

Capítulo primero

Presente y futuro de la seguridad y defensa de la Unión Europea

Ignacio Fuente Cobo y Verónica Domínguez Donaire

Resumen

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

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

Palabras clave

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

Abstract

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

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

Keywords

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

El contexto de seguridad internacional

*La seguridad es como el aire: no se ve, pero se nota cuando falta*¹

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

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

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

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

Cuando contemplamos el panorama internacional de los últimos tiempos, vemos que en la década de los noventa del pasado siglo, el principal factor de transformación fue el fin de la Guerra Fría, mientras que en la primera década de este siglo lo fue el 11 de Septiembre de 2001, con sus corolarios de intervenciones militares en Afganistán e Irak. Al analizar los próximos años, los vemos caracterizados por las repercusiones de la llamada Prima-

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

vera Árabe, el repliegue estratégico de los Estados Unidos, el auge de las nuevas potencias, fundamentalmente China e India, el declive de Europa y el resurgir del irredentismo ruso. Al mismo tiempo, amplias regiones de Europa Oriental, Extremo y Cercano Oriente, Asia Central, norte de África y Sahel, se han convertido en una fuente de inestabilidad permanente producida por los rápidos cambios que en ellas se están produciendo consecuencia de las demandas sociales, las corrientes ideológicas y religiosas y el auge del nacionalismo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

elevadísimo nivel de violencia. Estados que se consideraban estables han visto descomponerse sus estructuras políticas, económicas y sociales hasta convertirse en fallidos. Libia es un caso paradigmático, pero también lo son Siria, Yemen, o Irak.

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

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

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

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

Evolución de la Política Común de Seguridad y Defensa

Antecedentes históricos

La Unión Europea ha intentado en otras ocasiones reforzar el pilar de la seguridad, máxime cuando es uno de los pilares fundamentales de la construcción de la Unión Europea, pero la falta de una amenaza real y la comodidad de estar asegurados bajo la OTAN, hicieron que fuera un tema al que no se prestaba mayor atención. Desde los años 50 ha habido diferentes intentos y no se ha conseguido una política eficaz, lo cual refleja el poco interés de la Unión en estas cuestiones, donde se comenzó por un intento de construir una Comunidad Europea de Defensa. Bien es cierto que aquellos primeros pasos dados solo por seis Estados⁴, tenían la ventaja de la facilidad en ponerse de acuerdo y compartir visiones y objetivos. Nada que ver con los esfuerzos de los hasta ahora 28 Estados miembros, donde tienen intereses y visiones muy diferentes entre ellos.

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

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

La Cumbre de Helsinki en 1999⁷ en la que Javier Solana fue designado como primer alto representante para la Política Europea de Seguridad Común «Mr. PESC»⁸, supuso un gran avance para la PCSD, con la creación del denomi-

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

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

⁶ SANTÉ, J. María: «La evolución histórica de la seguridad europea». Monografías del CE-SEDEN, número 71. Disponible en: http://bibliotecavirtualdefensa.es/BVMDefensa/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=17039

⁷ http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm.

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

nado «Headline Goal»⁹, donde se pedía a los Estados miembros de la UE que pudiesen desplegar voluntariamente una fuerza conjunta de sesenta mil hombres con capacidades militares en las misiones Petersberg, a través de las cuales se llevaba a cabo una labor «más humanitaria» de mantenimiento de la paz, misiones no ejecutivas o aquellas en las que se restablecía la paz mediante el uso de estas misiones Petersberg.

Para ello, la UE buscó un instrumento: «Mecanismo de Desarrollo de Capacidades» (*CDM-Capability Development Mechanism*)¹⁰. Este mecanismo establece tres catálogos:

1. Catálogo de requisitos: busca las capacidades que se requieren para llegar al objetivo.
2. Catálogo de Fuerzas: capacidades que ofrecen los Estados miembros.
3. De la mezcla de ambos surge el tercero.
4. Catálogo de Progreso: carencias identificadas tras comparar oferta y demanda.

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

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

Los pasos siguieron dándose y la declaración de la Estrategia Europea de Seguridad en 2003¹¹, fue una clara demostración de la importancia que tenía para los europeos el mantener una Europa en paz y segura, comprometida y dispuesta a ser más activa aumentando las capacidades para una mayor y mejor defensa, máxime tras los atentados del 11S. Esto supuso la creación de la Agencia Europea de Defensa¹² (EDA) en 2004 con el objetivo de mejorar los instrumentos de defensa para la UE, mostrando cada día un papel más relevante. Uno de sus objetivos principales consiste en reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa, tarea compleja puesto que se entremezclan los intereses nacionales con los europeos. Sirva como ejemplo los

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

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

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

¹² Web: <https://www.eda.europa.eu/>.

siete tipos de fragatas de los que dispone Europa frente a las tres que tiene Estados Unidos: es una tarea para la EDA, quien tendrá que intentar aunar y reducir el número, con la complejidad que ello supone al verse implicados y perjudicados intereses nacionales.

El Tratado de Lisboa de 2009¹³, supuso varios cambios en cuanto a PCSD. Por un lado, la ampliación de capacidades del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política Seguridad, quién también ostenta el cargo de Vicepresidencia de la Comisión Europea y preside el Consejo de Asuntos Exteriores; por otro, hace de la Agencia Europea de la Defensa, una institución clave de la PCSD, en tanto que le otorga una «sólida base legal y refrenda de manera explícita sus cometidos en el ámbito de la dotación de las capacidades, medios y equipos que precisa la UE para llevar a cabo esta política»¹⁴.

La Estrategia Global de Seguridad Europea (EUGS)

La Estrategia Global de Seguridad Europea¹⁵ define cinco prioridades que, aunque no sean realmente novedosas, sí que proporcionan una aproximación menos ideológica basada en los valores y más realista basada en intereses. Este nuevo enfoque es consecuencia de la nueva toma de conciencia de seguridad que ha supuesto para Europa los recientes ataques terroristas y la invocación en noviembre 2015 por parte de Francia, de la cláusula de asistencia mutua recogida en el artículo 42.7 del Tratado de la UE¹⁶, algo inédito hasta entonces. Ya no se trata de definir «una Europa segura en un mundo mejor» como indicaba la anterior estrategia, sino la necesidad de crear una Europa más fuerte, en unas circunstancias en las que «nuestra

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

¹⁴ Martí Sempere, Carlos «La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa» Real Instituto Elcano. http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPyKssy0x-PLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?W-CM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2008.

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

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

unión está amenazada»¹⁷ como recoge la nueva. De esta manera, la seguridad de la Unión se convierte en la principal prioridad lo que implica la necesidad de crear una capacidad de proyección y de protección, es decir, de reforzar las estructuras de gestión de crisis de la UE y dotarlas de las capacidades civiles militares apropiadas, incluyendo el reforzamiento racional y sinérgico de la industria defensa.

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

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

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

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

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

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

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

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

Es, por ello, por lo que resulta urgente una mayor implicación de la UE en seguridad y defensa, ya que se ha terminado el tiempo de paz y prosperidad del que hablaba Solana «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre»²⁰ y por tanto, es hora de poner solución a las amenazas para la seguridad de la UE y de prevenir la aparición de nuevos riesgos que rompan la estabilidad de Europa.

Europa siempre ha crecido ante las crisis y es el momento de volver a hacerlo. Sirvieron para seguir avanzando desde prácticamente el principio de la UE, cuando la CECA nació precisamente como revulsivo hacia la Segunda Guerra Mundial. Aquel fue el motor adecuado para crear esa idea de Europa de la que habló Robert Schuman en su Declaración del 9 de mayo de 1950 y sacar al viejo continente que estaba agotado tras las devastadoras Guerras Mundiales: «La paz mundial solo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionales a los peligros que la amenazan»²¹.

De nuevo Irak, los Balcanes, Libia, Georgia, Ucrania... son ejemplos en los que Europa tuvo su oportunidad en cuanto a defensa pero mostró las grandes divisiones internas, la falta de consenso, de unidad y la necesidad de una entidad supranacional como la OTAN para resolver crisis que geográficamente están en suelo europeo, ante la imposibilidad de los europeos. Pero si los acuerdos de Saint-Maló, con Francia y Gran Bretaña, pusieron las bases de una acción exterior, la Estrategia Global de Seguridad presentada por Mo-

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

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

gherini, supone otro motor para volver a poner en marcha la Política de Seguridad y Defensa. La alta representante llegó con una Estrategia para la que se había trabajado durante muchos meses en un momento de grave crisis e institucional para Europa, pues se había producido el Brexit. Su recibimiento no fue muy acalorado, pero las recomendaciones y el avance de las negociaciones, están situando a la EUGS en un papel de protagonista en cuanto a servir de nexo de unión en una Europa frágil que parecía que se rompía. La EUGS, muestra entre otras cosas, las pautas para llegar a una cierta autonomía estratégica y hacia una sólida Política Común de Seguridad y Defensa.

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

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

La Cooperación Permanente Estructurada (PESCO)

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

Este tipo de cooperación abre la puerta a una serie de mecanismos con los que se puede avanzar enormemente en la construcción y desarrollo de la PCSD, especialmente establece en sus artículos 42.6²³ y 46²⁴ del Tratado de

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

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

²⁴ «1. Los Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente mencionada en el apartado 6 del artículo 42 y que reúnan los criterios y asuman

Lisboa, identificando a aquellos países que están dispuestos a participar en el desarrollo de capacidades y en el despliegue de misiones militares europeas, de forma más rápida y más estrecha²⁵. La idea no consiste en que haya 27 miembros trabajando en las mismas decisiones, sino más bien buscar puntos en común a través de este mecanismo con el fin de aumentar las capacidades europeas militares con la suma de todos.

Ya en la *Declaración de Roma* del pasado mes de marzo, se hablaba de una «Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos jurídicos; una Unión activa en las Naciones Unidas y que defienda un sistema multilateral basado en normas, orgullosa de sus valo-

los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

2. En un plazo de tres meses a partir de la notificación mencionada en el apartado 1, el Consejo adoptará una decisión por la que se establezca la cooperación estructurada permanente y se fije la lista de los Estados miembros participantes. El Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará por mayoría cualificada. C 83/40 Diario Oficial de la Unión Europea 30.3.2010 ES

3. Cualquier Estado miembro que, con posterioridad, desee participar en la cooperación estructurada permanente, notificará su intención al Consejo y al Alto Representante. El Consejo adoptará una decisión por la que se confirme la participación del Estado miembro de que se trate, que cumpla los criterios y asuma los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente. El Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Si un Estado miembro participante ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente, el Consejo podrá adoptar una decisión por la que se suspenda la participación de dicho Estado. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes, con excepción del Estado miembro de que se trate. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

5. Si un Estado miembro participante decide abandonar la cooperación estructurada permanente, notificará su decisión al Consejo, que tomará nota de que ha finalizado la participación de ese Estado miembro.

6. Las decisiones y las recomendaciones del Consejo en el marco de la cooperación estructurada permanente, distintas de las contempladas en los apartados 2 a 5, se adoptarán por unanimidad. A efectos de la aplicación del presente apartado, la unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes». Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>.

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

res y protectora de sus gentes, que promueva el comercio libre y justo y una política climática mundial»²⁶.

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

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

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

¿Por qué necesitamos poner en funcionamiento la PESCO?

En primer lugar, porque una sola voz crea cohesión e identidad europea. Cuando la Unión Europea asiste a cumbres internacionales, no lo hace como Unión, si no que los países miembros de la Unión asisten y defienden sus posturas de modo particular. Una unión única y fuerte en defensa, exigiría que en las reuniones la voz de la Unión Europea sea la voz de los 27 Estados miembros. La voz del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores

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

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

y Política de Seguridad, Federica Mogherini, debería ser escuchada como única en Naciones Unidas o incluso en la OTAN, aunque eso supondría una clara reestructuración de ambas instituciones. Sin embargo, parece que este es un paso aún lejano.

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

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

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

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

Los Escenarios del Libro Blanco sobre el futuro de Europa

La presentación del Libro Blanco sobre el futuro de la Unión Europea²⁹ por parte del presidente de la Comisión, el señor Juncker, a pocas fechas de la celebración el 25 de marzo de 2016 del 60 aniversario de la creación de la Unión, supone el reconocimiento tácito de la gravísima situación en la que

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

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

se encuentra esta organización motivada principalmente por sus serios problemas estructurales. El documento pone de manifiesto la necesidad de reflexionar sobre el futuro de Europa, en unos momentos en los que la incapacidad de gestionar el problema de los refugiados, el auge de los populismos y, sobre todo, la salida del Reino Unido abre la puerta a una eventual desintegración de la propia Unión.

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

Ahora bien, la diferencia entre estas circunstancias del pasado y las actuales es que la situación ahora es mucho más crítica, entre otras cosas porque es mucho más lo que está en juego. En este sentido, el Libro Blanco no proporciona una gran tranquilidad ya que ofrece más interrogantes que soluciones y coloca a la Unión en una situación muy difícil, al presentar una serie de escenarios que incluyen la posibilidad de que se produzca su propia implosión. La frialdad con que se presentan, que incluso podría tacharse de cierta frivolidad, se puede entender desde dos puntos de vista distintos. Por una parte, desde una visión positiva, que subrayaría la intención del presidente de la comisión, el señor Junckers, de provocar un debate en el seno de las instituciones europeas de manera que se obligue a cada Estado a «retratar-se» sobre el futuro de la Unión. Por otra parte, desde una posición mucho más crítica, que acusaría al presidente de la Comisión de esconderse tras un documento que analiza con idéntica frialdad tanto la posibilidad de avanzar rápidamente en el sentido de la integración hacia una Europa federal, como la de dar marcha atrás y proceder a un desmantelamiento por etapas de la Unión, hasta volver al modelo de solo un mercado común.

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

criterios de entrada estén perfectamente definidos, de manera análoga a como se hizo en su momento con el euro.

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

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

Así parece ser entendido hoy en día por los socios de Europa del este y central, frecuentemente acusados de ser los principales obstaculizadores del proceso de integración en temas como la gestión de los refugiados, que temerían que la estrategia de los círculos concéntricos estaría realmente diseñada en beneficio de los principales países socios y su finalidad última sería la de arrinconarles en un extremo del continente. Según esta perspectiva, de aplicarse la cooperación reforzada en las actuales circunstancias por parte de los principales Estados miembros, se reforzaría su situación de marginalidad, al tiempo que supondría un recorte de los fondos estructurales que tanto han contribuido a mejorar su situación económica desde el 2004. No es de extrañar, por tanto, que varios de ellos agrupados en el llamado grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) recalcaran a finales de febrero de 2017, la idea de que «la unidad de la UE es de vital importancia y debe ser siempre el punto de partida»³⁰ de cualquier propuesta de solución.

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

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

diferencias que existen entre el norte y el sur, y entre el este y el oeste, por lo que es mejor optar por soluciones conservadoras.

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

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

Problemas a los que debe enfrentarse la PESCO

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

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

Por otro lado, el concepto en sí de la Europa de varias velocidades es contradictorio con Unión Europea. Una verdadera unidad, requiere igualdad de todos y para todos. No es posible que no todos los países estén en el euro, en los acuerdos Schengen o paguen distinto IVA. Aunque esto conlleva la cesión de soberanía, es preciso e inevitable hacer una profunda reflexión sobre si realmente queremos una Unión de todos los europeos o sólo un gigante burocrático incapaz de moverse por sus propias cadenas legislativas.

Junto a ello, no olvidamos que no estamos todos los que somos ni somos todos los que estamos. Dinamarca, está sometida a referéndum y no participa en la PCSD pero tampoco entorpece. Finlandia, Irlanda, Suecia, Austria y Chipre, son países neutrales. Con la particularidad de Chipre, cuyo norte es turco y el sur progriego. Luego ya tenemos una serie de países que están en la Unión Europea pero a dos velocidades pues no participan en un pilar básico de la construcción de la UE.

La PESCO se desarrollaría fundamentalmente en el ámbito de la industria de la defensa. Si así fuera, se lograría un gran ahorro económico y probable-

mente se podría avanzar y mucho hacia la autonomía estratégica. La propia Mogherini deja claro que se trata de gastar juntos para gastar mejor: «La inversión en defensa es un asunto que sigue en manos de los países. Lo que la UE puede proporcionar es una plataforma para sacar el máximo partido de las inversiones y superar la fragmentación»³¹.

Pero la industria de defensa son palabras mayores para algunos de los países más importantes como Alemania o Francia. De hecho, aunque ellos son dos de los principales motores de la Cooperación Estructurada en Defensa, no es menos cierto que tienen sus propios acuerdos bilaterales en industria de defensa, ¿por qué? Una verdadera unión, implica transparencia como decía Mogherini, pero parece que el eje franco-alemán no está dispuesto a renunciar al desarrollo de esta industria de modo partidario.

No hay que olvidar que Francia es el único país de la Unión Europea con representación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y por tanto, es una carta con la que pretende imponer una postura superior. Además, no parece que esté muy por la labor de ceder en industria de defensa, donde es uno de los principales motores de la Unión Europea. De nuevo, los intereses nacionales se solapan contra los comunes y ceder en este tipo de cuestiones, puede suponer pérdida de votos electorales.

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

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

Cláusula solidaridad

Respecto a Francia, con el eje París-Londres roto con el Brexit y sabedora de su posición ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Francia ha

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

³² Ignacio Fuente Cobo «LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN ALEMANIA: ¿PREPARADA PARA LIDERAR?» Documento de Análisis IEEE. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA56-2015_Revision_Defensa_Alemana_IFC.pdf.

³³ Javier de Carlos Izquierdo. «El libro Blanco de la Defensa en Alemania y el papel de Merkel en la Europa "postBrexit"» http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEE009-2017_Libro_BlancoAlemania_De_Carlos.pdf.

decidido mantener vivo el acuerdo bilateral Dunkerque, firmado con Gran Bretaña mediante el que comparten capacidades militares, navales y nucleares, al ver que sólo ellos podían liderar la Europa de la defensa, ante la negativa del resto de europeos a poner soldados y pagar defensa. Algo sin precedentes. Con la salida del Reino Unido de la Unión, este y Francia deciden mantener en vigor ese acuerdo, mostrando por parte de Francia una desconfianza en la PESCO y también en Alemania. Además, Francia ya sabe cómo «se las gasta» Europa, cuando tras los atentados de París de 2015, invocó el artículo 42.7, del Tratado de Lisboa, la cláusula de asistencia y solidaridad, por el que si un Estado es agredido, los demás deben ayudarle. Francia podría haber apelado al artículo 5 de la OTAN que es similar, pero decidió llamar a la UE. Esa postura sin duda ayuda a hacer creíble la Europa de la Defensa, pero la respuesta que recibió de los países europeos, buscando cada uno una excusa para no participar activamente, sacó a la luz que hay que seguir profundizando y aunando esfuerzos en una tarea que no va a ser nada sencilla. En aquella ocasión, las diferentes naciones le ofrecieron ayuda en forma de intercambio de información, y aprovecharon para poner sobre la mesa, la necesidad de compartir información como medida básica para el futuro. Ningún Estado estaba dispuesto a poner «*boots on the ground*», lo cual demuestra que hay aún demasiados pasos por dar en este espacio y que la idea de un ejército europeo, es bastante utópica en la actualidad, pues no hay compromiso, medios ni tampoco acompaña la normativa legal. Recordemos que bastaría con que un solo país dijera no a ese ejército para que no saliera adelante: Irlanda ya ha dicho no a ese ejército europeo.

Francia pudo ver cómo casi ningún país de la Unión Europea quiso dar un paso al frente en la defensa de algo que atañe a todo. Sólo Reino Unido ofreció su ayuda y Alemania sustituyó a Francia en Malí, demostrando una vez más quiénes son los que mandan en el campo de la geoestrategia de la defensa en Europa.

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

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

Con un clima de desconfianza entre las naciones, conseguir que aquellos países que quieran hagan más en un ámbito determinado, es un reto muy

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

ambicioso para Mogherini. El éxito se produce con la verdadera unidad y coordinación y eso no puede darse en una unión que va hacia un estado federal pero que no está dispuesto a ceder parte de su soberanía (en este caso, la defensa) para que se realicen obras imprescindibles: ¿quién cederá la soberanía en defensa? ¿Nadie?

Pasos hacia la Cooperación Estructurada Permanente

La Unión Europea tiene un presupuesto de casi 200.000 euros al año, más del doble que Rusia, a quien consideramos una amenaza. Sin embargo, no se trata de gastar más, si no de gastar mejor. La propia jefa de la Diplomacia hace hincapié a través de la EUGS de la urgente necesidad de racionalizar y garantizar la eficiencia de las inversiones a través de las economías de escala.

En primer lugar, Europa debe seguir profundizando en lo que la hace única en el mundo en cuanto a capacidades civiles y militares: el *Comprehensive Approach* que involucra a todos los Estados para que éstos, pongan a disposición de la Unión sus posibilidades de actuación. Pero debe ir más allá.

Los comienzos de proyección hacia el exterior fueron en 2003 con aquella operación Artemis en la República Democrática del Congo, de carácter autónomo, en la que se utilizaron los medios y capacidades propias de las que disponía la Unión Europea, que en este caso, fue el cuartel francés desde el que se dirigía la operación. Desde entonces, se vislumbraba que la comunidad europea sólo podía aspirar a gestionar crisis porque no tiene muchas más capacidades.

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

Se alegan diferentes motivos para explicar su no utilización. Por un lado, su escasa preparación hace dudar sobre su efectividad operacional. Por otro, la falta (hasta ahora) de un Cuartel General Permanente de la UE, desde el que coordinar su funcionamiento. A ello sumamos las dificultades políticas,

económicas y de coordinación. Se les tilda de inoperativos e inefectivos, cuestiones que pueden solventarse para su correcto desarrollo y utilización.

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

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

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

Junto a los *Battlegroups*, la EUGS también menciona el papel del Eurocuerpo, estructura que se va viendo cada vez mejorada y de la que se puede apreciar más su utilidad. Los propios Estados ponen a disposición de la Unión Europea sus capacidades de despliegue aunque la idea es que en el futuro se pueda seguir mejorando la funcionalidad y operatividad de este cuerpo.

La PESCO y la OTAN

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

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

Precisamente porque ambas organizaciones comparten un buen número de países (21 de los 27), es necesario que entre ambos se de una complementariedad que conlleve la no duplicidad de elementos, pues es cierto que

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

muchas de las voces que se levantan contra la PESCO y contra la idea de desarrollar la PCSD, lo hacen principalmente aludiendo a esa posible repetición OTAN-UE, y a la imposibilidad de una verdadera autonomía estratégica que tanto defiende la alta representante. Y no sólo eso, sino que también se señala el problema con Chipre y Turquía quienes impiden la cooperación que está llevando actualmente la UE con la Alianza Atlántica en lo relativo a *Defense Capacity Building* o a guerra híbrida entre otras. Esta rueda de molino, implica que muchos países decidan llevar a cabo solo acuerdos bilaterales para no tener que sufrir el veto de ambos países. Sin duda, un obstáculo que es necesario solucionar.

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

En primer lugar, los propios países del Este, los del Visegrado y los países del Báltico, confían bastante más en la defensa que puede proporcionarles la OTAN frente a Rusia, que las capacidades de «soft power» de la Unión Europea. Estos países han visto el papel de Rusia frente a Crimea y la actuación de la UE que no ha ido más allá de sanciones, «soft power». Con un contrincante como Putin, los países del Este no quieren conformarse sólo con la Unión Europea, si no que prefieren estar bajo el paraguas de la OTAN. De ahí que haya soldados desplegados en Letonia, bajo mando de la OTAN. Luego prescindir de ella supondría una fuerte división dentro de la Unión Europea que no haría si no perjudicar el papel de la Unión Europea en el mundo y pondría piedras en el carro de la PCSD.

Pero no solo eso, si no que como señala la profesora Ruiz³⁷, es importante recalcar que la base de la relación siempre va a ser de complementariedad, porque si deciden participar en la PESCO y después se retiran «*puede presentarse como un serio hándicap a superar*».

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

La OTAN es una organización de defensa colectiva. Exclusivamente. Mientras que la UE es una organización multinacional, de carácter global, que

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

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

representa una comunidad de valores nacidos en el humanismo cristiano de Robert Schuman y plasmados en la forma de entender Europa. Esto hace que más o menos todos los países tengan los mismos intereses y valores comunes y parte de ellos, se proyectan hacia el exterior mediante las acciones que lleva a cabo la Unión Europea. Por tanto, la Unión Europea y la OTAN, a día de hoy, siguen siendo complementarias.

¿Qué significa la autonomía estratégica?

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

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

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

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

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

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

⁴⁰ Jeans Stoltenberg, secretario general de la OTAN. Parlamento Europeo, 7/6/2017.

Las consecuencias del Brexit

La salida del Reino Unido de la Unión Europea no es una buena noticia ya que, a priori, crea un problema de credibilidad, capacidad y liderazgo en la seguridad y la defensa de la UE⁴¹.

Gran Bretaña es uno de los países fuertes de la Unión, cuenta con un ejército poderoso, capacidad nuclear y, además, es miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Tiene un gasto militar que asciende al 2% del PIB siendo el sexto del mundo⁴² y junto con Francia, representan más del 40% de las inversiones en defensa pública en la UE⁴³.

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

Sin embargo, cuando el Brexit parecía la puerta para la descomposición de la Unión Europea, el resultado ha sido justo el contrario: la unión se ha hecho más fuerte y además, dispuesta a aprovechar su salida para avanzar con la PCSD, pues por fin se podrán llevar a cabo tareas fundamentales que hasta ahora no se habían realizado porque Gran Bretaña no quería. Hablamos de un Cuartel General con sede en Bruselas, Capacidad Militar de Planeamiento y Ejecución, (*Military Planning and Conduct Capability*, MPCC, por sus siglas en inglés) desde el que se dirigirán las tres operaciones no ejecutivas que se están llevando actualmente por parte de la Unión Europea, es decir, Malí, Somalia y República Centroafricana. La idea es que en 2018, este cuartel tome un nuevo cariz, logrando ser más operativo, es decir, que no sea sólo para asesoramiento y adiestramiento. El papel de Gran Bretaña en este sentido, siempre fue obstaculizar este elemento tan necesario, por considerar que hacía sombra a la OTAN, y recordemos, que Reino Unido siempre ha actuado

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

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

⁴³ <https://www.ceps.eu/search?keywords=IMPLICATIONS+BREXIT+COMMON+SECURITY+AND+DEFENCE+POLICY&type=All>.

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

como «embajador» de Estados Unidos en Europa. Sin embargo, la firma del acuerdo de Saint-Maló, en pro de una defensa europea, ya supuso una brecha con EE. UU., que entonces no entendió el presidente americano Clinton y ahora, el Reino Unido ha vuelto a encender la mecha al consolidar el Brexit, lo cual ha dejado a Reino Unido con una posición más complicada para defender sus intereses, máxime cuando los EE. UU. de Trump, no miran a la Unión Europea como un socio preferente ni como una relación a cuidar, sino más bien, sus intereses se dirigen hacia la zona del Pacífico. Luego el *Brexit* le sale caro a Europa, y también a los británicos.

Paradójicamente, a pesar de su poderoso ejército y su visión del mundo desde una óptica «*hard power*», mientras la británica Ashton era la alta representante, suprimió la División del Planes del Estado Mayor Militar (EUMS), con lo que no se podía planificar ninguna operación militar. Y curiosamente, el Reino Unido nunca ha participado en las diferentes operaciones militares. Un ejemplo de ello es la Operación Atalanta contra la piratería en el océano Índico iniciada por España y en la que nunca ha participado un buque de guerra inglés, pero dirigen la operación desde su cuartel OHQ de Northwood. Es una operación que siempre ha estado en la cabeza personal británico, desde el general, pasando por el jefe de Estado Mayor hasta todos los oficiales de enlace con relaciones institucionales, inteligencia, etc. Es decir, Gran Bretaña tiene un gran peso en esta operación, sin aportar medios navales.

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

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

En este sentido, han editado un documento «*Foreign policy, defence and development. A future partnership paper*»⁴⁵ en el que se destaca la idea de los británicos de seguir bajo la senda de la cooperación con un marco de relación más especial, fundamentalmente para garantizar la seguridad de la Unión Europea tan amenazada, recalcando la importante posición que ocupan en el mundo y sobre todo, su contribución a las misiones europeas, su especial relación con la OTAN, así como los acuerdos firmados con Francia⁴⁶. A cambio

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

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

de esto, es probable que la Unión Europea deba ceder en otras cuestiones económicas, cuando se negocie la salida definitiva de la Unión, presionado por la fortaleza de Reino Unido como actor, en materia de seguridad y defensa, aunque bien es cierto que la política exterior y de seguridad y defensa de la Unión, son temas demasiado importantes como para ser utilizadas como elemento de presión a la hora de negociar las cláusulas de divorcio con la Unión Europea.

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

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

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

Las capacidades de la UE

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

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

Este organismo, ha sido uno de los principales retos que ha tenido la política de defensa de la Unión Europea. Sin embargo, nunca se ha podido lograr su implementación porque Gran Bretaña defendía que este instrumento, se duplicaría con la OTAN, y dadas las muy buenas relaciones entre Gran Bretaña y Estados Unidos, su postura siempre se ha mantenido muy firme y completamente contrario a la creación del MPCC. A día de hoy, la Unión Europea ha superado ese bache con el Brexit y el siguiente paso será denominarle con el nombre que realmente merece dadas sus características: Estado Mayor de la Defensa de la Unión Europea. Y no sólo para misiones no ejecutivas como lo es ahora, sino también para misiones ejecutivas. En la actualidad, el MPCC dado que está en su despliegue inicial, permanece apoyado por el actual Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE)⁴⁸, aunque la idea es que en el futuro sea un órgano independiente. En la actualidad, ambos cuarteles son dirigidos por la misma persona, aunque tienen funciones diferentes.

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

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

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

⁴⁹ http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMn-Mz0vMAfGjz0KNg318fEKcHX1NTZz9QgKNX10NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_PORTLET=PC_Z7_3SLLLTcam54CNTQ27F3000000000000_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2008.

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

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

La AED debería ser la que regulase el mercado de la industria de la defensa europea, fijando el equipamiento militar de cada país, coordinando reuniones entre los Estados miembros para evitar la compra del mismo material por dos Estados. Necesitamos que Europa funcione en defensa, del mismo modo que funcionan los Estados Unidos en este campo, para ahorrar costes, para hablar con una sola voz, para ser más eficaces, más eficientes y para ganar en capacidades y en tiempo. Es preciso avanzar en los campos de la integración, con la Agencia Europea de la Defensa como respaldo y coordinadora.

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

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

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

empresas que se dedican a la industria de defensa. Sin embargo, uno de los hándicaps con los que se encuentra la Unión Europea y que es constante en otros apartados, es la legislación vigente. En el caso del banco, tiene imposibilitado por estatutos invertir en defensa, luego este sería un cambio fundamental para avanzar.

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

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

Un paso más en la cooperación que sin duda supondrá un avance es la nueva medida por la que el Consejo de la Unión, introduce la revisión anual ordenada⁵³ de manera que los Estados puedan realizar la planificación de sus presupuestos nacionales de una manera conjunta. Dicho avance, requiere de una normativa muy desarrollada y específica por parte de la AED, de modo que ningún Estado se vea perjudicado sino más bien todo lo contrario. Máxime cuando no se ha producido una cesión de soberanía en el ámbito de la defensa⁵⁴.

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

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

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

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

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

⁵⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 2016, sobre la Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo (2015/2272(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0120+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>.

La UE y África

África es el principal desafío para la Unión Europea en un espacio entre 30 y 50 años. Hablamos de un continente con 1.200 millones de personas, 30 millones de kilómetros cuadrados y donde se hablan aproximadamente 2.000 lenguas.

El suicidio demográfico al que se ha lanzado Europa será cubierto por el impactante incremento de natalidad que experimentará el continente africano, hasta el punto de calcularse que a finales del siglo XXI, habrá unos 4.000 millones de africanos que en número creciente, vendrán a Europa buscando mejorar sus condiciones de vida.

La Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea es consciente de ello y establece la frontera africana como una zona peligrosa en la que habrá revueltas de jóvenes si no consiguen en su tierra el trabajo y subsidio que necesitan para vivir. A ello le sumamos los estados fallidos y tendremos como resultado un lugar base para la piratería, el yihadismo, tráfico de personas, de drogas, etc.

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

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

Como zona de especial interés conviene destacar el Sahel, un polígono de crisis⁵⁶, de seguridad, de desarrollo, de gobernanza y de migración. La crisis de seguridad que se vive en Malí, afecta a toda la zona colindante, de manera que hasta que no haya paz en Malí, no habrá paz en el Sahel. A esa falta de seguridad se une un problema de gobernanza, con instituciones poco o nada

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

avanzadas, alto nivel de corrupción y pobreza y una extrema porosidad en las fronteras. De este modo, es bastante complicado otorgar un gobierno estable que proporcione desarrollo y por tanto, seguridad. Es una zona en la que se une una fuerte natalidad, con falta de agua, de comida y de asistencia primaria básica, lo cual conlleva a la aparición de grupos terroristas y a la radicalización en la zona.

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

Por sus porosas fronteras, siguen atravesando los tráfico de drogas, personas, terroristas, emigración ilegal, etc. Todo ello hace que esté considerada como una de las zonas más peligrosas del mundo por ser donde existe el mayor número de conflictos del mundo: Libia, Malí, Chad, Sudán, Yemen que están alimentados por el terrorismo de Daesh y Al Qaeda en el Magreb Islámico, inseguridad alimentaria, fuertes sequías, conflictos intercomunitarios y religiosos entre otros.

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

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

El G5 es el marco institucional que dirige sus esfuerzos a la lucha contra la radicalización, teniendo en cuenta que es diferente un radical en Sahel que en Francia, pues en aquella el resultado será la pobreza, mientras que si se

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

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

da en Francia, el fruto será el extremismo. Por eso desde la Unión Europea se trabaja contra esta radicalización, principalmente entre los jóvenes. Hay que tener en cuenta que en el Sahel, el islam es animista algo que no pueden consentir los países ricos del Golfo, quienes ven cómo, si no actúan pronto, prevalecerá esa versión considerada descafeinada del Islam frente al wahabismo que ellos quieren imponer.

La UE podría extender las llamadas misiones ejecutivas como las de entrenamiento (EUTM) que pasarían a apoyar al G5, incrementado su nivel de exigencia y haciéndolas más operativas. Realizar esta labor tiene un coste. La UE dispone de una oficina con un representante especial dentro del Servicio Exterior, desde el que se financian misiones militares de entrenamiento y fortalecimiento de las instituciones, como la EUTM de Malí o la EUCAP de Níger. El coste de la seguridad europea, no debería ser un problema aunque es cierto, que los recursos que se destinan a esta zona aún no son suficientes. Si bien la UE es el principal donante aportando 3.500 millones de euros, procedentes del Fondo Europeo del desarrollo y 1.800 millones del fondo fiduciario. También se creó el Fondo de apoyo a la paz para África, con la idea de ayudar a la unión africana y organizarles en el mantenimiento de la paz. Sin embargo, aquí se dio uno de los principales problemas con la Unión Europea, puesto que la Comisión no financia la compra de armamentos. Por tanto, con ese dinero se pagan sueldos, equipos (uniformes), pero no armamento.

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

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

Mi seguridad es la seguridad de mis vecinos y la seguridad de mis vecinos, es la seguridad de los suyos. Esta lógica, exige necesariamente una mayor y mejor implicación de la Unión Europea para contener la olla a presión en la

que se está convirtiendo África y especialmente el Sahel, hasta el punto de que la frontera sur de Europa ha bajado hasta el Sahel.

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

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

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

Es cierto que aquí pueden existir inconvenientes por parte de los propios países firmantes de esos acuerdos, ya que todos ellos tienen intereses propios, pero no es menos cierto que la Unión Europea ganaría en prestigio, si

⁵⁹ <http://www.elmundo.es/internacional/2017/06/12/593ed0dce5fdea2f0a8b4574.html>.

fuera ella a través de la PESCO, la que dirigiera, coordinase y reorganizara las diferentes misiones que se llevan a cabo.

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

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

Conclusiones: ¿Qué puede hacer la UE?

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

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

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

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

Debe ser la Unión quien asuma el liderazgo en los acuerdos bilaterales de los países europeos, de modo que estos pasen a estar coordinados y super-

visados por la propia unión, dando de ese modo posibilidad a una mayor eficiencia y eficacia, siempre y cuando, la UE deje de ser el animal burocrático excesivamente lento incapaz de tomar las decisiones por falta de consenso.

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

El primer paso para lograrlo sería lanzar definitivamente la cooperación estructurada permanente (PESCO) contemplada en los artículos 42 y 46 del Tratado de Lisboa, identificando a aquellos países que están dispuestos, y son capaces, de participar en el desarrollo de capacidades y en el despliegue de misiones militares europeas. En base a los mismos, se podría crear una fuerza europea de proyección y de protección completamente integrada y autónoma capaz de intervenir, bien en el interior del territorio de la Unión, o bien más allá de las fronteras de Europa en un plazo de tiempo muy corto. Se podrían aprovechar inicialmente los actuales «grupos de combate» (*Battlegroups*) de entidad batallón empleándolos en operaciones reales tanto no ejecutivas (como son las de entrenamiento) como propiamente ejecutivas.

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

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

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

Un tercer paso, derivado del anterior, vendría dado por la necesidad de coordinar, por medio de revisiones periódicas, los distintos procesos de

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

En cuarto lugar, y derivado del anterior, la UE debería financiar aquellas capacidades críticas que por su precio o especial complejidad no pudieran adquirir o desarrollar los Estados miembros por sí solos, así como apoyar a los Estados miembros en la consecución de capacidades propias necesarias para hacer frente a las amenazas, riesgos y retos estratégicos presentes y futuros. Ello exige diseñar nuevos instrumentos de financiación que permitan el desarrollo de nuevas capacidades y la cooperación en materia de defensa apoyando la industria europea de defensa y la innovación tecnológica y promoviendo la cooperación reforzada en materia de defensa. La propuesta de la Comisión de crear un fondo común dotado de 1.500 millones de euros anuales para nuevos equipos e investigación militar constituye un avance, si bien insuficiente si lo comparamos con otras potencias globales, en la buena dirección.

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

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

Como bien dice el Libro Blanco sobre el futuro de la Unión europea «durante generaciones, Europa ha sido siempre el futuro». No tenemos ninguna cer-

teza de que esto siga siendo así y la duda que se nos plantea, y que tendrán que resolver por separado en los próximos tiempos cada uno de los Estados miembros, es si ese futuro, hasta ahora prometedor, pasa por avanzar en el proceso de integración de la Unión, o por desguazarla.