

# El occidente en la encrucijada: ¿actores o receptores de la agenda internacional?

Nicolás Pascual de la Parte

## Capítulo primero

### Resumen

El orden liberal mundial, imperante desde finales de la Segunda Guerra Mundial, se encuentra amenazado desde numerosos frentes. No existe una narrativa lineal de los acontecimientos ni un principio regulador del sistema internacional, que se torna imprevisible, frágil e inestable. Las amenazas directas a nuestra seguridad se dan en un contexto internacional complejo, interconectado y segmentado. La capacidad de Occidente para seguir conformando la agenda internacional dependerá de dos decisiones: profundizar en el proyecto europeo de integración política, incluida la seguridad y la defensa, y reforzar el vínculo transatlántico.

### Palabras clave

UE, EE.UU., Alianza Atlántica, PCSD, orden mundial.

**Abstract**

*The liberal order, prevailing since the end of the Second World War, is threatened from many fronts. There is a linear narrative of events or a regulating principle of the international system, which becomes unpredictable, fragile and unstable. The direct threats to our security are given in a complex international context, interconnected and segmented. The ability of the West to continue shaping the international agenda will depend on two decisions: deepen the European project of political integration and strengthening the transatlantic link.*

**Key Words**

*EU, US, Atlantic Alliance, CSDP, World Order.*

### Introducción

El orden liberal mundial, imperante desde finales de la Segunda Guerra Mundial, se encuentra amenazado desde numerosos frentes. No existe una narrativa lineal de los acontecimientos ni un principio regulador del sistema internacional, que se torna imprevisible, frágil e inestable. Las crisis y los conflictos se adueñan de las vecindades, oriental y meridional, de la Unión Europea (UE): el revisionismo agresivo de la Rusia de Putin cuestiona la arquitectura de paz europea e impugna los principios de derecho internacional; el radicalismo violento y el terrorismo islamista tensan un arco de crisis desde Irak y Siria hasta el norte de África; los Estados fallidos se multiplican y olas de emigrantes fuerzan las puertas de Europa.

Tales amenazas directas a nuestra seguridad se dan en un contexto internacional complejo, interconectado y segmentado. Reemergen nuevos poderes globales con su propia visión del mundo que alteran los equilibrios geoestratégicos y desplazan el centro de gravedad del poder hacia el Pacífico. Impera la inquietante sensación de que los valores de Occidente: democracia liberal, derechos humanos, libertades individuales, economía de mercado y Estado de derecho son contestados por doquier y que Europa y EE.UU. no encuentran la respuesta adecuada a los desafíos. La capacidad de Occidente para seguir conformando la agenda internacional y no ser sujeto pasivo de las nuevas políticas de poder abandonadas por modelos autoritarios, utopías regresivas y extremismos religiosos dependerá de dos decisiones: profundizar en el proyecto europeo de integración política, incluida la seguridad y la defensa, y reforzar el vínculo trasatlántico, sobre todo sus niveles estratégico y operativo.

### Retos y amenazas para la alianza euroatlántica

El cambiante e inestable entorno internacional nos recuerda de nuevo que la paz, la libertad, la democracia, la seguridad y la justicia, valores a los que estamos felizmente acostumbrados en Occidente, no pueden ser dados por descontados. Hay que estar preparados y dispuestos a defenderlos. Nos enfrentamos a una disyuntiva insoslayable: la prevalencia de un sistema internacional inclusivo de gobernanza y seguridad basado en un multilateralismo eficaz, o la consolidación de una nueva bipolaridad ideológica que enfrente a una alianza de democracias al resto del mundo (*The West and The rest*). ¿Serán Europa y EE.UU. capaces de jugar un papel protagonista en la promoción de la primera opción, impulsando al tiempo nuestros valores normativos, evitando así el peligro de una renovada confrontación ideológica?

La respuesta a esta pregunta vendrá en gran medida determinada por la reacción de Occidente a las dos amenazas más inmediatas y subver-

sivas del orden global: el revisionismo de Rusia y el radicalismo violento islamista.

### *El revisionismo de Rusia*

Aunque no faltasen preocupantes señales del afán revisionista de la Rusia de Putin en la última década (incluyendo la invasión de Georgia en el verano del 2008), pocos en Occidente anticiparon la exacerbación del discurso nacionalista y la enmienda a la totalidad del orden global salido de la pos-guerra fría por parte de Rusia. Moscú nunca lo aceptó de buen grado, tal como lo explicitó Putin al considerar la implosión del imperio soviético como la mayor catástrofe estratégica acaecida en siglo XX. Solo que no podía impugnarlo mientras su economía se encontrase postrada, su sociedad sin pulso y su modelo político en total desbarajuste como consecuencia del derrumbamiento del Muro de Berlín, la ruina de la utopía comunista y la desaparición de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia.

Ganadora de la Segunda Guerra Mundial, llamada con orgullo por los rusos «la gran guerra patriótica», que reafirmó la tradicional narrativa de la patria eslava eterna e invencible, Rusia no acometió tras la caída del comunismo una revisión y menos aún un cuestionamiento del imperialismo ruso, genuina seña de identidad de la «nación especial» y paradigma de su destino histórico. De hecho, Moscú se sintió incomprendido cuando no humillado por Occidente, que no solo no reconocía su determinante papel histórico en la derrota del nazismo y su estatus internacional de gran potencia, sino que se aprovechaba de su debilidad coyuntural tras el hundimiento de la URSS para avanzar sus posiciones estratégicas en detrimento de los intereses geopolíticos rusos.

A diferencia de Alemania o Japón, quienes a partir de su derrota total en la Segunda Guerra Mundial revisaron en un ejercicio de catarsis colectiva su pasado histórico, renegando del autoritarismo y el totalitarismo y abrazando la democracia liberal y la economía de mercado, la Rusia postsoviética, tras su derrota en la Guerra Fría, procedió a replegarse sobre sí misma y a esperar tiempos mejores, sin plantearse siquiera una revisión de su modelo político centralizado, autoritario e intervencionista con pulsiones imperialistas. Tampoco se produjo una substitución de las élites dirigentes, quienes, con gran oportunismo político y acuciado sentido de la supervivencia, se reciclaron y se amoldaron a las nuevas formas y retóricas postsoviéticas. Fenómeno en absoluto exclusivo de Rusia, pues sigue vigente en todas las repúblicas independientes emergidas del hundimiento de la URSS (excepto las tres bálticas).

De esta forma, las clases dirigentes (la antigua «nomenklatura») y las estructuras de poder (comunidad de inteligencia, fuerzas armadas y de

seguridad del Estado, cuadros administrativos, oligarcas del régimen) continuaron instaladas en una perspectiva y una dinámica propias de la primera mitad del siglo XX, que en el ámbito internacional se traducen en políticas de poder, esferas de influencia, poderío militar, uso y amenaza de la fuerza, etc. Un tal modelo autoritario con una visión global basada en las relaciones de fuerza mal se podía acomodar al escenario posmoderno de cooperación e integración, a un orden mundial construido sobre la normatividad y las relaciones interestatales regladas por el derecho internacional.

Es sobre este telón de fondo que la Rusia de Putin opera el revisionismo estratégico, el revanchismo histórico y la impugnación frontal de las estructuras de seguridad y estabilidad vigentes en Europa desde hace décadas. Y no se puede comprender bien la campaña de desestabilización de Ucrania, la anexión ilegal de Crimea y la intimidación de sus países vecinos por parte de Moscú, si no se parte de este regreso de Rusia a su tradicional visión del poder y de las relaciones internacionales. Curiosamente, esta versión autoritaria de Rusia cuenta con adeptos y hasta admiradores en Occidente, tanto de extrema izquierda como de extrema derecha. Los primeros, nostálgicos, no olvidan las relaciones fraternales con la extinta «patria del socialismo», las complicidades históricas y su antiamericanismo cerval. Los segundos, celebran los gestos y retóricas de firmeza, la promoción de valores sociales tradicionales (familia, religión, patria) y la defensa del orden.

Confrontada a esta realidad, la UE tiene que reconsiderar en profundidad su política hacia Rusia, pues se antoja evidente que todo intento de inducir un cambio político o reformas económico-sociales desde fuera está abocado al fracaso o a la irrelevancia. Cualquier reforma significativa del régimen ha de incubarse dentro de Rusia y ser protagonizada por las clases medias (en paradero desconocido desde las promisorias protestas cívicas de 2012 en Moscú y San Petersburgo). Lamentablemente se ha instalado en la sociedad rusa, bombardeada por una sofisticada e inmisericorde propaganda oficial, la imagen de un Occidente hostil y de una Rusia acechada por el insidioso enemigo imperialista. No será nada fácil desmontar la falacia por mucha estrategia de comunicación que despliegue la UE para intentar contrarrestar las intoxicaciones del régimen, dado el estricto control de la sociedad rusa a través del monopolio de los medios de comunicación que detenta el Kremlin.

El revisionismo de Moscú del orden europeo vigente convierte al espacio de Europa del Este, a la llamada «vecindad oriental» de la UE, en una zona de dura competencia y de endémico conflicto entre Rusia y la UE, algo que deberíamos evitar a toda costa. Llegados a este punto, cabe preguntarse qué estrategia sería la más conveniente a la par que realista para Europa y Occidente en general con respecto a Rusia: ¿hacerle pagar un alto precio por su actitud agresiva e intentar aislarla, sometiéndola a

un estricto régimen de sanciones políticas y económicas y al ostracismo internacional; o más bien intentar influir en la actitud y los cálculos políticos de Moscú, ejerciendo con paciencia e inteligencia estratégica una combinación de firmeza y de mano tendida?

Basta echar un somero vistazo al mapa para reconocer que la primera de las opciones es materialmente impracticable (la geografía es la más tozuda de las realidades) y potencialmente peligrosa (pues alimentaría una espiral conflictual de imprevisibles consecuencias). Además, tanto la OTAN como la UE han dejado claro que no hay una solución militar a la crisis, que solo puede encontrar una salida política. Por tanto, hay que seguir apostando por una aproximación negociada que integre una respuesta firme a las violaciones de Rusia de la integridad territorial y soberanía de Ucrania, que incluya un cuadro de sanciones revisables (al alza o a la baja) y reversibles, al tiempo que se mantienen abiertas y activas las vías de diálogo diplomático y político con Moscú. No otra cosa son los Acuerdos de Minsk, firmados en febrero del presente año por Alemania, Francia, Rusia y Ucrania, así como el Mecanismo Trilateral de Contacto (con sus cuatro grupos de trabajo temáticos).

Diríase que en la crisis de Ucrania Putin tiene claros sus objetivos estratégicos, pero que improvisa sus movimientos tácticos en función de las circunstancias y de la oposición que encuentran sus decisiones. Entre los primeros se encontrarían: impedir la consolidación en Kiev de un Gobierno hostil a Moscú, así como de una democracia liberal y una economía de mercado que puedan rebasar las fronteras y contagiar a la sociedad rusa; un estatus de neutralidad militar y política de Ucrania que excluya su integración en la OTAN y la UE; el mantenimiento de Ucrania en su esfera de influencia geoestratégica o, alternativamente, su conversión en un Estado fallido e inviable. Ahora bien, los medios tácticos para lograr esas metas son flexibles y graduales: desde el apoyo militar directo a los rebeldes del Donbass mediante el suministro permanente de material bélico pesado y el flujo de combatientes (uniformados o no), pasando por la amenaza y la intimidación de concentrar tropas en la frontera común con Ucrania, hasta exigir modificaciones constitucionales en sentido federal y la participación directa de los representantes de los rebeldes en las mesas de negociación.

La crisis de Ucrania es la primera en el continente europeo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en la que el protagonismo principal de su gestión y resolución recae en los países de la UE y no tanto en los EE.UU. Nos corresponde por ende a los europeos, junto a la estrategia dual respecto a Rusia antes descrita, articular una respuesta de asistencia económica y respaldo político a los países del Este del continente, que conforman la común vecindad de Rusia y Europa. La revisión en curso de la Política Europea de Vecindad (PEV), que deberá finalizarse a finales del presente año, y la profundización del Partenariado Oriental (PO), que ce-

lebró el 21/22 de mayo pasado su Cumbre de Riga, son los instrumentos principales por los que la UE vehicula su ayuda para estabilizar la región. Ambas iniciativas se basan en el principio de diferenciación entre los seis países asociados, ofreciendo más compromisos a los tres más implicados con las reformas y con su aproximación a la UE (Moldavia, Ucrania y Georgia) y un tratamiento *ad hoc* a los otros tres (Bielorrusia, Armenia y Azerbaiyán).

Una de las novedades militares más llamativas de la crisis de Ucrania ha sido la utilización por parte de Rusia de modalidades de «guerra híbrida», entendiendo por tal el recurso a medios convencionales y no convencionales, civiles y militares, de agresión e intimidación contra el enemigo. Nada realmente nuevo en la larga historia del arte de la guerra (la añagaza del «caballo de Troya» por parte de los aqueos podría invocarse como un precedente), que viene a sumarse a un elenco de conceptos anteriores tales como «guerra asimétrica» para referirse a conflictos entre Estados y actores no estatales (organizaciones terroristas) o de «guerra de contrainsurgencia» (contra grupos armados civiles). Pero se trata de un concepto que abre todo un horizonte de posibilidades inquietantes para hostigar, desestabilizar y someter a un país sin declararle formalmente la guerra ni reconocer una participación directa en las hostilidades. La repentina aparición en las calles de Crimea de los «pequeños hombres de verde» sin distintivos ni uniformes, el traslado de material militar en camiones integrados en columnas de ayuda humanitaria, los ciberataques a las redes informáticas, de telecomunicaciones y a las infraestructuras básicas, la intoxicación mediática, son otros tantos instrumentos de agresión que exigen una respuesta adecuada. A ello se aprestan la UE y la OTAN, en un ámbito que exige el trabajo conjunto y las sinergias entre ambas organizaciones, con la elaboración y ejecución de toda una serie de medidas preventivas, alerta temprana, resiliencia, neutralización y respuesta. Teniendo en cuenta la ilimitada casuística imaginable de métodos de guerra híbrida, las respuestas deberán ser flexibles, imaginativas y anticipatorias en la medida de lo posible.

### **El radicalismo violento y el terrorismo islamista: la dislocación estratégica**

Una marea de inestabilidad y de violencia se extiende a lo largo de una amplia franja terrestre, desde las montañas de Asia Central hasta la cordillera del Atlas en el Magreb, atravesando mesetas y desiertos de Oriente Medio y Próximo y del norte de África, con ramificaciones en Nigeria, República Centroafricana y el Cuerno de África. Pero también en las calles de Nueva York, Boston, Madrid, Londres, París o Copenhague se hace presente la ciega violencia islamista. Diversos grupos y franquicias terroristas de distinta adscripción y filiación (Al Qaeda, Al Nushra,

talibanes, Al-Shabaab, Boko-Haram, *et alri*), celosos militantes de una versión integrista e intransigente del islam y decididos partidarios de la violencia más extrema para imponer su credo religioso y político, subvierten países y dislocan el orden global imperante.

Pero ninguno tan exitoso como el ominoso «Estado Islámico de Irak y el Levante» (*ISIS*, en sus siglas en inglés), al que para no reconocerle siquiera nominalmente su condición estatal denominaremos con el acrónimo *DAESH* (*Dawlat al-Islamiyya fí al-Iraq wa s-Sham*), que se ha adueñado de un territorio a caballo entre Irak y Siria equivalente a la superficie del Reino Unido y ha proclamado el Califato islámico. Más implacable, sanguinario y eficaz que todas sus antecesoras versiones terroristas islamistas, *DAESH* proclama la resurrección de la utopía regresiva del Califato medieval y llama a la «guerra santa» (*yihad*) contra los infieles y apóstatas allá donde se hallen. Es la última excrecencia de una corriente histórica violenta que se nutre del subdesarrollo económico, la humillación social, el fracaso político y la inadaptación a la modernidad de los países islámicos. Una de las manifestaciones de tal inadaptación, y no la de menor calado, es la pretensión del islam de mantener a la mujer en una especie de minoría de edad civil, privándose así a los mercados laborales musulmanes de la mitad del talento de sus sociedades, con el impacto negativo que conlleva en la competitividad relativa de sus economías.

Tras la descolonización los países árabe-musulmanes se organizaron política y económicamente conforme a modelos importados de cuño occidental (capitalismo, liberalismo, marxismo, nacionalismo). Por diversos motivos todos ellos fracasaron, tras ser aplicados de una manera sui géneris, en la tarea de emancipar a sus poblaciones de la pobreza y el subdesarrollo (a excepción de las petromonarquías del Golfo Pérsico) e insertarlas con éxito en la modernidad y la globalización. Como consecuencia de ello, un profundo sentimiento de fracaso y de humillación colectiva se instaló en las élites dirigentes y en las masas en general, en doloroso contraste con el glorioso pasado histórico idealizado. Con afán de superar tal frustración generalizada surgieron las soluciones reductoras transnacionales: una de corte laico (el panarabismo socialista y no-alineado del egipcio Gamal Abdel Nasser, o el movimiento Baaz árabe socialista en Irak), y otra de cuño religioso (los Hermanos Musulmanes del egipcio Hasan al-Banna, o el pan-chiismo del *ayatola* Jomeini). El problema intrínseco de ambas corrientes es que, al pretender trascender las denostadas y «artificiales» fronteras interestatales (todas lo son) y construir espacios políticos transnacionales, cuestionan la legitimidad de las naciones-Estados y dinamitan las fronteras del mapa político existente, salido de la descolonización (Tratado Sykes-Pico de 1916).

Al grito de «el islam es la solución» y con el señuelo de la recreación de la «Umma» (comunidad de los creyentes), el islam político extiende por las sociedades musulmanas su credo de una vuelta a las raíces religiosas y



a las propias tradiciones culturales como único camino para recobrar la dignidad personal y el orgullo colectivo, asegurar la prosperidad económica y la estabilidad social, todo ello coronado por el resurgimiento del islam como fuerza poderosa a tener en cuenta en el tablero internacional. Ello conduce a una violenta impugnación del prevalente orden mundial occidental y a un enfrentamiento con sus máximos adalides: Israel, EE.UU. y Europa. Claro está que en el proceso de acumulación de fuerzas para combatir a los infieles primero han de alzarse con el poder en aquellos países musulmanes gobernados por regímenes moderados, aliados de Occidente y «apóstatas».

Por tanto, *DAESH* no sería sino la última y más extrema manifestación o epifenómeno violento (el nivel de violencia aumenta conforme se suceden las franquicias terroristas islamistas) de un latente malestar social y político que hunde sus raíces en la difícil inserción del islam en la modernidad y la globalización. Si la primera e inevitable reacción de Occidente ha sido levantar una coalición internacional militar, liderada por EE.UU., para degradar y eventualmente liquidar al «Estado Islámico de Iraq y el Levante», resta mucho por hacer. En el frente militar, es evidente que la campaña de ataques aéreos y de asesoramiento militar llevada a cabo por la coalición internacional es insuficiente para vencer en el teatro de operaciones. Descartado por parte de Washington el envío de «botas sobre el terreno», la carga de las operaciones militares recae sobre los pesmergas kurdos y las milicias chiíes encuadradas por Irán, ante la inoperancia manifiesta del ejército regular iraquí. Sin una intervención más resuelta de la coalición liderada por los EE.UU. no se producirán avances decisivos en la derrota militar de *DAESH*.

Actualmente en la cartografía del islam pueden distinguirse al menos tres corrientes: el islam revolucionario de los radicalismos violentos (*DAESH*, Al Qaeda con todas sus franquicias), el islam tradicional integrista (el wahabismo y el sufismo extremistas de Arabia Saudí o los Emiratos del Golfo), y el islam reformista (que trata de adaptarse mal que bien a la modernidad, como en Turquía, Jordania o Marruecos). Pero el caleidoscopio islamista se complica aún más por la exacerbación del histórico contencioso fratricida entre suníes y chiíes, liderados respectivamente por Arabia Saudí e Irán (las dos potencias que se disputan la supremacía regional), que desgarran artificialmente la «Umma». Tras lograrse finalmente un acuerdo del Grupo 5+1 (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, más Alemania, coordinados por la alta representante de la UE Mogherini) con el régimen de los ayatolas de Teherán sobre el dossier nuclear iraní, las cruzadas alianzas tejidas sobre el tapiz del Oriente Medio experimentarán un vuelco.

Pero más allá del frente militar, habrá que actuar en otros ámbitos igualmente determinantes. Uno de ellos es la prevención del extremismo y el radicalismo violento mediante: la estrecha colaboración con los Gobier-

nos aliados musulmanes para instruir líderes religiosos moderados alejados de las doctrinas más integristas (incluyendo el wahabismo saudí); la formulación de un discurso alternativo al del islam político radical que abogue por una versión del islam evolutiva, tolerante y compatible con la democracia y la modernidad; la promoción del diálogo interreligioso e intercultural no solo a nivel de la jerarquía sino también de la sociedad civil (que hasta hora es justo reconocer que no ha dado muchos frutos). Otro ámbito de actuación es el de los «combatientes extranjeros», jóvenes occidentales que regresan a nuestros países tras haber adquirido experiencia terrorista combatiendo en las filas de *DAESH* en Siria o Irak, o (más peligroso aún por lo inasible del fenómeno) los «lobos solitarios» que se radicalizan en el seno de nuestras sociedades a través de Internet y las redes sociales. Sin olvidar los otros dos focos de radicalización: las mezquitas y las prisiones.

Junto a las dimensiones militar y preventiva hay que profundizar en la coordinación antiterrorista internacional a nivel normativo (para lo que sería útil acordar finalmente en Naciones Unidas un concepto de «terrorismo» válido *erga omnes*) y estratégico: junto al Foro Global y a la Estrategia Global Anti-terroristas de Naciones Unidas, la UE ha aprobado, asimismo, dos Estrategias (una relativa a los combatientes extranjeros de 20 de octubre del 2014, y otra regional para Siria, Irak y *DAESH* de 16 de marzo del 2015), estando prevista en noviembre la presentación por el secretario general de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon del Plan de Acción sobre prevención y represión del extremismo violento. En todos estos textos se insta a intensificar los esfuerzos internacionales encaminados a la creación de capacidades operativas para la gestión de los combatientes extranjeros, el refuerzo del Estado de derecho, la institucionalidad y la gobernabilidad, el control de fronteras, la seguridad aérea, el desmantelamiento de los flujos financieros de los terroristas, el intercambio de información y de las mejores prácticas, o el desarrollo de estrategias de comunicación dirigidas al mundo árabe. Sin olvidar, por supuesto, las causas y factores subyacentes a la radicalización, tales como los conflictos endémicos, la pobreza y la ausencia de expectativas para los jóvenes, la proliferación de armas, o la fragilidad y vulnerabilidad de los Estados.

Hemos cifrado en el agresivo revisionismo ruso y en la violenta radicalización del islam político las principales amenazas para la seguridad de Occidente y la estabilidad del orden global. Evidentemente existen otras: Estados fallidos, proliferación nuclear y de armas de destrucción masiva, ciberataques, migraciones irregulares, crimen organizado internacional y narcotráfico, pandemias, tensiones provocadas por el hambre, la miseria y los desastres naturales, degradación ambiental y cambio climático, dependencia energética, etc. Pero son las dos primeras quienes desafían abiertamente la legitimidad de los valores y prin-

cipios de Occidente y nos interpelan a dar una respuesta existencial, que solo vendrá de una genuina asunción por Europa de sus responsabilidades en materia de seguridad y defensa y de un reforzamiento del vínculo transatlántico.

### **Un ejército europeo: ¿una ilusión o una visión realista?**

Las declaraciones del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker (realizadas el 8 de marzo del presente año al rotativo alemán *Welt am Sonntag*) a favor de la creación de un «ejército europeo» han dado pábulo a no pocas reacciones. Desde su punto de vista, tal ejército «mostraría al mundo que nunca más habrá una guerra entre países de la UE, ayudaría a los Estados miembros a conformar una política exterior y de seguridad común e impulsaría el liderazgo de la UE en el mundo». Además, prosiguió Juncker, permitiría a los europeos «reaccionar con credibilidad a cualquier amenaza a la paz en un país lindante con un Estado miembro de la UE, y transmitir una clara impresión a Rusia de que somos serios cuando defendemos los valores europeos». Si bien unos consideran que la perspectiva de un ejército europeo pertenece al mundo de la ilusión por impracticable e irreal, otros la han saludado no solo como un estímulo necesario para la reflexión sobre las ambiciones y capacidades europeas en una coyuntura de desafío a la seguridad de Europa en su vecindad oriental y meridional, sino también como una apuesta estimulante de reactivación de la integración política europea mediante un ambicioso proyecto común.

### ***La larga marcha hacia una política exterior, de seguridad y defensa común***

De hecho, la idea de un ejército europeo se remonta al fallido proyecto de la Comunidad Europea de Defensa (CED o Plan Plevén), rechazada por la Asamblea Nacional francesa en 1954, que aspiraba a integrar la defensa de sus miembros dentro de un proyecto supranacional, estableciendo «instituciones, fuerzas armadas, programas de armamento y un presupuesto comunes». La CED hubiera garantizado la seguridad de sus miembros en el marco de la OTAN y en base a un compromiso de defensa colectiva similar al del artículo 5 de la OTAN. Con pocas excepciones, las «Fuerzas Europeas de Defensa» habrían substituido a los ejércitos nacionales. Sobre las cenizas de la CED se estableció en 1954 la lánguida Unión Europea Occidental (UEO), basada en el Tratado de Bruselas de 1948, finalmente incorporada al sistema de la UE. En suma, tras el fiasco de la CED, la integración europea se construyó en su vertiente exclusivamente económica, al amparo de la seguridad colectiva garantizada por la OTAN y el liderazgo indiscutido de EE.UU.

La propia evolución exitosa de la integración económica y su creciente influencia en el exterior convirtió (conforme a la lógica funcionalista de pequeños pasos que inducen avances en otras áreas) en artificiosa la separación entre la política exterior y de seguridad *stricto sensu* (excluidas del ámbito comunitario) y las otras dimensiones de las relaciones exteriores. Se evidenció así la necesidad de que lo político se pusiera de forma natural a la altura de lo económico. Además, tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desaparición de la URSS en 1991, la seguridad colectiva dejó de ser el elemento definitorio de la política europea. Asimismo, se consideró que la reunificación de Alemania debería insertarse en un proyecto de integración más política, que incluyese una dimensión exterior.

Maastricht fue el punto de inflexión entre la integración económica y monetaria y el inicio de un ciclo más político, materializado en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El impulso más decidido a su desarrollo lo proporcionó la Declaración de Saint-Malo (1998) signada por Francia y el Reino Unido, que abogaba por dotar a la UE de «capacidad para actuar autónomamente, respaldada por fuerzas militares creíbles», convirtiéndose así en el precursor de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) puesta en marcha por el Tratado de Lisboa. No se trataba de substituir a la OTAN, sino de complementarla y de que la UE pudiera disponer de sus propias capacidades de seguridad y defensa. La PCSD es una política intergubernamental que actúa mediante operaciones militares y misiones civiles en terceros países con mandatos de mantenimiento de la paz, lucha contra la piratería, ayuda a la institucionalidad y al Estado de derecho, creación de capacidades locales y regionales de seguridad, o contribución a procesos de desarme, desmovilización y rehabilitación. Desde el inicio de la PCSD y hasta la fecha se han lanzado, con diverso grado de éxito, treinta y cuatro de tales misiones, estando desplegadas en la actualidad dieciséis (de ellas cinco militares, que serán seis con la operación EUNAVFOR-MED para desbaratar el modelo de negocio de las mafias que trafican con inmigrantes desde las costas de Libia).

En la coyuntura actual, caracterizada por una crisis económica que ha recortado al máximo los presupuestos nacionales de defensa, la perspectiva de unos EE.UU. retirándose gradualmente de su implicación en la seguridad europea y pivotando estratégicamente hacia Asia (si bien la crisis de Ucrania les ha hecho revisar esta estrategia) y serias deficiencias en capacidades básicas de defensa, el debate sobre la situación de la defensa en Europa se reavivó en diciembre de 2013, cuando el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno (CE) incluyó la cuestión en su agenda y la debatió por vez primera en mucho años. Otra ocasión para pasar revista a lo conseguido desde entonces y fijar nuevas metas a la PCSD la ofreció el CE de 24/25 de junio pasado, que ciertamente no ha respondido a las expectativas generadas. Lo único novedoso fue el mandato dado a la alta representante Mogherini para presentar en junio de

2016 una nueva Estrategia europea de política exterior y seguridad, que sustituya a la redactada a iniciativa de Javier Solana en diciembre de 2003. El resto de las escuetas resoluciones del CE se limitaron a reiterar lo ya acordado en diciembre del 2013: aumentar el soporte a países y organizaciones regionales, incluyendo asesoramiento, entrenamiento y equipamiento para así reforzar sus capacidades de gestionar crisis; urgir a los Estados miembros a cooperar en la planificación y el desarrollo de capacidades clave y proyectos comunes; e instar a desarrollar una competitiva base europea industrial y tecnológica (incluyendo inversiones comunitarias en I+D relacionadas con la defensa). Ligerá mochila para enfrentar los retos presentes y futuros a la seguridad europea.

### *Menguantes presupuestos de defensa*

Aunque los países europeos gastemos mejor en defensa, evitando las duplicidades de capacidades y la fragmentación de nuestros mercados nacionales de defensa, no podremos garantizar nuestra seguridad colectiva si no atajamos la sangría de los recortes presupuestarios en defensa. En la cumbre de la OTAN de Gales (septiembre de 2014) los miembros de la Alianza Atlántica nos comprometimos a parar tales recortes y a esforzarnos en alcanzar la meta del 2% del PIB en gastos de defensa en diez años, con el 20% dedicado a la adquisición de equipos y a I+D. Pese a ello, en los cuatro países de la UE que suponen el 80% del gasto total en defensa (Reino Unido, Francia, Alemania e Italia) se ha registrado una tendencia a la baja en términos reales. Por otro lado, algunos Estados miembros (en especial Polonia, Rumania y los bálticos) acuciados por la crisis de Ucrania y la actitud de Rusia, han anunciado aumentos del gasto a lo largo de los próximos ejercicios fiscales. Sin embargo, el modesto tamaño de sus economías hace que sus esfuerzos no compensen la congelación del gasto en las grandes economías. En concreto, en 2014 de todos los países europeos de la OTAN solo Grecia, Estonia y el Reino Unido cumplían con el objetivo del 2% del PIB, existiendo serias preocupaciones de que Londres se quede por debajo en 2016. En términos generales, al declinar el gasto en defensa de los países europeos de la OTAN, el gasto de EE.UU. (que excede el 3,5% de su PIB) representa ya el 73% del gasto total de la Alianza. Otros datos significativos: se estima que el gasto agregado de la OTAN se reduzca en términos reales desde 869.600 millones de dolares en 2014 hasta 837,900 millones de dolares en 2020; lo que implicará que en 2019 la Alianza dejará de representar por vez primera en su historia la mayoría del gasto mundial en defensa (cuando suponía casi 2/3 del gasto global en el 2010).

España ha experimentado también un descenso progresivo del presupuesto de defensa en los últimos años, tanto en relación con los presupuestos generales del Estado como en términos de porcentaje del PIB

nacional: desde 6.988 millones de euros (0,77% del PIB) en 2005 hasta 5.764 millones (0,53% del PIB) en 2015. El proyecto de presupuesto para el ejercicio 2016 prevería un incremento, a la espera de confirmarse, de un 0,3%. Pero para el período 2017-2020, las estimaciones iniciales anticiparían una bajada del porcentaje del presupuesto de defensa hasta el 0,47% del PIB, al contemplarse un incremento de esta última magnitud macroeconómica. Tales previsiones quedan por supuesto a expensas de decisiones políticas.

No es de extrañar por ende que EE.UU. reitere sus perentorias llamadas a los aliados europeos para que asumamos mayores cuotas de responsabilidad en la defensa colectiva atlántica, incluso a través de las operaciones PCSD de la UE, una vez vencido cualquier recelo inicial de Washington a una defensa europea (ahora solo resta vencer las obstruccionistas reticencias de Londres). Mientras los europeos mantenemos discusiones agónicas al respecto, todas las regiones del mundo aumentan el gasto en defensa, excepto Europa y América del Norte (Washington también ha procedido a recortes en su gasto militar desde 2010, manteniéndose pese a todo en cabeza con un 36,7% del gasto mundial en defensa). La Rusia de Putin, por su parte, ha anunciado un masivo programa de rearme por valor de 700.000 millones de dólares hasta 2020, encaminado a modernizar e incorporar las últimas tecnologías a todos sus arsenales y capacidades.

### *Soberanía versus integración*

Un problema adicional es que los países europeos decidimos los recortes presupuestos en defensa sin previa consulta entre nosotros, aumentando así los desequilibrios y las ineficiencias: más de la mitad del gasto va a personal, mientras que el porcentaje dedicado a I+D ha caído considerablemente (en torno al 40% entre 2006-2015). Todo ello puede acarrear consecuencias graves: se puede alcanzar un nivel crítico de adelgazamiento en el que nuestras fuerzas militares y sus equipamientos dejen de ser creíbles o relevantes. Tanto norteamericanos como europeos somos conscientes de las deficiencias en capacidades estratégicas europeas y de nuestra dependencia de Washington, y al mismo tiempo mantenemos un exceso de capacidades obsoletas y duplicamos equipos existentes. En una palabra, Europa tiene un exceso de activos inútiles y una falta de activos imprescindibles. ¿Qué impide, pues, a los países europeos reaccionar? Básicamente: el temor a perder autonomía estratégica, la sensibilidad política del sector de la defensa, la presión corporativa de las fuerzas armadas, la reticencia a renunciar o compartir la base industrial y tecnológica nacional, y políticas de prestigio.

Finalmente, la cooperación en materia de defensa se ve obstaculizada por cuestiones asociadas a la soberanía de los Estados, celosos de ser la

única instancia decisoria en un ámbito tan sensible que afecta a la médula de los intereses nacionales. Más allá de la confianza (o la falta de ella) entre socios, que incluye el miedo a que algunos actúen como *free-riders*, los Estados recelan de la dependencia de cadenas de suministros de empresas extranjeras y son renuentes a compartir con sus aliados información sensible sobre tecnología militar o sus capacidades específicas. Sin embargo, tal preferencia por actuar en clave nacional ha conducido a clamorosas insuficiencias de activos críticos (transporte estratégico aéreo y naval, reconocimiento e inteligencia, reavituallamiento en vuelo, helicópteros) y a aumentar la dependencia europea de EE.UU. Carencias y dependencias que no han sido solventadas por los modestos proyectos específicos diseñados en el marco de la UE (*pooling and sharing*) ni de la OTAN (*smart defence initiative*).

Así las cosas, ante la exasperante lentitud en el despliegue de tales proyectos específicos y el improbable desarrollo de cooperaciones estructuradas permanentes (PESCO), algunos países europeos se han decantado por iniciativas de cooperación bilaterales, regionales o «minilaterales», al margen del marco de la UE: Cooperación Nórdica (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia); Cooperación del Benelux; Grupo de Visegrado (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia); Fuerza Anfibia Anglo-Holandesa; Cooperación del Báltico; los Tratados franco-británicos de Lancaster House (el proyecto más ambicioso). Dichos esfuerzos de cooperación entre países limítrofes de tamaño similar y/o con una visión común en temas de defensa a nivel subeuropeo, podrían contribuir a impulsar la integración en materia de defensa pero, de hecho, socavan las iniciativas a nivel de la UE. En efecto, tales acuerdos de geometría variable, lejos de estar incorporados al marco de la PCSD y orientados hacia un interés europeo global, se dirigen a preservar estrechos intereses nacionales y, al centrarse en proyectos y prioridades muy específicas, no han sido capaces de atraer el interés de otros socios europeos.

Los instintos y los reflejos de los Estados miembros son refractarios a la evolución hacia un modelo en el que la defensa deje de ser un ámbito de estricta soberanía nacional.

### **Hacia una Europa de la defensa, pilar de una Alianza Atlántica renovada**

Durante la Guerra Fría, la alianza transatlántica se sostenía por la existencia de un enemigo común (la Unión Soviética). Hoy, en cambio, lo que fue una asociación de necesidad se ha convertido en una asociación de elección, debilitada por la migración hacia la cuenca del Pacífico del centro de gravedad de los intereses estratégicos de EE.UU. Además, siguen vigentes los estereotipos mutuos. Washington se queja de la falta de cohesión interna de la UE y de voluntad política de los europeos

en la asunción de nuestras responsabilidades en la defensa colectiva, cómodamente instalados en un estatus de consumidores de seguridad y no de proveedores de la misma. Lo que, unido al gigantesco reto de la emergente potencia de China, tienta a los norteamericanos a no contar con Europa como un actor global. Del lado europeo, se resiente la carencia de sensibilidad y el reduccionismo de Washington a la hora de abordar conflictos complejos que requerirían más sutil diplomacia que uso de la fuerza militar. Se critica la aproximación binaria que tiene la potencia americana al enfrentarse con la realidad (*I can, so I do*), y su tendencia a cambiarla de buen grado o por la fuerza. Tal distanciamiento afectivo-valorativo podría verse ahondado por la llegada al poder de nuevas generaciones de líderes en ambas orillas del Atlántico para los que la Segunda Guerra Mundial no ha sido la experiencia formativa de sus vidas y de sus complicidades con los aliados (tal como alertaba el exsecretario de Defensa norteamericano Robert Gates en su discurso de despedida).

Pese a tales irritantes, tanto Europa como EE.UU. son muy conscientes de que actuando juntos son una fuerza formidable en pos de la democracia y la libertad en el mundo y en defensa de sus intereses. De consuno son una potencia única, con unos recursos económicos, diplomáticos y militares sin parangón. Washington busca el apoyo que Europa le otorga en términos de legitimidad y aceptación de sus actuaciones, y Europa sabe que los EE.UU. son la «potencia indispensable» (Madeleine Albright dixit) para liderar cualquier iniciativa, construir coaliciones o intervenir militarmente. Y en la mayoría de los casos, salvo desencuentros puntuales, finalmente nos ponemos de acuerdo. Europa y Norteamérica conforman el núcleo irreductible de Occidente, una alianza de países que compartimos valores y principios comunes, democracias liberales y economías de mercado (con una versión europea «social de mercado»). Que hemos sido capaces de construir (con sus carencias y defectos) espacios de paz, estabilidad, libertad y prosperidad, que irradian a otros continentes y que constituyen la columna vertebral de la globalización. Pero el orden global liberal y normativo no es un orden natural, exige atención y mantenimiento constantes y, llegado el caso, su resuelta defensa. Hoy en día se encuentra amenazado por autócratas que cuestionan principios básicos del ordenamiento internacional y por islamistas radicales que quieren dinamitarlo e imponer otro diferente.

### ***Hacia una genuina Europa de la defensa***

Así las cosas, dos son las opciones que se nos presentan a los europeos en el ámbito de la seguridad y la defensa: mantener el statu quo y la tendencia actual a base de pequeños pasos funcionalistas de acumulación de acervo, pero sin resolver las debilidades y carencias de la PCSD; o



bien superarlas con decisión política, explorando todas las posibilidades incluidas en el Tratado de Lisboa. En el primer supuesto, renunciaremos a estar a la altura de los tiempos, incapaces de dar una respuesta adecuada a las graves amenazas provenientes del este y del sur del continente, y nos convertiremos en un actor irrelevante en el tablero mundial, sufriendo las reglas que imponen otros (*rules taker*). En el segundo caso, la UE sería un actor relevante mundial (*rules maker*), protegería los valores e intereses de sus ciudadanos y contribuiría a la gobernanza global y a la preservación del orden internacional en estrecha colaboración con EE.UU. Los pasos a tomar para avanzar por dicho sendero se antojan evidentes:

### La primera condición

Para una efectiva PCSD es una clara identificación de las amenazas, riesgos y desafíos estratégicos comunes a los 28 Estados miembros, sin la que resulta estéril cualquier tentativa de desarrollar capacidades comunes para afrontarlos. La mejor forma de hacerlo es mediante una renovada Estrategia Europea de Política Exterior y Seguridad que integre todas las dimensiones de seguridad (interna y externa, civil y militar), con un fuerte componente PCSD, así como las vertientes exteriores de las políticas comunitarias (energía, cooperación al desarrollo, humanitaria, comercio). La alta representante Mogherini tiene un mandato expreso para su presentación en junio de 2016.

### La segunda condición

Es reconocer de una vez por todas que la Europa de la defensa no se podrá hacer avanzando los 28 Estados miembros al unísono y de la mano. Solo se hará mediante cooperaciones flexibles de aquellos Estados que quieran y puedan ir adelante en vanguardias pioneras, o no se hará. Simplemente porque, más allá de las diferentes tradiciones e intereses estratégicos nacionales, de los 28 países miembros de la UE solo seis o siete tienen unas fuerzas armadas capaces de proyectarse allende sus fronteras y una industria de armamento propia. Esta es una tozuda realidad que acabará imponiéndose. Aunque el propio Tratado de Lisboa prevé varias posibilidades para profundizar en la PCSD mediante cooperaciones reforzadas, hasta ahora no hemos encontrado la voluntad política para utilizarlas, a saber: las cooperaciones estructuradas permanentes (PESCO) del artículo 46 y del Protocolo 10, las disposiciones del artículo 44, los Grupos de Combate (fuerza de reacción rápida operativa desde 2007, pero nunca utilizada), las disposiciones generales sobre cooperaciones reforzadas del artículo 20, y la cláusula de asistencia mutua (a invocar por aquellos Estados miembros víctimas de una agresión en su territorio) que en cierta medida es más garantista que el artículo 5 de la

OTAN. Demostrándose así que los mecanismos e instrumentos del método funcionalista se bloquean cuando no existe una firme voluntad política de avanzar.

*Si se avanzase*

Mediante una PESCO, los Estados participantes, siempre con carácter voluntario y dejando la puerta abierta a todos los que se quieran incorporar ulteriormente, podrían:

- Decidir una lista de proyectos concretos para mitigar las deficiencias de la defensa europea, el alcance de la integración militar, el nivel de solidaridad y la interpretación de los criterios del Tratado para la participación. Todo ello, claro está, bajo la regular guía política del Consejo Europeo y la supervisión de la alta representante Mogherini.
- Acordar un «Semestre Europeo de Defensa» (similar al que existe en la Unión Económica y Monetaria), que mediante un proceso de revisión mutua (*peer review*) supervisase y alinease las cadenas nacionales de suministro de material y equipos, las inversiones en proyectos de I+D, o los incentivos financieros y fiscales (exención del IVA u otros) a la cooperación transfronteriza en materia de defensa.
- Explorar la creación de un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas en defensa y acceder a facilidades del Banco Europeo de Inversiones (BEI).
- Fortalecer los mercados, la industria y la tecnología de defensa, aplicando definitivamente las dos directivas aprobadas hace años por la Comisión (suministros y transferencias), integrando a las pymes más innovadoras en los mercados de industria de defensa y, sobre todo, aprobando un programa específico de investigación en tecnologías clave de defensa en las próximas perspectivas financieras multianuales de la UE (2020-2027). Dicho programa podría partir de la modesta iniciativa de la Comisión (la Acción Preparatoria para I+D en defensa).
- Establecer un foro permanente de consulta y decisión política: un Consejo de Ministros de Defensa. En paralelo, en el seno del Parlamento Europeo se crearía una Comisión de Seguridad y Defensa (hoy solo hay una subcomisión).
- Convertir el actual Centro de Operaciones *ad hoc* del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en un permanente Cuartel General Operativo en Bruselas para la planificación, conducción y control de las operaciones militares/civiles de la PCSD.
- Hacer de la Agencia Europa de Defensa (EDA, en sus siglas en inglés) el verdadero catalizador de los programas y proyectos europeos de desarrollo de capacidades y de armamento, comenzando por una dotación presupuestaria adecuada.
- Poner en marcha una capacidad de reacción rápida aerotransportada, que complementase a los actuales Grupos de Combate, que deberían

hacerse operativos resolviendo los problemas de su financiación y de flexibilidad de uso.

- Garantizar el reparto de la carga financiera de las operaciones PCSD, bien mediante una revisión más ambiciosa del Mecanismo «Athena» (que actualmente solo cubre los gastos comunes —alrededor de un 10% del total de la operación—) o bien creando un nuevo fondo específico para las operaciones PCSD.
- Intensificar el entrenamiento conjunto y el intercambio de mejores prácticas de los sistemas de estudio de las academias militares nacionales hasta desembocar eventualmente en una Academia Militar Europea.

### *Un nuevo pacto atlántico*

El tradicional vínculo transatlántico, único garante del orden y la estabilidad internacionales, exige ser reforzado a fondo en al menos tres ámbitos:

#### La integración el espacio económico transatlántico

Pese a la espectacular emergencia de China y el acelerado crecimiento de las vibrantes economías de los países de la cuenca del Pacífico, EE.UU. y Europa representan el 40% del PIB mundial y el mayor mercado del planeta, que podría desplegar todas sus potencialidades con la firma del Partenariado Transatlántico sobre Comercio e Inversión (*TTIP*, en sus siglas en inglés), que conllevaría unos beneficios cifrados en torno a los 119.000 millones de euros para la UE y unos 95.000 millones para la economía estadounidense. Un mercado atlántico más integrado contrarrestaría las fuerzas centrífugas de ambas orillas y se convertiría en un poderoso referente mundial para la promoción de sus estándares comerciales a nivel global. Existe, no obstante, el riesgo de que intereses de grupos de presión y sensibilidades específicas vacíen de contenido el *TTIP* al excluir muchas áreas de su alcance, debilitando así su impacto económico y geoestratégico.

### *Una OTAN reforzada*

El revisionismo agresivo de Rusia en Ucrania ha otorgado a la OTAN una relevancia un tanto difuminada tras la conclusión de su misión militar en Afganistán, situando de nuevo el foco de atención en lo que tradicionalmente ha sido su misión: asegurar la defensa colectiva. Ha obligado, asimismo, a Washington a revisar su estrategia de «*pivot to Asia*» y retornar al teatro europeo tras el fracaso de su política de *reset* sus relaciones con Rusia. En la respuesta conjunta articulada por Europa y EE.UU. de

«doble vía» (firmeza y régimen de sanciones contra Rusia al tiempo que activación de los conductos diplomáticos y de negociación), los europeos (en especial, Alemania y Francia en el formato llamado «Normandía») lideramos los esfuerzos diplomáticos mientras que los norteamericanos garantizan a los países europeos del flanco este de la OTAN la vigencia del compromiso militar de la defensa colectiva. Pero para mantener nuestra credibilidad, hemos de reaccionar ante dos retos: el primero, la adaptación de doctrinas, tácticas e instrumentos de la defensa atlántica a las modalidades de «guerra híbrida» utilizadas por Rusia (ciberataques, propaganda y fuerzas irregulares). El segundo, ya mencionado, los europeos hemos de asumir más cuotas de responsabilidad en la defensa colectiva y parar la tendencia a la desmilitarización.

Pero colocar el foco de atención en la defensa territorial en Europa no debe ir en detrimento de la voluntad de prevenir, gestionar y resolver crisis allende las fronteras de la OTAN, rechazando toda tentación de sellar nuestras fronteras (la «Europa fortaleza») y renunciar a la aspiración de conformar la agenda global más allá de los límites de la Alianza Atlántica y la UE. Hacerlo supondría caer en una peligrosa ilusión introspectiva, pues el éxito de Europa depende de su interacción con el mundo en el marco de una globalización que derriba las fronteras a las corrientes e intercambios de bienes, servicios, personas e información. En un mundo tan interconectado y complejo como el actual, Europa debe ser un polo activo y responsable de estabilidad y normatividad. De hecho, de las tres fases que pueden diferenciarse en un conflicto (prevención/mediación, intervención militar, reconstrucción/reconciliación), la UE está especialmente capacitada y especializada para gestionar la primera y tercera fases, mientras que la OTAN lo está solo para la segunda.

Con esto no se insinúa que conviene proceder a una división estanca del trabajo que atribuya a Europa en exclusiva la gestión de los aspectos civiles de una crisis y a la OTAN la de los militares, pues, como venimos señalando, la EU debe dotarse de unas capacidades militares y estratégicas autónomas que le permitan proyectar fuerza por sí misma o como pilar de la OTAN, que a su vez deberá contar también con elementos civiles. No olvidemos que las capacidades militares nacionales son únicas, poniéndose a disposición de una misión PCSD o de la OTAN en función de la naturaleza y de la intensidad del conflicto en cuestión.

#### Profundizar la cooperación estratégica transatlántica

Se impone así el imperativo categórico de que ambas orillas del Atlántico cooperen de una forma más sistemática, estructurada y eficaz. Los líderes y sus equipos deberían reunirse regularmente, intercambiar puntos de vista, cotejar notas y acordar objetivos, estrategias y un reparto de tareas. La experiencia muestra que cuando se trata de gestionar crisis,

la comunicación y cooperación al máximo nivel político suele funcionar correctamente, pero a nivel estratégico no existe una cooperación sistemática y muy escasa a nivel táctico sobre el terreno. Por tanto, se podría pensar en transformar las cumbres bilaterales bianuales entre la UE y los EE.UU. en un foro estratégico de diálogo y decisión, que incluyese a los líderes de los grandes países de la UE con un sistema de rotación para la presencia de los países más pequeños. Asimismo, podría ser útil que UE y OTAN acordasen una visión estratégica común reflejada en una solemne Declaración conjunta sobre seguridad transatlántica.

Hay que aprovechar para ello la favorable coyuntura histórica que presenta la decisión de Washington de coadyuvar a desarrollar el pilar europeo de la defensa colectiva, incluyendo una eficaz PCSD, sin reservas ni reticencias.