestra principal preocupación es que una excesiva inclinación de la seguridad europea hacia el Este haga que nos quedemos contemplando al oso ruso y nos olvidemos de que los chacales acechan en el sur. Los atentados terroristas de los últimos años que han afectado directamente a países centroeuropeos, las crisis migratorias derivadas de los conflictos en la periferia sur de Europa, junto con otros problemas como los relacionados con el crimen organizado, la gestión de las fronteras, o la necesidad de estabilizar a los países periféricos han modificado, en beneficio de los postulados de los estados del sur, la percepción de seguridad del conjunto de los ciudadanos de la Unión, hasta fechas recientes muy insensibles a las preocupaciones de seguridad que fueran más allá de la amenaza rusa. Pero todavía el desequilibrio entre la orientación Este y la Sur de la seguridad de Europa resulta excesivo.

En este trabajo asumimos que el futuro de nuestra seguridad pasa por reforzar los mecanismos todavía incipientes existentes en la UE. La nueva Estrategia Global sobre la Política Exterior y de Seguridad la Unión Europea presentado por la Alta Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad, Federica Mogherini al Consejo europeo en junio de 2016 es un buen paso en el sentido de enviar un mensaje de unidad y de proyección hacia el futuro en unos momentos en los que Europa se revuelve ante el auge de los populismos, las contradicciones internas y la falta de acción común ante los problemas internacionales y de aportar respuestas sobre los intereses fundamentales de la UE en tanto que potencia regional, así como del papel que debe jugar en la escena internacional.

Ello resulta especialmente necesario cuando la potencia norteamericana, hasta ahora pieza clave de la seguridad europea, está cambiando sus planteamientos estratégicos, dirigiéndonos hacia Asia pacífico donde el auge China y otras potencias empiezo a cuestionar su posición de liderazgo en la escena internacional.

Ahora estamos en condiciones de impulsar la cooperación europea en particular en el campo de la seguridad y la defensa, toda vez que la eventual salida del Reino Unido, el país el que ha ejercido tradicionalmente de opositor a cualquier avance europeo en este campo, ha despejado la actual situación de bloqueo. Pensamos que, en los tiempos del Brexit, de los populismos, del alejamiento estratégico de los Estados Unidos y del incremento de las amenazas a la seguridad europea en el Este y en el Sur, la Unión Europea debe ser reforzada y debe centrarse en sus propios intereses y en los de sus ciudadanos, y estar dispuesta jugar un papel pragmático y activo en la escena

internacional, incluso de liderazgo en aspectos tales como la seguridad regional, el cambio climático o las migraciones.

En este sentido, el presente trabajo es el resultado de una reflexión conjunta llevada a cabo por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y el Centro Studi Internazionali (Ce.S.I.) en el año 2017. Esta primera edición de la cooperación entre las dos instituciones se centra en el «Presente y futuro de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE», un tema considerado de gran importancia para ambos países dada la naturaleza transnacional de los riesgos y peligros que afronta la Unión Europea y cuyos efectos terminan por hacerse sentir tanto en Italia, como en España. También consideramos importante aproximar posturas entre países que comparten preocupaciones de seguridad análogas en unos momentos en los que la Unión Europea está iniciando un proceso de redefinición de Política Común de Seguridad y Defensa que va a tener consecuencias transcendentales para la seguridad de Europa.

Este trabajo de reflexión se desarrolló en dos fases. En la primera, los investigadores de cada Instituto elaboraron un estudio relativo al tema elegido. La segunda fase se concretó mediante la elaboración de unas conclusiones en común que se han incorporado a este trabajo.

Respecto a la obtención de información, se han empleado exclusivamente fuentes abiertas, aprovechando, en nuestro caso, las capacidades que ofrece el Servicio de Documentación del CESEDEN, que ha sido un elemento fundamental a la hora de proporcionar información procedente de fuentes fiables y de acreditado prestigio. A tal efecto, se ha procurado referenciar todos los datos aportados buscando distinguir claramente lo que es información, de los que corresponde al análisis y a la opinión. En definitiva, se ha procurado realizar, con una visión europea, un documento equilibrado, profesional y de calidad. El resultado producido debería servir para fomentar, como un elemento más, el necesario debate social y ayudar en la toma de decisiones sobre un aspecto tan importante para nuestros ciudadanos como es el futuro de la seguridad de Europa.

Madrid, 12 de Enero de 2018

Presente y futuro de la política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea

Contribución española (IEEE)

Coordinador

Coronel D. Ignacio Fuente Cobo

Investigador principal

Dña. Verónica Domínguez Donaire

Resumen

En el presente trabajo, analizamos la necesidad de desarrollar la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea ante los nuevos riesgos y amenazas que nos acechan fundamentalmente, por la parte sur de Europa y con las consecuencias que depara el Brexit.

Para ello, juegan un papel relevante la Cooperación Estructurada Permanente, la colaboración y cooperación entre estados, y una relación con la OTAN donde se garantice la autonomía estratégica.

Palabras clave

Unión Europea, Seguridad, Defensa, PESCO, Autonomía estratégica, OTAN.

Abstract

In this work, we analyse the need to develop European Union Security & Defence Policy in the face of new risks and threats that lie ahead basically in Southern Europe and with the consequences that Brexit might bring.

Permanent Structured Cooperation, collaboration and cooperation between States, and a relationship with NATO in which strategic autonomy is guaranteed all play an important role.

Keywords

European Union, Security, Defence, PESCO, Strategic Autonomy, NATO.

El contexto de seguridad internacional

La seguridad es como el aire: no se ve, pero se nota cuando falta¹

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), integrada dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), debe llevarse a cabo en una Europa donde la principal preocupación de sus ciudadanos es la inseguridad y en cuyo entorno estratégico se combinan diferentes escenarios que ponen a prueba el *soft power* del que hace gala Europa y la habilidad estratégica para lidiar ante las distintas situaciones de crisis.

Al hablar de Europa, nos estamos refiriendo a gran continente que básicamente forma parte de una Unión Europea compuesta de 500 millones de europeos y 28 países (aún no se ha producido la salida de Gran Bretaña con el Brexit) y en la que se producen crisis internas tanto económica como derivadas de una falta de identidad como europeos. Sus consecuencias han sido tanto el Brexit, como el aumento de partidos políticos euroescépticos, así como la descoordinación entre los países miembros, en materias tan sensibles como la seguridad y defensa. Solo si la Unión Europea consigue transformarse en un verdadero actor de seguridad, se estaría dando un salto cualitativo y cuantitativo en el proyecto de integración europeo.

La UE tiene una posición geopolítica básica. Estamos rodeados del mayor número de conflictos armados y abiertos en el mundo en este momento: Desde Ucrania hasta Afganistán, pasando por Siria, por Irak, bajando al conflicto árabe-israelí y llegando hasta Somalia.

Al analizar el entorno de seguridad europeo con un enfoque geográfico, apreciamos como, desde comienzos de la actual década, nuestras fronteras de seguridad se han roto y han surgido grandes brechas en lo que los antiguos romanos llamaban el «limes» fronterizo, fundamentalmente en tres áreas: en Europa Oriental, en la región Oriente medio y en el Mediterráneo central prolongándose hacia el Sahel. De esta manera, la confortable situación de seguridad que disfrutábamos hace algunos años ha desaparecido y los riesgos y amenazas que pensábamos lejanos se encuentran ahora en nuestras fronteras, de manera que sus efectos, en la forma de terrorismo, migraciones masivas, o crimen organizado, se hacen sentir en el interior de las mismas.

Cuando contemplamos el panorama internacional de los últimos tiempos, vemos que en la década de los noventa del pasado siglo, el principal factor de transformación fue el fin de la guerra fría, mientras que en la primera década de este siglo lo fue el once de Septiembre de 2001, con sus corolarios de intervenciones militares en Afganistán

¹ D. José María Muriel Palomino, Embajador en Misión Especial para Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho. Conferencia impartida en AdesyD, Madrid 7/6/2017.

e Iraq. Al analizar los próximos años, los vemos caracterizados por las repercusiones de la llamada primavera árabe, el repliegue estratégico de los Estados Unidos, el auge de las nuevas potencias, fundamentalmente China e India, el declive de Europa y el resurgir del irredentismo ruso. Al mismo tiempo, amplias regiones de Europa oriental, Extremo y Cercano Oriente, Asia Central, Norte de África y Sahel, se han convertido en una fuente de inestabilidad permanente producida por los rápidos cambios que en ellas se están produciendo consecuencia de las demandas sociales, las corrientes ideológicas y religiosas y el auge del nacionalismo.

Aunque resulta improbable que los Estados Unidos puedan ser sustituidos por otro poder global, el mundo de los próximos años habrá dejado de ser unipolar. El crecimiento del poder nacional de nuevas potencias emergentes, está configurando un nuevo orden internacional «multipolar», donde ningún estado tendrá un poder hegemónico. Al mismo tiempo, la geopolítica en un proceso imparable, está desplazando el centro de gravedad mundial hacia la región de Asia-Pacífico, donde el auge de China e India, está cambiando el orden internacional y redefiniendo las prioridades estratégicas de las grandes potencias. Es en esta zona y, en grado menor, en otras donde sus intereses, controversias territoriales, competición por recursos críticos, etc., sean claves, donde se dirimirá el futuro del mundo y la supremacía que hasta ahora han ostentando los Estados Unidos.

Las tendencias en la seguridad internacional para los próximos años indican que, más que a amenazas individuales claramente identificadas, habrá que hacer frente a un amplio abanico de riesgos producidos por la emergencia de nuevas potencias con ambición global, la competición por los recursos, la aparición de nuevos actores no estatales, el auge de las tecnologías, o las perturbaciones ocasionadas por la pertenencia a un sistema de seguridad global e interdependiente.

Por otra parte, los conflictos de baja intensidad, seguirán siendo la tónica dominante durante las próximas décadas, extendiéndose por toda la superficie del planeta y revistiendo todas las formas posibles en cuanto a la duración de los mismos, la amplitud geográfica de las operaciones y la motivación ideológica de los combatientes. No obstante, los crecientes gastos militares de países como China, India o Rusia y la incertidumbre que existe sobre el resultado final de determinados procesos de transformación en el mundo árabe, hace que conflictos que hoy en día están latentes o son de baja intensidad, puedan derivar hacia la confrontación abierta en el futuro.

Turquía es otro de los actores preocupantes a tener en cuenta por la UE, cuyas aspiraciones de volver a ser un imperio siguen presentes en las políticas de su gobierno, alejándose de los requisitos necesarios para formar parte de la UE. Pero las relaciones con Turquía, deben mantenerse, si queremos lograr un entorno de seguridad estable en el Mediterráneo Oriental y en los Balcanes. Tampoco hay que olvidar que el 70% de las exportaciones turcas son a Europa.

Al otro lado del Atlántico, Europa se encuentra con una América en la que el vínculo trasatlántico no pasa por sus mejores momentos, pero que resulta necesario mantener aunque parezca débil. Probablemente las exigencias de la Presidencia norteamericana pidiendo que Europa cuide de su seguridad, deben ser contempladas como una oportunidad para una Europa demasiado acostumbrada a protegerse bajo el paraguas americano. Ahora, la UE deberá trabajar y desarrollar su CSDP sabiendo que la política exterior norteamericana busca que la UE camine sola en el camino de la seguridad. Ambas organizaciones son compatibles, ya que por un lado EE UU quiere retirarse progresivamente y, a su vez, la Unión Europea quiere responsabilizarse paulatinamente de su propia defensa².

A este panorama, hay que añadir la tensión geopolítica que generan potencias nucleares como Irán o Corea del Norte, los ataques cibernéticos o los cambios políticos producidos en Hispanoamérica.

Un factor de preocupación en el Este es Rusia, convertida en frontera directa de la Unión Europea, que se ha anexionado Crimea y cuya presión se hace muy palpable en los países bálticos. Un actor principal en el tablero mundial del que hablaba el fallecido Zbigniew Brzezinski³ y que deja su huella en sus alianzas implícitas o explícitas con Irán o Siria entre otros. La Unión Europea no puede dejar de mirar hacia Rusia en su concepción de geoestrategia, dado el afán de Rusia por recuperar su status de potencia internacional y su cercanía, así como las fuertes relaciones comerciales existentes entre la UE y Moscú: el 40% del gas de la Unión proviene de Rusia. El temor de la UE y, principalmente, de los estados fronterizos con Rusia, es que la ocupación de Crimea y la intervención en Ucrania hayan sentado un precedente para actuaciones análogas en otros estados europeos.

En este sentido la responsabilidad de la seguridad en el Este descansa fundamentalmente en la OTAN que ha diseñado en la cumbres de Gales (2014) y Varsovia (2016) una estrategia de contención frente a Rusia suficientemente coherente y con unos mecanismos de respuesta adecuados, para evitar que acontecimientos como los de Crimea y Ucrania se puedan repetir en el futuro en otros países europeos.

En el Sur, asistimos a una profunda decepción por los resultados de las «primaveras árabes» que han producido resultados insospechados y negativos respecto a lo que se esperaba. Las transformaciones pretendidas no han tenido lugar, sino más bien ha ocurrido lo contrario: las tensiones intra e interestatales se han agudizado y han alcanzado en varios países un elevadísimo nivel de violencia. Estados que se

² http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET08-2016_Arquitectura_Seguridad.pdf. Miguel Ángel Benedicto, ¿La arquitectura de seguridad internacional, un proyecto en quiebra? Pág. 63.

³ Zbigniew Brzezinski, «El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos». Grupo Planeta (GBS), 1998.

consideraban estables han visto descomponerse sus estructuras políticas, económicas y sociales hasta convertirse en fallidos. Libia es un caso paradigmático, pero también lo son Siria, Yemen, o Iraq.

Junto a las zonas periféricas situadas en el sur de Europa, apreciamos que el Sahel se ha convertido en una región de inseguridad creciente, hasta el punto de que el límite sur de esta zona se ha transformado en la frontera más avanzada para la seguridad europea. Seguir manteniendo estable el Magreb, reforzar la seguridad del Sahel y pacificar Libia constituyen actualmente los tres mayores desafíos europeos de seguridad, en la percepción española y definen los límites de los esfuerzos que Europa está dispuesto a asumir en pos de la estabilidad de estas regiones. Como nos han mostrado, los atentados terroristas de Madrid en marzo de 2004 o más recientemente de Barcelona en agosto de 2017, existe una estrecha relación entre los grupos terroristas que se originan o se asientan en estos países y su efectos criminales en el interior de nuestros territorios.

Resulta crítico mantener la frontera sur de la Unión segura, lo que convierte a países como Egipto, Argelia y Marruecos en socios estratégicos indispensables. Las relaciones de cooperación que se mantienen simultánea e independientemente con estos estados, dada la rivalidad regional que existe entre ellos, debe ir dirigida a convertir el Mediterráneo en una región estable.

En definitiva, la ecuación de seguridad de la UE resulta sencilla de formular: cuanto más estables y seguros sean los países situados en la periferia de la UE, tanto al Sur como al Este, más lo seremos nosotros. Consecuentemente, todas las medidas e iniciativas regionales que contribuyan a ello, deben ir orientadas en beneficio de la seguridad europea y deben ser apoyadas por todos los países de la Unión.

Ante el contexto dibujado, la Unión Europea debe priorizar los principales riesgos y amenazas para la seguridad de Europa, ya identificados en la Estrategia Global de junio de 2016 y debe decidir los medios y capacidades con los que debe dotarse para hacer frente a esta situación. No se trata de una labor sencilla sabiendo que la UE no posee unas características únicas y determinadas, sino que, más que una mera organización intergubernamental, la Unión Europea es una estructura política en continua construcción donde, hasta ahora, la unión económica ha sido la faceta más visible. Por ello, es ahora más necesario que nunca diseñar una política de seguridad y defensa coherente, integral y creíble adaptada a los desafíos de seguridad que plantea a la Unión un mundo en cambio. Ha llegado el momento de desarrollar el pilar de la seguridad y la defensa como una de las competencias básicas, situándola en el terreno de las competencias comunitarias.

Evolución de la política Común de Seguridad y Defensa

Antecedentes históricos

La Unión Europea ha intentado en otras ocasiones reforzar el pilar de la seguridad, máxime cuando es uno de los pilares fundamentales de la construcción de la Unión Europea, pero la falta de una amenaza real y la comodidad de estar asegurados bajo la OTAN, hicieron que fuera un tema al que no se prestaba mayor atención. Desde los años 50 ha habido diferentes intentos y no se ha conseguido una política eficaz, lo cual refleja el poco interés de la unión en estas cuestiones, donde se comenzó por un intento de construir una Comunidad Europea de Defensa. Bien es cierto que aquellos primeros pasos dados sólo por 6 estados⁴, tenían la ventaja de la facilidad en ponerse de acuerdo y compartir visiones y objetivos. Nada que ver con los esfuerzos de los hasta ahora 28 estados miembros, donde tienen intereses y visiones muy diferentes entre ellos.

Se dieron leves pasos en el campo de la gestión de crisis exteriores como asumir las Misiones Petersberg⁵ en 1992, ciudad en la que se acordó crear un espacio de colaboración militar coordinado con la Alianza Atlántica, con el fin de ejercer su labor en misiones humanitarias o de paz.

Probablemente sea la reunión de Saint Maló en diciembre de 1999 de Francia y Gran Bretaña⁶, la que supuso un ímpetu para el avance de la PCSD. En aquella reunión, la postura de ambos mandatarios, dejó clara la necesidad de avanzar hacia una política común con estructuras para prevenir y gestionar crisis, aun contando con la OTAN como medio casi fundamental para la defensa de Europa, como querían los dos grandes líderes de aquella reunión: Francia y Gran Bretaña. Muy distinta a la situación actual. Este compromiso entre las dos claras posturas existentes, europeístas y «pro atlantistas» supuso el principio de un camino hacia la unidad.

4 La Comunidad Europea de la Defensa tenía como objetivo lograr una unión en seguridad y defensa para Europa. Sin embargo, no se ratificó el tratado por la Asamblea Nacional Francesa por lo que no llegó a entrar en vigor.

5 <http://www.editorialfajardoelbravo.es/articulos/militares/capacidades.pdf>.

6 SANTÉ, J. María: «La evolución histórica de la seguridad europea». Monografías del CESEDEN, número 71. Disponible en: http://bibliotecavirtualdefensa.es/BVMDefensa/it8n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=17039.

La Cumbre de Colonia en 1999⁷ en la que Javier Solana fue designado como primer Alto Representante para la Política Europea de Seguridad Común «Mr. PESC»⁸, supuso un gran avance para la PCSD, con la creación del denominado «Headline Goal»⁹, donde se pedía a los Estados Miembros de la UE que pudiesen desplegar voluntariamente una fuerza conjunta de sesenta mil hombres con capacidades militares en las Misiones Petersberg, a través de las cuales se llevaba a cabo una labor «más humanitaria» de mantenimiento de la paz, misiones no ejecutivas o aquellas en las que se restablecía la paz mediante el uso de estas misiones Petersberg.

Posteriormente, en la cumbre de Laeken en 2001 se creó el “*European Capabilities Action Plan*” (ECAP), que en 2008 se sustituyó por el “*Capabilities Development Plan*” (CDP)¹⁰. Este mecanismo establece tres catálogos:

1. Catálogo de requisitos: busca las capacidades que se requieren para llegar al objetivo.
2. Catálogo de Fuerzas: capacidades que ofrecen los Estados miembros.

De la mezcla de ambos surge el tercero:

3. Catálogo de Progreso: carencias identificadas tras comparar oferta y demanda.

Además, se crearon una serie de estructuras permanentes para el beneficio de la seguridad en la Unión: Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la UE (CMUE) y el Estado Mayor de la UE (EMUE).

El objetivo *Headline Goal*, fue un buen embrión en cuanto a cooperación entre Estados en pro de una defensa común pero se encontró con varios obstáculos. El primero de ellos, la falta de compromiso entre los propios estados: ¿quién ponía los medios aéreos? ¿Quién ponía los sistemas de control o de inteligencia? No los tenía nadie. Como solución se pensó en la creación de un Cuartel General que coordinase y aglutinase estos medios en la medida de lo posible. Sin embargo, dicho remedio no se llevó a cabo por la oposición de Gran Bretaña. Hoy, con el Brexit y por tanto Gran Bretaña fuera de la Unión, se presenta una oportunidad que parece que Mogherini no va a desaprovechar.

Los pasos siguieron dándose y la declaración de la Estrategia Europea de Seguridad en 2003¹¹, fue una clara demostración de la importancia que tenía para los europeos

7 http://www.europarl.europa.eu/summits/heli_es.htm.

8 https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999/1999_es.

9 <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

10 <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Declaration%20on%20EU%20Military%20Capabilities%20-%20May%202003.pdf>.

11 Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

el mantener una Europa en paz y segura, comprometida y dispuesta a ser más activa aumentando las capacidades para una mayor y mejor defensa, máxime tras los atentados del 11S. Esto supuso la creación de la Agencia Europea de Defensa¹² (EDA) en 2004 con el objetivo de mejorar los instrumentos de defensa para la UE, mostrando cada día un papel más relevante. Uno de sus objetivos principales consiste en reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa, tarea compleja puesto que se entremezclan los intereses nacionales con los europeos. Sirva como ejemplo los siete tipos de fragatas de los que dispone Europa frente a las 3 que tiene Estados Unidos: es una tarea para la EDA, quien tendrá que intentar aunar y reducir el número, con la complejidad que ello supone al verse implicados y perjudicados intereses nacionales.

El Tratado de Lisboa de 2009¹³, supuso varios cambios en cuanto a PCSD. Por un lado, la ampliación de capacidades del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política Seguridad, quién también ostenta el cargo de Vicepresidencia de la Comisión Europea y preside el Consejo de Asuntos Exteriores ; por otro, hace de la Agencia Europea de la Defensa, una institución clave de la PCSD, en tanto que le otorga una «sólida base legal y refrenda de manera explícita sus cometidos en el ámbito de la dotación de las capacidades, medios y equipos que precisa la UE para llevar a cabo esta política¹⁴.

La Estrategia Global de Seguridad Europea (EUGS)

La Estrategia Global de Seguridad Europea¹⁵ define cinco prioridades que, aunque no sean realmente novedosas, sí que proporcionan una aproximación menos ideológica basada en los valores y más realista basada en intereses. Este nuevo enfoque es consecuencia de la nueva toma de conciencia de seguridad que ha supuesto para Europa los recientes ataques terroristas y la invocación en noviembre 2015 por parte de Francia, de la cláusula de asistencia mutua recogida en el artículo 42.7 del Tratado

12 Web: <https://www.eda.europa.eu/>.

13 Disponible en: http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292338956839?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=SuplementosBoletin&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DTratado_de_Lisboa.PDF&blobheadervalue2=1215327821103.

14 Martí Sempere, Carlos «La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa» Real Instituto Elcano. http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/ao/04_Sj9CPykssyoxPLMnMzovMAfGj-zOKNg318fEKcHXtNTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAboKqW!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2008.

15 Ver en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf.

de la UE¹⁶, algo inédito hasta entonces. Ya no se trata de definir «una Europa segura en un mundo mejor» como indicaba la anterior estrategia, sino la necesidad de crear una Europa más fuerte, en unas circunstancias en las que «nuestra unión está amenazada»¹⁷ como recoge la nueva. De esta manera, la seguridad de la Unión se convierte en la principal prioridad lo que implica la necesidad de crear una capacidad de proyección y de protección, es decir, de reforzar las estructuras de gestión de crisis de la UE y dotarlas de las capacidades civiles militares apropiadas, incluyendo el reforzamiento racional y sinérgico de la industria defensa.

Igualmente, el documento cambia sustancialmente su visión respecto a la vecindad de la UE. No busca como ocurría en el 2003 «promover un conjunto de países bien gobernados», sino reforzar la resiliencia de los estados y de sus sociedades, sin tratar de imponer el modelo europeo y apoyándose en los actores locales. Este cambio pragmático de enfoque hacia el exterior está estrechamente relacionado con la crisis migratoria y se está ya aplicando en el contexto de la nueva política migratoria europea con los acuerdos concluidos con cinco países africanos (Etiopía, Malí, Níger, Nigeria, Senegal)¹⁸, así como en el plan de inversiones exteriores europeas destinado estimular las economías de los países de origen y de tránsito de los migrantes. De esta manera, el multilateralismo eficaz de 2003 ha pasado a convertirse en un pragmatismo de principio en el 2016.

En cuanto a la generación de instrumentos políticos de carácter operativo orientados hacia la acción, el último capítulo titulado, «de la visión a la acción» supone un avance sin precedentes sobre los documentos anteriores, al establecer una hoja de ruta en cuanto a la implementación de la estrategia. –Se trata de impulsar la cooperación europea en particular en el campo de la seguridad y la defensa, toda vez que la eventual salida del Reino Unido, el país el que ha ejercido tradicionalmente de opositor a cualquier avance europeo en este campo, ha despejado la actual situación de bloqueo. La cumbre de Bratislava de 16 de septiembre de 2016¹⁹, la primera a 27 sin el Reino Unido, apunta hacia un mayor avance en esta dirección.

16 Art. 42.7: «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta» <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>.

17 «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

18 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_en.htm.

19 Declaración de Bratislava: <file:///C:/Users/Asus/Downloads/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>.

A nivel político la Estrategia Global de Seguridad se une al consenso general acerca de la necesidad de garantizar el desarrollo de los pueblos, porque los hechos demuestran que sin desarrollo no hay seguridad y que la violencia se genera en demasiadas ocasiones precisamente por esa falta de desarrollo: falta de gobiernos democráticos, falta de desarrollo sostenible, de educación, de trabajo, de recursos básicos, etc. Por tanto, es preciso que Europa pase de la *soft security* a la *hard security*, a pesar de lo que ello conlleva en cuanto a sacrificios: supone cambiar conciencias, ceder soberanía y dinero.

Ahora bien, resulta más fácil hablar sobre integración en un papel que ponerlo en marcha, teniendo en cuenta que la mayor parte de los estados miembros, principalmente en el norte de Europa son reticentes a intensificar la cooperación en materia de defensa. A ello hay que añadir la tradicional fractura ideológica existente entre los europeístas y los atlantistas en cuanto a la definición de la intensidad y el alcance de la autonomía estratégica de la UE en contraposición con la OTAN, sin dejar de lado el peso de los círculos de influencia de los Estados Unidos.

Por otra parte, no tiene sentido hablar de autonomía en el seno de unos países cuya seguridad depende básicamente de las garantías norteamericanas y que, además, se muestran reiteradamente incapaces de cumplir los compromisos asumidos de incrementar sus presupuestos de defensa hasta el 2% del PIB algo que actualmente sólo Reino Unido, Rumanía, Grecia, Estonia y Polonia cumplen. Consciente de esta realidad, y a pesar de que la desconfianza entre ambas instituciones permanece, todos los países europeos están de acuerdo en subrayar la complementariedad entre la UE y la OTAN. En tanto en cuanto la Unión Europea no sea capaz de desembarazarse de la tutela norteamericana, no tiene sentido hablar de autonomía estratégica europea.

Es, por ello, por lo que resulta urgente una mayor implicación de la UE en seguridad y defensa, ya que se ha terminado el tiempo de paz y prosperidad del que hablaba Solana «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre»²⁰ y por tanto, es hora de poner solución a las amenazas para la seguridad de la UE y de prevenir la aparición de nuevos riesgos que rompan la estabilidad de Europa. Europa siempre ha crecido ante las crisis y es el momento de volver a hacerlo. Sirvieron para seguir avanzando desde prácticamente el principio de la UE, cuando la CECA nació precisamente como revulsivo hacia la Segunda Guerra Mundial.

Aquel fue el motor adecuado para crear esa idea de Europa de la que habló Robert Schuman en su Declaración del 9 de mayo de 1950 y sacar al viejo continente que estaba agotado tras las devastadoras Guerras Mundiales: «La paz mundial solo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionales a los peligros que la amenazan»²¹.

20 Estrategia Europea de Seguridad 2003. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

21 <https://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>.

De nuevo Irak, los Balcanes, Irak, Libia, Georgia, Ucrania... son ejemplos en los que Europa tuvo su oportunidad en cuanto a defensa pero mostró las grandes divisiones internas, la falta de consenso, de unidad y la necesidad de una entidad supranacional como la OTAN para resolver crisis que geográficamente están en suelo europeo, ante la imposibilidad de los europeos. Pero si los acuerdos de Saint-Maló, con Francia y Gran Bretaña, pusieron las bases de una acción exterior, la Estrategia Global de Seguridad presentada por Mogherini, supone otro motor para volver a poner en marcha la Política de Seguridad y Defensa. La Alta Representante llegó con una Estrategia para la que se había trabajado durante muchos meses en un momento de grave crisis e institucional para Europa, pues se había producido el Brexit. Su recibimiento no fue muy acalorado, pero las recomendaciones y el avance de las negociaciones, están situando a la EUGS en un papel de protagonista en cuanto a servir de nexo de unión en una Europa frágil que parecía que se rompía. La EUGS, muestra entre otras cosas, las pautas para llegar a una cierta autonomía estratégica y hacia una sólida Política Común de Seguridad y Defensa.

Europa también ha sabido aprovechar el paso del presidente estadounidense Donald Trump por suelo europeo. La propia canciller alemana Merkel proclamó que el futuro de UE está más que nunca en nuestras propias manos²² de modo que ahora tal vez haya llegado el momento de que Estados Unidos dejen de resolvernos nuestros problemas en seguridad y defensa, máxime con su potencial nuclear. Hasta ahora, habíamos dejado en sus manos la competencia en seguridad, hasta el punto de que la sociedad europea ha asumido y aceptado que era la OTAN y concretamente los norteamericanos los únicos que podrían defendernos, de modo que hemos asumido el mensaje de una cultura de seguridad y defensa únicamente americana.

La EUGS nos ofrece mecanismos para cooperar ambas organizaciones juntas, cada uno en su ámbito de actuación y nos da algunas de las pautas para pasar de ser consumidores a proveedores de seguridad. Ardua tarea, pero disponemos de los medios, las capacidades y las voluntades para que cooperando con la OTAN, poder tener una mayor autonomía estratégica evitando duplicidades. ¿Cómo se materializa esto?

La Cooperación Permanente Estructurada (PESCO)

En primer lugar, el necesario avance y desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente, (PESCO por sus siglas en inglés), un apartado que había estado siempre ahí pero no se había puesto en marcha hasta ahora, probablemente porque no se había visto la necesidad, ante la falta de «amenazas» reales como tenemos ahora.

.....

22 <http://www.elmundo.es/internacional/2017/05/28/592b15cfe5fdea69588b45de.html>.

Este tipo de cooperación abre la puerta a una serie de mecanismos con los que se puede avanzar enormemente en la construcción y desarrollo de la PCSD, especialmente establece en sus artículos 42.6²³ y 46²⁴ del Tratado de Lisboa, identificando a aquellos países que están dispuestos a participar en el desarrollo de capacidades y en el despliegue de misiones militares europeas, de forma más rápida y más estrecha²⁵. La idea no consiste en que haya 27 miembros trabajando en las mismas decisiones, sino más bien buscar puntos en común a través de este mecanismo con el fin de aumentar las capacidades europeas militares con la suma de todos.

23 «Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión» Disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>.

24 «1. Los Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente mencionada en el apartado 6 del artículo 42 y que reúnan los criterios y asuman los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. 2. En un plazo de tres meses a partir de la notificación mencionada en el apartado 1, el Consejo adoptará una decisión por la que se establezca la cooperación estructurada permanente y se fije la lista de los Estados miembros participantes. El Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará por mayoría cualificada. C 83/40 Diario Oficial de la Unión Europea 30.3.2010 ES 3. Cualquier Estado miembro que, con posterioridad, desee participar en la cooperación estructurada permanente, notificará su intención al Consejo y al Alto Representante. El Consejo adoptará una decisión por la que se confirme la participación del Estado miembro de que se trate, que cumpla los criterios y asuma los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente. El Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 4. Si un Estado miembro participante ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente, el Consejo podrá adoptar una decisión por la que se suspenda la participación de dicho Estado. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes, con excepción del Estado miembro de que se trate. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 5. Si un Estado miembro participante decide abandonar la cooperación estructurada permanente, notificará su decisión al Consejo, que tomará nota de que ha finalizado la participación de ese Estado miembro. 6. Las decisiones y las recomendaciones del Consejo en el marco de la cooperación estructurada permanente, distintas de las contempladas en los apartados 2 a 5, se adoptarán por unanimidad. A efectos de la aplicación del presente apartado, la unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes.» Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>.

25 https://www.researchgate.net/publication/305683915_La_Cooperacion_Estructurada_Permanente_propuestas_para_Espana.

Ya en la *Declaración de Roma* del pasado mes de marzo, se hablaba de una «Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos jurídicos; una Unión activa en las Naciones Unidas y que defienda un sistema multilateral basado en normas, orgullosa de sus valores y protectora de sus gentes, que promueva el comercio libre y justo y una política climática mundial»²⁶.

A pesar de que estaba escrito desde 2009 nunca ha sido utilizado ni se le ha prestado especial atención, precisamente porque pone de manifiesto la «Europa de dos velocidades» sobre la que hay algunas reticencias. No obstante, en Europa ya tenemos ejemplos en los que no estamos todos los países: el propio euro del que sólo formamos parte 19 estados (la propia Gran Bretaña no está) o los acuerdos Schengen en los que no están todos los estados miembros. Y sin embargo, los proyectos han seguido adelante. Con la profunda crisis que ha vivido Europa, la PCSD puede ser el bálsamo y la clave para mantener a la UE en la senda de la unidad de la que parecía que se estaba saliendo.

Y si ya hay cooperación y coordinación en esos temas, consideramos que será muy posible además de muy positivo el hecho de que la PESCO puede desarrollarse y llevarse a cabo, «con transparencia, participativa e inclusiva»²⁷ dejando que los países voluntariamente se adhieran. El motor actualmente lo forman Alemania, Francia, Italia y España; todos países con ambición y capacidades en defensa, dispuestos a sacar adelante este proyecto. Más recelosos se muestran los países del este, quienes aunque son partidarios de la Europa de la Defensa, dada su historia pasada y sus fronteras, confían la defensa de Europa del este a la OTAN, organización estable, con experiencia y con una rapidez de actuación que la UE aún está por desarrollar.

Alemania, Italia, Francia y España son los países que hasta ahora han mostrado su interés en poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente, como muestran las reuniones mantenidas con Mogherini a lo largo del 2016-2017 y su clara apuesta por desarrollar la PESCO para garantizar el funcionamiento de la PCSD, con la salvedad de que aunque los cuatro son países fuertes en capacidades, no cabe duda de que el eje franco-alemán, vuelve a estar unido queriendo mantener una posición dominante en la Europa de la Defensa.

26 <file:///C:/Users/Asus/Downloads/25-rome-declaration.es.pdf> DECLARACIÓN DE ROMA 25/3/2017.

27 Mogherini, Federica. Declaraciones sobre la PESCO. 17/5/2017. <http://www.europapress.es/internacional/noticia-28-esperan-acordar-cooperacion-estructurada-defensa-antes-posible-definiran-criterios-junio-20170518181245.html>.

¿Por qué necesitamos poner en funcionamiento la PESCO?

En primer lugar, porque una sola voz crea cohesión e identidad europea. Cuando la Unión Europea asiste a cumbres internacionales, no lo hace como Unión, si no que los países miembros de la Unión asisten y defienden sus posturas de modo particular. Una unión única y fuerte en defensa, exigiría que en las reuniones la voz de la Unión Europea sea la voz de los 27 estados miembros. La voz del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, debería ser escuchada como única en Naciones Unidas o incluso en la OTAN, aunque eso supondría una clara reestructuración de ambas instituciones. Sin embargo, parece que este es un paso aún lejano.

En segundo lugar, las ventajas de un mando único proporcionan amplios beneficios en el terreno económico, así como hacer de la Unión Europea una maquinaria eficiente, más estable, más segura y más eficaz. En definitiva, hacer más Europa. Es decir, del mismo modo que el euro ha conseguido unirnos prácticamente a todos los países y que existe la libre circulación de personas y mercancías, todos bajo una misma legislación y normativa europea, es necesario que la Europa de la defensa sea para todos y formada por todos: «El euro de la defensa».

A lo largo de estos años, han sido varios los ejemplos mediante acuerdos bilaterales en materia de defensa, que han mostrado buenos resultados. Por ejemplo, España mantiene varios acuerdos bilaterales con Francia en África, en las operaciones en Senegal y Gabón, donde España ofrece apoyo aéreo. Es algo puntual pero pone de manifiesto que la seguridad y defensa de Europa debe pasar por la unicidad y no sólo entre dos, sino entre 27, aunque sea más complejo.

Poner en funcionamiento la PESCO va a ser más sencillo ahora que en otro momento: la opinión pública está del lado de la defensa. El Eurobarómetro de 2017²⁸, establece que la seguridad es importante para el 75% de los europeos, es una de sus preocupaciones, luego es el momento de lanzarse hacia esta Europa vanguardista que quiere proporcionar de una manera eficaz y eficiente la seguridad a los ciudadanos que la están demandando.

Las amenazas a las que se enfrenta Europa, tal y como define la Estrategia Global de Seguridad Europea son de diferentes matices. Sin embargo, el hecho de que entre ellas se encuentren dos gigantes como son Rusia y por otro la enorme inestabilidad del Sahel, requiere inevitablemente una cooperación, unión, coordinación y rapidez en la actuación. Los gobiernos de la UE deben analizar cómo desarrollar y explotar las enormes capacidades militares de las que disponen.

.....

28 http://www.europarl.europa.eu/external/html/eurobarometer-052017/default_es.htm#security.

Los Escenarios del libro Blanco sobre el futuro de Europa

La presentación del Libro Blanco sobre el futuro de la Unión Europea²⁹ por parte del presidente de la Comisión, el señor Juncker, a pocas fechas de la celebración el 25 de marzo de 2016 del 60 aniversario de la creación de la Unión, supone el reconocimiento tácito de la gravísima situación en la que se encuentra esta organización motivada principalmente por sus serios problemas estructurales. El documento pone de manifiesto la necesidad de reflexionar sobre el futuro de Europa, en unos momentos en los que la incapacidad de gestionar el problema de los refugiados, el auge de los populismos y, sobre todo, la salida del Reino Unido abre la puerta a una eventual desintegración de la propia Unión.

En este sentido, el Libro Blanco sigue el camino de la tradición europea que manda que, en momentos de crisis profunda de identidad, la Comisión Europea debe responder presentando un plan detallado que suponga siempre un salto adelante hacia la integración. Esto es lo que ocurrió en 1970, con el llamado informe de Werner sobre la Unión Económica y Monetaria, en él se proponía la realización de la UEM a lo largo de la década de los setenta, o en 1989 y 1995 con los informes de Delors que dieron lugar a la aparición del mercado único y de la zona euro.

Ahora bien, la diferencia entre estas circunstancias del pasado y las actuales es que la situación ahora es mucho más crítica, entre otras cosas porque es mucho más lo que está en juego. En este sentido, el Libro Blanco no proporciona una gran tranquilidad ya que ofrece más interrogantes que soluciones y coloca a la Unión en una situación muy difícil, al presentar una serie de escenarios que incluyen la posibilidad de que se produzca su propia implosión. La frialdad con que se presentan, que incluso podría tacharse de cierta frivolidad, se puede entender desde dos puntos de vista distintos. Por una parte, desde una visión positiva, que subrayaría la intención del presidente de la comisión, el señor Junckers, de provocar un debate en el seno de las instituciones europeas de manera que se obligue a cada Estado a «retratarse» sobre el futuro de la Unión.

Por otra parte, desde una posición mucho más crítica, que acusaría al presidente de la Comisión de esconderse tras un documento que analiza con idéntica frialdad tanto la posibilidad de avanzar rápidamente en el sentido de la integración hacia una Europa federal, como la de dar marcha atrás y proceder a un desmantelamiento por etapas de la Unión, hasta volver al modelo de sólo un mercado común.

.....

29 «Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025» Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf.

En este sentido, el Libro Blanco plantea cinco escenarios que se resumen en dos opciones escasamente viables (una Europa federal y una renacionalización completa de la Unión) y una posible alternativa que puede considerarse como la última solución. Se trataría de aplicar el mecanismo de la cooperación reforzada recogido en el Título VII del Tratado de la Unión Europea, para permitir que un grupo de países, un núcleo duro, avance en la integración a mayor ritmo que el resto. Esta es la opción preferida por los cuatro grandes países que constituyen el motor de la Unión ya que permite a un número limitado de países profundizar en la integración, aunque ello suponga ceder soberanía, sin que sea obligatorio que lo haga el resto.

Este sería el caso, igualmente, de España que apuesta por esta opción con dos condiciones: por una parte que esté abierta a todos los miembros de la UE y, por otra, que los criterios de entrada estén perfectamente definidos, de manera análoga a como se hizo en su momento con el euro.

En este sentido, la cooperación reforzada parece la solución menos mala o, si se prefiere, la única posible y, de hecho, ya existe desde hace varios años. El euro constituiría un ejemplo perfecto ya que sólo 19 de los 28 estados miembros comparten la moneda única. Otro tanto ocurriría con la unión aduanera, desde el momento en que no todos los países forman parte de Schengen. Incluso en ciertas políticas concretas, países como el Reino Unido, Dinamarca, o Irlanda han permanecido al margen «opting out» de las decisiones adoptadas por la mayoría de los socios.

El problema principal que presenta apostar por esta vía es que se podría considerar políticamente como un fracaso. Aunque pueda contemplarse como una forma pragmática de «desatascar» situaciones enquistadas, en realidad supone un reconocimiento de la incapacidad de avanzar en un solo bloque. La división en diversos bloques es, además, muy peligrosa ya que podría dar lugar a fragmentaciones interminables y enfrentamientos entre los socios. Supondría, también, dar crédito a la tesis que defendió el anterior primer ministro británico David Cameron antes del Brexit, de que no se debía buscar «una Unión siempre mayor», el lema no oficial durante décadas de la UE.

Así parece ser entendido hoy en día por los socios de Europa del este y central, frecuentemente acusados de ser los principales obstaculizadores del proceso de integración en temas como la gestión de los refugiados, que temerían que la estrategia de los círculos concéntricos estaría realmente diseñada en beneficio de los principales países socios y su finalidad última sería la de arrinconarles en un extremo del continente.

Según esta perspectiva, de aplicarse la cooperación reforzada en las actuales circunstancias por parte de los principales estados miembros, se reforzaría su situación de marginalidad, al tiempo que supondría un recorte de los fondos estructurales que tanto han contribuido a mejorar su situación económica desde el 2004.

No es de extrañar, por tanto, que varios de ellos agrupados en el llamado grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, república Checa y Eslovaquia) recalcaran a finales de

febrero de 2017, la idea de que «la unidad de la UE es de vital importancia y debe ser siempre el punto de partida»³⁰ de cualquier propuesta de solución.

Podemos decir que, en cierto modo, el Libro Blanco constituye un documento decepcionante ya que más que una hoja de ruta, lo que supone es un menú a la carta que permite a cada estado escoger individualmente aquella opción que mejor le convenga. Con ello, la comisión parece dar por hecho que no hay forma de seguir en el proceso de integración a 28, dado las enormes diferencias que existen entre el norte y el sur, y entre el este y el oeste, por lo que es mejor optar por soluciones conservadoras.

Conscientes de que el escenario ideal es el número 5 «hacer mucho más conjuntamente» es al que debería tender una verdadera unión de estados, parece que la Unión Europea se conforma de momento con desarrollar la Cooperación Estructurada Permanente en el escenario 3 «Los que deseen hacer más, hacen más», dentro del cual se encuentra España desde el primer momento como uno de los países con más ambición en este aspecto. Es verdad que ahora hay que puntualizar en qué se traduce este escenario, es decir compromisos, capacidades, esfuerzos, etc. que deben quedar plasmados y llevados a la práctica para reflejar y conseguir esa Europa que da un paso adelante en el ámbito de la defensa.

La Unión Europea deberá conseguir involucrar a los países que a priori no estén dispuestos a participar de una manera más comprometida en la Cooperación, mediante medidas que conciencien de la importancia de este instrumento, y si fuera necesario, con normativa que establezca unos mínimos a cumplir por todos los estados miembros.

Problemas a los que debe enfrentarse la PESCO

Implementar la Cooperación Estructurada Permanente conlleva una serie de dificultades añadidas, propias de la propia idiosincrasia de la Unión Europea.

Por un lado, la falta de confianza en la Unión Europea, fruto de la experiencia en estos 60 años, en los que la ciudadanía no ha desarrollado un sentimiento de pertenencia a Europa, por lo que es difícil defender lo que no se quiere y no se conoce. La ineficacia en los Balcanes, en Libia o en Georgia, conduce inevitablemente a desconfiar de la Unión Europea como motor de defensa.

Por otro lado, el concepto en sí de la Europa de varias velocidades es contradictorio con Unión Europea. Una verdadera unidad, requiere igualdad de todos y para todos. No es posible que no todos los países estén en el euro, en los acuerdos Schengen

³⁰ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-polonia-eslovaquia-republica-checa-hungria-piden-mas-peso-ue-parlamentos-nacionales-20170302171114.html>.

o paguen distinto IVA. Aunque esto conlleva la cesión de soberanía, es preciso e inevitable hacer una profunda reflexión sobre si realmente queremos una Unión de todos los europeos o sólo un gigante burocrático incapaz de moverse por sus propias cadenas legislativas.

Junto a ello, no olvidamos que no estamos todos los que somos ni somos todos los que estamos. Dinamarca, está sometida a referéndum y no participa en la PCSD pero tampoco entorpece. Finlandia, Irlanda, Suecia, Austria y Chipre, son países neutrales. Con la particularidad de Chipre, cuyo norte es turco y el sur pro griego. Así, en la PCSD participan todos menos Dinamarca, mientras que en la PESCO se han incorporado todos los países menos Malta.

La PESCO se desarrollaría fundamentalmente en el ámbito de la industria de la defensa. Si así fuera, se lograría un gran ahorro económico y probablemente se podría avanzar y mucho hacia la autonomía estratégica. La propia Mogherini deja claro que se trata de gastar juntos para gastar mejor: «La inversión en defensa es un asunto que sigue en manos de los países. Lo que la UE puede proporcionar es una plataforma para sacar el máximo partido de las inversiones y superar la fragmentación»³¹.

Pero la industria de defensa son palabras mayores para algunos de los países más importantes como Alemania o Francia. De hecho, aunque ellos son dos de los principales motores de la Cooperación Estructurada en Defensa, no es menos cierto que tienen sus propios acuerdos bilaterales en industria de defensa, ¿por qué? Una verdadera unión, implica transparencia como decía Mogherini, pero parece que el eje franco-alemán no está dispuesto a renunciar al desarrollo de esta industria de modo partidario. No hay que olvidar que Francia es el único país de la UE con un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, si bien, hasta marzo de 2019, el Reino Unido sigue siendo miembro de la UE. y por tanto, es una carta con la que pretende imponer una postura superior. Además, no parece que esté muy por la labor de ceder en industria de defensa, donde es uno de los principales motores de la Unión Europea. De nuevo, los intereses nacionales se solapan contra los comunes y ceder en este tipo de cuestiones, puede suponer pérdida de votos electorales.

A ello hay que sumar el papel de Alemania, quien tiene una «opinión pública todavía dubitativa en cuanto al uso de sus FAS como instrumento activo»³² y la cual ya ha mostrado en su Libro Blanco de la Defensa que la colaboración la llevará a cabo, «con Naciones Unidas, OTAN y la Unión Europea, por este orden»³³.

31 <https://www.efe.com/efe/espana/portada/paises-de-la-ue-acercan-posturas-para-mayor-cooperacion-selectiva-en-defensa/10010-3372193>.

32 Ignacio Fuente Cobo «LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN ALEMANIA: ¿PREPARADA PARA LIDERAR?» Documento de Análisis IIEE. http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs/analisis/2015/DIEEA56-2015_Revision_Defensa_Alemana_IFC.pdf.

33 Javier de Carlos Izquierdo. «El libro Blanco de la Defensa en Alemania y el papel de Merkel

La PESCO debe desarrollar su pie fundamental en la industria de la defensa y eso no será una tarea fácil, por los intereses económicos que existen en cada nación. Alemania, es una gran exportadora de ingeniería cara fundamentalmente a Rusia y China ¿Está dispuesta Alemania a renunciar a estas ventas en pro de la creación de una «ventanilla única» donde no sólo se cree esta ingeniería en Alemania si no en otras zonas?

Cláusula solidaridad

Respecto a Francia, con el eje París-Londres roto con el Brexit y sabedora de su posición ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Francia ha decidido mantener vivo el acuerdo bilateral Dunkerque, de la *Lancaster House*, firmados en 2010 con Gran Bretaña mediante el que comparten capacidades militares, navales y nucleares, al ver que sólo ellos podían liderar la Europa de la defensa, ante la negativa del resto de europeos a poner soldados y pagar defensa. Algo sin precedentes. Con la salida del Reino Unido de la Unión, éste y Francia deciden mantener en vigor ese acuerdo, mostrando por parte de Francia una desconfianza en la PESCO y también en Alemania. Además, Francia ya sabe cómo «se las gasta» Europa, cuando tras los atentados de París de 2015, invocó el artículo 42.7, del Tratado de Lisboa, la cláusula de asistencia mutua, por el que si un Estado es agredido, los demás deben ayudarlo. Francia podría haber apelado al artículo 5 de la OTAN que es similar, pero decidió llamar a la UE. Esa postura sin duda ayuda a hacer creíble la Europa de la Defensa, pero la respuesta que recibió de los países europeos, buscando cada uno una excusa para no participar activamente, sacó a la luz que hay que seguir profundizando y aunando esfuerzos en una tarea que no va a ser nada sencilla. En aquella ocasión, las diferentes naciones le ofrecieron ayuda en forma de intercambio de información, y aprovecharon para poner sobre la mesa, la necesidad de compartir información como medida básica para el futuro.

Ningún estado estaba dispuesto a poner «boots on the ground», lo cual demuestra que hay aún demasiados pasos por dar en este espacio y que la idea de un ejército europeo, es bastante utópica en la actualidad, pues no hay compromiso, medios ni tampoco acompaña la normativa legal. Recordemos que bastaría con que un solo país dijera no a ese ejército para que no saliera adelante: Irlanda ya ha dicho no a ese ejército europeo.

Francia pudo ver cómo casi ningún país de la Unión Europea quiso dar un paso al frente en la defensa de algo que atañe a todo. Sólo Reino Unido ofreció su ayuda y

en la Europa 'postBrexit' http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEE09-2017_Libro_BlancoAlemania_De_Carlos.pdf.

Alemania sustituyó a Francia en Malí, demostrando una vez más quiénes son los que mandan en el campo de la geoestrategia de la defensa en Europa.

Para subsanar este desequilibrio, el Parlamento Europeo ha pedido a la Alta Representante que tome cartas en el asunto definiendo exactamente cuáles son los procedimientos de actuación al aplicar esta cláusula, «para que los Estados miembros puedan responder de forma eficaz cuando se invoque»³⁴.

El juego geopolítico será interesante en tanto que habrá que ver si las dos grandes potencias europeas están realmente en pro de una defensa europea y una PESCO, o si como parece, ellas quieren ser las protagonistas de este cambio para sacar provecho económico en cuanto a industria principalmente.

Con un clima de desconfianza entre las naciones, conseguir que aquellos países que quieran hagan más en un ámbito determinado, es un reto muy ambicioso para Mogherini. El éxito se produce con la verdadera unidad y coordinación y eso no puede darse en una unión que va hacia un estado federal pero que no está dispuesto a ceder parte de su soberanía (en este caso, la defensa) para que se realicen obras imprescindibles: ¿quién cederá la soberanía en defensa? ¿Nadie?

Pasos hacia la Cooperación Estructurada Permanente

La Unión Europea tiene un presupuesto de defensa elevado que es, más del doble que Rusia, a quien consideramos una amenaza. Sin embargo, no se trata de gastar más, si no de gastar mejor. La propia jefa de la Diplomacia hace hincapié a través de la EUGS de la urgente necesidad de racionalizar y garantizar la eficiencia de las inversiones a través de las economías de escala.

En primer lugar, Europa debe seguir profundizando en lo que la hace única en el mundo en cuanto a capacidades civiles y militares: el *Comprehensive Approach* que involucra a todos los Estados para que éstos, pongan a disposición de la Unión sus posibilidades de actuación. Pero debe ir más allá. Los comienzos de proyección hacia el exterior fueron en 2003 con aquella operación Artemis en la República Democrática del Congo, de carácter autónomo, en la que se utilizaron los medios y capacidades propias de las que disponía la Unión Europea, que en este caso, fue el cuartel francés desde el que se dirigía la operación. Desde entonces, se vislumbraba que la comunidad europea sólo podía aspirar a gestionar crisis porque no tiene muchas más capacidades.

34 http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET08-2016_Arquitectura_Seguridad.pdf Miguel Ángel Benedicto, ¿La arquitectura de seguridad internacional, un proyecto en quiebra? Pág. 63.

Pero la Unión Europea también dispone de los inutilizados «Battle Groups», uno de los instrumentos desarrollados a partir del Tratado de Lisboa. Podemos definirlo como agrupaciones tácticas, batallones formados por unos 1.500 hombres procedentes de estados miembros (turno rotativo) con disponibilidad para desplegar en 10 días en misiones de la UE. Es una iniciativa que ha venido desarrollándose anualmente por los distintos estados, fijando los turnos de rotación e involucrando a todos los ejércitos en ellos. Sin embargo, paradójicamente nunca han sido utilizados por la UE, ni siquiera en las misiones en las que ha participado, lo cual conduce a pensar que parece que se crearon para no utilizarse nunca puesto que desde su creación en 2007 no se han utilizado a pesar de las crisis en las que se les ha necesitado como en Chad en 2008, (conflicto entre el ejército gubernamental y los rebeldes del Frente Popular).

Se alegan diferentes motivos para explicar su no utilización. Por un lado, su escasa preparación hace dudar sobre su efectividad operacional. Por otro, la falta (hasta ahora) de un Cuartel General Permanente de la UE, desde el que coordinar su funcionamiento. A ello sumamos las dificultades políticas, económicas y de coordinación. Se les tilda de inoperativos e inefectivos, cuestiones que pueden solventarse para su correcto desarrollo y utilización.

Tampoco le beneficia la falta de apoyo en combate, pues son grupos para operaciones de intensidad media.

Otro de los grandes problemas que acarrear es la falta de un mecanismo de financiación: «el que pone paga»; y eso implica que cada Estado debe contribuir con sus medios humanos y económicos, de modo que ante esta disyuntiva, los estados no participan. Europa, debería profundizar en el mecanismo Athena (Dinamarca no paga) para que estos gastos fueran asumidos por la Unión Europea.

En resumen, y en palabras del Almirante Treviño, «El hecho de que veinte naciones con un total de 500 millones de ciudadanos, hayan previsto unas fuerzas de intervención denominadas Battle Groups, que en número de dos y con unos efectivos terrestres de tan solo 1.500 personas, es decir equivalente a un batallón, indica la clara intención de no utilizar ninguna unidad de la UE en una crisis que requiera una fuerza de intervención rápida disponible en un plazo de cinco a diez días».

La estructura que se va viendo cada vez mejorada y de la que se puede apreciar más su utilidad. Los propios estados ponen a disposición de la Unión Europea sus capacidades de despliegue aunque la idea es que en el futuro se pueda seguir mejorando la funcionalidad y operatividad de este cuerpo.

La PESCO y la OTAN

Mogherini ha dejado claro en sucesivas declaraciones que el desarrollo de la Política de Seguridad y defensa sólo se dará junto con la OTAN, pero también señala en la EUGS, que es deseable que los Estados miembros, estén «mejor equipados, entrenados y organizados para contribuir decisivamente a tales esfuerzos colectivos»³⁵.

La OTAN y la UE son entidades diferentes y como tal, tienen ambiciones distintas. Empezando por la geografía. Aunque la OTAN está formada por muchos países de la UE, la realidad es que es EE. UU., su principal líder además de ser la nación que más aporta económicamente. La Unión Europea debe preocuparse por los países de su entorno y desarrollar su autonomía complementada con la OTAN.

Precisamente porque ambas organizaciones comparten un buen número de países (21 de los 27), es necesario que entre ambos se de una complementariedad que conlleve la no duplicidad de elementos, pues es cierto que muchas de las voces que se levantan contra la PESCO y contra la idea de desarrollar la PCSD, lo hacen principalmente aludiendo a esa posible repetición OTAN-UE, y a la imposibilidad de una verdadera autonomía estratégica que tanto defiende la Alta Representante. Y no sólo eso, sino que también se señala el problema con Chipre y Turquía quienes impiden la cooperación que está llevando actualmente la UE con la Alianza Atlántica en lo relativo a *Defense Capacity Building* o a guerra híbrida entre otras. Esta rueda de molino, implica que muchos países decidan llevar a cabo sólo acuerdos bilaterales para no tener que sufrir el veto de ambos países. Sin duda, un obstáculo que es necesario solucionar.

Sin embargo, las palabras de Mogherini, así como las reuniones de las ministras de defensa de julio de 2017³⁶ de los países interesados en PESCO, es decir, Alemania, Francia, Italia y España, han puesto de manifiesto que la Cooperación Estructurada Permanente, se llevará a cabo de la mano de la OTAN, buscando una autonomía estratégica pero conscientes de que la cooperación con la OTAN a día de hoy es imprescindible.

En primer lugar, los propios países del Este, los del Visegrado y los países del Báltico, confían bastante más en la defensa que puede proporcionarles la OTAN frente a Rusia, que las capacidades de «soft power» de la Unión Europea. Estos países han visto el papel de Rusia frente a Crimea y la actuación de la UE que no ha ido más allá de sanciones, «soft power». Con un contrincante como Putin, los países del Este no quieren conformarse sólo con la Unión Europea, si no que prefieren estar

35 https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf.

36 <http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2017/07/DGC-170713-reunion-ministras-paris.html>.

bajo el paraguas de la OTAN. De ahí que haya soldados desplegados en Letonia, bajo mando de la OTAN. Luego prescindir de ella supondría una fuerte división dentro de la Unión Europea que no haría si no perjudicar el papel de la Unión Europea en el mundo y pondría piedras en el carro de la PCSD.

Pero no sólo eso, si no que como señala la profesora Ruíz³⁷, es importante recalcar que la base de la relación siempre va a ser de complementariedad, porque si deciden participar en la PESCO y después se retiran *«puede presentarse como un serio hándicap a superar»*.

Debe quedar claro que Europa no pretende rivalizar frente a la OTAN, si no hacerse con capacidades que le permitan ser capaz de resolver crisis de modo autónomo y a su vez complementario, es decir, que pueda actuar sólo sin necesitar a la OTAN cuando así lo consideren la propia Europa, sabiendo que existe ese bloqueo por parte de los países de la zona oriental.

La OTAN es ,principalmente, una organización de defensa colectiva. Si bien tiene también las misiones de gestión de crisis, y seguridad cooperativa. Mientras que la UE es una organización multinacional, de carácter global, que representa una comunidad de valores nacidos en el humanismo cristiano de Robert Schumman y plasmados en la forma de entender Europa. Esto hace que más o menos todos los países tengan los mismos intereses y valores comunes y parte de ellos, se proyectan hacia el exterior mediante las acciones que lleva a cabo la Unión Europea. Por tanto, la Unión Europea y la OTAN, a día de hoy, siguen siendo complementarias.

¿Qué significa la autonomía estratégica?

El progreso de la PCSD pasa inexorablemente por la autonomía estratégica de la Unión Europea, siendo un punto básico de la propia EUGS. El mejor modo de definir este concepto tan amplio, pasa por ver en qué se refleja dicha autonomía, en la propia Unión Europea. Es preciso saber si lo que se pretende es que Europa se defienda a sí misma, que actúe por su cuenta o que tenga a su disposición herramientas para poder funcionar autónomamente.

Cuando la UE habla de autonomía estratégica, quiere significar que la Unión Europea debe ser capaz de aunar la capacidad de decidir con la de actuar, progresando en los procesos de tomas de decisiones para asumir la autonomía, esto es, Europa podrá defender sus intereses, principios y valores en función de las circunstancias. Y si es necesario, incluso sola, si la OTAN no la ayuda.

37 Ruíz Campillo, Xira. (2009). *La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España*.

«Como europeos debemos asumir una mayor responsabilidad por nuestra seguridad. Una defensa europea más creíble es esencial también para el bien de una asociación transatlántica sana con los Estados Unidos»³⁸ Esta es la gran diferencia de esta nueva Estrategia de Seguridad. Es algo novedoso en principio, aunque la raíz procede de que ya en la reunión en Saint-Maló de 1998 cuando Francia y Gran Bretaña decidieron «dotar a la Unión de una capacidad de actuar autónomamente con capacidades militares creíbles», eran los dos únicos que podían intentar ser relevantes militarmente y lo pusieron en funcionamiento. Lo curioso es que no se multiplicó como sí ha ocurrido con otras políticas de la Unión Europea³⁹.

Esa autonomía requiere capacidad estratégica para desarrollar una campaña en el exterior desplegando militares, implica información, medios aéreos, satelitales, aviones de transporte, etc. Hoy, Europa, aún no puede hacer esto. Por eso en Libia ayudaron los americanos pues la información y los aviones americanos fueron imprescindibles para paliar la situación en Libia. La realidad es que a día de hoy, no podemos llevarlo a cabo, pero el objetivo es desarrollar esas capacidades, complementarias de la OTAN, porque cuanto más fuerte sea el pilar europeo más fuerte será la OTAN⁴⁰.

Las consecuencias del BREXIT

La salida del Reino Unido de la Unión Europea no es una buena noticia ya que, a priori, crea un problema de credibilidad, capacidad y liderazgo en la seguridad y la defensa de la UE⁴¹. Gran Bretaña es uno de los países fuertes de la Unión, cuenta con un ejército poderoso, capacidad nuclear y, además, es miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Tiene un gasto militar que asciende al 2% del PIB siendo el sexto del mundo⁴² y junto con Francia, representan más del 40% de las inversiones en defensa pública en la UE⁴³.

38 https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf.

39 La política de competencia que permite multar a multinacionales, la política agraria común o la política comercial, son una clara muestra de los beneficios que han supuesto la unidad. Gran Bretaña tendrá que hacerlo ahora.

40 Jeans Stoltenberg, Secretario General de la OTAN. Parlamento Europeo, 7/6/2017.

41 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari51-2016-arteaga-defensa-y-seguridad-de-la-ue-tras-el-Brexit.

42 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari51-2016-arteaga-defensa-y-seguridad-de-la-ue-tras-el-Brexit.

43 <https://www.ceps.eu/search?keywords=IMPLICATIONS+BREXIT+COMMON+SECURITY>

Sus servicios de inteligencia (MI6), son calificados dentro de los más importantes del mundo y la colaboración que se hacía hasta ahora en materia principalmente de terrorismo, es fundamental para el resto de agencias europeas. Ahora se pone en juego su pertenencia a las «agencias y mecanismos de la UE (que podría traducirse en la pérdida del acceso de Reino Unido a la orden de detención europea, al sistema de información de registros criminales europeos, a las bases de datos de huellas y ADN del Sistema de Información de Schengen y a su salida de EUROPOL)»⁴⁴.

Sin embargo, cuando el Brexit parecía la puerta para la descomposición de la Unión Europea, el resultado ha sido justo el contrario: la unión se ha hecho más fuerte y además, dispuesta a aprovechar su salida para avanzar con la PCSD, pues por fin se podrán llevar a cabo tareas fundamentales que hasta ahora no se habían realizado porque Gran Bretaña no quería. Hablamos de un Cuartel General con sede en Bruselas, Capacidad Militar de Planeamiento y Ejecución, (*Military Planning and Conduct Capability*, MPCC, por sus siglas en inglés) desde el que se dirigirán las tres operaciones no ejecutivas que se están llevando actualmente por parte de la Unión Europea, es decir, Malí, Somalia y República Centroafricana. La idea es que en 2018, este cuartel tome un nuevo cariz, logrando ser más operativo, es decir, que no sea sólo para asesoramiento y adiestramiento. El papel de Gran Bretaña en este sentido, siempre fue obstaculizar este elemento tan necesario, por considerar que hacía sombra a la OTAN, y recordemos, que Reino Unido siempre ha actuado como «embajador» de Estados Unidos en Europa. Sin embargo, la firma del acuerdo de Saint-Maló, en pro de una defensa europea, ya supuso una brecha con EEUU que entonces no entendió el presidente americano Clinton y ahora, el Reino Unido ha vuelto a encender la mecha al consolidar el Brexit, lo cual ha dejado a Reino Unido con una posición más complicada para defender sus intereses, máxime cuando los EEUU de Trump, no miran a la Unión Europea como un socio preferente ni como una relación a cuidar, sino más bien, sus intereses se dirigen hacia la zona del Pacífico. Luego el Brexit le sale caro a Europa, y también a los británicos.

Paradójicamente, a pesar de su poderoso ejército y su visión del mundo desde una óptica «*hard power*», mientras la británica Ashton era la Alta Representante, suprimió la División del Planes del Estado Mayor Militar (EUMS), con lo que no se podía planificar ninguna operación militar. Y curiosamente, el Reino Unido ha participado en las diferentes operaciones militares muy por debajo de su potencial, si bien tienen un buque en la Operación SOPHIA. Un ejemplo de ello es la Operación Atalanta contra la piratería en el océano Índico iniciada por España y en la que nunca ha participado un buque de guerra inglés, pero dirigen la operación desde su cuartel

[+AND+DEFENCE+POLICY&type=All](#).

44 http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET08-2016_Arquitectura_Seguridad.pdf. Miguel Ángel Benedicto, ¿La arquitectura de seguridad internacional, un proyecto en quiebra?

OHQ de Northwood. Es una operación que siempre ha estado en la cabeza personal británico, desde el General, pasando por el Jefe de Estado Mayor hasta todos los oficiales de enlace con relaciones institucionales, inteligencia, etc. Es decir, Gran Bretaña tiene un gran peso en esta operación, sin aportar medios navales.

La salida del Reino Unido, debería suponer la retirada de este cuartel como parte de la UE, lugar que podrían ocupar los OHQ de Francia, Grecia y Alemania. Pero no será tarea sencilla pues este cuartel concretamente, es también la sede del cuartel de la Fuerza Marítima de la OTAN.

Habrà que acordar marcos con Gran Bretaña que ya hay con Japón, Canadá, Colombia o Estados Unidos, colaborando para el mantenimiento de la paz. Probablemente y lo más sensato, sea que el acuerdo que se establezca con Reino Unido, sea de mayor intensidad dada la relación pre-existente y sobre todo, el actor geopolítico tan relevante que es en el mundo.

En este sentido, han editado un documento «*Foreign policy, defence and development. A future partnership paper*»⁴⁵ en el que se destaca la idea de los británicos de seguir bajo la senda de la cooperación con un marco de relación más especial, fundamentalmente para garantizar la seguridad de la Unión Europea tan amenazada, recalcando la importante posición que ocupan en el mundo y sobre todo, su contribución a las misiones europeas, su especial relación con la OTAN, así como los acuerdos firmados con Francia⁴⁶. A cambio de esto, es probable que la Unión Europea deba ceder en otras cuestiones económicas, cuando se negocie la salida definitiva de la Unión, presionado por la fortaleza de Reino Unido como actor, en materia de seguridad y defensa, aunque bien es cierto que la política exterior y de seguridad y defensa de la Unión, son temas demasiado importantes como para ser utilizadas como elemento de presión a la hora de negociar las cláusulas de divorcio con la Unión Europea.

La UE y el Reino Unido deberán mantener relaciones en el campo de las sanciones, como uno de los elementos más eficaces de la política exterior y en el que seguro que quiere seguir manteniendo una estrecha relación con la Unión Europea.

Lo mismo ocurre desde el punto de la industria de defensa, motor fundamental tanto para la defensa como para la economía y en el que saldrán beneficiadas las empresas de los grandes estados, pues en una Europa del libre mercado, rige la ley de la oferta y de la demanda, ¿habrá sistema equilibrado entre los estados? Lo más probable, es que las empresas de mayores capacidades absorban a las pequeñas, lo cual generará conflictos gubernamentales dado el importante peso de estas industrias a nivel nacional.

45 <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-policy-defence-and-development-a-future-partnership-paper>.

46 Tratado de Lancaster.- Acuerdo militar firmado entre Francia y Reino Unido en 2010, de cooperación y colaboración en defensa, teniendo en cuenta que ambas son naciones nucleares.

De cara a los conflictos del futuro, que son las guerras híbridas, ciberataques sofisticados y persistentes, no cabe duda que la unidad será lo que nos reste vulnerabilidad. De ahí que Gran Bretaña, haya querido establecer un documento donde deja claro que quiera seguir colaborando y cooperando con la Unión Europea.

Las capacidades de la UE

Hoy la EUGS ha dado un paso de gigante con la creación de la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución, (MPCC, por sus siglas en inglés). Es un cuartel general operacional para el mando de las misiones no ejecutivas de la UE, las llamadas *European Union Training Mission* (EUTM, por sus siglas en inglés) En estos momentos, la Unión Europea participa en tres misiones de este tipo: Somalia, Malí y República Centro Africana, en las que desarrolla precisamente ese *Comprehensive Approach* del que hablábamos anteriormente, proporcionando entrenamiento a las fuerzas combatientes, para que sean ellas las que puedan defenderse de sus enemigos. Principalmente son misiones en los que se les enseña adiestramiento y asesoramiento. El problema con el que se encuentra la Unión Europea, es que la eficacia de estas misiones es bastante baja. Esto ocurre porque generalmente son Estados fallidos, luego es muy difícil la tarea del adiestramiento. La Unión Europea, precisamente tiene aquí una tarea de *Comprehensive Approach* para ayudar a la estabilización del país.

La puesta en marcha del MPCC conlleva un gran simbolismo por lo que representa en cuanto a coordinación, estructuración y paso hacia delante de una Europa que no arrancaba en defensa, pero además, muestra la apertura política de los representantes europeos y en este caso de la Comisión, la cual por normativa del Tratado no puede financiar elementos que tengan que ver con la defensa o lo militar. En palabras de la Alta Representante, «La creación de la MPCC es una decisión operativa de gran calado para reforzar la defensa europea. Contribuirá a hacer más eficaces las misiones europeas no ejecutivas y a mejorar la formación de los soldados de los países asociados, a fin de garantizar la paz y la seguridad. Ello es importante no solo para nuestros socios, sino también para la seguridad de la Unión Europea»⁴⁷.

Este organismo, ha sido uno de los principales retos que ha tenido la política de defensa de la Unión Europea. Sin embargo, nunca se ha podido lograr su implementación porque Gran Bretaña defendía que este instrumento, se duplicaría con la OTAN, y dadas las muy buenas relaciones entre Gran Bretaña y Estados Unidos, su postura siempre se ha mantenido muy firme y completamente contrario a la creación del MPCC. A día de hoy, la Unión Europea ha superado ese bache con el

47 Comunicado de prensa, 8/6/2017. <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/08-military-mpcc-planning-conduct-capability/>.

Brexit y el siguiente paso será denominarle con el nombre que realmente merece dadas sus características: Estado Mayor de la Defensa de la Unión Europea. Y no sólo para misiones no ejecutivas como lo es ahora, sino también para misiones ejecutivas. En la actualidad, el MPCC dado que está en su despliegue inicial, permanece apoyado por el actual Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE)⁴⁸, aunque la idea es que en el futuro sea un órgano independiente. En la actualidad, ambos cuarteles son dirigidos por la misma persona, aunque tienen funciones diferentes.

Pero la PCSD no se ha quedado sólo ahí, sino que en el ámbito de la cooperación, propone una verdadera integración y colaboración en la industria de forma voluntaria, para lograr que el presupuesto de defensa actual, que no es escaso, pueda dar realmente el rendimiento necesario. Por ello, la Agencia Europea de Defensa, tiene cada día un papel más relevante. Su función principal es la de determinar las capacidades operativas y fomentar la necesidad para satisfacerlas, reforzando la base industrial y tecnológica de la defensa⁴⁹. Ardua tarea porque cada país tiene sus propios intereses y quiere protegerlos.

Así pues, la Agencia Europea de la Defensa (AED) aboga por una industria de defensa común, coordinada y dirigida por esta ella, y en la que se contemple no sólo la creación y compra/venta de armamento como tal, sino también en la que quede reflejada una unidad en cuanto a la defensa en ciberseguridad, los ataques biológicos, híbridos etc. Está demostrado que gestionar el presupuesto común bajo el concepto de cooperación, contribuye enormemente en lograr una mayor eficiencia de ese gasto, de modo que podamos hacer una internacionalización del gasto militar.

El papel de la Unión Europea consiste en fomentar la cooperación en materia de defensa porque en palabras de Jorge Domecq, director de la Agencia, «ningún Estado miembro por sí solo está en condiciones de proteger eficazmente a sus ciudadanos»⁵⁰. Por ello desde la AED (EDA, por sus siglas en inglés), se están llevando a cabo acciones que dirigen su acción al ámbito de la colaboración en materia de industria de defensa, tanto para el sector militar como el de la seguridad.

La AED debería ser la que regulase el mercado de la industria de la defensa europea, fijando el equipamiento militar de cada país, coordinando reuniones entre los estados miembros para evitar la compra del mismo material por dos estados. Necesitamos que

48 En este Estado Mayor, la función principal es de asesoramiento, apoyo al mando y suministro del experto militar en el ámbito de la UE (Política de Seguridad Común, Alta Representante, etc.).

49 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/ao/04_Sj9CPykssyoxPLMnMzovMAfGj-zOKNg318fEKcHXiNTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbgoKqw!!/?WCM_PORTLET=PC_Z7_3SLLTLCAM54CNTQ27F3000000000000_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2008.

50 <http://www.homsec.es/jorge-domecq-eda-europa-pueda-actor-global-reconocerse-necesita-dotarse-las-capacidades-basicas-ello/>.

Europa funcione en defensa, del mismo modo que funcionan los Estados Unidos en este campo, para ahorrar costes, para hablar con una sola voz, para ser más eficaces, más eficientes y para ganar en capacidades y en tiempo. Es preciso avanzar en los campos de la integración, con la Agencia Europea de la Defensa como respaldo y coordinadora.

En este sentido, la Comisión Europea ha reflejado su compromiso con el desarrollo del Fondo Europeo de la Defensa, desde el que se pretenden financiar proyectos de I+D+I a partir de 2021⁵¹. Es la primera vez que la Comisión realiza un hecho similar. Hablamos de 5.500 millones de euros al año, repartidos en proyectos, desarrollo de capacidades y entre los estados miembros, para incentivar, promover y aunar la industria de defensa común, de modo que Europa haga una «compra conjunta», bien al por mayor, bien distribuyendo las capacidades a cada estado. Ya en 2017 se están utilizando parte de ese dinero para investigación militar conjunta. Si hasta ahora el mecanismo Athena no había sido suficiente para sufragar los gastos de la defensa y tampoco se había visto una excesiva disposición por parte de la Unión Europea de contribuir a estos gastos, parece que con estas medidas, la propia Unión rompe una lanza en favor de la seguridad y defensa de los europeos, asumiendo la cooperación en gastos de defensa con los estados miembros. Tal vez sea el momento de que el Banco Europeo de Inversiones, deba tomar parte en estos asuntos invirtiendo también en industria de defensa u ofreciendo créditos a bajo interés a aquellas pequeñas y medianas empresas que se dedican a la industria de defensa. Sin embargo, uno de los *hándicaps* con los que se encuentra la Unión Europea y que es constante en otros apartados, es la legislación vigente. En el caso del Banco, tiene imposibilitado por estatutos invertir en defensa, luego este sería un cambio fundamental para avanzar.

No en vano, uno de los principales motores que nacen desde la Comisión Europea, es la creación del Fondo Europeo de defensa con dos estructuras de financiación distintas. En una de ellas, se financiarían aquellos proyectos de cooperación en el ámbito de la defensa, pero, sería cada estado quien sufragaría los gastos de estos proyectos con apoyo de la Unión Europea. Y una segunda *ventana de capacidades*⁵² en la que se daría soporte a un desarrollo conjunto.

La Agencia Europea de la Defensa tendrá que esforzarse para lograr adaptar los progresos a la normativa vigente y poder de este modo trabajar con la industria.

Un paso más en la cooperación que sin duda supondrá un avance es la nueva medida por la que el Consejo de la Unión, introduce la Revisión Anual Coordinada

51 Comisión Europea http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_es.htm.

52 <http://www.homsec.es/jorge-domecq-eda-europa-pueda-actor-global-reconocerse-necesita-dotarse-las-capacidades-basicas-ello/>.

de la Defensa (CARD)⁵³ de manera que los estados puedan realizar la planificación de sus presupuestos nacionales de una manera conjunta. Dicho avance, requiere de una normativa muy desarrollada y específica por parte de la AED, de modo que ningún Estado se vea perjudicado sino más bien todo lo contrario. Máxime cuando no se ha producido una cesión de soberanía en el ámbito de la defensa⁵⁴.

Sin duda, la Agencia Europea de la Defensa tiene un importante papel que jugar así como una tarea difícil, por los intereses nacionales en términos de la industria que se dan entre los diferentes países, principalmente en los más «fuertes»: Alemania y Francia, ahora que Reino Unido ha salido de la unión.

En 2016, el propio Parlamento Europeo instó a la Unión a que «intensifique la cooperación coherente y estructurada en relación con la investigación en el ámbito de la defensa, el tejido industrial y la ciberdefensa mediante la puesta en común y el uso compartido de los recursos, en aras de un uso más eficaz de los presupuestos nacionales de defensa, del logro del objetivo colectivo de atribución del 2% de los gastos de defensa a la investigación y de la puesta en marcha de un programa de investigación y tecnología en materia de defensa financiado por la UE»⁵⁵.

La UE y África

África es el principal desafío para la Unión Europea en un espacio entre 30 y 50 años. Hablamos de un continente con 1.200 millones de personas, 30 millones de Km. cuadrados y donde se hablan aproximadamente 2.000 lenguas. El suicidio demográfico al que se ha lanzado Europa será cubierto por el impactante incremento de natalidad que experimentará el continente africano, hasta el punto de calcularse que a finales del S. XXI, habrá unos 4000 millones de africanos que en número creciente, vendrán a Europa buscando mejorar sus condiciones de vida. La Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea es consciente de ello y establece la frontera africana como una zona peligrosa en la que habrá revueltas de jóvenes si no consiguen en su tierra el trabajo y subsidio que necesitan para vivir.

53 <http://www.homsec.es/jorge-domecq-eda-europa-pueda-actor-global-reconocerse-necesita-dotarse-las-capacidades-basicas-ello/>.

54 En el espacio de la seguridad, sí se han producido cesiones de soberanía: en las costas españolas, en la frontera sur, la vigilancia también la hacen guardias fronterizos de la Unión Europea.

55 Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 2016, sobre la Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo (2015/2272(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0120+0+DOC+XML+Vo//ES&language=ES>.

A ello le sumamos los estados fallidos y tendremos como resultado un lugar base para la piratería, el yihadismo, tráfico de personas, de drogas, etc.

Desde Europa se repite el mantra «El problema es África y la solución también» Algunas cifras avalan esta teoría: entre el 2000 y 2010, su economía creció por encima del 4%; Kenia, es el país del mundo con más teléfonos móviles; España exporta más a África que a Hispanoamérica; Nigeria produce más cine que Estados Unidos.; la industria textil se traslada de Asia a África, etc.

Todas estas características, hacen de África un continente de esperanza en cuanto a los recursos que tiene y es un desafío para el mundo y para Europa, como garante de seguridad y desarrollo. En este sentido, En materia de seguridad, las Fuerzas Armadas están desplegadas en diferentes misiones en Malí, República Centroafricana, Senegal, Yibuti, etc.... El objetivo de estas misiones y de todas aquellas en las que participa la Unión Europea es proporcionar un mínimo de desarrollo que les garantice la seguridad mínima para sobrevivir, con instituciones estables, con la creación de la clase media y dirigiéndoles hacia el sistema de gobierno de la democracia. Si bien es cierto que esta EUGS pone de manifiesto que no todo el mundo tiene por qué aceptar nuestros valores ni nuestro sistema político por mucho que a nosotros nos parezca que es el más adecuado.

Como zona de especial interés conviene destacar el Sahel, un polígono de crisis⁵⁶, de seguridad, de desarrollo, de gobernanza y de migración. La crisis de seguridad que se vive en Malí, afecta a toda la zona colindante, de manera que hasta que no haya paz en Malí, no habrá paz en el Sahel. A esa falta de seguridad se une un problema de gobernanza, con instituciones poco o nada avanzadas, alto nivel de corrupción y pobreza y una extrema porosidad en las fronteras. De este modo, es bastante complicado otorgar un gobierno estable que proporcione desarrollo y por tanto, seguridad. Es una zona en la que se une una fuerte natalidad, con falta de agua, de comida y de asistencia primaria básica, lo cual conlleva a la aparición de grupos terroristas y a la radicalización en la zona.

El Sahel es una zona de contradicciones. 5.500 Km. de largo por 400 Km. de ancho, Una tierra de tránsito norte-sur y este-oeste; de esclavos, oro, armas, etc., desde hace siglos. Es un lugar con una parte norte tuareg árabe y una parte sur negro-africana, y con una parte sedentaria, dedicada a la agricultura, frente a otra zona nómada (pastores).

Por sus porosas fronteras, siguen atravesando los tráfico de drogas, personas, terroristas, emigración ilegal, etc. Todo ello hace que esté considerada como una de las zonas más peligrosas del mundo por ser donde existe el mayor número de conflictos

⁵⁶ Ángel Losada, Representante especial de la UE para el Sahel. Curso de verano de El Escorial , junio 2017.

del mundo: Libia, Malí, Chad, Sudán, Yemen que están alimentados por el terrorismo de Daesh y Al Qaeda en el Magreb Islámico, inseguridad alimentaria, fuertes sequías, conflictos intercomunitarios y religiosos entre otros.

En el Sahel podemos señalar un primer círculo de influencia derivado de la crisis de Libia⁵⁷ con un fuerte impacto en toda la región; un segundo círculo estaría formado por los Estados que no forman parte del G5 como son Argelia, Senegal⁵⁸ y Marruecos un país que aspira a tener una mayor influencia y acaba de ingresar en la Unión Africana. Un tercer círculo serían los países de la Unión Africana.

La Unión Europea apuesta por un proyecto de ayuda y financiación: G5 Sahel una fuerza que está formada por soldados de los cinco ejércitos y en la que van a disponer de una escuela saheliana de Seguridad, un colegio de Defensa por iniciativa de Mauritania y un centro de mando. La finalidad última de esta estructura es crear una fuerza Conjunta para luchar contra el terrorismo, el tráfico de personas y de drogas, algo que gangrena toda la zona. También es preciso restablecer la presencia del estado, algo gravísimo especialmente en Malí, porque el terrorismo se alimenta de la falta de gobernanza. La diferencia con las misiones que lleva a cabo la UE, es que esta Fuerza Conjunta sí actuará, del mismo modo que lo está haciendo Francia en su lucha contra el terrorismo en territorio del Sahel.

El G5 es el marco institucional que dirige sus esfuerzos a la lucha contra la radicalización, teniendo en cuenta que es diferente un radical en Sahel que en Francia, pues en aquélla el resultado será la pobreza, mientras que si se da en Francia, el fruto será el extremismo. Por eso desde la Unión Europea se trabaja contra esta radicalización, principalmente entre los jóvenes. Hay que tener en cuenta que en el Sahel, el Islam es animista algo que no pueden consentir los países ricos del Golfo, quienes ven cómo, si no actúan pronto, prevalecerá esa versión considerada descafeinada del Islam frente al wahabismo que ellos quieren imponer.

La UE podría extender las llamadas misiones ejecutivas como las de entrenamiento (EUTM) que pasarían a apoyar al G5, incrementado su nivel de exigencia y haciéndolas más operativas. Realizar esta labor tiene un coste. La UE dispone de una oficina con un representante especial dentro del Servicio Exterior, desde el que se financian misiones militares de entrenamiento y fortalecimiento de las instituciones, como la EUTM de Malí o la EUCAP de Níger. El coste de la seguridad europea, no debería ser un problema aunque es cierto, que los recursos que se destinan a esta zona aún no son suficientes. Si bien la UE es el principal donante aportando 3500 millones de euros, procedentes del Fondo Europeo del desarrollo y 1.800 millones del fondo fiduciario.

57 Italia es la más afectada por la crisis de Libia. A nivel económico, el 70% del gas italiano proviene de Libia.

58 Cabe señalar que Senegal nunca tuvo un golpe de Estado y a diferencia del resto de países del G5 tiene instituciones más fuertes.

También se creó el Fondo de apoyo a la paz para África, con la idea de ayudar a la unión africana y organizarles en el mantenimiento de la paz. Sin embargo, aquí se dio uno de los principales problemas con la Unión Europea, puesto que la Comisión no financia la compra de armamentos. Por tanto, con ese dinero se pagan sueldos, equipos (uniformes), pero no armamento.

Cuando se creó el G5, recibió un rechazo a priori por parte de la Unión Africana, ya que no se veía con buenos ojos. Argelia y Nigeria también han mostrado su desacuerdo. Pero lo cierto es que la evolución del G5 es buena, siendo aceptada por todos. La UE ha conseguido que hasta la propia ONU asimile este grupo.

La UE se ha fijado, recientemente, en el Sahel y en el cuerno de África como uno de los principales focos sobre los que Europa debe fijar su atención, para frenar el yihadismo. El compromiso también queda establecido desde el momento en el que hay más de 17 estrategias para el Sahel, lo cual demuestra la gran descoordinación que al respecto. De ahí que los resultados no sean los deseados. La EUGS ha dado un giro mostrando una imagen hacia África mucho más pragmática y práctica, poniendo dinero, de modo que se pasa de la filosofía y la teoría a las realidades. Es verdad que uno de los grandes problemas por los que atraviesa África, es la alta corrupción, que implica que el dinero que envía la UE en muchas ocasiones, no llega hasta el objetivo por la alta corrupción. Ante eso, sería importante una mejor organización y apostar por las organizaciones regionales como gestoras de ese dinero, es decir, que se financien micro créditos, proyectos concretos otorgando el dinero necesario para ello a las entidades locales.

Mi seguridad es la seguridad de mis vecinos y la seguridad de mis vecinos, es la seguridad de los suyos. Esta lógica, exige necesariamente una mayor y mejor implicación de la Unión Europea para contener la olla a presión en la que se está convirtiendo África y especialmente el Sahel, hasta el punto de que la frontera sur de Europa ha bajado hasta el Sahel.

Otra zona de especial preocupación es Libia, un país actualmente dividido en dos «semiestados» opuestos con dos parlamentos (Trípoli y Tobruk), dos ejércitos y más de 300 milicias que luchan por intereses tribales o locales. La ausencia de un gobierno eficaz y la falta de cultura política en un país donde no existe alternancia política entre unos partidos sometidos a lealtades tribales, y donde las instituciones representativas de carácter nacional son extremadamente débiles. Libia se ha convertido en un estado fallido sujeto a una guerra civil de baja intensidad que puede durar años, incluso décadas, y sin que se vislumbren soluciones fáciles, dada la «cronificación» de la guerra civil en la que ninguna de las fuerzas en conflicto tendría la suficiente capacidad para imponerse militarmente.

Para la UE la situación de inestabilidad, conflicto de baja intensidad y proliferación del crimen organizado y de la violencia yihadista hace que Libia se haya convertido en un «agujero negro» para la seguridad del Mediterráneo.

La cooperación estructurada permanente, podría tener en el Sahel y en Libia sus primeras y principales actuaciones, dado que la seguridad de Europa depende principalmente de la estabilidad de estas regiones. Los cuatro países que parecen sensibilizados en las iniciativas en estas zonas, deberían promover en el seno de la UE un mayor compromiso, empezando por el Sahel, por ser el espacio de intervención militar más asequible. Italia y España son la frontera más próxima con la zona y por tanto, más preocupados en mantener estable y segura la zona del Sahel. Francia, ha sufrido con la inmigración y el terrorismo. Y Alemania, ha visto cómo su política de refugiados le ha pasado una importante factura social. No obstante, este país ha decidido crear su «propio plan Marshall» para África «involucrando a los países ricos en el desarrollo económico de África como vía indirecta de reducción del flujo migratorio, garantizar la defensa de la libertad de comercio y estabilizar la economía de la zona euro»⁵⁹.

Tanto la ONU como la UE llevan desarrolladas varias misiones no ejecutivas en África, de tipo «*soft power*», además de los acuerdos bilaterales existentes entre diferentes países como es el caso de Francia y España. Pero quizá sea el momento de dar un paso más y garantizar una mayor eficacia y eficiencia. La PESCO debería ser quien se ocupara de organizar, coordinar y gestionar con más agilidad y urgencia los problemas que acechan a África, dada la lentitud de la UE para funcionar.

Es cierto que aquí pueden existir inconvenientes por parte de los propios países firmantes de esos acuerdos, ya que todos ellos tienen intereses propios, pero no es menos cierto que la Unión Europea ganaría en prestigio, si fuera ella a través de la PESCO, la que dirigiera, coordinase y reorganizara las diferentes misiones que se llevan a cabo.

La gobernanza en África es más que necesaria que nunca, por lo que la PESCO podría gestionar y gobernar los proyectos dedicados a la mejora del sector de la seguridad, la educación de los jóvenes, la asesoría gubernamental en temas de FFAA, etc. Tal vez estos países de la PESCO, podrían exigir el cumplimiento de determinadas normas que ayudan a la generación de seguridad con democracia a cambio de la ayuda económica de la UE y ser los países de la PESCO los que se involucraran y dirigieran concretamente estas situaciones.

En todo caso, dado que el Sahel es un problema que afecta a toda Europa, y no sólo a los países del Sur, el resto de los países de la Unión deberían aportar su colaboración tanto económica, como en personal, en equipamiento, etc.

59 <http://www.elmundo.es/internacional/2017/06/12/593edodce5fdea2foa8b4574.html>.

Conclusiones: ¿Qué puede hacer la UE?

Después de lo analizado, las conclusiones a las que llegamos es que la UE es una organización única, con unas potentes características que pueden solucionar muchos problemas pero con una burocracia y lentitud excesiva, que convierten en ineficaces sus esfuerzos.

La PESCO, debería aportar la agilidad, eficacia y eficiencia de las misiones no ejecutivas que se están llevando hasta ahora, principalmente en el Sahel. Tal vez sea necesaria la creación de un «MPCC» en el Sahel, desde el que se coordinen las misiones que se están llevando a cabo exclusivamente en esa zona coordinado por los países que quieran participar en la PESCO y con colaboración de los países afectados, con el objetivo de agilizar y acelerar los programas a llevar a cabo. Esto generaría recursos económicos para el país, potenciaría las relaciones entre la Unión Europea y los países africanos y podría generar confianza en estos países.

Es imprescindible identificar los intereses nacionales con los europeos y para ellos, la Agencia Europea de la Defensa, como ya se ha señalado, tiene un papel fundamental a la hora de reorganizar y reestructurar la industria de la defensa evitando duplicidades y reduciendo el número de heterogeneidades que se dan en la actualidad, evitando solapamientos innecesarios.

La Unión Europea tiene una tarea de organización y coordinación de cara al futuro, para poder vertebrar a las diferentes organizaciones que trabajan en pro de la seguridad y desarrollo en el Sahel: Unión Africana, ONU, etc. Las duplicidades en estas organizaciones se dan con demasiada frecuencia. Una serie de países estructurados a través de la PESCO, tendrían menos dificultades para coordinar y optimizar recursos.

Debe ser la Unión quien asuma el liderazgo en los acuerdos bilaterales de los países europeos, de modo que éstos pasen a estar coordinados y supervisados por la propia unión, dando de ese modo posibilidad a una mayor eficiencia y eficacia, siempre y cuando, la UE deje de ser el animal burocrático excesivamente lento incapaz de tomar las decisiones por falta de consenso.

La Unión Europea debe tener un nivel de ambición dirigido a convertirse en un verdadero actor global, lo que implica reforzar gradualmente sus estructuras de gestión de crisis, dotándolas de las capacidades apropiadas, así como el reforzamiento racional y sinérgico de la industria defensa.

El primer paso para lograrlo sería lanzar definitivamente la cooperación estructurada permanente (PESCO) contemplada en los artículos 42 y 46 del Tratado de Lisboa, identificando a aquellos países que están dispuestos, y son capaces, de participar en el desarrollo de capacidades y en el despliegue de misiones militares europeas. En base a los mismos, se podría crear una fuerza europea de proyección y de protección

completamente integrada y autónoma capaz de intervenir, bien en el interior del territorio de la Unión, o bien más allá de las fronteras de Europa en un plazo de tiempo muy corto. Se podrían aprovechar inicialmente los actuales «grupos de combate» (*Battlegroups*) de entidad batallón empleándolos en operaciones reales tanto no ejecutivas (como son las de entrenamiento) como propiamente ejecutivas.

Aunque la UE es principalmente *soft power*, no hay que tener miedo a realizar misiones ejecutivas si fuera necesario de manera que se lance un mensaje claro acerca de la voluntad de la UE de hacer valer su voz como actor internacional. A la UE le importa el Sahel y debe importarle aún más. Con una OTAN centrada en los países del Este, ha llegado la hora de tomar una decisión sobre los *Battlegroups*, estructuras operativas hasta ahora sin utilizar, pues su entrenamiento supone unos costes para la UE que no se ven amortizados. No obstante, es necesario mejorar su modularidad y una mayor integración estructural de sus distintos componentes nacionales si se quiere que alcancen unos niveles de eficacia operativa exigentes.

Por otra parte, en el caso de que estas fuerzas no fuesen suficientes, sería preciso aumentarlas con mayor número de soldados de los estados miembros y siempre coordinado por el MPCC. Previamente habría que lograr que las decisiones políticas sobre la utilización de los *Battlegroups* se tomasen en el ámbito de las instituciones europeas, limitando el derecho de veto de los socios.

Para financiar todas las operaciones propiamente europeas, sería necesario crear un presupuesto europeo de defensa, que vaya más allá del actual *mecanismo Athena*. Para dotar este presupuesto de manera independiente a los presupuestos nacionales, se podría aprovechar los compromisos asumidos por los estados de incrementar sus presupuestos de defensa hasta el 2% del PIB.

Un tercer paso, derivado del anterior, vendría dado por la necesidad de coordinar, por medio de revisiones periódicas, los distintos procesos de planeamiento nacionales de la defensa integrándolos en el proceso del planeamiento propiamente europeo desarrollado por su Estado Mayor, de manera análoga a como lo ha hecho la OTAN durante décadas. Se lograría, con ello, tener una visión general y realista de las necesidades de defensa de la Unión, así como de los gastos de defensa y de las inversiones nacionales en adquisiciones, investigación y desarrollo en ese ámbito. En esta misma dirección, estaría la necesidad de crear un Cuartel General conjunto de carácter permanente, independiente de los ofrecidos por las naciones, que fuera responsable del planeamiento, coordinación y conducción de todas las operaciones de la UE.

En cuarto lugar, y derivado del anterior, la UE debería financiar aquellas capacidades críticas que por su precio o especial complejidad no pudieran adquirir o desarrollar los estados miembro por si solos, así como apoyar a los Estados miembros en la consecución de capacidades propias necesarias para hacer frente a las amenazas, riesgos y retos estratégicos presentes y futuros. Ello exige diseñar nuevos instrumentos de

financiación que permitan el desarrollo de nuevas capacidades y la cooperación en materia de defensa apoyando la industria europea de defensa y la innovación tecnológica y promoviendo la cooperación reforzada en materia de defensa. La propuesta de la Comisión de crear un fondo común dotado de 1500 millones de euros anuales para nuevos equipos e investigación militar constituye un avance, si bien insuficiente si lo comparamos con otras potencias globales, en la buena dirección.

Finalmente, habría que unificar los procedimientos y doctrinas de las Fuerzas Armadas de los distintos países de manera que pudiera garantizarse la interoperabilidad de las mismas en todo momento. Se podrían crear academias militares europeas que garantizaran que todo el personal militar adquiriese la misma formación independientemente de su país de procedencia. Un primer paso en esta dirección, sería generalizar los «erasmus» militares e incrementar los ejercicios combinados del personal militar de los distintos países.

En definitiva se trata de conseguir que la Unión Europea funcione en el campo de la seguridad de forma conjunta, a pesar de ser la organización más compleja del mundo, lo que requiere una maquinaria muy bien engrasada y una voluntad política común inequívoca. Todos los estados miembros que forman la UE tienen que ser conscientes de que la línea que separa la prosperidad del caos es muy delgada. No se trata de pronosticar cisnes negros, sino de poner de manifiesto que una mala decisión por parte de un país o un grupo de países pueden hacer saltar por los aires en pocos meses cualquier avance en el proceso de integración en materia de seguridad y defensa, en el que Europa se juega mucho.

Como bien dice el Libro Blanco sobre el futuro de la Unión europea «durante generaciones, Europa ha sido siempre el futuro». No tenemos ninguna certeza de que esto siga siendo así y la duda que se nos plantea, y que tendrán que resolver por separado en los próximos tiempos cada uno de los estados miembros, es si ese futuro, hasta ahora prometedor, pasa por avanzar en el proceso de integración de la Unión, o por desguazarla.

Bibliografía

ARTEAGA, F., «La defensa y la seguridad de la Unión Europea tras el *Brexit*», *ARI* 51/2016, *Real Instituto Elcano*, 2016.

AYALA MARIN, J. E., «Un nuevo paso hacia la defensa común europea» *OPEX*, *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo 79/2015.

BARRIOS, C., «La cooperación de la UE con la Unión Africana: problemas y posibilidades» *FRIDE*, *Policy Brief*, nº 41. Agosto 2010.

- BARROSO CORTES, F. S., «El impacto de la Cooperación Estructurada Permanente sobre la Comunidad de Seguridad Europea» UNISCI Discussion Papers, nº34, 2014.
- BENEDICTO M. A., «¿La arquitectura de seguridad internacional, un proyecto en quiebra? Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*. Documento de Trabajo 08/2016, 2016. Pág. 63.
- BISCOPI, S., «Differentiated Integration in Defence: A Plea for PESCO», *Istituto Affari Internazionali*, 2017.
- COELMONT, J., With PESCO Brought to Life, Will European Defence Live Happily Ever After? Security Policy Brief, EGDMONT, Royal Insititute for International Relations, nº90, Julio 2017.
- Consejo de la Unión Europea «Food for thought: Permanent Structured Cooperation». Bruselas 2017.
- DE CARLOS IZQUIERDO, J., «El libro Blanco de la Defensa en Alemania y el papel de Merkel en la Europa 'postBrexít'» *Documento de opinión*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº 9, 2017.
- FONTENLA BALLESTA, S., «Las capacidades militares de la unión europea», *Fuerzas de Seguridad y Defensa*. Junio 2008.
- FUENTE COBO, I., «La seguridad y la defensa en Alemania: ¿preparada para liderar?» *Documento de Análisis*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº 56/2015, 2015.
- http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/o4_Sj9CPykssyoxPLMnMz-ovMAfGjzOKNg3i8fEKcHXiNTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAb-goKqw!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano/es/zonas_es/ari33-2008.
- MARTÍ SEMPERE, C., «La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa» Real Instituto El Cano.
- MOLINER GONZÁLEZ, J. A., «La Cooperación Estructurada Permanente como factor de transformación de las estructuras de seguridad y defensa», en *Documentos de Seguridad y Defensa*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, nº42, Madrid, 2012.
- PERIANES BERMÚDEZ, B., «Retos y oportunidades de la seguridad y defensa europeas frente a la administración Trump» *Jornadas seguridad y defensa*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. 2017.

- RUIZ CAMPILLO, X. y BARROSO CORTÉS, F. S., «La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España», *OPEX, Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo 37/2009, 2009.
- SANTÉ, J. María: «La evolución histórica de la seguridad europea.» Monografías del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, nº 71.
- VV.AA, «El cuarto área de la cooperación Europea: UE (Pooling and sharing) o euroatlántica OTAN (Smart Defence). Utopía alcanzable. *Documento de trabajo 09/2015* Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. 2015.
- VV.AA, «Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis» *Cuaderno de estrategia nº167*, Instituto Español de estudios estratégicos, 2014.
- VV.AA., «La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión Europea» *Documentos de seguridad y defensa nº42*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Mayo 2011.
- BRZEZINSKI, B., «El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos» .Grupo Planeta (GBS), 1998 - 229 páginas.

Internet

- «Libro Blanco sobre el Futuro de Europa: Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025» Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf.
- Directiva Defensa Nacional 2012. Disponible en <file:///C:/Users/Asus/Desktop/IEEE/directivadedefensanacional2012.pdf>.
- Declaración de Roma, Consejo Europeo, Marzo 2017. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>.
- Declaración Federica Mogherini en el Consejo de Asuntos Exteriores mayo 2017. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2017/05/18/>.
- Chairman's Newsletter, European Union Military Committee. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5428/European%20Union%20Military%20Committee%20\(EUMC\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5428/European%20Union%20Military%20Committee%20(EUMC)). N°38, Verano 2017.
- Declaración de Bratislava, septiembre 2016. Disponible en [file:///C:/Users/Asus/Downloads/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Asus/Downloads/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es%20(1).pdf).
- Tratado de la Unión Europea, Maastricht 1992 Disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>.

La Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea, 2016 Disponible en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf.

Estrategia Europea de Seguridad 2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

Tratado de Lisboa 2009. Disponible en <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292338956839?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=SuplementosBoletín&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DTratado+de+Lisboa.PDF&blobheadervalue2=1215327821103>.

Agencia Europea de Defensa www.eda.europa.eu.

Consejo Europeo de Helsinki, diciembre 1999. http://www.europarl.europa.eu/summits/heli_es.htm.

Capacidades militares, Consejo de Europa 2003. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Declaration%20on%20EU%20Military%20Capabilities%20-%20May%202003.pdf>.

«Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy». Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/14876_en.

Declaración del 9 de mayo de 1950 pronunciada por Robert Schuman. <https://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>.

Documento de reflexión sobre el futuro de la Defensa Europea. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_es.pdf.

Documento Headline Goal 2010 <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

Revista Española de Defensa, «La Europa que protege». N°341, Julio-Agosto 2017. Disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/pprevistas/REVISTAS_PDF19305/index.html#/1/.

Otras fuentes

Curso de verano. «Progresar en la PCSD como respuesta a unos tiempos convulsos para la UE» *Universidad Complutense de Madrid*, junio 2017.

Curso de verano Campus Yuste. »Perspectivas, estrategias y desafíos de la UE: el sueño europeo en el nuevo contexto global y los retos de una Europa vertebrada«. Organizado por *Fundación Academia Europea de Yuste*. Julio 2017.

Seminario «Autonomía Estratégica de la Unión Europea». *Real Academia de Doctores*, Madrid 2017.

Seminario «Pensar el futuro de Europa: política, economía y seguridad» Fundación FAES. El Escorial. Junio 2017.

Seminario «Europa a dos velocidades». *Asociación Atlántica Española*. Madrid, 2017.

Prensa digital

www.apeuropeos.org

www.europapress.es

www.elmundo.es

www.elpais.es

www.lavanguardia.com

www.articulo30.org

www.eeas.europa.eu

www.infodefensa.com

www.consilium.europa.eu

www.thediplomatinspain.com

El desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: posibles riesgos y vías

Contribución italiana (Ce.S.I)

Coordinador

D. Francesco Tosato

Investigador principal

Dña. Valeria Tisalvi

Investigador principal

Dña. Alessandra Giada Dibenedetto

Introducción

El contexto de seguridad global ha crecido enormemente en complejidad en los últimos 10 años. De hecho, actualmente los países tienen que lidiar con amenazas que son cada vez menos convencionales, híbridas y, por lo tanto, más desafiantes. Las diversas crisis que estallaron en diferentes áreas del mundo (como Asia, América Latina, África, Medio Oriente y los Balcanes) están tan profundamente arraigadas y estructuradas de una manera tan compleja que no pueden simplemente contenerse, sino que requieren una solución a largo plazo. Teniendo en cuenta que hoy en día las sociedades están muy conectadas y el fenómeno de la globalización se está extendiendo por todo el mundo haciendo las fronteras cada vez menos nítidas, la seguridad interna de un país puede verse influenciada por los acontecimientos que tienen lugar en otro lugar del mundo. Para ser más específicos, los lazos económicos y sociales entre las diferentes poblaciones son tan estrechos que la estabilidad interna de la mayoría de los países depende de la situación interna de los demás. Esto se cumple especialmente en los Estados vecinos, que comparten una proximidad geográfica, y con los socios estratégicos económicos. A lo largo de los años, ha crecido la conciencia del concepto de interconectividad y reciprocidad, junto con la comprensión de que los diferentes países tienen distintos intereses económicos, políticos y de seguridad que deben ser atendidos individualmente. Por ejemplo, los problemas de criminalidad e inestabilidad política en México son motivo de profunda preocupación para Estados Unidos, aunque no representan una amenaza inmediata para la mayoría de los países

Europeos. Por otro lado, la crisis migratoria que ha afectado especialmente a los Estados del sur de Europa desde 2013 no aparece en la Agenda de Seguridad del Pentágono. Por lo tanto, los países han empezado a preocuparse y a atender sus propios intereses de una manera más independiente.

Como consecuencia, los acontecimientos de los últimos años y el nacimiento de nuevos desafíos han puesto de manifiesto una discrepancia entre las preocupaciones y las prioridades de seguridad de Washington y Bruselas en sus respectivas Agendas. Sin embargo, lo que claramente surge es la diferencia en la respuesta y el desarrollo del marco normativo entre las dos partes. Si bien Estados Unidos elaboró una política exterior y de defensa que refleja sus intereses, la Unión Europea (UE), a pesar de haber formulado una serie de documentos que abordan la política exterior y de defensa, aún no ha sido capaz de ponerlos en marcha. Esto representa una carencia bastante alarmante, teniendo en cuenta el panorama de seguridad en el que se encuentra la Unión y dónde desempeña su papel político y económico. Desde su fundación, de hecho, los Estados miembros han preferido centrarse en la integración económica y social, principalmente por razones políticas y motivos de confianza y coexistencia. Como resultado, las políticas exterior, de seguridad y defensa han permanecido bajo la soberanía de Estados individuales, que las regulan y formulan a nivel nacional. A pesar de que el Tratado de Maastricht de 1992 dio un nuevo impulso al desarrollo de una política exterior y de seguridad común al insertarlo entre los tres pilares de la UE, su avance efectivo se ha convertido principalmente en meras declaraciones. Incluso si estos documentos son la expresión de un creciente interés en el tema, carecen de eficacia jurídica y obligatoriedad. La última declaración de este tipo data de mayo de 2017, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE se reunieron en Roma para celebrar el 60º aniversario de los Tratados de Roma y debatieron sobre el futuro de la Unión.

Se podría argumentar que la presencia garante de la Alianza del Atlántico Norte ha contrarrestado la falta de una verdadera política exterior y de defensa de la UE y, por lo tanto, ha garantizado la seguridad en Europa. No obstante, como se señaló anteriormente, en los últimos diez años la perspectiva estadounidense de las crisis globales ha cambiado. Mientras se centra cada vez más en áreas que están estrictamente relacionadas con sus intereses internos, Washington ha comenzado a desviar su atención de Europa. Por lo tanto, este último se ha encontrado solo al enfrentar amenazas de desbordamiento procedentes de diferentes frentes.

El objetivo de este documento es demostrar que el desarrollo de una política exterior y de defensa europea realmente común se ha convertido hoy en día en un elemento fundamental para la existencia de la propia Unión. Tal afirmación encuentra su fundamento en los principios fundadores de la Unión Europea, que disponen que los Estados miembros se unan en un único espacio físico y económico, destinado a ser seguro y abierto para todos sus ciudadanos.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la seguridad de un área determinada es directamente proporcional a la cantidad de riesgos y amenazas que tiene que afrontar, la reducción del número de amenazas es vital para aumentar la seguridad del territorio. También es necesario considerar que el panorama global es el escenario de multitud de amenazas y actores; como consecuencia, cada Estado tiene diferentes preocupaciones y prioridades en función de sus necesidades económicas y de seguridad. Al tiempo que garantiza que los Estados miembros mantengan un cierto grado de autonomía en los ámbitos de seguridad y defensa, la UE debe desempeñar un papel activo en la elaboración de políticas comunes efectivas. Por lo tanto, se recomienda que la Unión desarrolle una política exterior y de defensa fidedigna que permita a la UE tener una voz fuerte en la comunidad internacional, con el fin de establecer los intereses comunitarios y ponerlos en marcha de forma independiente. En resumen, Europa necesita un sistema de defensa capaz de sostener adecuadamente sus políticas en el contexto de la seguridad internacional.

El primer capítulo de este documento resumirá brevemente los principales momentos históricos que han conducido a la creación del entorno global actual. De hecho, la dinámica que comenzó con el estallido de la Primera Guerra Mundial y se desarrolló con el fin de la Guerra Fría ha contribuido a dar forma al contexto de seguridad internacional actual. En segundo lugar, se describirán los escenarios de seguridad de interés directo y preocupación por Europa y se proporcionará un análisis de las amenazas relacionadas (como la amenaza de Rusia, el terrorismo yihadista y la crisis migratoria), su origen y su impacto. Además, se propondrá la respuesta que la Unión debería dar conjuntamente para garantizar la seguridad y la prosperidad a sus ciudadanos. El siguiente capítulo explorará los riesgos relacionados con dejar atrás el proyecto de política exterior y de defensa común. Estos riesgos tienen su origen en las amenazas que desafían la seguridad de la UE y se traducen en la posibilidad de que la Unión desempeñe permanentemente el papel de actor secundario en la escena internacional. La cuarta parte dibuja las posibles vías para el desarrollo de una política común de seguridad y defensa efectiva y fidedigna. Se centra en la colaboración existente entre la UE y la OTAN y propone el desarrollo de una capacidad de asistencia militar de la UE, así como la integración del sector de defensa al nivel de la Unión. Finalmente, se dará un cronograma conciso, desde 1948 hasta nuestros días, de los desarrollos realizados en términos de política común de seguridad y defensa. La conclusión establecerá recomendaciones para lograr una política de seguridad y defensa común fidedigna y eficaz.

El contexto de seguridad internacional

El contexto de seguridad internacional actual es extremadamente complejo y se caracteriza por la presencia entrelazada de una serie de intereses contrapuestos y actores

antagónicos. Para definir sus rasgos es necesario volver a trazar las líneas que a lo largo de los años ha dibujado el orden mundial actual. Hay tres momentos históricos específicos que han sido notables en dicho proceso: la segunda ola de descolonización, el final de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética.

Después de la Primera Guerra Mundial, el equilibrio político fuera de Europa se basó en la existencia de unos pocos líderes capaces de tomar decisiones libres, autónomas y unilaterales sobre el desarrollo de las relaciones internacionales. En realidad, si se considera que todo el continente africano, el sur y el sudeste de Asia estaban bajo el control de varios países occidentales (en concreto, el Reino Unido, Francia, España, los Países Bajos, Bélgica y Portugal), es evidente que en ese momento, hablar sobre política exterior casi significaba establecer algunas «reglas para una buena comunidad». De hecho, los imperios coloniales de los países mencionados anteriormente habían absorbido la gran mayoría del territorio disponible. Como consecuencia, el número de aquellos sentados en la mesa donde se tomaban decisiones internacionales fue impresionantemente bajo. Esas dinámicas comenzaron a perder terreno tras el final de la Segunda Guerra Mundial y las primeras declaraciones de independencia. Además, después de la guerra, los países europeos no tenían suficientes recursos para mantener sus estructuras coloniales ni para hacer frente a los movimientos locales que reclamaban la independencia.

Por lo tanto, desde 1945 en adelante, comenzó a surgir una serie de nuevas realidades¹ y áreas como el Norte de África, Medio Oriente y Asia se poblaron cada vez más. Desde 1945 hasta 1991, 130 nuevos Estados independientes entraron en el escenario internacional y trataron de expresar y alcanzar sus propias necesidades y objetivos. Cada uno de estos países tenía la necesidad de afirmarse en su ámbito regional y deshacerse de las ataduras económicas con su antigua patria, que hasta entonces había sido la base de su economía. Los nuevos Estados, por lo tanto, comenzaron a operar de manera activa dentro de sus regiones, impulsados por la necesidad de crear un sustrato económico independiente y una red a través de la cual llevar a cabo sus intereses nacionales.

Durante este período de tiempo, como consecuencia de la creación de nuevos equilibrios regionales, surgieron varias tensiones que rápidamente se tradujeron en crisis regionales. Estos, sin embargo, fueron absorbidos y manejados (al menos hasta 1989) por los dos actores principales del choque ideológico que estaba teniendo lugar, la Guerra Fría. Los Estados de la nueva generación podían contar con el apoyo económico y militar de los Estados Unidos o la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) para hacer frente a la inestabilidad regional y crear su propia estructura estatal, otorgando a cambio su lealtad política. Los países de Europa Occidental también

¹ Ver, por ejemplo, países como Argelia, Libia, Túnez y Marruecos en el Norte de África; Israel, Jordania, Líbano, Siria en Oriente Medio, la Península de Corea, Vietnam, India, Pakistán y Birmania en Asia.

participaron en la dinámica de la Guerra Fría, en la que eligieron estar del lado de los EE. UU. Cabe mencionar que la proximidad geográfica de la URSS¹ era una cuestión de ansiedad para algunos Estados europeos ya que una intensificación del conflicto podría haber llevado a la destrucción de sus territorios. Así pues, la protección y el apoyo prestado por los EE. UU. fueron vitales para la seguridad europea. Por consiguiente, la estructura de defensa europea se basó en la presencia garante de los Estados Unidos y en la condición de miembros (de la mayoría de los Estados europeos) de la Alianza del Atlántico Norte. La OTAN nació tras la firma del Tratado de Washington en abril de 1949, que contemplaba la defensa colectiva de todos sus Estados miembros. Al formar parte de la Alianza, los países europeos no solo se centraron en su crecimiento económico y en el desarrollo de la Comunidad Económica Europea (CEE) a partir de 1957, sino que también evitaron asumir directamente la responsabilidad de su defensa.

El único intento de dar lugar a una defensa totalmente europea tuvo lugar en 1950, tras la propuesta del Gobierno francés de crear un ejército europeo, la llamada Comunidad Europea de Defensa (CED). Siguiendo el plan de Pleven², Francia, Alemania Occidental, Italia y el Benelux comenzaron las negociaciones para la CED. El experimento, sin embargo, no duró mucho. Varios factores debilitaron el acuerdo: la falta general de confianza, el hecho de que el Reino Unido no formaba parte del acuerdo y de que Alemania Occidental estaba a punto de ingresar plenamente en la OTAN. En 1954, el plan para la CED se abandonó por completo después de que la Asamblea Nacional francesa se negara a ratificar el acuerdo, considerado demasiado arriesgado y superfluo.

Tras el final de la Guerra Fría y la disolución de la URSS, el panorama de defensa y seguridad en Europa comenzó a adoptar una forma totalmente distinta. Dada la reducción gradual de la amenaza recíproca y la situación interna, tanto en la URSS como en los EE. UU., las dos superpotencias entraron en una fase de reflexión estratégica y reasentamiento. En el caso de la URSS, su economía estaba atravesando un momento especialmente difícil³. Además, durante los años ochenta, los movimientos secesionistas comenzaron a intensificarse en el bloque soviético y, dada su situación económica y política, la URSS perdió gradualmente el control sobre todos sus estados satélites, incluida Alemania Oriental. En el caso de los Estados Unidos, Washington tuvo que lidiar con una opinión pública cansada de los numerosos sacrificios económicos hechos por realidades que estaban muy lejos de la vida cotidiana de los Estados Unidos.

1 Planteado desde la proximidad entre la URSS y los países del Pacto de Varsovia.

2 Para más información, visite: <http://www.fransamalingvongeusau.com/documents/dl2/h6/2.6.1.pdf>.

3 Tanto la URSS como los EE. UU. entraron en la Guerra Fría inmediatamente después del final de la Segunda Guerra Mundial, por lo tanto, no tuvieron tiempo para ajustar sus economías. Además, el conflicto ideológico se desarrolló en una carrera armamentista entre las dos superpotencias. En general, el compromiso económico durante el conflicto fue impresionante.

El retroceso de las dos superpotencias dejó un vacío político en las áreas que solían supervisar, dando la posibilidad a nuevos jugadores de ingresar a la escena global. La importancia de estas dinámicas radica en el hecho de que la voluntad de las nuevas y jóvenes realidades emergentes para tener sus propios estándares económicos, comerciales, étnicos y religiosos llevó al estallido de crisis en muchas áreas del mundo. Es posible definir seis áreas de tensión que surgieron (Medio Oriente, África del Norte y Oriental, Ucrania, el Pacífico y el Sudeste Asiático), cuatro de las cuales tienen un impacto directo e intenso en la estabilidad y seguridad interna de los países de la UE. A pesar de estar expuesta a las consecuencias de estas crisis, la Unión Europea siempre ha tratado de afrontar el golpe de la forma menos peligrosa, sin tratar activamente de resolver los problemas de raíz. Los líderes de la UE deben considerar que el vacío dejado por esta inactividad política provoca un empeoramiento de las crisis y un consiguiente aumento en el número y el peligro de las amenazas en el territorio europeo. Por lo tanto, la Unión debería asumir la responsabilidad de su propia defensa, en igualdad de condiciones con las demás potencias mundiales, con el fin de garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

En base a estas recomendaciones, el siguiente capítulo ofrecerá una visión general de las dinámicas que son de interés europeo y hacia las que un comportamiento más activo daría forma a un panorama más estable y seguro para la UE.

Los intereses de seguridad y las prioridades de la Unión Europea

Como se mencionó anteriormente de manera breve, existen cuatro ámbitos de seguridad que son de interés y preocupación directa para Europa: África del Norte y del Este, Medio Oriente, la crisis de Ucrania y las relaciones con Rusia. Debido a la ubicación geográfica de estas regiones y su proximidad a algunos Estados europeos, la Unión ahora se divide entre los países que priorizan el frente oriental y los que se centran en las amenazas procedentes del flanco meridional⁴. Tal división, sin embargo, no considera el hecho de que, dado el nivel de integración alcanzado en la Unión, las consecuencias de una crisis que estallara en cualquier frontera de la UE se extenderían a todos los Estados. Esta declaración se explicará más adelante en este apartado.

El frente oriental es de interés inmediato para todos aquellos países que solían ser parte del bloque soviético y ahora son miembros de la UE y que consideran la postura de su vecina Rusia cada vez más agresiva y amenazadora para su seguridad nacional. La preocupación de estos Estados, que ha aumentado después de la crisis de Ucrania

4 La frase «flanco oriental y meridional» fue acuñada por primera vez por la OTAN y sigue siendo utilizada por la Alianza. No obstante, se aplica a la dinámica interna de la Unión Europea en el contexto de la defensa y la seguridad. Esta es la razón por la que se usará en este documento.

de 2014, se genera a partir de la posibilidad de que Rusia interfiera en sus políticas internas. Desde su ingreso en la OTAN, la seguridad y la defensa de los países de Europa del Este han sido otorgadas por la Alianza y el apoyo constante de los Estados Unidos. A pesar de la política de Obama de «ajuste» de Asia y el posterior cambio de administración que provocó una variación en las prioridades del programa de defensa de los EE. UU., los Estados del Este continúan reacios a duplicar sus esfuerzos mediante una participación más fuerte en una defensa europea, y permanecen consagrados a la OTAN.

El flanco sur incluye todos los países ubicados en el área de Oriente Medio y el Norte de África (MENA) frente al mar Mediterráneo. Los últimos son, evidentemente, de importancia directa para los Estados europeos de la costa opuesta, así como para sus vecinos. En los últimos años, una serie de preocupaciones de seguridad que nacieron en la región MENA han aumentado en una carga que amenaza la estabilidad de la UE. Los flujos migratorios masivos hacia Europa, el fenómeno del terrorismo yihadista (que surgió con las crisis de Siria e Iraq) y las cuestiones económicas y de inversión son los ejemplos más notables y alarmantes.

Desde enero hasta junio de 2017, más de 72 mil migrantes y refugiados llegaron a Europa⁵. Mientras 71.418 de ellos realizaron el viaje por vía marítima, solo 999 llegaron al territorio de la UE por tierra. Estos datos representan una tendencia que está aumentando peligrosamente desde 2014. El fenómeno migratorio está causado e influenciado no solo por el estado de guerra de los países de origen, sino también por una serie de factores económicos, ambientales, políticos y sociales que, cuando se unen, generan un malestar general y extendido que induce a parte de la población a emprender un viaje tan arriesgado en busca de un futuro mejor. Por lo tanto, la crisis migratoria se estructura de una manera muy compleja y tiene causas muy arraigadas que deben manejarse y resolverse utilizando una variedad de medios. Además de proporcionar hospitalidad, la UE necesita trabajar en diferentes planes de acción capaces de gestionar el problema en la fuente, es decir, los países de origen.

Otra fuente de inestabilidad para la seguridad interna de los Estados de la UE es la expansión del fenómeno del terrorismo yihadista. Tras el nacimiento del Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS) en 2014, los países europeos tuvieron que empezar a tratar con terroristas de segunda generación y combatientes extranjeros que atacaban sus ciudades, provocando víctimas, terror y una sensación general de inseguridad. Para analizar adecuadamente el fenómeno, es necesario centrarse tanto en el origen del Estado islámico como en la fuerte influencia que tiene sobre las personas que, a pesar de nacer y vivir en un Estado de la UE (las denominadas segundas generaciones), son propensos a abrazar la ideología de ISIS. El surgimiento del Estado Islámico tiene sus raíces en el empeoramiento de un conflicto interno que, a su vez, fue generado por

5 «Migration Flows in Europe,» IOM, disponible en inglés en: <http://migration.iom.int/europe/>.

la mezcla perjudicial de diferentes dinámicas. ISIS encuentra su base en un gobierno débil, un estado social inexistente y diferencias étnicas, religiosas, territoriales y políticas. En Siria e Iraq, el Estado Islámico usó estas debilidades para difundir una fuerte ideología y un sistema de bienestar primitivo, que terminó sustituyendo a la estructura del Estado. El Estado Islámico también ha logrado expandir su alcance a las personas originarias de Oriente Medio, pero que efectivamente son ciudadanos europeos. Como tales, disfrutaban de libertad de movimiento dentro de la Unión. Evidentemente, la amenaza que representan estos individuos radicalizados no solo es interna respecto al Estado en el que viven, sino que también es transversal a todos los países de la UE. Por lo tanto, la Unión Europea necesita tomar medidas conjuntas para enfrentar la expansión de grupos terroristas dentro y más allá de sus fronteras.

Finalmente, las cuestiones económicas, comerciales y de inversión son motivo de preocupación para todos los países europeos. A este respecto, el caso italiano es ejemplar: el 90% del gas natural que Italia consume proviene de países ubicados en África del Norte y Central, Oriente Medio y Rusia. Además, Italia depende en gran medida de la importación de petróleo de Iraq, Arabia Saudí, Kuwait, Irán y África Central. Los mismos datos con pocas variaciones sobre los orígenes pueden aplicarse a todos los Estados de la UE⁶: más del 50% del consumo de la UE proviene de las importaciones. Por lo tanto, la estabilidad de los países situados en la zona MENA es crucial para garantizar el repostaje constante de los Estados miembros, la continuidad de las actividades productivas y la vida cotidiana de las empresas y los ciudadanos.

El bienestar de la mayoría de los países europeos también depende de las inversiones que las empresas de la UE realicen en el extranjero, las denominadas inversiones extranjeras directas (IED). Estas se activan si el país de acogida no solo tiene costes de producción convenientes e infraestructuras sólidas, sino también si se cuenta con un sistema de gobierno efectivo que asegure la estabilidad del Estado y la garantía de la ley⁷. En general, la existencia de Estados estables es crucial para el sustento del mundo globalizado de hoy en día en el que el comercio internacional y la IED desempeñan un papel fundamental para las economías nacionales.

Para concluir, es evidente que esas tendencias que amenazan la paz y la estabilidad en Europa tienen sus raíces en las tensiones surgidas en Europa del Este y en la inestabilidad política que azota la región MENA. Además, estas mismas amenazas tienen un efecto desestabilizador en los países geográficamente cercanos a ellos y también en todos los Estados que tienen relaciones políticas y / o económicas con el país de origen

6 «Main origin of primary energy imports, EU-28, 2004-2014.» Eurostat, disponible en inglés en: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_origin_of_primary_energy_imports,_EU-28,_2004%E2%80%9314_\(%25_of_extra_EU-28_imports\)_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_origin_of_primary_energy_imports,_EU-28,_2004%E2%80%9314_(%25_of_extra_EU-28_imports)_YB16.png).

7 La garantía de la ley pretende ser un sistema normativo sólido que garantice la continuidad de las condiciones judiciales y fiscales, como la propiedad privada en el primer caso y una tasa fiscal que no cambia con el tiempo en un cierto rango en el segundo caso.

de la amenaza. Como consecuencia, una respuesta conjunta de la UE sería más eficiente, considerando también que la alternativa sería un regreso preocupante a los nacionalismos políticos, económicos y sociales que Europa abandonó en los últimos cincuenta años. El concepto de una respuesta común de la UE requiere una mayor discusión, ya que incluye no solo una respuesta militar (que se considera fundamental para la credibilidad de las intenciones y para dar una resolución efectiva a los primeros momentos de la crisis), sino también una respuesta a medio y largo plazo, alcanzable a través de la política exterior y dirigida a resolver las causas profundas del conflicto, siendo éstas sociales, políticas y económicas.

Si se basa en esta estructura, la UE puede dar forma a una estrategia que cubra tanto una defensa común como una política exterior. Para alcanzar este objetivo, siguiendo las directrices que la alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, ha proporcionado, la UE necesita crear primero una defensa conjunta fidedigna basada en una cadena centralizada de comando y control y en un sistema que asimila las capacidades de los Estados miembros individuales. El segundo paso implicará la integración de la industria de defensa de la UE, lo que aumentaría la competitividad en el mercado internacional gracias a la optimización de los recursos en términos de proyectos, innovación y tecnología. Únicamente integrando los tres componentes de la política, las capacidades y la industria, la Unión podrá responder conjuntamente, con una sola voz, a los desafíos internacionales, asumiendo las responsabilidades que pertenecen a un poder global.

Los riesgos de abandonar el proyecto

El capítulo anterior trató las principales áreas de interés para la UE y la respuesta que la Unión debería dar conjuntamente para garantizar la seguridad y la prosperidad a sus ciudadanos. Ahora se explorarán los riesgos relacionados con el abandono del proyecto de una política exterior y de defensa común. En primer lugar, continuar con la gestión unilateral de los problemas antes analizados podría conducir a un retorno a los nacionalismos presentes antes de la formación de la Unión. Por lo tanto, la fragmentación gradual de la UE es un riesgo que no se puede subestimar. En segundo lugar, si la Unión no asume seriamente la responsabilidad de configurar su política exterior y de defensa, corre el riesgo de desempeñar permanentemente el papel de actor secundario en la escena internacional. Como consecuencia, la UE podría no ser capaz de establecer de manera autónoma sus intereses de seguridad, ni satisfacerlos.

Como ya se explicó, una serie de fenómenos amenazan la seguridad de los países europeos. En particular, la inestabilidad en la región MENA es fuente de muchas amenazas: el flujo migratorio hacia Europa, la creciente amenaza terrorista, la posibilidad de una crisis energética y una reducción en el comercio internacional.

Desde aproximadamente los últimos cinco años, los estados Miembros, siguiendo los principios del Derecho internacional humanitario,⁸ han intentado hacer frente (y continúan su lucha) a un número extremadamente elevado de personas que abandonan sus países y solicitan asilo político dentro de la Unión. Lo que aflora claramente es que Europa no está preparada adecuadamente para manejar la carga de la crisis. En abril de 2015, la Unión Europea lanzó EUNAVFOR MED Sophia, con el objetivo de llevar a cabo esfuerzos sistemáticos para identificar, capturar y eliminar los buques utilizados o sospechosos de ser utilizados por los traficantes de inmigrantes⁹. A pesar de que la operación representa un avance importante en el manejo conjunto de la crisis migratoria, puede considerarse como una solución a corto plazo. Es posible argumentar que, si la UE no elabora una estrategia a largo plazo destinada a resolver las causas principales del fenómeno, la Unión corre el riesgo de que los estados individuales decidan gestionar individualmente la situación y comiencen a mirar hacia adentro y a centrarse estrictamente en la estabilidad interna. Esto implica el cierre de fronteras, así como el diálogo con los estados vecinos. En general, tal desarrollo pondría en entredicho la importancia de la propia Unión como entidad integrada geográficamente y socialmente. Este tipo de dinámica ya se desarrolló en 2016 cuando cinco países del espacio de Schengen (concretamente Dinamarca, Suiza, Austria, Alemania, Bulgaria y Noruega) volvieron a instalar controles en sus fronteras¹⁰, mientras que otros tres (en concreto, Macedonia, Eslovenia y Croacia) anunciaron definitivamente el cierre sus fronteras¹¹. El cierre progresivo de las fronteras deja a los países de primera llegada como Grecia (que también está atravesando una grave crisis económica y disfruta de la ayuda financiera de la Unión) e Italia solos para hacer frente al flujo migratorio. Además, el cierre de una ruta simplemente conduce al uso de otra¹². Es evidente que las iniciativas de estados individuales no mejorarán la situación; resolver la crisis migratoria, en realidad, implica intervenir en sus orígenes y devolver la estabilidad interna a los países de origen. El objetivo final es garantizar que

8 Convención de Ginebra, 1951, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (disponible en: https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf) y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1967 (disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/protocolrefugees.pdf>).

9 «EUNAVFOR MED Operation Sophia,» EEAS, disponible en inglés en: https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med_en.

10 «Refugee crisis: Six countries in Schengen now have border checks in place,» periódico The Independent, 4 de enero de 2016, disponible en inglés en: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-six-countries-in-schengen-now-have-border-checks-in-place-a6796296.html>.

11 «Balkan countries shut borders as attention turns to new refugee routes,» periódico The Guardian, 9 de marzo de 2016, disponible en inglés en: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/09/balkans-refugee-route-closed-say-european-leaders>.

12 Esta afirmación es válida para rutas tanto terrestres como marítimas.

los potenciales inmigrantes puedan mejorar su situación de vida mientras permanecen en su propio país.

El fenómeno del terrorismo yihadista crece peligrosamente en número, intensidad y complejidad. Según la información publicada por Europol, los ataques terroristas perpetrados bajo la bandera de ISIS en la Unión Europea aumentaron desde cuatro en 2014 a diecisiete en 2015¹³. Los países europeos se ven cada vez más afectados por el fenómeno, que ya ha causado cientos de víctimas. El año 2017 está siendo particularmente sangriento, con una docena de ataques; estos datos indican una tendencia cada vez más alarmante. Aún más preocupante es el hecho de que la mayoría de estos ataques no son llevados a cabo por grupos ISIS correctamente organizados y estructurados que operan bajo un mandato claramente definido, sino que son el resultado de la voluntad de una persona o varias personas de apoyar la causa del Estado Islámico. Dicho fenómeno está desafiando seriamente a los gobiernos nacionales y a aquellos a cargo de la seguridad interna, ya que tienen que lidiar con algo que es imposible de manejar solo a nivel estatal. En 2016, 718 sospechosos relacionados con el terrorismo yihadista fueron arrestados en Europa¹⁴. Además, estos datos han aumentado de forma impresionante si se tiene en cuenta que el año 2013 contó 216 arrestos, el año siguiente la cifra aumentó a 395 y en 2015 más de 650 personas fueron encarceladas¹⁵. Para hacer frente al fenómeno del terrorismo ISIS es necesario un enfoque coordinado europeo debido a dos razones principales. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, el acuerdo de Schengen¹⁶ facilita a los terroristas presentes dentro de la Unión y con la ciudadanía de un Estado miembro la libre circulación en el territorio de la UE. Por lo tanto, tratar de seguir manejando la amenaza terrorista únicamente a nivel nacional podría conducir a la expansión y proliferación del fenómeno. En cambio, un enfoque comunitario cubriría todo el territorio de la UE y garantizaría una gestión más eficiente de la amenaza.

En segundo lugar, las estrategias de seguridad y los métodos de represión utilizados hasta ahora han demostrado no tener éxito en la lucha contra el terrorismo. Estas estrategias tienen que ser sustituidas por acciones preventivas que deben adoptarse en los países de origen de la amenaza. De hecho, es allí donde se generan los fenómenos que son peligrosos para la estabilidad y la seguridad europeas, y evolucionan al adoptar

13 «EU Terrorism Situation and Trend Report – TE-SAT 2016,» EUROPOL, disponible en inglés en: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016>.

14 «EU Terrorism Situation and Trend Report – TE-SAT 2017,» EUROPOL, disponible en inglés en: <file:///C:/Users/valer/Downloads/tesat2017.pdf>.

15 Anghelone F. and Ungari A, «Atlante Geopolitico del Mediterraneo,» 2017.

16 La firma del tratado de Schengen en 1985 condujo a la creación del espacio Schengen de Europa en el que los controles fronterizos internos se han abolido en gran medida y se permite la libre circulación en el interior.

nuevas formas. Por ejemplo, el terrorista yihadista nació después de las fragilidades políticas e institucionales en Siria e Irak, por lo tanto, incluso si se logra una derrota definitiva del Estado islámico, las mismas fragilidades facilitarán el surgimiento de nuevas crisis y fenómenos preocupantes, simplemente con un nombre diferente.

En lo que respecta a otro ámbito de interés para Europa, en concreto el mantenimiento de canales comerciales de energía seguros y la apertura del mercado internacional, los riesgos relacionados con la exclusiva puesta en marcha de enfoques unilaterales son de gran relevancia. Si se considera el nivel de integración económica alcanzado a escala global, una regresión a la autosuficiencia implicaría enormes pérdidas monetarias. Esto atañe especialmente a las materias primas, ya que son de crucial importancia para la mayoría de las producciones europeas. Por lo tanto, es evidente que una actitud pasiva de la UE en el caso de que estalle una crisis en uno de sus países proveedores afectaría en gran medida y de manera inmediata a la mayoría de las economías europeas y, en consecuencia, al mercado internacional.

Lo que surge del análisis de todos los ámbitos que plantean una amenaza directa para la seguridad de la Unión es la necesidad de actuar conjuntamente de forma preventiva en la región de origen de la crisis. Para tener un impacto político en la escena internacional, la UE necesita sistematizar sus capacidades y hacer que sus acciones sean verosímiles. Se debe seguir la misma dirección para el desarrollo de una industria de defensa común. Como ya se mencionó brevemente, el grado de verosimilitud de una política exterior y de defensa depende del nivel de autonomía con que se pueda llevar a cabo. Si se tiene en cuenta que dicho nivel de autonomía incluye principalmente la capacidad de la industria del sector de defensa de un país, existen esencialmente dos riesgos relacionados con la falta de integración del sector de defensa a nivel de la UE: (1) la pérdida de autonomía y, como consecuencia, de credibilidad en el contexto de la seguridad internacional; (2) la pérdida de competitividad en los mercados internacionales. Cabe notar que una industria que no puede competir en términos de saber hacer y nuevas tecnologías corresponde, en los mercados globales, a la industria no competitiva. Según un estudio de la Agencia Europea de Defensa (EAD), los costes relacionados con el desperdicio de recursos (duplicación de proyectos, incapacidad de los gobiernos individuales para financiar proyectos a largo plazo, etc.). Oscilan entre 25 y 100 mil millones por año¹⁷. Por lo tanto, el riesgo relacionado con el cese de la integración del sector de defensa de la industria se traduce en convertirse en actores secundarios, tanto en el mercado internacional como en el contexto de seguridad internacional.

17 Para más información, visite: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf.

Caminos hacia una política común de seguridad y defensa

Al tratar de establecer las posibles vías para el desarrollo de una política común de seguridad y defensa efectiva y verosímil, se debe prestar atención a las relaciones existentes entre los Estados miembros, así como al ritmo actual de colaboración entre la UE y la OTAN. La señora Mogherini ha reiterado recientemente la importancia de la cooperación entre la UE y la OTAN en varios temas entre los que la seguridad y la defensa aparecen en la parte superior de la lista. Dadas las funciones y responsabilidades recíprocas, dicha cooperación se desarrolla de la siguiente manera: el compromiso de la Unión en el campo de la seguridad y la defensa no reemplazará al de la OTAN (que continúa siendo fundamental para Europa); mientras que por su parte, la Alianza garantizará el desarrollo de capacidades militares competentes para garantizar la credibilidad y la eficacia en posibles compromisos futuros internacionales.

Los apartados anteriores han demostrado que todos los ámbitos de crisis de interés europeo tienen en común la necesidad de manejarse actuando en la fuente y estabilizando las áreas de origen. Para cumplir con esta necesidad indiscutible, la UE deberá construir primero su propia capacidad de asistencia militar. El desarrollo de esta cumplirá simultáneamente cuatro requisitos previos de la Unión: (1) no colisiona con las actividades de la OTAN; (2) puede llevarse a cabo a través de equipos pequeños y altamente especializados, lo que hace que la dimensión militar de la UE crezca gradualmente; (3) opera con una perspectiva a largo plazo¹⁸; (4) es perfectamente adecuado para su coordinación con las herramientas de «poder blando» o *soft power* ya activas que posee la UE. Teniendo en cuenta el flujo migratorio, por ejemplo, si ese enfoque pudiera aplicarse al norte de África y los Balcanes, estabilizaría estas regiones al contribuir a resolver la crisis migratoria. En lo respectivo a la difusión de la radicalización yihadista en el interior de la UE y la libertad de circulación dentro de sus fronteras, los Estados miembros deben aumentar de manera conjunta sus capacidades de lucha contra el terrorismo a nivel de la Unión. Por ejemplo, la Gendarmería Europea, que ahora forma parte del proyecto Fuerza de la Gendarmería Europea, podría desempeñar un papel crucial en este asunto. De hecho, podrían sistematizar y aumentar su experiencia mediante la formación de un saber hacer común en la lucha contra el terrorismo. En cuanto a la adquisición de energía y la posibilidad de invertir en el exterior, en este caso también es de vital importancia la capacidad de estabilizar áreas de interés. Sin embargo, la seguridad de los canales comerciales necesita un enfoque comprometido. Si se considera que el 90% del comercio internacional se

¹⁸ Generalmente, un proyecto de asistencia militar consiste en un plan de apoyo que ve al gobierno o los gobiernos del proyecto entrenando a las fuerzas civiles y militares del gobierno en crisis para facilitar la reconstrucción de la estructura estatal a través del desarrollo de un cuerpo de seguridad interno, que es autónomo y eficiente. En general, este tipo de proyecto va junto con los de desarrollo.

realiza por vía marítima¹⁹, la UE también deberá garantizar la seguridad de los puntos de tránsito de mercancías, en concreto, las líneas marítimas de comunicación (*SLOC*, en inglés) y el *choke point*, cada vez más amenazados por disputas territoriales, piratería y sabotajes²⁰. Con este fin es de especial urgencia un enfoque más cooperativo a nivel de la UE en el ámbito de la vigilancia y el control de canales comerciales, para evitar además la duplicación de proyectos en curso y, por lo tanto, un desperdicio de recursos humanos y financieros.

Por último, pero no por ello menos importante, cabe realizar una breve mención sobre la industria de la defensa, basada en una política de seguridad y defensa europea estructurada de manera sólida. En este sentido, la UE dio un gran paso adelante con un proyecto del que se ocupó la Agencia Europea de Defensa (AED). La Comisión Europea, de hecho, acusó a la AED de manejar un fondo (el Fondo Europeo de Defensa, activo desde mayo de 2017) destinado a combinar las industrias de defensa y las capacidades militares de aquellos Estados Miembros interesados en una mayor integración en el sector. El fondo, por lo tanto, se basa en la adhesión voluntaria de los Estados y prevé dos posibilidades: una se relaciona con proyectos de investigación y desarrollo, está totalmente financiada por la Unión y solo se puede poner en marcha mediante la presentación de proyectos conjuntos entre dos o más Estados; la otra posibilidad se refiere al desarrollo de capacidades de defensa comunes, está cofinanciada por la Unión y del mismo modo, se puede poner en marcha con la presentación de proyectos comunes. Dado el incentivo extremadamente válido de la UE, los Estados miembros deberían aprobar el proyecto y responder activamente.

La evolución de la política común de seguridad y defensa

La idea de formar una defensa común en Europa se remonta a 1948, cuando el Reino Unido, Francia y los Estados del Benelux firmaron el Tratado de Bruselas. El acuerdo, incluía una disposición para la defensa recíproca en caso de agresión externa estableciendo las bases para la creación de la Unión Europea Occidental (UEO), una alianza defensiva. Esta fue fundada en septiembre del mismo año y aprobó un programa de defensa común que preveía la integración de la defensa aérea y la creación de una organización para el comando conjunto²¹. Sin embargo, el experimento de la UEO tuvo una corta existencia. Con el nacimiento de la OTAN en 1949 y el nombramiento del general Dwight Eisenhower como primer Comandante Supremo

19 European Union Maritime Security Strategy, disponible en inglés en: https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/leaflet-european-union-maritime-security-strategy_en.pdf.

20 *Ibidem*.

21 «History of WEU,» Western European Union, disponible en inglés en: <http://www.weu.int/>.

en Europa (*SACEUR*, en inglés) en diciembre de 1950, los Estados signatarios del Tratado de Bruselas decidieron fusionar su organización militar con la OTAN, que se convirtió en el centro del sistema de seguridad de Europa Occidental y la región del Atlántico Norte. En consecuencia, la UEO, revisada en 1954 y compuesta por diez Estados miembros, sobrevivió hasta el final de los años 90 paralelamente a la OTAN, que actuaba como foro de consulta para el diálogo sobre seguridad y defensa en Europa. En 2007, la UEO fue definitivamente absorbida por la Unión Europea²².

A pesar de su corta existencia, la UEO tuvo un gran impacto en la configuración de una defensa europea común. En 1992, los miembros de la Unión Europea Occidental acordaron las llamadas «Misiones Petersberg», destinadas a definir los contextos en los que podrían desplegarse las unidades militares: operaciones humanitarias, de rescate, de mantenimiento de la paz y de establecimiento de la paz. Bajo el mandato de las Misiones Petersberg, la UEO llevó a cabo seis misiones hasta 2001²³.

Mientras tanto, en 1997, los Estados miembros de la Unión Europea adoptaron el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en 1999. A pesar de que el Tratado no preveía la creación de una política de defensa común, estableció una serie de nuevas estructuras y funciones para la política exterior y de seguridad común. En consecuencia, la responsabilidad de los países europeos en el ámbito del mantenimiento de la paz y el apoyo humanitario aumentó, por ejemplo, mediante el establecimiento de vínculos más fuertes con la UEO.

El final de la Guerra Fría y del conflicto en los Balcanes marcó un punto de inflexión en el pensamiento político europeo sobre una política de defensa común. De hecho, se hizo evidente que la Unión Europea tenía que asumir la responsabilidad de prevenir los conflictos y gestionar las crisis. Por lo tanto, el Tratado de Ámsterdam estableció una nueva figura dentro de la Unión: el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR). Este estaba a cargo de guiar a la UE hacia el desarrollo de una política exterior común y, en el futuro, una política de defensa común, dando por lo tanto voz exclusiva a los intereses de la UE.

Además, el Tratado absorbió las Misiones Petersberg de la UEO en el artículo 17, que define el alcance de las acciones militares que la UE podría emprender, en

22 «Shaping a Common Security and Defense Policy,» Servicio Europeo de Acción Exterior, disponible en inglés en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5388/saping-common-security-and-defence-policy_en .

23 Estas seis misiones fueron: Operación Sharp Guard (1993/1996), una operación marítima realizada conjuntamente con la OTAN en el Mar Adriático; una operación de control de la policía y la aduana en el Danubio en cooperación con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (1993/1996); un contingente policial en Mostar, Bosnia-Herzegovina (1994/1996); un elemento de policía consultiva multinacional en Albania (MAPE, 1997/2001); una Misión de Asistencia para el Desminado en Croacia (WEUDAM, 1999/2001); y una Misión de Seguridad y Vigilancia en Kosovo (1998/1999).

concreto, operaciones humanitarias, de rescate, de mantenimiento de la paz y de establecimiento de la paz²⁴.

El Consejo Europeo celebrado en Colonia en 1999 supuso un nuevo paso adelante, ya que los Estados miembros reafirmaron su voluntad de desarrollar no solo una política exterior común, sino también capacidades autónomas de defensa que podrían contar con el apoyo de una fuerza militar verosímil y herramientas útiles para decidir cuándo y cómo usarlas. Tal establecimiento, por supuesto, no habría puesto en peligro la prioridad de una posible acción de la OTAN²⁵. En Colonia, los Estados miembros convinieron en la necesidad de crear nuevas instituciones para analizar, planificar y llevar a cabo operaciones militares. Esto habría implicado:

- Reuniones habituales del Consejo de Asuntos Generales y, cuando correspondiera, de los Ministerios de Defensa nacionales.
- El establecimiento de un organismo permanente en Bruselas, el Comité Político y de Seguridad (CPS), compuesto por representantes nacionales (muy probablemente embajadores) con competencias militares y políticas.
- La creación del Comité Militar de la UE, compuesto por representantes militares y destinado a apoyar al CPS mediante recomendaciones.
- La institución del personal militar de la UE con un centro de situación relacionado.
- Otros recursos, como un Centro de Satélites y un Instituto de Estudios de Seguridad.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los estados Miembros de la UE también subrayaron la necesidad de crear fuerzas militares realmente europeas con cuarteles generales relativos, especializados en operaciones de gestión de crisis. Además, durante la reunión de Colonia, se describieron cinco principios fundamentales para el establecimiento de la PCSD:

1. La posibilidad de que todos los Estados miembros, incluidos los no aliados, participen plenamente y en un mismo nivel en las operaciones de la UE.
2. La provisión de acuerdos (basados en el acuerdo de consulta existente en ese momento dentro de la UEO) para los estados europeos Miembros de la OTAN, pero no de la UE, que les otorgaría la mayor inclusión posible en las operaciones dirigidas por la Unión Europea.

24 *Ibidem.*

25 Sin embargo, cabe mencionar que ya desde la caída del muro de Berlín, la Alianza entró en un período de reflexión estratégica, el mismo que llevó a los Estados de la Unión Europea a iniciar un diálogo sobre defensa.

3. Acuerdos destinados a garantizar que todos los participantes en las operaciones guiadas por la UE tengan los mismos derechos en relación con ejecución de las operaciones. Esto sin poner en peligro el principio de autonomía del proceso decisorio europeo, en particular el derecho del Consejo a debatir y decidir sobre principios y política.
4. Garantizar el desarrollo de mecanismos de consulta recíproca, cooperación y transparencia entre la OTAN y la UE.
5. Considerar las modalidades para otorgar a los socios asociados a la UEO la posibilidad de participar.

En base a los requisitos antes mencionados, a partir del Consejo Ministerial de la UEO de Marsella en 2000, las funciones y las instituciones de la Unión Europea Occidental comenzaron a ser gradualmente absorbidas por la UE. De hecho, en 2002, el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea Occidental y el Centro de Satélites se convirtieron respectivamente en el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE) y el Centro de Satélites de la Unión Europea (SatCen).

De acuerdo con la voluntad expresada en Colonia, el Consejo Europeo celebrado en Helsinki en diciembre del mismo año estableció una serie de objetivos esenciales, que constituyen el propósito de instaurar, de forma voluntaria, una fuerza de respuesta veloz para el año 2003. Esta debía ser autónoma desde un punto de vista militar (que tiene una unidad de comando y control, su propia capacidad de inteligencia y logística), posiblemente también involucrada en los campos navales y aéreos y capaz de sostener un despliegue de un año.

Se dio un nuevo paso adelante con el establecimiento de una «fuerza militar verosímil». Mientras se esperaba que la UE creara su propia fuerza militar a través de ayudas nacionales o multinacionales de sus Estados miembros, el acuerdo Berlín Plus de 2003 otorgó a la UE, con ciertas condiciones, el acceso a activos y capacidades de la OTAN para operaciones de gestión de crisis lideradas por la Unión Europea. Probablemente con el objetivo de sustituir la falta de iniciativa de los Estados miembros europeos, el acuerdo Berlín Plus introdujo una serie de convenios destinados no solo a proporcionar a la UE las herramientas útiles para aplicar el Tratado de Ámsterdam y el Consejo de Colonia, sino también, y especialmente, a crear un marco para las relaciones permanentes entre la UE y la OTAN.

Tal marco fue diseñado para garantizar a los escépticos europeos que las funciones respectivas de las dos organizaciones no se habrían solapado, sino que una intervención final de la UE se habría subordinado a una decisión de la OTAN de no intervenir en el panorama de interés. Formalmente, y teniendo en cuenta que los detalles de los acuerdos son secretos, el Berlín Plus preveía:

- i. Un acuerdo que regulaba el intercambio de información clasificada entre las dos organizaciones según las normas de protección recíproca.

2. El acceso a la capacidad de planificación de la OTAN para las operaciones guiadas por civiles y militares de la UE.
3. El acceso a los activos y capacidades de la OTAN para las operaciones civiles y militares en la UE.
4. Procedimientos para liberar, supervisar, regresar y recordar las capacidades y activos de la OTAN.
5. Condiciones para el empleo del comandante supremo aliado de la OTAN en Europa (*SACEUR*, en inglés) para dirigir las operaciones regidas por la UE.
6. Acuerdos de consultoría UE-OTAN en el contexto de operaciones guiadas por la UE que hacen uso de los activos y capacidades de la OTAN.
7. Acuerdos para un refuerzo coherente y recíproco, más notablemente la inclusión en la planificación de defensa de la OTAN de las necesidades y capacidades militares que pueden solicitarse para operaciones militares de la UE.

Al mismo tiempo, los estados Miembros encargaron a Javier Solana, en ese momento AR, la tarea de desarrollar una estrategia para la seguridad europea. El documento se convirtió entonces en un marco conceptual para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la futura Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En 2003, el Sr. Solana produjo un documento titulado «Una Europa segura en un mundo mejor», que por primera vez analizó el contexto de seguridad europea e identificó los principales desafíos y las consiguientes implicaciones políticas para Europa. En particular, señaló cinco amenazas: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, Estados fallidos y crimen organizado. El documento también destacó la interdependencia y los vínculos existentes en estas amenazas entre sí y en relación con el contexto de seguridad internacional en general. También se hizo hincapié en la importancia de prevenir las crisis y los conflictos en las zonas cercanas (Balcanes, Cáucaso meridional y el área mediterránea) reforzando el orden basado en las normas internacionales que se aplicarían con la ejecución de un multilateralismo eficaz. Además, el documento, aunque reafirmó la importancia de cooperar con la OTAN para gestionar las crisis (también dada la imposibilidad de que la UE lo hiciera en solitario), enfatizó la necesidad de que Europa fuera más activa para hacer frente a estos desafíos. No obstante, la colaboración con la Alianza se hizo aún más crucial teniendo en cuenta que la aplicación del *Headline 2013* no se llevó a cabo. Por lo tanto, en 2004 el Consejo Europeo decidió establecer un nuevo objetivo (*Headline Goals 2010*, en inglés): adquirir la capacidad de responder de manera más rápida y determinante a través de un enfoque coherente capaz de cubrir el amplio alcance de las operaciones de gestión de crisis establecidas por las Misiones Petersberg. El Consejo también decidió actuar antes del estallido de una crisis mediante la aplicación de acciones preventivas dirigidas a evitar un agravamiento de la situación. Además, se estableció el objetivo para la UE de llevar a cabo tantas operaciones como sea posible de manera simultánea y en diferentes niveles de participación. Por lo tanto, nació la idea de los Grupos de

combate de la Unión Europea, que es la creación de 13 unidades altamente receptivas basadas en una participación voluntaria, cada una compuesta por 1 500 hombres, desplegable en 10 días para operaciones que duran de 30 a 120 días.

Dada la escasa reactividad operativa de los estados Miembros de la UE para aplicar estas disposiciones, en 2007, los líderes europeos decidieron dar un nuevo impulso a los acuerdos declarados hasta ahora mediante la firma del Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009. El Tratado enmendó y modificó los dos los Tratados preexistentes sobre la Unión Europea (TUE) y sobre la Comunidad Europea (TCE), y los sustituyó por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Este último absorbió y amplió todas las disposiciones anteriores sobre la Política Exterior y de Seguridad Común convirtiéndose en el hito para el desarrollo de la actual Política Común de Seguridad y Defensa. El Tratado de Lisboa incluyó una cláusula de asistencia mutua y solidaridad que condujo a la configuración de un marco para la Cooperación estructurada permanente, la expansión de las Misiones Petersberg y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)²⁶, el servicio diplomático de la Unión Europea bajo la autoridad del Alto Representante. Las operaciones de asistencia, consultoría, prevención de conflictos y estabilización posconflicto se agregaron a las operaciones autorizadas por las Misiones Petersberg²⁷. Estas nuevas tareas se consideraron apropiadas para combatir el terrorismo y apoyar a otros países, que fueron víctimas del terrorismo en su territorio nacional. En lo respectivo a la Cooperación Estructurada Permanente, permitió a los estados Miembros que poseían capacidades militares idóneas para satisfacer los más altos criterios y que eran signatarios de acuerdos verosímiles entre sí en materia de defensa llevar a cabo misiones más exigentes que las proporcionadas por el Tratado. La tarea del CPS era facilitar la posibilidad de una mejora adicional del desarrollo de la PCSD mediante un papel más eficaz de la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa. La misma línea siguieron los incentivos que se dieron para cooperar en el alcance de objetivos comunes relacionados con gastos de equipamiento, armonización de aparatos de defensa, coordinación logística y capacitación (cooperación para la cual no se brindó un número mínimo de Estados participantes, sino la posibilidad de unirse a la iniciativa).

Los Grupos de combate antes mencionados, a pesar de haber alcanzado la capacidad operativa completa el 1 de enero de 2017, nunca se han desplegado hasta ahora. Esta información no debería sorprendernos si tenemos en cuenta que, incluso si se hicieron esfuerzos notables para delinear el marco normativo en el que se desarrollan los Grupos de combate europeos, tal vez no se tuvo en cuenta el alto nivel de cooperación solicitado a los estados Miembros. Esbozar las macrocoordinadas (prevención y gestión

26 Esto, manteniendo siempre la prioridad de la OTAN en el ejercicio de la defensa colectiva de los Estados miembros de ambas organizaciones.

27 Como se mencionó anteriormente, las Misiones Petersberg autorizaron operaciones humanitarias, de rescate, de mantenimiento de la paz y de pacificación.

de conflictos) para una política exterior europea fue un gran paso en el contexto del segundo pilar de la UE. Sin embargo, nunca ha habido una sistematización y definición concretas sobre cuáles son los diversos intereses reales internos de la Unión. La división existente entre los Estados más interesados en el frente oriental y el sur seguramente contribuyó a la falta de claridad sobre el tema. Además, los nacionalismos celosos que caracterizan al mundo de la defensa nunca han permitido que un compromiso común futuro sea verosímil y fiable.

A pesar de los callejones sin salida, en 2016 la AED mejoró la estructura de la política de defensa europea mediante la gestión del Fondo Europeo de Defensa. Este último está diseñado para coordinar y ampliar los esfuerzos, las capacidades y las inversiones de las industrias de defensa de los estados Miembros. Esto ayudará a los estados de la Unión a emplear el dinero de los contribuyentes de una manera más eficiente, reduciendo así las duplicaciones en los gastos. En general, el objetivo del Fondo es convertirse en el motor que impulse el desarrollo de la Unión Europea de Seguridad y Defensa²⁸.

Conclusiones

El análisis realizado en este documento demuestra claramente que el entorno de seguridad internacional actual no otorga a la Unión Europea el lujo de seguir siendo un actor secundario en la escena global. De hecho, los desafíos y riesgos surgidos en los últimos 10 años obligan a la Unión a asumir las responsabilidades de ser un poder global, papel adquirido gracias al nivel extremadamente alto de integración económica y social alcanzado. A pesar de que a lo largo de los años esa carga ha estimulado un intenso debate entre los líderes de la UE, los estados Miembros siempre han tendido a negarse a dar un paso más y aumentar el esqueleto de defensa y seguridad de la Unión. Teniendo en cuenta tanto el marco normativo actual (y cómo ha evolucionado su estructura con el tiempo) como la disposición operativa formal alcanzada por los Grupos de combate europeos, es posible argumentar que la vacilación de los estados Miembros se debe principalmente a dos motivos: (1) la falta de una sistematización de la política exterior y de defensa nacional en una síntesis común; (2) la falta de una verdadera integración de las capacidades de defensa nacional; (3) la falta de un presupuesto de la UE para dedicarlo a las operaciones militares dirigidas por la Unión. La división entre los Estados miembros preocupados por los acontecimientos en el frente oriental y los alarmados por los desafíos surgidos del flanco sur tiene implicaciones en

28 «A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe's defence capabilities,» European Commission, disponible en inglés en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_en.htm.

el debate sobre defensa común e impide a estos países confiar en una política exterior y de defensa sólida y bien estructurada. Igualmente importante es la cultura militar nacional y las tradiciones locales relacionadas con el despliegue de las Fuerzas Armadas que se han desarrollado a lo largo de los años y los cambios de un estado a otro. Por lo tanto, es necesario encontrar una síntesis común de la UE entre esas costumbres y perspectivas diferentes. El establecimiento del Fondo Europeo de Defensa y la Declaración de Roma representaron un avance positivo. La Declaración de Roma, de conformidad con los artículos 42 y 46 del Tratado de Lisboa²⁹, ofrece a los Estados miembros interesados la posibilidad de iniciar el proceso de integración. De hecho, el Tratado permite a los estados dispuestos a establecer estructuras de cooperación permanente, denominadas *PESCO* en inglés, sobre las cuales construir una forma más profunda de integración en la defensa. La puerta también se deja abierta a los estados Miembros restantes en el caso en que estén dispuestos a unirse más adelante³⁰. Desde 2008 hasta ahora, la activación de *PESCO* representa el primer ejemplo de aplicación de las decisiones tomadas con una declaración. En términos más generales, desde 1992 es la primera vez que se realizan mejoras reales para el desarrollo de una defensa común estructural europea. Por lo tanto, lo que sucedió en Roma en mayo de 2017 es un gran avance en la presencia europea en la escena internacional y uno puede esperar que la UE asuma la responsabilidad no solo de su seguridad y defensa, sino también de las obligaciones derivadas de su condición del poder global. Además, es probable que, como sucede a menudo en estos casos, los esfuerzos de los países más dispuestos actuaran como remolque para los estados más escépticos y vacilantes. De hecho, estos últimos, temiendo quedar atrás y atraídos por la posibilidad de ganar más peso y credibilidad en el ámbito internacional, podrían decidir participar en el proyecto. No obstante, el efecto del remolque por sí solo podría no ser suficiente para lograr una política exterior y de defensa común. Los países piloto deberán demostrar la solidez de su voluntad y del proyecto de cooperación que pretenden llevar a cabo. Finalmente, considerando la evolución actual de los acontecimientos, el Brexit podría favorecer el desarrollo de una Unión más fuerte en el campo de la defensa. De hecho, el Reino Unido siempre ha rechazado la posibilidad de integrar el instrumento de seguridad nacional en el contexto más amplio de la UE, debido también a su estrecha relación con Estados Unidos. A medida que avance el proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea, un obstáculo para una defensa europea común podría desvanecerse.

Teniendo en cuenta el propósito de este documento y el análisis realizado, se recomienda la aplicación de los siguientes puntos para lograr una política exterior y de defensa verdaderamente común, verosímil en la escena internacional y, por lo

29 Para más información, visite: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.

30 Para más información, visite: <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/protocols-annexed-to-the-treaties/673-protocol-on-permanent-structured-cooperation-established-by-article-42-of-the-treaty-on-european.html>.

tanto, capaz de perseguir los intereses de todos los estados Miembros unificados en el contexto de las relaciones internacionales:

1. Discutir y definir todos los intereses y prioridades nacionales presentes dentro de la Unión en lo referido a la política exterior, con el objetivo de identificar un número mínimo de intereses comunes a nivel de la UE. Este camino debe seguirse para delinear una dirección compartida a tomar para aumentar la integración y el peso de la Unión en la escena internacional.
2. La aplicación de un programa de integración para las industrias de defensa. Una vez que se ha definido la dirección a tomar, el desarrollo de las herramientas necesarias para realizar los objetivos es de crucial importancia. Por lo tanto, un sector de defensa fuertemente integrado representa el esqueleto de una defensa común, encabezada por una defensa y una política exterior.
3. Por último, la armonización de capacidades y herramientas militares en un sistema integrado representa los músculos de un instrumento sólido y reactivo, que está preparado para responder a los desafíos actuales que amenazan la estabilidad de la Unión así como para contribuir a la paz internacional.

Conclusiones comunes (IEEE y CESI)

Los acontecimientos históricos que tienen lugar hoy dentro de las fronteras europeas o en sus proximidades, como el Brexit, los movimientos migratorios, la guerra en Libia o el fenómeno del terrorismo yihadista ponen de relieve la necesidad de que la Unión Europea desarrolle un fuerte pilar de seguridad y defensa. Además, esa necesidad se ha vuelto aún más apremiante teniendo en cuenta que la nueva administración estadounidense bajo el presidente Trump está desviando su atención del continente europeo y ha pedido explícitamente a los Estados de la UE que asuman la responsabilidad de su propia defensa.

En muchas ocasiones, la UE ha demostrado su incapacidad para responder a los desafíos que surgen en sus fronteras: la Guerra de los Balcanes en los años 90 implicó las acciones de la OTAN debido a la incapacidad de la UE para abordar este problema; mientras que la crisis en Libia de 2011-2012, una vez más mostró una Unión Europea que no tuvo éxito para evitar la desaparición de un dictador que se convirtió en una guerra civil. Además, la anexión de Crimea por parte de Rusia, la inestabilidad del Sahel, la crisis migratoria y el surgimiento de Daesh demuestran que Europa ya no es el lugar seguro y estable del que habló la Estrategia de Seguridad de la UE 2003.

Evidentemente, es hora de que la Unión se haga cargo de la defensa de su territorio y de la estabilidad del proyecto lanzando la «Europa de la Defensa» utilizando los instrumentos provistos por el Tratado de Lisboa, a saber, el artículo 42 de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO). Al avanzar en esta dirección, la UE podrá hablar como una sola voz, desempeñar un papel importante en la escena internacional y fortalecer su autonomía y credibilidad en el contexto de la seguridad internacional.

Para desarrollar este mecanismo, cuatro países han tomado la iniciativa: Alemania, Francia, Italia y España. Entre noviembre y diciembre del 2017, el resto de los Estados miembros de la UE decidió unirse (con la excepción de Malta, Dinamarca y el Reino Unido), elevando el número de signatarios del PESCO a 25. Considerando los importantes progresos realizados en el ámbito de la UE defensa, este documento ha intentado delinear los siguientes pasos que deben tomarse para lograr una integración completa y eficiente en la materia.

En primer lugar, los países de la UE necesitan acordar un acuerdo de cadena de mando conjunta y combinada en el que la responsabilidad de planificar y llevar a cabo operaciones corresponda a la UE que centralice las capacidades proporcionadas por los Estados miembros, del mismo modo que ya se lleva a cabo en acuerdos bilaterales. Por lo que respecta a PESCO, debería exigirse que los acuerdos aprobados en su marco se coordinen, supervisen y apliquen por la propia Unión, dando lugar a una mayor eficiencia y eficacia, y evitando que la UE sea un mecanismo burocrático demasiado lento, incapaz de tomar decisiones debido a la falta de consenso.

El siguiente paso es promover la integración en la industria de la defensa. La UE necesita actuar como un actor único en muchas áreas para lograr una mayor eficacia y eficiencia, y ciertamente la industria de la defensa es uno de esos campos. Si bien es un proceso muy complejo de desarrollar, no cabe duda de que este será uno de los ejes críticos en el desarrollo de una PCSD confiable y exitosa. En primer lugar, será esencial identificar los intereses nacionales y los de la UE y combinarlos. A partir de entonces, la Agencia Europea de Defensa tendrá un papel fundamental en la reorganización y reestructuración de la industria de la Defensa, evitando duplicidades y reduciendo el número de heterogeneidades que existen en la actualidad, evitando al mismo tiempo superposiciones innecesarias y pérdida de competitividad en el mercado. Tal como lo menciona la propia Agencia Europea de Defensa, más de 100.000 millones de euros al año se desperdician debido a las duplicidades. Por lo tanto, los proyectos integrados de la industria de defensa de la UE permitirán a la UE lograr una sinergia mejor y mayor.

Habiendo establecido ya cuáles son los países capaces de participar en el desarrollo de capacidades y el despliegue de misiones militares europeas, una fuerza europea de proyección y protección totalmente integrada y autónoma, capaz de intervenir en el territorio de la Unión o más allá de las fronteras de Europa en se debe crear un período de tiempo muy corto. Inicialmente, se podría aprovechar el nivel actual de grupos de batalla a nivel de batallón empleándolos en operaciones reales, tanto no ejecutivas (como capacitación) como ejecutivas (operaciones de combate). Esto debe hacerse siguiendo un procedimiento de toma de decisiones que no entre en conflicto con las actividades ya realizadas por la OTAN y con una perspectiva a largo plazo.

Aunque la UE es principalmente un poder blando, llevar a cabo misiones ejecutivas, cuando sea necesario, enviaría un mensaje claro sobre la voluntad de la UE de afirmar su voz como actor internacional. Algunas áreas del continente africano en las que la UE ya está involucrada podrían ser un «rango de entrenamiento» adecuado para evaluar las capacidades operativas de la UE a medida que evolucionan a fin de mejorarlas sobre la base de las lecciones aprendidas y en vista de operaciones más exigentes. Además, deberían establecerse plazos para alcanzar cada paso en el proceso de creación de mejores capacidades militares integradas en la UE.

Para financiar adecuadamente todas las operaciones de la UE, sería necesario crear un sólido presupuesto de Defensa Europea, que vaya más allá del actual mecanismo Athena. Con vistas a lograr que este presupuesto sea independiente de los presupuestos nacionales, se podrían utilizar los compromisos adicionales asumidos por los estados para aumentar sus presupuestos de defensa al 2% del PIB.

Además de esto, los diferentes procesos de planificación de defensa nacional deberían revisarse periódicamente e integrarse en los procesos de planificación europeos desarrollados por el Estado Mayor de la UE, de forma similar a la OTAN desde hace décadas. Esto proporcionaría una visión global e integral de las necesidades de la UE y de la Defensa nacional y le daría a la Unión la capacidad de integrar el gasto y las inversiones de la UE y la defensa nacional en adquisiciones, investigación y desarrollo

de capacidades. Siguiendo esta misma línea, debería ser una prioridad crear una Sede permanente de la UE a nivel operativo, independiente de las ofrecidas por los Estados miembros y que será responsable de planificar, coordinar y llevar a cabo todas las operaciones dirigidas por la UE.

En lo que respecta a las Fuerzas Armadas nacionales, los procedimientos y las doctrinas de los países de la UE deben seguir las mismas pautas para garantizar su interoperabilidad en todo momento. Las academias militares europeas y los cursos de capacitación podrían integrarse para garantizar que el personal militar adquiera la misma capacitación independientemente del país de origen. Un primer paso en esta dirección sería generalizar el «erasmus» militar e incrementar los ejercicios combinados del personal militar de los diferentes países.

En resumen, es importante destacar que las consecuencias de no avanzar en el PESCO y abandonar el proyecto de integrar rápidamente la política de Seguridad y Defensa de la UE podrían ser extremadamente negativas. Por un lado, Europa se volvería más agresiva hacia los nacionalismos que tanto daño han causado a la Unión en el pasado cercano y que podrían aparecer de forma más peligrosa en suelo europeo.

Por otro lado, la UE perdería la opción y la posibilidad de convertirse en un actor internacional influyente en un momento en que potencias fuertes como China, India o Estados Unidos están asertivamente presentes en la escena mundial. Finalmente, el factor económico no puede ser subestimado. Los Estados de la UE deben reasignar recursos y suministrar a la Unión el capital adicional que necesita dada la complejidad de integrar la defensa de la UE.

La falta de una economía de escala apropiada, la duplicación del trabajo al producir capacidades militares similares a nivel nacional, los presupuestos ineficientes para financiar proyectos nacionales, etc., producirían una clara pérdida de competitividad en los mercados internacionales, y una enorme pérdida económica que la UE las naciones no pueden pagar. No obstante, especialmente en el campo industrial, la inclusión debe ser la palabra clave, ya que algunos Estados pueden tener dificultades para integrarse en el nuevo sistema. Todos estos pasos deben tomarse con cuidado para garantizar la eficacia y la eficacia de una defensa europea sólida capaz de garantizar la seguridad dentro y fuera de la Unión.

Madrid, 12 de Enero de 2018

Composición del grupo de trabajo

Contribución española (IEEE)

- Coordinador** *D. Ignacio Fuente Cobo*
Coronel del Ejército de Tierra de España.
Analista del IEEE.
- Investigador principal** *Dña. Verónica Domínguez Donaire*

Contribución italiana (Ce.S.I)

- Coordinador** *D. Francesco Tosato*
Senior Analyst, Oficina de Asuntos Militares.
- Investigador principal** *Dña. Valeria Tisalvi*
Former Junior Fellow, Oficina de Asuntos Militares.
- Investigador principal** *Dña. Alessandra Giada Dibenedetto*
Junior Fellow, Oficina de Asuntos Militares.



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos