

## Capítulo quinto

# Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE

Miguel Ángel Benedicto

*Periodista y profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Europea*

### Resumen

Para superar la crisis existencial que vive Europa ante el reto del terrorismo, la crisis económica, la llegada de refugiados y el ascenso de los populismos; la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad es una herramienta proactiva que legitima la supervivencia de la UE, le reafirma como actor relevante en el escenario más próximo y mundial, y le catapulta como proveedor de seguridad global. La Estrategia Global es un primer paso hacia una UE más fuerte, integrada, autónoma, creíble, con capacidad de respuesta civil y militar y que actúa con una visión común.

### Palabras clave

Estrategia Global. Resiliencia. Autonomía estratégica. PCSD. Pragmatismo con principios. SEAE. Terrorismo. Refugiados. Ciberseguridad. OTAN. Cláusula de asistencia mutua. Cooperación Estructurada Permanente.

### Abstract

Europe has to overcome its existential crisis in the face of terrorism, the economic crisis, the arrival of refugees and the rise of populism. The Global Strategy for Foreign and Security Policy is a proactive tool that legitimates

the survival of the EU, reaffirms it as a relevant player in the most immediate and global scenario, and catapults it as a global security provider. The Global Strategy is a first step towards a stronger, integrated, autonomous and credible EU with civil and military capacity and acting with a common vision.

**Keywords**

EUGS. Resilience. Strategic autonomy. CSDP. Principled Pragmatism. EEAS. Terrorism. Refugees. Cybersecurity. NATO. Mutual assistance clause. Permanent Structured Cooperation.

## Introducción

Durante la Cumbre del 28 de junio de 2016, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE dieron la bienvenida a la nueva Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS): «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Una estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea», que establece los principios fundamentales de la política exterior y de defensa de la UE. Desde hace 7 años no se elaboraba un documento de este tipo en la UE.

Todo comenzó en diciembre de 2013 con un mandato del Consejo Europeo en el que se invitaba a la alta representante de entonces, Catherine Ashton, a producir una evaluación de la evolución del entorno mundial y los desafíos y oportunidades que esto implicaba para la UE.<sup>1</sup> En septiembre de 2014, durante su audiencia en el Parlamento Europeo, Federica Mogherini, subrayó su intención de, que si era nombrada Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión Europea (HRVP), participaría en un proceso de reflexión estratégica<sup>2</sup>.

Todo se hizo de manera diferente a la estrategia Solana de 2003. El mundo y la UE habían cambiado: están más conectados, son más complejos y más controvertidos. Como dice Nathalie Tocci<sup>3</sup>, un enfoque radicalmente diferente era necesario pero se toparon con divisiones entre los Estados miembros y las instituciones de la UE, en asuntos como la inmigración, Rusia o el papel de la defensa europea.

En el verano de 2015, el alto representante presentó su evaluación del nuevo entorno internacional. Un mundo con más conectividad a través de la globalización ofrece oportunidades y potencial de crecimiento económico, sin embargo, también favorece la delincuencia transnacional, el terrorismo y el tráfico de personas. El mundo está cada vez más cuestionado y los Estados frágiles y los espacios sin gobierno se están extendiendo. Especialmente preocupante para Europa es la inestabilidad en los países vecinos, desde el Este hacia el Sur, pero también más lejos, como en Asia. En una época de cambios de poder geopolítico y de difusión del mismo en un mundo que es cada vez más complejo, nuevos actores como China van en aumento. Cada vez más, una red de actores estatales y no estatales, interestatales y transnacionales marcan la dispersión del poder. Los cambios en el entorno pedían una nueva estrategia para reemplazar la obsoleta Estrategia de Seguridad Europea de 2003.

<sup>1</sup> Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 19-20 de diciembre de 2013. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf)

<sup>2</sup> Audiencia en el Parlamento Europeo, Federica Mogherini, 6 de octubre de 2014, <http://www.europarl.europa.eu/hearings-2014/en/schedule/06-10-2014/federica-mogherini>

<sup>3</sup> Tocci, N. The making of the EU Global Strategy. CONTEMPORARY SECURITY POLICY VOL. 37, ISS. 3, 2016

El trabajo comenzó en septiembre de 2015 y fue diseñado para tener dos dimensiones principales: una divulgación pública y de consulta, y una dimensión oficial e institucional.

En octubre de 2015 comenzó el proceso de consultas en el que se creó un pequeño grupo de trabajo integrado por funcionarios del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la Comisión y el Consejo. Se organizaron varias reuniones con los responsables de la política de los Estados miembros de la UE, y el Instituto de Estudios de Seguridad (IES) organizó un evento de alcance general.

Pero no solo se tuvo en cuenta a las instituciones, sino que el objetivo, como reconoce Tocci, era llegar mucho más allá de ellas, incluidas las universidades y estudiantes, grupos de reflexión y organizaciones de la sociedad civil, los agentes sociales y el sector privado, así como socios más allá de las fronteras de la UE<sup>4</sup>. Desde octubre de 2015 y hasta el final del proceso de consulta en abril de 2016, más de 50 eventos sobre la EUGS fueron organizados en toda la UE.

El 26 de junio de 2016 el Brexit fue una carga de profundidad para la Estrategia después de dos años de negociaciones. Sus autores, pese al mal momento político, decidieron que «tenía que ver la luz del día<sup>5</sup>» y llegó al Consejo Europeo, que en principio solo tomó nota sobre ella.

La EUGS aparece como una estrategia de supervivencia: «no sólo proporciona las directrices para la gestión de la seguridad de los ciudadanos de la Unión, pues también sirve como una reafirmación de la voluntad de la UE para sobrevivir, para mantener su posición como un actor relevante en el escenario mundial, mientras que atraviesa la mayor crisis de legitimidad de su historia<sup>6</sup>». La nueva estrategia global de la UE viene a ser una actividad proactiva hacia el entorno político. Ahora, tras la reflexión estratégica queda ver cómo serán sus implicaciones y la aplicación de la misma.

### Implicaciones para la Política Exterior

Tras el fracaso en la expansión de la buena gobernanza y la democracia tal y como ha sucedido en el Este y el Mediterráneo tras la guerra de Ucrania o la Primavera Árabe, la EUGS introduce un nuevo enfoque global de la política exterior y de seguridad. La Estrategia actual es más consciente de los límites impuestos por nuestras propias capacidades y por la inflexibilidad de los demás, y por lo tanto es mucho más modesta.

<sup>4</sup> TOCCI. *Op. Cit.*

<sup>5</sup> TOCCI. *Op. Cit.*

<sup>6</sup> MALKS00, M. From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose. CONTEMPORARY SECURITY POLICY VOL. 37 , ISS. 3,2016.

### *Pragmatismo basado en principios*

Uno de los principios rectores de la acción exterior de la UE será el pragmatismo basado en principios: un término situado según Biscop<sup>7</sup> «entre el aislamiento y el intervencionismo, entre el idealismo soñador y el pragmatismo sin principios. Esto representa un retorno a la Realpolitik con características europeas».

Como explica Davis<sup>8</sup> «la mezcla específica de la evaluación realista y la aspiración idealista en el EUGS está muy en línea con un viejo enfoque europeo de la integración de los primeros movimientos del Movimiento Europeo para crear un Estados Unidos de Europa en la década de 1940». Existe la tentación de renunciar a las aspiraciones en medio de fuertes críticas, pero es importante recordar que sin cierto sentido del idealismo, el proyecto europeo nunca habría despegado.

La EUGS reconoce que no hay «recetas puras» ni «varita mágica», pero no renuncia al idealismo que ha sido el fundamento de la integración europea durante más de 60 años y sostiene que el hecho de que los intereses nacionales y europeos estén alineados, quiere decir que todo es posible.

Según la Estrategia, una evaluación realista significa centrarse en las prioridades de seguridad como el terrorismo, las amenazas híbridas y territoriales, el cambio climático, la volatilidad económica y la inseguridad energética, para las que se requiere una política clara y unificada. Al mismo tiempo, la preservación de la aspiración idealista como piedra angular de la acción exterior de la UE es explícita en la estrategia. Para proteger «nuestro pueblo y nuestro territorio», como afirma la estrategia, la respuesta no es aislar a Europa del mundo, sino participar de manera productiva, que es lo que se espera de la economía más grande del mundo, y una entidad que comprende alrededor de 500 millones de personas.

La EUGS recoge un listado de los intereses vitales de la UE y sus Estados miembros con un enfoque unitario: la paz y seguridad de los ciudadanos y el territorio de la UE; la prosperidad que implica un mercado interior sólido y un sistema internacional abierto; democracia como valor fundamental a promover junto al respeto y promoción de los derechos humanos, libertades y estado de derecho; y un orden mundial basado en normas y en el multilateralismo.

Cinco prioridades en la acción exterior

Junto a estos intereses prioritarios, la EUGS identifica cinco prioridades en la acción exterior: la seguridad de la propia UE; los Estados vecinos; cómo hacer frente a los conflictos y crisis; órdenes regionales de cooperación es-

<sup>7</sup> BISCOP, S. The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics Security policy brief n.º 75 June 2016. Egmont Royal Institute for International relations.

<sup>8</sup> DAVIS CROSS, M. The EU Global Strategy and diplomacy. CONTEMPORARY SECURITY POLICY VOL. 37 , ISS. 3,2016

tables en todo el mundo; y una gobernanza mundial eficaz y más acorde con la realidad internacional.

Al configurar los intereses y prioridades de la Estrategia ya se ve la influencia de ese pragmatismo basado en principios que hace hincapié en la seguridad europea, la vecindad más próxima y el poder duro, dejando a un lado la democratización.

Como recoge el documento Mogherini, «la estrategia global de la UE empieza por nosotros mismos. Nuestra Unión ha permitido a los ciudadanos disfrutar de una seguridad, una democracia y una prosperidad sin precedentes. Pero, en la actualidad, el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética se ciernen tanto sobre nuestra población como sobre nuestro territorio<sup>9</sup>».

La seguridad de Europa y de su entorno inmediato

La EUGS se centra en primer lugar en la propia seguridad de Europa y en la de su entorno inmediato, sobre todo, después de los ataques terroristas en Bruselas, París y varias ciudades alemanas y tras la crisis de los refugiados: «Vamos a asumir la responsabilidad sobre todo en Europa y sus regiones circundantes». Asimismo, el enfoque en los países de la vecindad más próxima se justifica por la gama de nuestras capacidades. Aun así, la estrategia no descuida ni Asia Central ni, al otro lado, el África Subsahariana pues como bien dice «hay una conexión directa entre la prosperidad europea y la seguridad en Asia».

La Estrategia destaca que el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética ponen en peligro a la población y al territorio europeo. Para proteger los valores y el modo de vida europeo —señala la EUGS— habrá que reforzar nuestra seguridad y defensa de acuerdo con los derechos humanos y el Estado de derecho. Las implicaciones de esta prioridad las veremos más adelante cuando analicemos la seguridad y la defensa.

Como decíamos anteriormente, la democratización se subraya en mucha menor medida, debido quizás a esa *realpolitik* europea que nos lleva a tener relaciones diplomáticas con casi todo el mundo cuando los intereses coinciden e incluso trabajamos con regímenes autoritarios para solventar problemas urgentes como en el caso de la coalición frente al Daesh.

*La resiliencia como principio en las relaciones con el entorno*

En la nueva estrategia hay que destacar un término que se repite numerosas veces: la resiliencia. Será el nuevo principio rector de las relaciones de la UE con su entorno inmediato junto con un enfoque adaptado a cada país

---

<sup>9</sup> A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. Pg 7. [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_review\\_web.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf)

concreto lo que pone fin a la «ingenuidad de la Política Europea de vecindad (PEV)»<sup>10</sup> y a la capacidad de exportación de democracia por parte de la UE.

El énfasis en la capacidad de recuperación es importante, ya que Mogherini lo define como «la capacidad de los estados y las sociedades para reformarse, resistiendo así los desastres, y para recuperarse de las crisis internas y externas».

Los Estados resilientes son seguros y la seguridad es esencial para la prosperidad y la democracia. Implícitamente, se reconoce que para que suceda un cambio positivo, los Estados y las sociedades también necesitan mostrar una voluntad de reforma. De acuerdo con esta visión, «la UE debería contribuir a que los estados y las sociedades sean más resistentes, probablemente como respuesta a una creciente preocupación sobre la proliferación de estados fallidos, sin gobierno y a los conflictos sectarios en regiones como Oriente Medio o el Norte de África<sup>11</sup>». Esto pone fin a la ingenuidad de la vieja PEV, que basa toda su agenda transformadora en dar por supuesto que los gobiernos de los países de la vecindad querían cambiar. Ejemplos como Egipto, Libia o Bielorrusia muestran lo contrario.

En cuanto a la política de ampliación tampoco está claro su futuro como herramienta clave de la política exterior pues su utilización es muy dudosa sobre todo de cara a Turquía.

Cuando se habla de resiliencia hay que hacer hincapié en los derechos humanos, algo distinto de la democratización, y en la lucha contra las desigualdades. De este modo, si la UE supone que la zona de Oriente Medio, Norte de África y las regiones adyacentes son propensas a la inestabilidad del proyecto en los próximos años, una estrategia de resiliencia debe considerar, tal y como explican Soler y Tocci, mecanismos de alerta temprana y apoyo dirigido a territorios o sectores específicos en la propia UE. La capacidad de recuperación implica una agenda para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos y las sociedades de la región para hacer frente a los retos que ya son palpables tales como la escasez de agua, los procesos de radicalización, la falta de oportunidades de empleo para los jóvenes bien preparados o la afluencia repentina de refugiados.

Un enfoque integral en relación con los conflictos y las crisis

Otra de las prioridades de la acción exterior de la UE, que recoge el documento Mogherini, será el enfoque integral en relación con los conflictos y las crisis. Aunque la UE pone un énfasis especial en solventar los conflictos de su área de vecindad este y sur, no quiere decir que renuncie a actuar en otras zonas más alejadas.

<sup>10</sup> TECHAU, J. The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless? Carnegie Europe. 20 octubre 2016.

<sup>11</sup> SOLER I LECHA, E.; TOCCI, N. Implicaciones de la Estrategia global de la UE para Oriente Medio y el Norte de África. Menara Project. N.º 1 julio 2016.

A la hora de resolver el conflicto aplicará un enfoque multidimensional, según el cual, se pone a disposición todos los instrumentos disponibles militares, diplomáticos y económicos para la resolución del conflicto.

El enfoque integral usará todos los instrumentos y políticas disponibles orientadas a la prevención, la gestión y la resolución de conflictos; y además lo hará en las diferentes fases del ciclo de crisis sin cesar de manera prematura. La EUGS señala que «se comprometerá en mayor grado, por lo tanto, en la resolución de conflictos prolongados en los países de la Asociación Oriental. Ninguno de estos conflictos se desarrolla en un único nivel de gobernanza. Si bien conflictos como los de Siria y Libia estallan a menudo localmente, el revestimiento nacional, regional y mundial que adquieren es lo que hace que sean tan complejos». La UE actuará para solventarlos a escala local, nacional, regional y mundial.

Además, Europa aplicará un enfoque multilateral, que comprometa a todos los actores que estén presentes en un conflicto y resulten necesarios para su resolución. Para ello se asociará sobre el terreno con las organizaciones regionales e internacionales, los donantes bilaterales y la sociedad civil.

La nueva Estrategia supera la distinción entre la gestión de crisis internas y externas que ha quedado obsoleta. La inestabilidad y los conflictos en Oriente Medio y el Norte de África (MENA) tienen un gran impacto en la UE con la inmigración, la delincuencia transnacional y el terrorismo. La vinculación de las políticas e instrumentos de seguridad exterior e interna es una necesidad para contrarrestar estos efectos indirectos y, al mismo tiempo, abordar sus causas fundamentales fuera de Europa de manera coherente. Este vínculo ya es visible en las actividades de lucha contra el terrorismo que tienen lugar dentro y fuera de Europa. El mismo principio se aplica a la migración. La detención del flujo masivo de inmigrantes a través del Egeo y el fortalecimiento de la seguridad fronteriza figuraban en primer lugar en la agenda de la UE a principios de 2016. Sin embargo, esto debe ir acompañado de medidas para abordar las causas de la inmigración. En gran medida, esto se relaciona con el fin de los conflictos y con los esfuerzos para estabilizar Estados en descomposición. Siria y Libia son ejemplos destacados de cómo las guerras y el desorden alimentan la trata de personas. La migración por razones económicas, por ejemplo, de países de África occidental, pide otras soluciones, en particular reforzando las oportunidades para los mercados laborales locales.

La cooperación a escala regional e internacional

En la estrategia también se prioriza la cooperación a escala regional e internacional mediante acuerdos globales enraizados en asociaciones regionales e internacionales amplias. En el documento se subraya la prioridad del orden de seguridad europeo, que después se extiende en círculos concéntricos, hacia el área mediterránea, Oriente Próximo y el continente africano; para hacerlo después al otro lado del Atlántico con América Latina; y

posteriormente con Asia-Pacífico, para finalizar con el Ártico. En la EUGS se señala que la colaboración de la UE con esas entidades regionales se hará siempre que sea posible y esté de acuerdo con los intereses europeos. Aquí se puede ver de nuevo la influencia del pragmatismo de intereses y también el de la resiliencia cuando se indica que no se esforzará por exportar el modelo europeo.

En esta preferencia de acción exterior se subraya que la paz y la estabilidad de Europa ya no pueden darse por sentada, sobre todo, tras «la violación del Derecho internacional por Rusia y la desestabilización de Ucrania, que suponen un desafío para el orden de la seguridad europea en su núcleo». La gestión de la relación con Rusia representa un reto estratégico clave que debe hacerse con coherencia y unidad. La Estrategia se muestra taxativa: «No reconoceremos la anexión ilegal de Crimea por Rusia ni aceptaremos la desestabilización del este de Ucrania. Fortaleceremos la UE, aumentaremos la resiliencia de nuestros vecinos orientales y apoyaremos su derecho a determinar libremente su enfoque respecto de la UE».

En el sur de Europa la preocupación está en el Mediterráneo, Oriente Próximo y el África subsahariana, que son esenciales para afrontar la amenaza del terrorismo, los desafíos demográficos, de la migración y el cambio climático. La UE seguirá cinco líneas de acción: en el Magreb y en Oriente Próximo, con el fin de solventar los conflictos de Siria y Libia, el de Palestina e Israel; cooperar con Turquía para que no se aleje de la democracia, con el Consejo de Cooperación del Golfo y con Irán; en África del norte y subsahariana mejorando vínculos con la Unión Africana (UA) en el Sahel, y un plan integral de desarrollo, comercio y seguridad para África en cooperación también con la UA.

En esta prioridad se refleja la actual competencia geopolítica entre las diferentes potencias globales y regionales. Por ejemplo, la UE debe dar una respuesta coherente a la propuesta china *One Belt, One Road* y a la fuerte inversión en Europa mediante el plan Juncker, a través de la ASEM y la asociación UE-ASEAN. La nueva Ruta de la Seda abarca ya a casi todos los países europeos y se presenta como la alternativa comercial y de infraestructura china al modelo de Occidente que hasta ahora había dominado el mundo.

Hasta el momento los intereses nacionales de los países europeos parecen dominados por la lógica de la economía y carecen de visión estratégica. «Han imposibilitado hasta el momento una política común y coordinada de la UE de cara al *One Belt, One Road*, a pesar de los ya existentes mecanismos de diálogo y cooperación, tales como la “Plataforma de Conectividad” o el grupo de trabajo conjunto formado por el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (EFSI) y el “Silk Road Fund”. Por si fuera poco, los estados europeos compiten entre sí, persiguiendo sus intereses nacionales: la decisión unilateral del Reino Unido de incorporarse al AIIB (Banco Asiático de Inversión en

Infraestructura), o el debate actual sobre conceder a China o no el estatus de economía de mercado<sup>12</sup>».

En el mismo sentido, el objetivo de profundizar el diálogo con Irán y los países del CCG debería ser el comienzo de una nueva visión sobre el futuro orden regional en el Medio Oriente. Es una de las áreas dentro de la vecindad más próxima, con varias guerras en curso, en la que la UE debería asumir la responsabilidad. Y, por último, en el caso ruso, la UE tendrá que cooperar con Moscú, quizás a través de la OSCE y dependiendo de su Rusia respeta o no el derecho internacional. Para Biscop, en Rusia, «la EUGS básicamente aboga por la paciencia estratégica<sup>13</sup>».

Y respecto a África, el propio Juncker subrayó en su discurso del Estado de la Unión la puesta en marcha de un Plan de Inversiones para África y la Vecindad que podría movilizar hasta 88.000 millones de euros, con el fin de que los países africanos se comprometan a frenar los flujos inmigración y cooperen en materia de seguridad. Los intereses de la UE vuelven a primar frente a la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, el desarrollo solo es posible cuando la situación de seguridad de un país es estable. No se puede prosperar bajo la amenaza de ataques terroristas, milicias o bandas criminales.

#### Defensa del orden multinacional basado en normas

La quinta prioridad de la acción exterior es la de una UE comprometida con un orden mundial basado en el derecho internacional. Una de las grandes señas de identidad de Europa siempre ha sido su firme defensa del orden multinacional basado en normas. En este caso, la Estrategia Global reconoce la aspiración de reformar el sistema actual con órganos de gobernanza mundial más acordes con la realidad internacional, donde incluye a Naciones Unidas y a las instituciones financieras internacionales. En esta última preferencia de acción exterior, la EUGS habla de manera ambiciosa de «transformar y no simplemente preservar el sistema existente».

Dentro de esta prioridad también se destaca la puesta en práctica de los compromisos adquiridos en materia de desarrollo sostenible y cambio climático. Además, recoge un programa sugerente de libre comercio que deberá ir acompañado de un uso más estratégico de la política comercial comunitaria. La EUGS cita las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos, Japón, Mercosur, India, ASEAN y otros socios. Unido al libre comercio mundial está la seguridad necesaria para garantizar la existencia de rutas oceánicas y marítimas abiertas y protegidas, esenciales para el comercio y el acceso a los recursos naturales. La UE contribuirá a la seguridad marítima mundial tras la experiencia adquirida en el océano Índico y en el Mediterráneo.

<sup>12</sup> MÜLLER MARKUS, C. One Belt, One Road: el sueño chino y su impacto sobre Europa. 05/2016. CIDOB.

<sup>13</sup> BISCOP, S. *Op. Cit.*

neo y explorando nuevas posibilidades en el golfo de Guinea, el mar de la China Meridional y el estrecho de Malaca.

Ciberseguridad, seguridad energética y prevención de pandemias a nivel multilateral también están presentes en este ámbito de las prioridades exteriores.

La principal preocupación de la UE es obviamente la vecindad más próxima en el Este y Sur de Europa, pero la inestabilidad y los conflictos en Asia, el Pacífico y el océano Índico también tendrán repercusiones en la seguridad europea. Es comprensible que la UE priorice su vecindad más próxima pues toda estrategia tiene sus prioridades, pero en un mundo tan globalizado como el actual a nivel económico, tecnológico y militar (incluida la proliferación de armas y sistemas de precisión) han conducido, como señala Simón «a una mayor interconexión geopolítica y estratégica a nivel mundial<sup>14</sup>».

La UE debe contribuir más a la seguridad de los espacios aéreos y marítimos de Europa (océano Índico, Ártico, golfo de Guinea...), los denominados bienes comunes globales, en particular en la medida en que las líneas marítimas de comunicación, clave para los flujos de comercio, puedan verse interrumpidas.

Los retos mundiales también pueden definirse como «surgiendo desde cualquier parte». Las amenazas cibernéticas no son geográficas por naturaleza; pueden venir de cualquier lugar del mundo y llegar a cualquier rincón del planeta. Europa, explica Simón, debe «intensificar sus esfuerzos en términos de innovación militar-tecnológica y también contribuir a la seguridad del espacio ultraterrestre y del ciberespacio, junto con los Estados Unidos».

En esta misma línea la UE deberían aspirar a contribuir al mantenimiento del equilibrio de poder en los «espacios medios» y en la región de Asia y el Pacífico; con el fin de preservar la primacía estratégica occidental y evitar una hegemonía asiática. Eso requeriría estar en sincronía geoestratégica con los Estados Unidos y otros socios regionales clave.

El cambio climático es también un fenómeno mundial y las grandes redes criminales internacionales operan alrededor del mundo.

La UE tendrá que responder a estos desafíos aplicando su conjunto completo de instrumentos. Por esa razón, la Estrategia Global se refiere no solo al sector de seguridad y defensa, sino también a las políticas de vecindad, inmigración y energía, para fortalecer los marcos de cooperación en Asia o el Ártico y transformar instituciones de gobernanza global como las Naciones Unidas. En particular, los vínculos estrechos con los Estados Unidos y Canadá, así como la asociación con la OTAN, son fundamentales a este respecto.

---

<sup>14</sup> SIMÓN, L. European Strategy in times of geopolitical interdependence. Real Instituto Elcano. 20 September 2016.

### Combinación de poder blando y poder duro

Naturalmente, la aplicación de los instrumentos tendrá que ser hecha a medida, dependiendo de la situación del momento, y mediante el *Smart power*, que no se cita explícitamente en el texto de la estrategia pero en el que hace hincapié de manera inequívoca cuando en el documento se habla de combinar el poder blando y el poder duro. En el lado de la potencia blanda, la estrategia enfatiza que el poder de atracción de la UE proviene de sus «redes sin parangón» de diplomáticos. Sostiene que la diplomacia europea ha tenido éxito precisamente porque las redes de la UE son amplias y duraderas. Pero la UE también debe abordar sus «desafíos y miedos» según la estrategia y encontrar maneras de comunicarse estratégicamente con sus vecinos más periféricos. Esto implica, entre otras cosas, centrarse más en su vecindad cercana como una prioridad, y comprometerse con los más alejados de una manera más específica.

En el lado del poder duro, la estrategia afirma que «la idea de que Europa es exclusivamente un» poder civil «no hace justicia a una realidad en evolución». Como explica Davies<sup>15</sup> «la UE ya cuenta con muchas fuentes de poder duro, como el acceso a sus mercados, el poder económico y regulador mundial, y su extenso régimen de sanciones contra Rusia, entre otros ejemplos». Pero más allá de esto, la estrategia identifica la credibilidad como una fuente clave de poder duro y blando. Según la estrategia, «la credibilidad de la UE depende de nuestra unidad, de nuestros muchos logros, de nuestro poder de atracción permanente, de la eficacia y consistencia de nuestras políticas y la adhesión a nuestros valores». Un valor compartido fundamental entre los Estados miembros de la UE es el uso de la fuerza solo como último recurso.

El SEAE desempeña un papel central tanto para la diplomacia como para el poder inteligente. La UE ya cuenta con la infraestructura y las herramientas necesarias para aprovechar al máximo su ventaja diplomática, pero necesita utilizar esos recursos para impulsar la capacidad de la UE de comprometerse con el mundo como actor más seguro, y con algo más que el «poder civil». El objetivo es que las diversas prioridades mencionadas en la estrategia —la diplomacia energética, la cultural y la económica— se vuelvan más receptivas y estén más integradas. Como se señala en la estrategia, la inversión en el SEAE se incrementará, especialmente en términos de diplomacia económica. Y la meta será aumentar la resiliencia y la capacidad de la UE para responder de manera más rápida a los acontecimientos.

Con la Estrategia los diplomáticos de la UE cuentan con un mandato para que abran y cuestionen sus enfoques actuales y desarrollen alternativas más creíbles de respuesta. La UE invertirá en el SEAE y coordinará mejor a las instituciones y Estados miembros. Como dice la EUGS «es un reto po-

---

<sup>15</sup> DAVIS CROSS, M. The EU Global Strategy and diplomacy. Contemporary Security Policy. Vol. 37 , ISS. 3,2016.

ner nuestras diferentes culturas nacionales al servicio de nuestros intereses comunes, y habrá que invertir en las personas, sobre todo sobre el terreno. Esto significa dotar a las delegaciones de los conocimientos necesarios, como las cuestiones sectoriales y las lenguas locales, la valoración de la experiencia en y sobre una región, el refuerzo de las secciones políticas de las delegaciones y el fomento del personal operativo para hacer uso de manera más política de sus conocimientos». Ello supone también reforzar la participación de las mujeres en la elaboración de la política exterior e invertir en el Sistema de Alerta Rápida de conflictos de la UE.

Será necesaria una planificación conjunta de análisis y respuestas entre Embajadas de los Estados miembros, Delegaciones de la UE, servicios de la Comisión, Representantes especiales de la UE y misiones de las PCSD.

La esencia de la Estrategia Global es reunir instrumentos de poder blandos y duros en un enfoque unido y reconocer que la UE tiene un papel particular que desempeñar como proveedor de seguridad en zonas de vecindad próxima pero también en las más lejanas.

### **Implicaciones para la Seguridad y Defensa**

La Unión Europea tiene desplegadas en la actualidad diecisiete operaciones militares y civiles. Como dice Mogherini en el prólogo de su Estrategia para Europa, el poder no coactivo y el poder coercitivo van de la mano. Algunas potencias no dudan en utilizar el chantaje y la fuerza en la competición geopolítica. De ahí la ambición «para proteger a Europa, responder a las crisis externas, y ayudar a nuestros asociados en el desarrollo de las capacidades de seguridad y defensa».

#### ***La ambición de la autonomía estratégica***

La alta representante también reconoce que la Estrategia alimenta la ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea. El poder simbólico no basta y la UE para ser creíble debe incrementar su potencia en materia de seguridad y defensa para que en el futuro pueda gozar de dicha autonomía.

La Estrategia Global de la UE tiene como objetivo establecer una estructura militar autónoma de la UE, que podría actuar independientemente de la OTAN. «Como europeos, debemos asumir una mayor responsabilidad en nuestra seguridad. Frente a las amenazas externas, debemos estar preparados y capacitados para ejercer disuasión, dar respuesta y protegernos. Mientras que la OTAN existe para defender a sus miembros —la mayoría de los cuales son europeos— de un ataque exterior, los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario. Un nivel adecuado de ambición y autonomía

estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras<sup>16</sup>».

Esta declaración de principios contenida en la Estrategia Mogherini requiere de un incremento del presupuesto para seguridad y defensa, mayores capacidades y cooperación, una estructura militar más unida, una sólida industria europea de defensa y, obviamente, voluntad política por parte de los Estados miembros.

### *Tareas de las fuerzas armadas europeas*

Cuando se habla de autonomía estratégica hay que preguntarse qué tareas militares y en qué partes del mundo necesitan los europeos para poder emprenderlas por sí mismos, sin los Estados Unidos. Para Biscop<sup>17</sup> la EUGS define cuatro tareas principales para las fuerzas armadas de Europa:

#### 1. Proteger «el estilo de vida europeo»

Primero, proteger «el estilo de vida europeo» en casa. En la EUGS no solo se habla de la gestión de las crisis exteriores sino también de que «los europeos deben ser capaces de proteger a Europa» y que «la UE debe ser capaz de contribuir a la protección de sus miembros, a petición de estos, y de sus instituciones». A través de la Política Común de Seguridad y Defensa y con lo resaltado en la Estrategia se puede decir que se han suprimido las barreras entre la seguridad interior y exterior y han «acabado» con la distinción artificial entre los pilares de seguridad y la defensa.

Retos como el terrorismo, las amenazas híbridas, la ciberseguridad y la seguridad energética, la delincuencia organizada y la gestión de las fronteras exteriores deben ser afrontados por la UE. En una democracia, las fuerzas armadas no están a la cabeza cuando se trata de tales amenazas (y ni, por tanto, es la OTAN), sino que apoyan a los otros servicios de seguridad y son el último recurso en tiempos de crisis. Estos despliegues internos son ante todo una responsabilidad nacional (como se ha visto en Bélgica y en Francia después de haber sido afectados por ataques terroristas).

No obstante, como sostiene Biscop «la cooperación europea debe ser intensificada permanentemente entre los servicios de inteligencia militares y civiles», entre los centros de crisis nacionales y de la UE, las autoridades policiales y judiciales y fuerzas como la Guardia Civil, en España, y la guardia costera y entre estas y las fuerzas armadas (especialmente cuando estas operan en las fronteras de Europa). Asimismo, hay que subrayar que si la Estrategia no hubiese enfatizado la propia seguridad de Europa habría carecido

<sup>16</sup> A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_review\\_web.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf)

<sup>17</sup> BISCOP, S. (2016) All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit, *Contemporary Security Policy*, 37:3, 431-445.

de credibilidad en un momento en que la opinión pública europea se ha visto sacudida por una ola de ataques terroristas y por la crisis de refugiados.

La UE cuenta con herramientas para afrontar estos problemas, como las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad, recogidas en el Tratado de Lisboa, que deberían poder implementarse para hacer frente a retos que tengan tanto una dimensión exterior como interior.

A través de la cláusula de solidaridad se podrá prestar asistencia a cualquier país miembro víctima de un atentado terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano que lo solicite (art. 222TFUE) dentro de las fronteras de la UE a petición de las autoridades políticas. La UE movilizará todos los instrumentos incluidos los militares para proteger las instituciones y a la población civil.

Esta no es la cláusula que activó Francia tras el ataque terrorista del Daesh en París. Hollande demandó apoyo militar fuera de su territorio y por eso invocó la cláusula de defensa colectiva o de asistencia mutua por la que los Estados miembros prestarán ayuda con todos los medios a su alcance en caso de una agresión armada (art. 42.7). Para algunos es «equivalente al art. 5 del Tratado de Washington de la Alianza Atlántica porque es una alianza defensiva que surge ante la necesidad de establecer un mecanismo que garantice la seguridad en los países europeos<sup>18</sup>». El 42.7 obliga a la ayuda y asistencia por parte de todos los EM, pero de manera asimétrica. Así los países neutrales no excederán del umbral de la mera solidaridad política y en los que también son miembros de la Alianza Atlántica, su cooperación se ajusta a compromisos adquiridos dentro de la OTAN.

Además es una cláusula intergubernamental frente a la de solidaridad en la que la voz cantante la lleva la UE. El supuesto de hecho de un ataque terrorista se adapta mejor al art. 222 del TFUE (cláusula de solidaridad). Sin embargo, París adoptó el 42.7, quizás por mayor operatividad, que da plena autoridad al Gobierno francés de manera intergubernamental o bilateral al margen de la cooperación comunitaria.

Una vez invocada la cláusula de asistencia mutua, si Francia necesita apoyo militar en el exterior, tiene que precisar qué necesita y dónde, y la ayuda se le prestaría de manera bilateral y no por la UE. El problema es que no existen mecanismos reglados que indiquen como debe prestarse esa ayuda lo cual dificulta su ejecución. Solo el Reino Unido desplegó la fuerza militar contra el Estado Islámico, mientras que otros Estados miembros como Bélgica, Alemania o Suecia ofrecieron un apoyo militar más limitado<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> ALDECOA, F. Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica; en UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales. Cuaderno de Estrategia 177. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Noviembre 2015. [http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno\\_177.html](http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_177.html)

<sup>19</sup> SMITH, M. (2016) Implementing the Global Strategy where it matters most: the EU's credibility deficit and the European Neighbourhood, *Contemporary Security Policy*, 37:3, 446-460,

El Parlamento Europeo ha pedido mediante resolución<sup>20</sup> a la alta representante que corrija la falta de claridad de la cláusula de defensa mutua recogida en el artículo 42.7 del TUE, y que defina las directrices y modalidades de aplicación de dicha cláusula para que los Estados miembros puedan responder de forma eficaz cuando se invoque.

## 2. Contribuir a la resiliencia de los Estados y sociedades

Una segunda tarea militar sería contribuir como dice la Estrategia a la «resiliencia de los estados y sociedades hacia el este, que se extiende hacia Asia Central, y hacia el sur hasta el África Central», pero también mantener la seguridad en el vecindario más próximo por medios poderosos.

Si bien el énfasis general se centra en la construcción de sociedades «inclusivas, prósperas y seguras» y en el ámbito militar en el fomento de la capacidad, la EUGS también afirma que la UE «asumirá la responsabilidad principalmente en Europa y sus regiones circundantes». Es en los países vecinos donde la UE debe estar preparada para emprender la gestión militar de crisis, porque está directamente relacionado con su propia seguridad, como lo demuestran las consecuencias de la guerra siria y la crisis de refugiados. Es ahí donde la UE debe poder actuar sola si es necesario. Ese es el foco de la aspiración a la autonomía estratégica.

Esa es una aspiración muy ambiciosa, en primer lugar porque la EUGS define un vecindario geográficamente mucho más amplio que la Política Europea de Vecindad de 2004. La creación y desarrollo de capacidades (es decir, diseño, formación y equipamiento de fuerzas armadas efectivas y su acompañamiento en patrullas y operaciones) requiere un compromiso a muy largo plazo. Pero en caso de que se solicite ayuda a UE, debería involucrarse de manera significativa como para marcar la diferencia, en número suficiente y con un presupuesto acorde a las necesidades.

Además, cuando la guerra está en curso, en espera de una solución política, la EUGS compromete a la UE a «proteger vidas humanas, en particular civiles» ya «apoyar y ayudar a consolidar el alto el fuego local». Eso implica mucho más que la creación de capacidad. Significa el despliegue de tropas sobre el terreno, respaldadas por el apoyo aéreo y con reservas listas, que no necesariamente destruirán al enemigo, sino que lucharán cuando los civiles de quienes son responsables estén amenazados. Sin esa determinación, la UE no habrá creado una zona segura sino una trampa. Para muchos Estados miembros, poner botas sobre el terreno va mucho más allá de lo que han hecho hasta el momento pero esto daría de verdad la autonomía estratégica.

---

<sup>20</sup> Pide a la VP/AR que corrija la falta de claridad de la cláusula de defensa mutua recogida en el artículo 42, apartado 7, del TUE, y que defina las directrices y modalidades de aplicación de dicha cláusula para que los Estados miembros puedan responder de forma eficaz cuando se invoque.

### 3. Mantener el acceso sostenible a los bienes comunes mundiales

Una tercera tarea para consolidar la autonomía estratégica sería ayudar a mantener el «acceso sostenible a los bienes comunes mundiales». La EUGS anuncia iniciativas diplomáticas multilaterales en esferas clave, pero también prevé una contribución militar intensificada, especialmente como «proveedor mundial de seguridad marítima» y con especial atención a Asia. En este caso, la EUGS pretende «aportar más contribuciones prácticas» a la seguridad, incluso ayudando a crear capacidades marítimas y apoyando «una arquitectura de seguridad regional dirigida por la ASEAN». La UE podría intercambiar conocimientos especializados, combinar la formación y la educación (especialmente a través del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa), combinar ejercicios y maniobras, por ejemplo, con la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) con socios estratégicos como India, Japón, Corea del Sur y la propia China.

Estas actividades no solo crearían capacidad local, sino que también tendrían un importante efecto de confianza y fomento de la seguridad. Este compromiso también contribuiría a otro objetivo de la EUGS: promover órdenes regionales cooperativos en áreas sensibles. En este contexto, la propuesta del ministro de Defensa francés, Jean-Yves Le Drian, en el Diálogo Shangri-La 2016 de Singapur, de coordinar una presencia marítima en Asia a través de la UE adquiere una importancia adicional después del *Brexit*. Aumentar la visibilidad de la presencia marítima de los diferentes países europeos poniéndolos bajo la misma bandera puede compensar la pérdida de visibilidad de Europa tras la salida de Londres y sería la mejor manera de sacar el máximo provecho de los medios disponibles y realzar una presencia distinta que puede promover intereses europeos específicos.

### 4. Complementar el mantenimiento de la paz de la ONU

La cuarta tarea militar sería «ayudar a continuar y complementar el mantenimiento de la paz de la ONU». A medida que la EUGS proclama el mantenimiento de un orden global basado en normas, con las Naciones Unidas en el centro, por ser un interés vital de la UE, los europeos deben actuar cuando la ONU decide que las reglas se han violado. Lo fundamental es que, cuando lo soliciten las Naciones Unidas, los europeos deben demostrar solidaridad de un modo más rápido incluso en zonas fuera del amplio vecindario de Europa (como la operación de la PCSD en la República Centroafricana en 2014-2015).

Estas cuatro tareas representan un claro incremento en la carga que pesa sobre las fuerzas armadas europeas, tanto para las operaciones expedicionarias como para el apoyo a la «seguridad nacional».

Los problemas de seguridad en Ucrania, el de los refugiados en las fronteras de la UE o los ataques terroristas exigen a la UE tomar decisiones de manera

cada vez más autónoma tal y como recoge la Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad<sup>21</sup>.

Tras la anexión rusa de Crimea, algunos Estados europeos no se fían y, por ejemplo, en el Este reclaman el despliegue de tropas de la Alianza en respuesta a la agresividad de Rusia. La OTAN desplegará 4 batallones rotatorios en los 3 bálticos y en Polonia con objeto de aumentar la disuasión frente a Rusia e instalará un cuartel general multinacional de brigada en Rumanía dedicado a instrucción y maniobras.

Una alternativa para afrontar el problema ruso podría venir con la revitalización de la OSCE, la única de las tres organizaciones europeas de seguridad (UE, OTAN y OSCE) de la que forma parte Moscú. El espacio OSCE podría definir «un modelo de seguridad cooperativa para el triángulo EE.UU.-UE-Rusia, que permita tanto resolver cuestiones como los conflictos congelados como hacer frente al catálogo de amenazas (terrorismo, conflictos regionales, proliferación de ADM, crimen organizado, cibercrimes, inseguridad energética) que afectan por igual a todos los elementos del sistema<sup>22</sup>».

### *La relación UE-OTAN*

El documento Mogherini subraya la autonomía estratégica de la UE pero cuando se refiere a la defensa colectiva, «la OTAN sigue siendo el marco principal para la mayoría de los Estados miembros». La Estrategia aboga por la cooperación y la complementariedad con la Alianza Atlántica pero destaca que la UE necesita consolidarse como comunidad de seguridad y para ello debe realizar esfuerzos en materia de seguridad y defensa que le deberían capacitar para actuar con la Alianza o de manera autónoma. Esto se puede interpretar como que la UE constituye el pilar europeo que permite a sus Estados miembros actuar con los EE.UU., donde sea posible, y sin ayuda de Washington cuando sea necesario (que en realidad podría hacerse también a través de la OTAN, la ONU o una coalición *ad hoc*, así como la Unión Europea en solitario).

Aunque Mogherini<sup>23</sup> ya se ha encargado de subrayar que no hay contradicción alguna entre la autonomía estratégica de una Unión Europea más fuerte y una mayor colaboración entre la UE y la OTAN. «Por esta misma razón —señala Mogherini— menos de dos semanas después de la presen-

<sup>21</sup> Los europeos deben estar mejor equipados, entrenados y organizados para contribuir decisivamente a tales esfuerzos colectivos, así como para actuar de forma autónoma siempre y cuando sea necesario. Un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de promover la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras.

<sup>22</sup> RUIZ GONZÁLEZ, F. J. La seguridad Europea: Evolución, problemas y perspectivas. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento marco. 10 octubre 2014.

<sup>23</sup> Discurso de la alta representante / vicepresidenta Federica Mogherini en Carnegie Endowment for International Peace. Washington. 21 julio 2016.

tación de nuestra estrategia, en la cumbre de la OTAN en Varsovia hemos firmado una declaración conjunta entre la UE y la OTAN, para mover nuestra asociación al siguiente nivel. Nuestra cooperación está cada vez más cerca y es cada vez más amplia que abarca nuevos campos de la seguridad marítima a las amenazas híbridas, desde la seguridad cibernética a la lucha contra los traficantes de personas en el mar. Ya estamos trabajando juntos y se complementan entre sí en muchas partes del mundo, desde Afganistán hasta el mar Egeo. Con la Declaración Conjunta acabamos de firmar y nos vamos a implementar en los próximos meses, nos hemos comprometido a una cooperación aún mayor, más complementariedad, una mayor coordinación en los ejercicios, una industria de defensa más integrada».

La alta representante también indicó que una OTAN más fuerte requiere una mayor cooperación para la seguridad interior dentro de la Unión Europea y repitió que la única manera de que los europeos asuman la responsabilidad de su seguridad colectiva, es a través de la cooperación dentro de la UE. Es aquí donde se podría poner en valor la cláusula de asistencia mutua según la cual los Estados miembros prestarán ayuda con todos los medios a su alcance en caso de una agresión armada. Sería una manera de sustituir el art. 5 del Tratado de Washington de la Alianza Atlántica por el 42.7 del Tratado de la Unión Europea que obliga a la ayuda y asistencia por parte de todos los Estados de la UE pero de manera asimétrica como ya hemos explicado. Esta cláusula de defensa mutua necesita ser desarrollada y cabe preguntarse si en un futuro próximo, Europa contará con los medios y capacidades suficientes para poder implementarla sin contar con la ayuda de los EE.UU.

En los dos últimos años las Instituciones europeas han aprobado varias resoluciones<sup>24</sup> en las que se recogen las medidas militares para hacer frente a las amenazas. En la resolución del Parlamento de abril de 2016 cuando se habla de la defensa de los pueblos de la Unión Europea, se señala que «la Unión debe garantizar al mismo tiempo la seguridad de sus ciudadanos y de su territorio<sup>25</sup>» y que «las fronteras de cada Estado miembro son las fronteras de la Unión y deben defenderse como tales». También se destaca que debe anticipar y resolver desafíos y amenazas previsibles, y estar preparada para actuar con rapidez ante crisis imprevisibles, al tiempo que preserva la seguridad del abastecimiento de energía y materias primas, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático, que deben abordarse sin demora, y en la promoción de un desarrollo sostenible.

<sup>24</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2015, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0213+0+DOC+XML+V0//ES>

<sup>25</sup> 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+V0//ES&language=ES>

En la relación UE-OTAN, lo óptimo sería la compatibilidad entre ambas organizaciones evitando duplicidad de estructuras y gastos. El propio Parlamento Europeo ve como trascendental el fortalecimiento de la cooperación entre la Unión Europea y la Alianza, que debe garantizar la coordinación operativa, y apoya la creación de capacidades militares europeas que sirvan de refuerzo a la OTAN en la defensa territorial y sean capaces de llevar a cabo de forma autónoma operaciones de intervención más allá de las fronteras de la Unión. Para Estrasburgo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) ha de reforzar el pilar europeo de la OTAN y garantizar que los miembros europeos de la Alianza cumplen realmente los compromisos contraídos con esta organización. 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 defensa.

La «autonomía estratégica» en el marco de la cooperación transatlántica de la que habla la Estrategia Global solo será posible con un Ejército Europeo de facto.

### *Sin Ejército europeo a medio plazo*

En la Estrategia Global de la UE<sup>26</sup> sobrevuela la idea del Ejército Europeo aunque no se cite en ningún momento de manera explícita. En marzo de 2015, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker<sup>27</sup>, abogó por un ejército europeo común como medio para mejorar la imagen de la UE en la escena mundial, sobre todo, ante los ojos de Rusia porque no todos los países de la OTAN están en la UE. Las declaraciones de Juncker fueron apoyadas por la ministra alemana de Defensa, Ursula von der Leyen. Este cuerpo militar significaría un cambio hacia la defensa del territorio, mucho más allá de las ambiciones de la PCSD pero en consonancia con las últimas resoluciones del Parlamento Europeo sobre defensa.

El Ejército Europeo se ha convertido en un símbolo de la UE para alcanzar una las áreas más sensibles de la soberanía nacional, la defensa, cuyas decisiones en el Consejo requieren de la unanimidad. Aquí los británicos nunca han estado dispuestos a ceder soberanía pero quizás el Brexit cambie el panorama. Sin embargo, las dificultades para formar ese cuerpo militar no solo vienen del otro lado del Canal, también estarían en la impredecibilidad de Putin que hace que los países de Europa Central y Oriental sigan considerando a la OTAN como aliado fundamental y les preocupe que la UE pudiera competir con las estructuras de la Alianza. Es poco probable que se logre vencer esta resistencia en el corto plazo.

<sup>26</sup> «La Unión debe tener capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir emplearlas y la disposición para hacerlo, con el fin de responder a las crisis internacionales».

<sup>27</sup> Juncker: NATO is not enough, EU needs an army. Euractiv. 9 marzo 2015. <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-nato-is-not-enough-eu-needs-an-army/>

Otro obstáculo es que las culturas de defensa de los Estados miembros son muy diferentes entre sí y hay una falta de una visión compartida de cómo utilizar las fuerzas de la UE. Los Grupos de Combate o *Battle Groups*, creados en 2007, nunca se han desplegado.

Un Ejército europeo en principio no sería suficientemente potente para afrontar una guerra como la de Libia, en la que EE.UU., tuvo que liderar la operación aunque fuese desde atrás; y, por último, habría que destinar más presupuesto (solo 5 de los 28 Estados de la UE aportan el 2 % del PIB a Defensa) y para ello convencer a las distintas opiniones públicas europeas para que aporten una cantidad mayor de los 200.000 millones de euros de 2015.

Es muy probable, que no haya un Ejército europeo en el futuro previsible; pero la UE puede y debe hacer más para reforzar la defensa europea. Sus Estados miembros representan el segundo mayor presupuesto del mundo en defensa, sólo superado por Estados Unidos. Este gasto no se traduce en una cantidad proporcional de la fuerza militar por la ineficiencia, falta de coordinación e interoperabilidad que impide a la UE aprovechar unas economías de escala evidentes. El dinero gastado en duplicar esfuerzos y las políticas proteccionistas es un presupuesto que no se puede invertir en el desarrollo de capacidades. La infraestructura compartida, la adquisición conjunta y un mercado de defensa estrechamente integrado asegurarían que los gobiernos europeos reciben más por el dinero que invierten.

Aunque no vislumbremos un Ejército europeo más que en el largo plazo, la necesidad estratégica del mismo es más que patente en la actualidad porque el compromiso de los Estados Unidos está cada vez más cuestionado, y el entorno de seguridad de Europa ha cambiado recientemente en la vecindad del Este y del Sur.

### *Retos globales y multidimensionales*

La UE se enfrenta a retos globales a nivel geográfico y también en el sentido del amplio espectro de instrumentos y políticas que utiliza la Estrategia. La distinción entre seguridad interna y externa está anticuada. La inestabilidad y conflictos en la región del Norte de África y Oriente Medio tienen un fuerte impacto en el interior de Europa debido a los efectos consiguientes como la inmigración, el crimen transnacional y el terrorismo. Para contrarrestarlos hay que actuar dentro y fuera de las fronteras de la UE.

Los retos de la seguridad europea se han convertido en multidimensionales. Tenemos que afrontar amenazas híbridas. Rusia utiliza todas las herramientas disponibles, desde la propaganda estatal al chantaje de suministro de energía e infiltraciones de agentes encubiertos rusos en lugar de la fuerza militar tradicional para atacar a Occidente. La geopolítica ha vuelto y Moscú amplía el conjunto de instrumentos para alcanzar sus objetivos. La respuesta a las amenazas híbridas también de ser híbrido y no basta solo con el forta-

lecimiento de las capacidades militares. El enfoque debe ser conjunto y con todas las herramientas disponibles. Dado que la UE, a diferencia de la OTAN, tiene responsabilidades en todos los sectores del gobierno, requiere de una estrategia mucho más amplia. Al mismo tiempo, la relación entre la UE y la OTAN debe adaptarse al nuevo entorno de seguridad. La declaración conjunta de los líderes europeos y de la Alianza en la Cumbre de Varsovia de principios de julio ha abierto la puerta a una colaboración más estructural para hacer frente a nuevos retos de seguridad. Unos retos que también pueden venir del segundo círculo concéntrico de vecindad, es decir, de Asia, el Pacífico o el océano Índico donde la potencia europea debe evitar la interrupción del tráfico comercial oceánico para que fluya de manera segura por las rutas marítimas.

Como estamos viendo, los desafíos pueden ser geográficos pero también de cualquier parte, como las amenazas cibernéticas o el cambio climático que es un fenómeno global. Algunos de los que más preocupan y a los que la EUGS dedica más espacio son la lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad y la seguridad energética.

#### Lucha contra el terrorismo

Para intentar evitar atentados terroristas como los sufridos en París o Bruselas, el documento Mogherini subraya que hay que fomentar un mayor intercambio de información y mayor cooperación en materia de inteligencia entre los Estados miembros y las agencias de la UE. La Estrategia señala que habrá que compartir descripciones y alertas sobre el extremismo violento, las redes terroristas y los combatientes terroristas extranjeros, así como el control y la supresión de contenidos ilícitos en los medios de comunicación y redes sociales.

La UE también deberá mostrar su solidaridad en la recuperación de los Estados miembros en caso de ataques, mediante un refuerzo de la seguridad de los suministros, la protección de las infraestructuras críticas y la potenciación del marco voluntario de gestión de ciber crisis.

Por otro lado, también destaca la Estrategia que se intensificarán los trabajos sobre educación, comunicación, cultura, juventud y deporte para luchar contra el extremismo violento. «Trabajaremos en la lucha contra la radicalización, ampliando nuestras asociaciones con la sociedad civil, los agentes sociales, el sector privado y las víctimas del terrorismo, así como mediante el diálogo intercultural e interreligioso».

A nivel externo, Europa va a seguir desarrollando una cooperación antiterrorista que sea respetuosa de los derechos humanos en África del Norte, Oriente Próximo, los Balcanes Occidentales y Turquía, entre otros, y desarrollar programas conjuntos en materia de lucha contra el extremismo violento y la radicalización.

Tanto la Comisión como el Consejo Europeo están dando pasos en la dirección correcta para cumplir con los objetivos que se marcan en la EUGS pero

es complicado que los 28 Estados miembros se pongan de acuerdo a la hora de compartir información y aporten dinero para tener los medios suficientes para la lucha antiterrorista. Además, como señala Arteaga<sup>28</sup> «las medidas técnicas que se recomiendan por los responsables policiales, judiciales o de inteligencia, entre otros, no se estudian ni se adoptan por el Parlamento Europeo hasta que se produce un atentado terrorista. Esto ha ocurrido con el Registro Nacional de Pasajeros europeo, que lleva más de 10 años en discusión y cuya aprobación se anuncia tras cada atentado». La manera de superar este obstáculo es realizar un seguimiento y evaluación de esas medidas con mecanismos de supervisión.

Durante el discurso del Estado de la Unión en septiembre de 2016, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, anunció la creación de un sistema de información europeo para identificar a las personas que tengan previsto viajar a la Unión Europea (UE). Ese instrumento, indicó, ayudará a determinar «quién tendrá permitido viajar a Europa» y a disponer de datos de las personas que tienen previsto desplazarse a la UE antes de que accedan al territorio comunitario.

Juncker subrayó que la UE necesita esa información, y recordó que en los últimos meses ha habido varios casos (en el marco de distintos atentados) que han revelado que los servicios de inteligencia de un país disponían de información sobre los supuestos autores que nunca fue trasladada a las autoridades de otro Estado miembro, donde podrían haberse tomado medidas.

Por otra parte, indicó que la seguridad de las fronteras también supone que se debe dar prioridad al intercambio de información sobre inteligencia y que con ese objetivo, la CE quiere reforzar Europol, la Oficina Europea de Policía, para darle mejor acceso a las bases de datos y más recursos. Dicha unidad solo cuenta con 60 funcionarios no puede estar operativa a tiempo completo de manera ininterrumpida.

Esa lucha se traslada ahora también a las fronteras exteriores de la UE donde la Comisión pidió para octubre el despliegue de al menos otros 200 guardias de fronteras y 50 vehículos adicionales en la frontera entre Bulgaria y Turquía. La Agencia Europea de Control de las Fronteras Exteriores (Frontex) cuenta ya con 600 agentes en las fronteras entre Grecia y Turquía y alrededor de un centenar en Bulgaria.

En el contexto de la lucha contra el terrorismo, se han hecho algunos avances en los últimos años en particular para dificultar los viajes a los combatientes extranjeros, controlar el uso de las armas de fuego, combatir la financiación del terrorismo y terminar con la propaganda terrorista en internet.

<sup>28</sup> ARTEAGA, F. La lucha contra el terrorismo en Europa: no se trata sólo de libertad y seguridad, sino también de medios. Comentario Elcano 12/2016 - 4/4/2016.

Desde junio de 2016 la Comisión Europea, dentro de su Agenda de Seguridad, está perfilando acciones en **siete ámbitos específicos**<sup>29</sup>:

- **Lucha contra la propaganda terrorista y el discurso ilegal del odio en internet:** Colaboración con el sector de las tecnologías de la información para impedir la difusión del contenido ilícito que incita a la violencia, apoyar el desarrollo de discursos alternativos positivos por parte de la sociedad civil y desarrollar la alfabetización mediática, de manera que los jóvenes procesen la información con espíritu crítico.
- **Lucha contra la radicalización en los centros penitenciarios:** Intercambio de experiencias entre Estados miembros para elaborar directrices sobre mecanismos y programas destinados a prevenir y combatir la radicalización en los centros penitenciarios y contribuir a la rehabilitación y la reintegración.
- **Fomento de la educación inclusiva y los valores comunes de la Unión:** Utilización de fondos procedentes del programa Erasmus+ para financiar proyectos que promuevan la inclusión social, nuestros valores compartidos y el entendimiento intercultural.
- **Fomento de una sociedad inclusiva, abierta y resiliente, y conexión con los jóvenes:** Por ejemplo, la Comisión elaborará un conjunto de herramientas para ayudar a quienes trabajan de manera más estrecha con los jóvenes a detectar y combatir la radicalización violenta.
- **Refuerzo de la cooperación internacional:** La Unión ayudará a terceros países que afronten retos similares a abordar la radicalización mediante respuestas que garanticen el cumplimiento de la ley y respeten los derechos humanos.
- **Fomento de la investigación, la constitución de pruebas, el seguimiento y el establecimiento de redes:** Elaboración de instrumentos concretos y análisis políticos destinados a entender mejor el proceso de radicalización, que sean directamente utilizables por los profesionales de la seguridad y los responsables políticos de los Estados miembros, aprovechando también el marco que ofrece el Centro de Excelencia de la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización.
- **Focalización en la seguridad:** La prevención de la radicalización también requiere un enfoque básico en materia de seguridad, a través de medidas destinadas a combatir las amenazas inmediatas y a largo plazo, como las prohibiciones de viajar o la tipificación como delito de los viajes a terceros países con fines terroristas, como ya ha propuesto la Comisión. Los Estados miembros deben compartir más información, aprovechar al máximo los marcos de cooperación y las herramientas de información en materia de seguridad y reforzar la interconexión de los sistemas de información.

<sup>29</sup> Más firmeza a nivel de la Unión para combatir con eficacia la radicalización violenta que conduce al terrorismo. Comisión Europea - Comunicado de prensa. Bruselas, 14 de junio de 2016.

En la Cumbre de Bratislava de septiembre de 2016, los 27 (Reino Unido no asistió) se pusieron de acuerdo en crear el nuevo sistema para la autorización de viajes, similar al ESTA norteamericano, cuyo objetivo es verificar de antemano la identidad de los viajeros que no requieren visado y denegarle la entrada a territorio comunitario si es necesario. También se acordó reforzar los controles de pasaportes en las fronteras exteriores y se dará prioridad a la lucha contra la radicalización, con medidas como expulsiones y prohibiciones de entrada cuando esté justificado.

### Ciberseguridad

A lo largo de 2015, un 80% de las compañías europeas sufrió algún incidente en seguridad. La EUGS es consciente de los costes que conlleva y señala que la UE centrará más su atención en la ciberseguridad, ayudando a los Estados miembros para que se protejan de las ciberamenazas y manteniendo al mismo tiempo un ciberespacio abierto, libre y seguro. Ello implica reforzar las capacidades tecnológicas destinadas a mitigar las amenazas y la resiliencia de las infraestructuras críticas, las redes y servicios, así como la reducción de la delincuencia informática.

También exige integrar las cuestiones cibernéticas en todos los ámbitos políticos, reforzando los elementos cibernéticos en las misiones y operaciones de la PCSD e impulsará su cooperación en materia de ciberseguridad con los socios principales como los Estados Unidos y la OTAN.

Con el objetivo de reducir esta amenaza y garantizar que las compañías de servicios esenciales son capaces de resistir los ciberataques, la UE aprobó el 17 de mayo de 2016, la Directiva sobre seguridad de las redes y de la información. En la norma se establecen obligaciones de seguridad para los operadores de servicios esenciales (en sectores críticos como la energía, el transporte, la salud y las finanzas) y los proveedores de servicios digitales (mercados en línea, motores de búsqueda y servicios en nube). Estas empresas deberán adoptar medidas para garantizar la seguridad de su infraestructura e informar a las autoridades estatales en caso de incidentes importantes. Las compañías pequeñas no están obligadas a adoptar estas medidas.

Además, se exigirá a cada Estado de la UE que designe a una o más autoridades nacionales y elabore una estrategia para afrontar las ciberamenazas. Cada país de la UE deberá identificar cuáles son las compañías clave, a partir de los criterios establecidos en la Directiva. También deberá crear una red de equipos de respuesta a nivel estatal ante incidentes de seguridad informática dirigidos a gestionar los riesgos, tratar las cuestiones de seguridad transfronteriza y desarrollar respuestas coordinadas. A nivel europeo se establecerá un grupo de cooperación para intercambiar información y asistir a los Estados en el desarrollo de sus herramientas de seguridad.

Este es el primer plan público-privado lanzado por la Comisión Europea en materia de ciberseguridad, y participarán en él tanto empresas como centros de investigación y autoridades públicas a nivel estatal, regional y local.

### Seguridad energética

En la EUGS se destacan los objetivos de la Unión de la Energía y como afectan a la seguridad energética europea. Así la UE tratará de diversificar sus fuentes, proveedores y rutas de energía, especialmente en el ámbito del gas, y de promover el máximo nivel de seguridad nuclear en terceros países. «A través de nuestra diplomacia energética, reforzaremos las relaciones en el mundo con productores de energía y países de tránsito fiables, y apoyaremos la creación de infraestructuras que permitan la llegada de fuentes diversificadas a los mercados europeos». Aun así el principal reto en materia energética de la UE es la integración del mercado interior, consiguiendo una mayor integración de las infraestructuras (interconexiones) y una mayor seguridad energética (continuidad del suministro). Como explica De Carlos<sup>30</sup> «sólo el correcto encaje entre los intereses europeos, nacionales y regionales, pueden permitir la creación de una verdadera Unión Europea de la Energía» y así asegurar el suministro y evitar chantajes como los de Rusia.

### *Consecuencias de la EUGS para la PCSD*

La esencia de la Estrategia global es saber conjugar los instrumentos de poder blando y duro con un mismo enfoque y convertir a la UE en proveedor de seguridad internacional en el vecindario más próximo y en el más lejano. Pero lo que la EUGS no hace es cuantificar cómo se pueden llevar a cabo las tareas militares que describe, sin necesidad de la concurrencia de los Estados Unidos. Para ello es necesario desarrollar un Libro Blanco sobre la Defensa, una Estrategia de Seguridad y Defensa o lo que Mogherini ha llamado Plan para implementar la Seguridad y Defensa.

### Plan de Acción

Si tenemos en cuenta las operaciones en las que la UE ha participado en la última década, tal y como explica Biscop, debería ser capaz de intervenir, de aquí a quince años, de manera simultánea varias operaciones navales, un par de operaciones preventivas o posconflicto, actividades de cooperación regional con otras regiones del mundo y una operación de gestión de crisis.

Para lograr ese objetivo se necesitan 3 componentes<sup>31</sup>: nivel de ambición y tareas; capacidades y herramientas e instrumentos.

<sup>30</sup> DE CARLOS; J. La estrategia de Seguridad energética en la Unión Europea y España. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 15/2016. 11 de febrero de 2016.

<sup>31</sup> DRENT, M.; ZANDEE, D. After the EUGS: mainstreaming a new CSDP. Issue Alert 34. European Union Institute for Security Studies. July 2016.

### *Nivel de expectativas y tareas*

El nivel de ambición existente al igual que las «misiones Petersberg» de la PCSD, provienen de otra época diferente. El entorno de seguridad ha cambiado, lo que significa que es un momento de revisión y ajuste, teniendo en cuenta tanto la naturaleza cambiante de las operaciones de gestión de crisis, así como el impacto del nexo entre seguridad interna y externa. El nuevo nivel de ambición no debería ser definido por el número de efectivos militares que deben desplegarse, sino más bien en las clases y tipos de operaciones que la UE puede llevar a cabo<sup>32</sup>.

Las «tareas de Petersberg» tendrán que redefinirse ya que ya no reflejan los diferentes tipos de operaciones que la UE está llevando a cabo hoy en día y las que se puedan poner en práctica en el futuro. Además de la gestión de crisis externa, la PCSD tiene que desempeñar, como ya hemos dicho, un papel «en la defensa de Europa», tanto en respuesta a las amenazas híbridas del Este como también sobre los efectos indirectos de los conflictos del sur. En particular, una contribución estructural de la PCSD será necesaria para la seguridad fronteriza.

Una vez que las tareas y los niveles de ambición pueden ser identificados, incluyendo todo el espectro de operaciones, deben ser realistas para los objetivos a corto plazo y, más ambiciosos, a largo plazo.

### *Capacidades*

Asimismo, es necesario subsanar las deficiencias existentes en áreas como inteligencia y reconocimiento estratégico, munición de precisión y la comunicación para asegurar las líneas marítimas.

Sin embargo, una «nueva» PCSD requiere esfuerzos adicionales y un cambio en las prioridades. En primer lugar, las amenazas híbridas también exigen respuestas militares. La PCSD podría contribuir, por ejemplo, mediante el despliegue de grupos tácticos de la UE a países que no son miembros de la OTAN como Suecia y Finlandia o ayudando a los Bálticos en el fortalecimiento de su seguridad interna, en particular a través de unidades de cuerpos de policía o gendarmes.

En segundo lugar, para la gestión de crisis externas, la UE debería ser capaz de cubrir todo el espectro desde la estabilización, a la formación y asistencia a las operaciones de intervención. Para operaciones autónomas a corto plazo, la UE debería contar con una fuerza del tamaño de una brigada, con apoyo en mar y aire según sea necesario. En cuanto a las tareas de seguridad fronteriza se necesitarán buques más pequeños, activos de vigilancia (aéreos y espaciales) y personal de guardia de fronteras. También serán necesarias nuevas capacidades para contrarrestar las amenazas antiacceso y de negación de área (A2 /AD). Todas estas capacidades no se pueden obte-

<sup>32</sup> DRENT, M.; ZANDEE, D. *Op. Cit.*

ner a corto plazo pero hay que definir los objetivos que se persiguen lo antes posible para planificarlas a largo plazo.

#### *Herramientas e instrumentos*

«La voluntad política sigue siendo el factor clave para profundizar en la cooperación europea en materia de defensa», indica Zandee<sup>33</sup>. Sin embargo, son necesarios herramientas e instrumentos para traducir la voluntad política, expresada en las declaraciones y conclusiones del Consejo, en capacidad real de mejora. «Hasta ahora, el voluntarismo ha proporcionado una excusa para hacer muy poco. Se necesita un cambio de paso para moverse en dirección a una mayor responsabilidad y compromiso. Y la transparencia en la defensa a largo plazo y los planes de adquisición serán el primer requisito<sup>34</sup>».

Pero compartir planes no es suficiente. La Estrategia de Seguridad y Defensa debería definir un nuevo sistema basado en el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas de los Estados miembros y realizar esfuerzos para resolver las deficiencias de capacidad y cooperación europea en materia de defensa. Tal sistema podría desarrollarse con el tiempo mediante la recolección de datos y una autoridad de evaluación que pasaría gradualmente a la Agencia Europea de Defensa (AED). Como explica Zandee podría empezar con los ministros de Defensa revisando de manera conjunta sus planes anualmente (presión ministerial) mediante una evaluación más estructurada y obligatoria basada en la documentación de la AED por país (evaluación política), y pasar a un enfoque más del tipo Semestre Europeo (como se hace con los presupuestos nacionales en ámbito económico) con un régimen de rendición de cuentas a largo plazo.

Otras formas de financiación de los gastos de defensa a través del presupuesto de la Unión deberían ser exploradas. En particular, un importante programa de investigación en defensa dentro del marco de referencia del programa post-Horizonte 2020 para la investigación e innovación es necesario.

En la EUGS se reconoce que los Estados miembros necesitan los medios tecnológicos e industriales para adquirir y mantener las capacidades que sustentan su capacidad para actuar de manera autónoma. En cuanto al gasto de defensa aboga por «un esfuerzo cooperativo y concertado» de los Estados que engendra «interoperabilidad, eficacia, eficiencia y confianza, y potencia los resultados del gasto en defensa». El desarrollo y mantenimiento de las capacidades de defensa requiere tanto inversiones como optimización del uso de los recursos nacionales a través de una cooperación más estrecha. La sincronización progresiva y la adaptación mutua de los ciclos de planificación de la defensa nacional y las prácticas de desarrollo de capacidades pueden mejorar la convergencia estratégica entre los Estados miembros.

<sup>33</sup> ZANDEE, D. EU Global strategy. From design to implementation. Ap 2016 nr3.

<sup>34</sup> ZANDEE, D. *Op. Cit.*

En la Estrategia Mogherini también se recoge la necesidad de fondos de la Unión que respalden la investigación y las tecnologías en materia de defensa y la cooperación multinacional, así como el pleno aprovechamiento del potencial de la Agencia Europea de Defensa, respaldadas por una sólida industria europea de defensa.

Asimismo, frente al proteccionismo en el mercado de la Defensa, la Estrategia hace hincapié en la necesidad de «seguridad en el suministro europeo» en el sector de la defensa, lo que significa una garantía de acceso a los equipos de defensa con independencia del Estado miembro en el que se encuentren los proveedores. Como defiende Besch<sup>35</sup> se necesita una política industrial para el sector de defensa de la UE. «Los gobiernos europeos han comenzado a gastar más dinero en defensa, pero el aumento de los costes de personal limita el presupuesto que los estados miembros pueden gastar en la adquisición de equipos y la investigación y desarrollo (I + D). Al mismo tiempo, los nuevos sistemas son cada vez más complejos y costosos. Y los países europeos están restringidos a la adquisición de un menor número de sistemas de armas importantes, y tienen dificultades para mantener una base industrial que puede ofrecer la gama completa de capacidades».

Besch subraya que la UE debe considerar 3 tendencias:

En primer lugar, la seguridad nacional de la oferta es la culpable de que los Estados miembros sostengan industrias de defensa no competitivas. Los países de la UE compran más de un 80 % de su equipo de defensa en casa. Esto es ineficiente y conduce a la duplicación: la UE mantiene 37 tipos de tanques, 12 tipos de aviones cisterna y 19 tipos de aviones de combate. Un mercado europeo de equipos de defensa que crea una mayor competencia en los contratos de defensa bajaría los precios y aumentaría la interoperabilidad en las operaciones. Las empresas más ineficientes o menos innovadoras perderían en favor de los mejores, lo que elevaría la productividad y la innovación.

Para contrarrestar el proteccionismo, la UE aprobó una directiva<sup>36</sup> que regula los contratos de defensa en 2009. Aun así, La mayoría de los principales contratos de equipamiento militar se otorgan en la UE sin una licitación de alcance.

En segundo lugar, si la UE quiere un mercado de defensa y la seguridad de abastecimiento de Europa, debe evitar la sustitución de proteccionismo nacional por el europeo. La EUGS recoge la «autonomía estratégica» europea, para llevar a cabo su propia política exterior y de seguridad de forma

<sup>35</sup> BESCH, S. La Seguridad del suministro en la Defensa de la UE. LSE. 17 agosto 2016.

<sup>36</sup> Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009L0081>

independiente; pero en la actualidad «es un objetivo muy ambicioso y muy lejos de la realidad de hoy pues los europeos dependen en gran medida de los Estados Unidos para su protección<sup>37</sup>».

El intento de establecer un régimen de contratación estrictamente europeo aumentaría los costos, mientras se quita valiosas oportunidades para la UE y los investigadores de terceros países para trabajar juntos. La industria europea debe orientarse no solo para construir el producto más paneuropeo a cualquier precio, sino para construir un producto que sea competitivo en el mercado mundial.

Por último, la seguridad del suministro se reduce a una cuestión de confianza, que crece a medida que aumentan las prioridades estratégicas compartidas y los intereses de Defensa. La EDA ha redactado un acuerdo voluntario marco sobre la seguridad del suministro, diseñada para garantizar el suministro con el fin de aumentar el nivel de confianza mutua entre los Estados miembros participantes.

La Comisión Europea, como dijo Juncker en el Discurso del Estado de la Unión<sup>38</sup>, va a dar pasos en la construcción del sistema de defensa europea a través de la innovación y la investigación en la industria. El presidente de la Comisión argumentó que la falta de cooperación en materia de defensa cuesta a Europa entre 25.000 y 100.000 millones de euros al año, según la materia.

Para que la estrategia de defensa europea sea sólida, la industria de defensa europea debe innovar, por eso el Ejecutivo comunitario ha propuesto para antes de finales de año un Fondo Europeo de Defensa, a fin de potenciar la investigación y la innovación.

La próxima publicación del Plan de Acción de Defensa de la Comisión (EDAP) y la probable creación de un Programa de Investigación sobre Defensa Europea (ERDP) hace que la racionalización sea vital. La EUGS cita con razón la asistencia mutua y solidaridad, la inversión y capacidades, y una efectiva Base Industrial para la Defensa Tecnológica Europea (EDTIB) como atributos claves de cualquier Política de Defensa común creíble. Sin embargo, la UE y sus Estados miembros deberán ser realistas sobre los retos a los que se enfrentan. Para Daniel Fiott<sup>39</sup> «la base industrial de defensa europea sigue fragmentada y las capacidades están en declive. Las cifras recientes de la Agencia Europea de Defensa destacan la gravedad de la situación. A pesar de un crecimiento real del 0,6 % (1.100 millones de euros) en gastos de defensa en 27 miembros de la AED entre 2008 y 2014, durante la década de 2005 a 2015 ha habido una disminución real del 10,7 % (22.000 millones de

<sup>37</sup> BESCH. *Op. Cit.*

<sup>38</sup> Discurso sobre el Estado de la Unión 2016: Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad. 14 septiembre 2016.

<sup>39</sup> FIOTT, D. After the EUGS: connecting the dots. EUISS. Issue Alert 33. July 2016.

euros). De 2006 a 2014, el gasto real en I + D disminuyó en un 18,5 % (2.000 millones de euros) y se produjo un descenso del 32 % (1.000 millones de euros) del gasto en Investigación y Tecnología entre los Estados miembros participantes de la EDA». Por tanto, la política de defensa de Europa tendrá que marcar cuáles son sus expectativas y establecer prioridades realistas.

### *El Brexit y el futuro*

El abandono de la UE de Londres tendrá graves consecuencias, al menos a corto plazo, tanto para la seguridad del Reino Unido como para Europa. Dependiendo del tipo de acuerdo que se negocie una vez activado el artículo 50 del Tratado de Lisboa, los británicos podrían perder su acceso a la orden de detención europea, al sistema de información de registros criminales europeo o a las bases de datos de huellas y ADN del sistema de Información Schengen que entrará en vigor en 2017, e incluso saldrían de Europol<sup>40</sup>.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que Londres es la mayor potencia militar de la UE. Su salida dañaría la relación con la OTAN, y perjudicaría a la seguridad europea y a las capacidades de defensa.

El Reino Unido ha vetado el desarrollo de la PCSD y siempre ha buscado la compatibilidad con la Alianza. Su salida de la UE puede impulsar una defensa europea más autónoma pero se pierde a la mayor potencia militar con capacidad nuclear y presencia en el Consejo de Seguridad de la ONU.

En el ámbito de la política exterior, el Brexit debilita a Europa por la capacidad de influencia y el prestigio que tiene su cuerpo diplomático en gran parte del mundo; pero por otro lado es probable que funcione mejor.

Ante el Brexit, el eje franco-alemán ha girado hacia la Unión Europea de la Defensa con el apoyo de Italia y España. Una idea que no deja de entrañar su peligro sobre todo si, como de costumbre, los Estados miembros siguen con su mirada estrecha de corte soberanista y el proyecto desemboca en un nuevo fracaso. Ya en los años 50 los seis países fundadores fracasaron en la creación de un Ejército Europeo cuando la Comunidad Europea de la Defensa (CED) fue vetada en la Asamblea francesa. La cooperación militar ya no resucitaría hasta 1999 con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam donde se recogerá el embrión de la PESD que se desarrollará de manera más profusa en el Tratado de Lisboa de 2009.

En Lisboa están regulados los mimbres sobre los que poner en marcha la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) con todas sus posibilidades. Sin embargo, el lastre intergubernamental que todavía arrastra lo ha impedido hasta el momento. El objetivo de la política es el establecimiento de

<sup>40</sup> BENEDICTO, M.A. Brexit: un desastre para la seguridad de Reino Unido. El Confidencial. 18 junio 2016.

una capacidad de defensa común europea y para lograrlo los Estados deben poner las capacidades civiles y militares a disposición de la UE. La PCSD impone a la UE la necesidad de contar con medios y capacidades de naturaleza militar sin duplicidades innecesarias y con el fin de eliminar tensiones entre la autonomía de la UE y la exigencia de compatibilidad con la OTAN.

Las instituciones europeas (resoluciones del Parlamento Europeo<sup>41</sup>, discurso del presidente de la Comisión<sup>42</sup> o la hoja de ruta del Consejo Europeo en la Cumbre de Bratislava<sup>43</sup>) apuestan por una postura más firme en la política de defensa pero no contienen grandes novedades. Tanto el fondo Europeo de Defensa como la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) o el Cuartel General Europeo ya se regulaban de manera implícita o explícita en Lisboa.

En dicho tratado se impulsó la Agencia Europea de Defensa (AED) creada en 2004 con el fin de promover una cooperación permanente e institucionalizada entre los Estados miembros, a nivel comunitario. Su objetivo era aprovechar las sinergias en la industria militar de los Estados, facilitar las economías de escala y evitar las duplicidades productivas y la descoordinación de las inversiones públicas y privadas en la industria militar, como ya hemos visto anteriormente. La eficacia de la AED se apoyará en el mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente (42.6 TUE) que permite a los Estados que cumplan con determinados criterios de capacidades militares, que puedan solicitar el establecimiento entre sí de un marco institucionalizado y regular de coordinación de aquellas, y de toda su industria militar, en el seno de la Unión.

El tratado fijaba 2010 como *deadline* para poner en marcha esa Cooperación Estructurada pero a día de hoy todavía no se ha aplicado debido a la crisis económica y de liderazgo que sufre la UE. Se puede hacer sin unanimidad y es muy probable que tras el Brexit se ponga en marcha; porque Reino Unido parece dispuesto a vetar todo aquello que huelga a supranacional o sospeche que duplica los instrumentos de la OTAN, pese a que la propia Alianza Atlántica esté por la labor de que se refuerce el pilar europeo de Defensa<sup>44</sup>.

Italia ya ha sugerido la posibilidad de que los seis fundadores de la UE podrían desarrollar una fuerza multinacional fuera de las estructuras co-

<sup>41</sup> 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+V0//ES&language=ES>

<sup>42</sup> Discurso sobre el Estado de la Unión 2016: Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad. 14 septiembre 2016.

<sup>43</sup> Declaración y Hoja de Ruta de Bratislava. 16 septiembre 2016 file:///D:/users/invest1/Downloads/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf

<sup>44</sup> BENEDICTO, M.A. Hacia una arquitectura de seguridad europea más ambiciosa. En CALDUCH, R. (Coord.) Arquitectura de seguridad. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de trabajo 08/2016. Julio de 2016.

munitarias, como se hizo con el área Schengen, en la que tendría cabida Londres<sup>45</sup>.

El Consejo de Defensa en Bratislava<sup>46</sup> mostró que el establecimiento de un cuartel general permanente para las operaciones militares en el ámbito de la UE sigue estando en duda. Países como el Reino Unido, Polonia, Suecia y los Países Bajos se han opuesto a la idea, ya sea por motivos de aprovechar al máximo las estructuras actuales o de evitar cualquier medida que pueda cuestionar la centralidad de la OTAN para la defensa europea.

En las próximas reuniones del Consejo de Ministros de Defensa y del Consejo Europeo se verá hacia dónde van los avances. Como señala Grevi<sup>47</sup> «hay un impulso renovado para reforzar la defensa europea, pero las preferencias nacionales siguen siendo difíciles de alinear». Se pueden lograr avances prácticos en la movilización de los gastos de investigación de defensa, la expansión de la inversión multinacional de defensa, frente a las amenazas cibernéticas e híbridas (incluso mediante la cooperación entre la UE y la OTAN), e incluso construir capacidades para los socios de toda Europa. Sin embargo, las diferencias en las culturas estratégicas y en la evaluación de las amenazas siguen siendo un obstáculo importante a la hora de fijar un mayor nivel de ambición a 28 o 27 Estados miembros. Por lo tanto, los países que estén dispuestos a asumir un mayor compromiso deberán hacerlo a través de la CEP, dejando la puerta abierta a todos los demás. En un momento de crisis múltiples, la flexibilidad es la única manera de lograr un equilibrio entre la unidad y la diversidad en la UE. «La Defensa —explica Grevi— podría convertirse en un interesante laboratorio para que, en diferentes niveles, desde la CEP a proyectos de inversión o compromiso específico en diversas operaciones de la PCSD<sup>48</sup>».

La Estrategia no puede ser flor de un día y debe implementarse. Para ello habrá que revisar las estrategias sectoriales existentes y elaborar otras nuevas, tanto temáticas como geográficas (algo que por ejemplo, ya se está haciendo con Siria). Ese trabajo tiene que iniciarse con procedimientos claros y plazos acordados con celeridad por todas las partes pertinentes. En segundo lugar, la propia estrategia global de la UE exigirá revisiones periódicas en consulta con el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. Anualmente se debe reflexionar sobre la marcha de la estrategia, y se pondrá en marcha un nuevo proceso de reflexión estratégica, siempre que la UE y sus Estados miembros lo consideren necesario, para permitir que Europa se adapte a la realidad cambiante.

<sup>45</sup> KEOHANE, D. EU Defense, where political opportunity meets strategic necessity. Carnegie Europe. 15 september 2016.

<sup>46</sup> En lo que si mostraron consenso fue en la estrategia global de la UE en materia de defensa; el apoyo a la industria del sector dentro del plan europeo de defensa, y la cooperación con la OTAN.

<sup>47</sup> GREVI, G. What ambition for defence in the EU? ISPI Commentary, 19 October 2016.

<sup>48</sup> GREVI, G. *Op. Cit.*

## Conclusiones

Una crisis existencial recorre a la Unión Europea. El vecindario Este y Sur de Europa ha alcanzado un alto grado de inestabilidad. La anexión de Crimea, la guerra entre Rusia y Ucrania y la Primavera Árabe han dejado en evidencia la fragilidad de la política de vecindad de la UE. En el Mediterráneo y Oriente Medio los Estados fallidos de Irak y Libia así como la guerra civil de Siria facilitaron la expansión del Daesh. El terrorismo yihadista ha golpeado con dureza en Francia, Bélgica y Alemania.

Los enfrentamientos bélicos han dado lugar al desplazamiento de millones de refugiados. Más de un millón entraron durante 2015 en Europa haciendo tambalear el espacio Schengen y provocando el ascenso del populismo y la extrema derecha en Holanda, Francia, países nórdicos y del Este y Centro de Europa. La UE se vio forzada a firmar un acuerdo con Turquía para frenar la muerte de los refugiados en el Mediterráneo.

Para agravar aún más la crisis, los británicos votaron a favor de la salida del Reino Unido de la UE con lo que esto significa para la política exterior, de seguridad y defensa europea.

Para afrontar estos retos y amenazas y otros más lejanos, la UE se ha dotado de una nueva Estrategia global<sup>49</sup> para la seguridad interna y externa que se presentó en el Consejo Europeo de junio de 2016 y fue acogida con frialdad por los jefes de Estado y de Gobierno, pues no era el momento más adecuado tras el Brexit.

Tanto en el Discurso sobre el Estado de la Unión del presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, ante el Parlamento Europeo como en la posterior Cumbre del Consejo Europeo en Bratislava en septiembre de 2016, se dejó claro que Europa debe hablar con una sola voz en el mundo y reforzar su seguridad y defensa con nuevas medidas que solventen los problemas que más preocupan a los ciudadanos: terrorismo, crisis migratoria y los efectos negativos de la globalización.

La UE también debe tomar el liderazgo en la escena internacional, desarrollar una arquitectura de seguridad europea que se complemente con la OTAN e implementar las herramientas de política exterior, seguridad y defensa que definió en el Tratado de Lisboa y convertirse en proveedor de seguridad global.

## *Una UE creíble*

Para que la UE sea creíble hay que invertir en todos los ámbitos de la política exterior y potenciar la seguridad y defensa europea con recursos suficien-

<sup>49</sup> A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_review\\_web.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf)

tes. Asimismo habrá que evaluar de manera conjunta y mejorar las amenazas internas y externas, invertir en inteligencia, mejorar la lucha antiterrorista y la capacidad digital para asegurar datos, redes e infraestructura crítica de la UE. Además habrá que mejorar las capacidades en todos los Estados miembros mediante la investigación y programas de licitación.

Los 27 países deberán avanzar hacia la cooperación en materia de defensa como norma con una revisión anual coordinada a nivel europeo del gasto militar de los Estados miembros a través de la Agencia Europea de la Defensa. También será necesaria una política industrial en el sector de la defensa que sea innovadora, competitiva y sirva al objetivo de la autonomía estratégica de Europa y para una PCSD creíble.

### *Mayor capacidad de respuesta*

La UE debe tener una mayor capacidad de respuesta para lo que serán necesarios cambios en la diplomacia, en la PCSD y en las políticas de desarrollo. En primer lugar, la actividad diplomática debe remar en la misma dirección, de manera coordinada y coherente con las políticas europeas. En segundo lugar, la PCSD tiene que ser más rápida y eficaz a la hora de responder a las crisis, lo que conlleva a mejorar la capacidad de despliegue e interoperabilidad, y las conexiones entre las estructuras y misiones civiles y militares. En tercer lugar, la política de desarrollo será más flexible y se ajustará a las prioridades estratégicas de la UE. Por último, el objetivo de la resiliencia para estabilizar regiones requiere de más recursos humanos y financieros para el SEAE.

### *Mayor integración institucional y política*

La acción exterior de la UE deberá estar más integrada, algo que ya comenzó en Lisboa a nivel institucional con la doble función de alta representante, vicepresidente de la Comisión y dirección del SEAE. Un Servicio Exterior que debe trabajar en nuevos ámbitos como la diplomacia energética, cultural o económica. A nivel político, la distinción entre lo exterior y lo interior ha desaparecido como demuestra el fenómeno migratorio que necesita de instrumentos diplomáticos, de PCSD, desarrollo, etc., para llegar a buen puerto.

Para combatir el terrorismo, las amenazas híbridas y la delincuencia organizada, que no conocen fronteras, exige unos vínculos institucionales más estrechos entre nuestra acción exterior y el espacio interior de libertad, seguridad y justicia. Se fomentarán lazos más estrechos mediante sesiones conjuntas del Consejo y grupos de reflexión conjuntos entre el SEAE y la Comisión. La política de defensa tiene también que vincularse a políticas que cubran el mercado interior, la industria y el espacio; y hay que reforzar la cooperación entre nuestros servicios policiales, judiciales y de inteligencia.

Tenemos que estar más integrados en nuestras políticas de seguridad y desarrollo. El trabajo a largo plazo sobre una paz preventiva, resiliencia y derechos humanos debe ligarse a la respuesta a la crisis mediante ayuda humanitaria, PCSD, sanciones y diplomacia.

### *Refuerzo de los instrumentos de política exterior, seguridad y defensa*

Para lograr sus objetivos, la UE debe reforzar los instrumentos existentes en política exterior, de seguridad y defensa.

Será necesario poner en marcha los Grupos de Combate y la Cooperación Estructurada Permanente así como mejorar las economías de escala mediante la Agencia de Defensa Europea y un libro blanco sobre las políticas de seguridad y defensa. La defensa territorial de Europa parece haberse asumido en algunas instituciones europeas pero será necesario desarrollar la aplicación de la cláusula de asistencia mutua (art. 42.7 del TUE), implementar un cuartel general permanente europeo, crear un Consejo de Ministros permanente de Defensa y, tras el Brexit avanzar hacia una mayor integración de manera compatible con una OTAN que desea ver reforzado el gasto de defensa europeo (todos los EM deberían comprometerse a dedicar un mínimo del 2 % del PIB a gastos de defensa para 2024) y que cada vez ve con menos malos ojos la posibilidad, a largo plazo, de un Ejército europeo que no deja de ser una necesidad estratégica en la actualidad.

El terrorismo del Daesh, el problema de los refugiados, la salida de la crisis económica, el conflicto de Ucrania con Rusia, la guerra híbrida, el cambio climático o los retos digitales de seguridad necesitan una UE más política e integrada que desarrolle la Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad. Bruselas y los Estados miembros deben tener la voluntad política para implementar una hoja de ruta que permita a la UE la defensa territorial de sus países; la estabilización de la vecindad europea con un pragmatismo basado en principios, que busque la resiliencia de sus Estados y sociedades haciendo hincapié en los derechos humanos; un enfoque integral de los conflictos con todos los instrumentos y políticas disponibles; priorizar la cooperación a escala regional e internacional; fortalecer la gobernanza mundial multilateral; contribuir a la protección de los bienes comunes globales como espacios aéreos y rutas marítimas; combinar instrumentos de poder duro y blando con el *know how* de la UE como potencia civil, un SEAE con más recursos y una mayor autonomía estratégica de la UE con un aumento coordinado de capacidades de defensa a través de la cooperación estructurada permanente, que se complemente con la OTAN y, por último, es necesaria no solo la participación de la Unión sino también de los parlamentos nacionales y ciudadanos europeos para su desarrollo futuro<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> BENEDICTO, M.A. *Op. Cit.*

## Implicaciones de la estrategia global para la política...

La estrategia requiere un desarrollo y la implicación de los Estados, el problema actual es la debilidad que atraviesan los gobiernos nacionales y sobre todo el eje franco-alemán, que tiene que someterse a las urnas en los próximos meses. Las divisiones Norte-Sur, por la crisis económica, y Este-Oeste, por el problema migratorio, no parece que vayan a desaparecer a corto plazo.

Como decíamos al principio, Europa vive una crisis existencial que requiere, entre otras cosas, de un salto cualitativo hacia una política exterior, de seguridad y una defensa más comunitarizada que permita afrontar con garantías los desafíos que actualmente no puede solventar desde el Estado Nación. Los retos globales que enfrenta la UE requieren una mayor Unión Política. La EUGS es un primer paso proactivo hacia una Europa más fuerte, con capacidad de respuesta, integrada, creíble y que actúa de manera coordinada y con una visión común.

La Estrategia Mogherini reafirma la voluntad de la UE de ser relevante a nivel mundial. Ahora todo depende de la voluntad política de sus Estados para aplicarla.