

Por fin la política de defensa de la Unión Europea

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

Catedrático de Relaciones Internacionales, UCM

Resumen

En este artículo analizaré el por qué y el para qué de esta política, el surgimiento de la Unión Europea como actor global normativo y diplomático y la génesis y el nacimiento de la política de seguridad y defensa, así como la Estrategia Global y su puesta en marcha a lo largo del último año, resaltando los pasos decisivos en el ámbito de la defensa europea y especialmente las últimas decisiones en relación con la cooperación estructurada permanente. Por último, estudiaré las perspectivas futuras de dicha política y los elementos que faltan para su aplicación efectiva.

Palabras clave: política de seguridad y defensa, Estrategia Global de la UE, cooperación estructurada permanente.

Abstract

In this article, I will investigate the reasons for and the objectives behind this policy, the emergence of the European Union as a legislative and diplomatic player on a global scale and the genesis of its defense and security policies. Also, I will analyze the UE's Global Strategy and its implementation over the last year, highlighting decisive steps made in the area of European defense, particularly in recent decisions relating to permanent structured cooperation. Lastly, I will study the future perspectives of this policy and the elements missing for its effective application.

Key words: Defenses and security policies, the UE's Global Strategy, permanent structured cooperation.

Consideraciones generales

Hace treinta y un años se celebró el referéndum sobre la entrada de España en la OTAN. Muchos de nosotros, especialmente los movimientos por la paz, votamos de forma negativa, por diversas razones. En el caso de los militantes del MPDL especialmente porque entendíamos que era necesaria una defensa europea autónoma y no aceptábamos que ésta dependiera de una organización ajena a Europa, precisamente en el momento en que acabábamos de ingresar en la Comunidad Europea y en el que queríamos que ésta se transformara en una unión política.

No es este el momento ni el lugar de analizar si teníamos razón o no. Sin embargo, sí es el momento de subrayar la importancia del hecho de que, especialmente durante este año 2017, se están dando los pasos decisivos para conseguir una política de defensa europea, capaz de alcanzar una autonomía estratégica en los próximos años. Posiblemente durante este año se haya avanzado más en la consecución de este objetivo que en los últimos treinta.

La Unión Europea ha dado pasos importantes para convertirse en un actor global normativo y diplomático. Los factores que han posibilitado esto son de carácter económico y comercial, así como su actuación en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria su incidencia cultural en el mundo. Sin embargo, para hacer creíble esta influencia y no estar condicionado en algunos casos por poderes militares exteriores, la Unión Europea necesita una cierta capacidad defensiva autónoma. Esto es la política común de seguridad y defensa.

Estamos en un tiempo nuevo, ya que durante este último año ha cambiado completamente el clima político en el seno de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Después de la gran preocupación que supuso en el mes de junio “la bomba del Brexit”, que pa-

recía que estaba afectando a los cimientos de la integración —ya que era la primera vez que un país deseaba abandonar el barco—, en la actualidad la situación ha cambiado completamente y la percepción común es de cierta confianza en el proyecto colectivo, y por ello, una vez encauzados los problemas, se ha iniciado la reflexión sobre el futuro de Europa.

En este artículo analizaré el por qué y el para qué de esta política, el surgimiento de la Unión Europea como actor global normativo y diplomático y la génesis y el nacimiento de la política de seguridad y defensa, así como la Estrategia Global y su puesta en marcha a lo largo del último año, resaltando los pasos decisivos en el ámbito de la defensa europea y especialmente las últimas decisiones en relación con la cooperación estructurada permanente. Por último, estudiaré las perspectivas futuras de dicha política y los elementos que faltan para su aplicación efectiva.

Por qué y para qué es necesaria la política de defensa de la Unión Europea y por qué está siendo posible en 2017

¿Por qué es necesario hoy el fortalecimiento de una política de defensa autónoma? A mi juicio son al menos tres las razones que contestan a esta pregunta:

a) El agravamiento progresivo de los riesgos y amenazas en nuestra vecindad próxima, que además siguen aumentando de forma considerable, especialmente desde 2014. Estos riesgos y amenazas lo son para la Unión Europea en su conjunto, así como para su modelo político y de sociedad, fundamentado en valores, y no para uno o varios de los Estados miembros individualmente. La respuesta, por tanto, tiene que ser colectiva.

b) Un actor político global debe responsabilizarse de su propia defensa y no puede subrogarla a otros, como ocurre actualmente con la

OTAN. Si quiere ser un actor autónomo en la política mundial, la Unión Europea debe asumir su propia responsabilidad en la defensa de sus ciudadanos y sus territorios, más aún con la situación de incertidumbre existente como consecuencia de las actuaciones exteriores de la nueva administración de Estados Unidos con el presidente Trump.

c) En los últimos años, especialmente desde noviembre de 2015, fecha en la que se activa la cláusula de alianza defensiva como consecuencia de los actos terroristas en Francia, se está produciendo una vinculación estructural entre la seguridad interior y la seguridad exterior, siendo necesaria la política de defensa incluso para cuestiones de terrorismo. Ambas dimensiones se convierten en este caso en dos caras de la misma moneda.

¿Y para qué es necesaria la política de defensa de la Unión Europea? Para consolidar a la Unión Europea como actor global, normativo y diplomático, que actúa cada vez más en la gobernanza mundial, siendo la dimensión externa de su modelo interno. Hay que resaltar que no hay que entender la política de defensa como una parte de la política exterior, sino como una política imprescindible para que pueda funcionar el actor global sin que su actividad sea condicionada por presiones externas de carácter militar.

La presencia y la influencia de la Unión Europea en el mundo nunca se deberá a su capacidad defensiva de carácter militar, como puede ocurrir con otros actores internacionales, sino a la defensa de valores e intereses y a su modelo de sociedad, a través de instrumentos tales como la política comercial, cultural, humanitaria, de desarrollo, etc. Sin embargo, para que esto sea hoy posible, es imprescindible una defensa colectiva que implique la posibilidad del uso de la fuerza ante una agresión exterior y que permita esta actuación transformadora en el mundo.

¿Qué está pasando en el 2017 para que se produzca la puesta en marcha de la política de

defensa que no había ocurrido antes? Son varios los factores que explican este cambio de tendencia, entre los que hay que destacar especialmente el efecto del Brexit como federador interno. La retirada del Reino Unido está teniendo un efecto de cohesión entre los Estados miembros y entre estos y las instituciones europeas, especialmente a partir de 2017, cuando el Consejo Europeo de 30 de abril consigue una posición común en relación con las negociaciones con el respaldo del Parlamento Europeo.

En el ámbito de la defensa ha tenido también especial importancia la elaboración de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad y sobre todo su aplicación, gracias a la cual durante los últimos meses, como veremos a continuación, se han tomado medidas decisivas para la puesta en marcha de la política de defensa europea. Además Trump se está convirtiendo en un federador externo, al menos en materia de defensa.

En materia de política de defensa no hay que olvidar que la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) nace influenciada por la Declaración franco-británica (entre Chirac y Blair) de Saint Malo, de 3 y 4 de diciembre de 1998. El Reino Unido jugó un papel importante en el desarrollo de las primeras operaciones militares de gestión de crisis, en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, desde 2010 – con el gobierno conservador – comenzó a participar cada vez menos en dichas operaciones, debido a su decisión de revalorizar las operaciones de la OTAN.

En la actualidad es sólo el quinto de los contribuyentes a las operaciones militares de la PCSD –detrás de Francia, Italia, Alemania y España– y el séptimo en operaciones civiles. No es esencial para la defensa europea. Durante este año ha dificultado, pero no impedido, el desarrollo de esta política. Incluso se está pensando en la posibilidad paradójica de que pueda participar en la misma estando fuera de la Unión y habiendo sido uno de los frenos a su existencia

El surgimiento de la Unión Europea como actor global, normativo y diplomático

Al analizar la dimensión internacional del proyecto de unidad europea desde su origen hasta nuestros días, observamos que especialmente cuando ésta es ya una realidad, a partir de 1950, será sólo un sujeto pasivo de la sociedad internacional, como consecuencia de la Guerra Fría y la política de bloques, y únicamente tuvo cierta influencia como actor comercial primero y económico después. No será hasta después de 1989, con la desaparición de la política de bloques y como consecuencia de la mutación de la naturaleza de la construcción europea de económica en política —después de Maastricht— y del desarrollo progresivo de la política exterior común, cuando la Unión Europea se vaya transformando paulatinamente en actor global, desde el comienzo del siglo XXI.

Tres serán especialmente los factores que explican este ascenso, a veces imperfecto y contradictorio, en la política global: a) el aumento de su peso comercial y económico, y especialmente con el nacimiento de la moneda como expresión del modelo de sociedad de bienestar, ya que significa la mitad del gasto social mundial; b) la importancia de la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, que significa también casi la mitad del total mundial, así como la financiación del sistema de Naciones Unidas, que es también casi un cincuenta por ciento del mismo, y c) el desarrollo de la diplomacia común europea que analizaremos más abajo.

Al mismo tiempo, desde comienzos de este siglo XXI la Unión Europea se configura como un actor normativo, utilizando la expresión de Ian Manners, para quien una potencia normativa es aquella cuyo poder consiste en su capacidad de transformar las normas internacionales, en este caso, en la dirección de mayor regulación internacional en materia de defensa de valores compartidos, como los derechos humanos, el estado de derecho, etc. Esta di-

mensión internacional es consecuencia del modelo interno de sociedad de bienestar, que implica un equilibrio entre mercado, sociedad y Estado.

Así, la Unión Europea ha participado activamente en la gobernanza mundial, incluso en algunos casos liderándola, en temas como los Derechos Humanos, la abolición de la pena de muerte, el Tribunal Penal Internacional, el Tratado de París sobre cambio climático de 2015 o los Objetivos del Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas para 2030, aprobados en 2015 en la Asamblea General e impulsados por la Unión Europea. No debemos olvidar la importante iniciativa de la Unión Europea de poner en marcha el G-20 en 2008 y su incidencia en la regulación internacional a través de las doce cumbres, incluida la de Hamburgo de julio de 2017 en la que ya claramente encabeza su liderazgo.

Está teniendo enorme importancia la puesta en marcha y el desarrollo de la Unión Europea como actor diplomático. Esto será posible desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 1 de diciembre de 2009, en el que se contempla la existencia de la diplomacia común europea, que en definitiva implica la existencia de un “Ministro”, que es el actual Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; un “Ministerio”, que es la organización administrativa central del Servicio Exterior, en Bruselas; y unas “Embajadas” o delegaciones de la Unión Europea en el exterior.

En la actualidad estas embajadas —antes eran únicamente delegaciones de la Comisión— son ciento cuarenta y dos, acreditadas ante Estados y organizaciones internacionales, y están funcionando eficazmente con un despliegue progresivo. Esta diplomacia nueva es distinta a la de los Estados y está formada en dos tercios por funcionarios de la Comisión y del Consejo de la Unión Europea y en el tercio restante por diplomáticos de los Estados Miembros. Hay que señalar también que esta nueva diplomacia extiende los derechos de la ciudadanía a través de la asistencia consular.

En todo caso, hay que tener en cuenta que ambas diplomacias llevan funcionando algo más de seis años de forma simultánea, sin existir jerarquía entre ellas, y con una relación de “compatibilidad” —en ningún caso “complementariedad”—, ya que cada una de ellas actúa en función de sus correspondientes competencias. Esto no quiere decir que en todos los casos esa coordinación funcione bien y permita potenciar la acción común de la Unión Europea. Al mismo tiempo comienzan a cerrarse embajadas de los Estados miembros, las cuales en algunos casos se incorporan a las embajadas de la Unión.

Así es como surge el actor diplomático, cuyo papel fundamental es articular de forma autónoma la política mundial de la Unión Europea, dándole unidad y coherencia en la programación (tanto en los aspectos políticos y de seguridad como en los aspectos de relaciones exteriores, con una cierta dimensión económica) y también en la ejecución. No olvidemos que la Alta Representante es también vicepresidenta de la Comisión Europea. Así, la diplomacia europea provee de seguridad al conjunto de la Unión a través de la dimensión externa de las políticas comunes y el desarrollo de la política exterior y de seguridad europea.

El nombramiento de la Sra. Mogherini en 2014 como Alta Representante significó la confirmación del cambio hacia el desarrollo de una política exterior más potente. A lo largo de su mandato, ésta está demostrando la voluntad de “*ampliar márgenes, rompiendo límites*”, consiguiendo hacer avanzar a la Unión Europea como actor normativo y diplomático de forma mucho más audaz que su antecesora, la Sra. Ashton. En tanto que vicepresidenta de la Unión, a la Sra. Mogherini le compete actualmente coordinar a los cinco comisarios que tienen competencias en la dimensión externa de la Unión. Además, será la responsable de la política de defensa, si bien en este caso con el apoyo del Secretario General Adjunto para la PCSD, Pedro Antonio Serrano de Haro.

La génesis y el nacimiento de la política de defensa de la UE

Como es sabido, la necesidad de abordar la cuestión de la seguridad y la defensa en la construcción europea está presente desde su origen en 1951, como consecuencia de la iniciativa, recién firmado el Tratado de París creador de la CECA, del Plan Pleven para la creación de la Comunidad Europea de Defensa, en aquel momento impulsada por la política de bloques y la amenaza soviética. Este proyecto fracasará en 1954 debido a la no ratificación francesa del correspondiente tratado, a causa en gran medida, y entre otras razones, de la muerte de Stalin y la nueva política de coexistencia pacífica de Nikita Krushchev.

Hasta después de la caída del Muro de Berlín en 1989, y la desaparición del sistema de bloques, no volverán a surgir iniciativas en materia de seguridad y defensa. Será con el Tratado de Unión Europea de Maastricht, de 1992, con el que se pasa de una Comunidad Europea de naturaleza económica a una Unión Europea de naturaleza política incompleta y a partir de entonces se desarrollará, de forma progresiva, una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de carácter intergubernamental.

A partir de 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, nacerá la figura del Alto Representante para la PESC (siendo Javier Solana el primero de ellos durante diez años), embrión del actual Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En ese momento se pondrá en marcha la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), utilizando la Unión Europea por vez primera fuerzas armadas para operaciones de gestión de crisis en el exterior. A partir de entonces, y hasta nuestros días, se desarrollarán treinta y cuatro operaciones de gestión de crisis cívico-militares, de las cuales casi la mitad siguen en funcionamiento y doce son misiones militares. Todas ellas tienen la autorización expresa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Sin embargo, el fundamento de la PCSD actual será consecuencia del debate que se inicia en la Convención Europea de 2002-2003, en la que se plantea la necesidad de profundizar y reformar los aspectos centrales del papel de Europa en el mundo, así como de la PESD, configurando la PCSD a través de tres grandes innovaciones: la Alianza Defensiva, la Cooperación Estructurada Permanente y la Agencia Europea de Defensa. La PCSD será recogida por vez primera en el Tratado Constitucional que surge de la Convención.

Como es sabido, el Tratado Constitucional no entró en vigor, como consecuencia de los resultados negativos de los referéndums en Francia y Países Bajos de mayo de 2005. Sin embargo, los elementos sustantivos del mismo, y concretamente los relativos al papel de Europa en el mundo y la PCSD, serán rescatados a través del Tratado de Lisboa, firmado en esa ciudad en diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Con el objetivo de conseguir una defensa común, el Tratado de Lisboa dará un paso fundamental al abordar por primera vez la cuestión de la previsión de instrumentos de una defensa propia para la Unión, superando el carácter exclusivo de la gestión de crisis. Para ello, mejorará los instrumentos existentes de la PESD, ampliando los casos en los cuales pueden llevarse a cabo misiones Petersberg (incluso destinadas a la prevención del terrorismo). Se permite además que una misión de la Unión sea encargada a un Estado o a un grupo de Estados miembros y se simplifican los procedimientos de financiación de las misiones.

Por otro lado, el Tratado de Lisboa establece las nuevas instituciones de la PCSD: la Alianza Defensiva, que implica la defensa territorial (art. 42.7 TUE); la Cooperación Estructurada Permanente (art. 42.6 TUE) y la Agencia Europea de Defensa (art. 42.3 y 45 TUE), que tiene por objeto reforzar la cooperación en materia de capacidades. Nacerá también la cláusula de solidaridad entre los Estados Miembros, pa-

ra prevenir y reaccionar ante ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano (art. 222 del TFUE).

Lo más relevante, la auténtica innovación del Tratado de Lisboa en la política de defensa europea será la cláusula de asistencia mutua, que es el núcleo central de la Alianza Defensiva y que va a implicar un compromiso de defensa mutua para los Estados miembros incluso más exigente que el del artículo 5 del Tratado de Washington, al señalar en el artículo 42.7 que "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".

Por otro lado, para hacer creíble esta Alianza Defensiva el Tratado de Lisboa prevé la posibilidad de que existan unas fuerzas permanentes de intervención rápida, que puedan dar respuesta inmediata a una agresión. Esto es precisamente la Cooperación Estructurada Permanente, recogida en el art. 42.6 del TUE, que establece que "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". Se trata, por tanto, de la posibilidad de que un grupo de Estados que quieran y tengan suficientes capacidades militares permanentes las puedan poner en marcha sin necesidad de unanimidad.

Quiere esto decir que desde diciembre de 2009, fecha de entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, existe una auténtica alianza defensiva entre los veintiocho. A partir de entonces la Unión Europea tiene una sólida base jurídica para poner en marcha una política de defensa europea. Sin embargo esto no ha sido posible hasta hace unos meses, debido a que las previsiones del Tratado de Lisboa, por diversas circunstancias, no se habían puesto en marcha. Todos los datos nos llevan a pensar que ahora la situación ha cambiado y se están tomando las decisiones que harán posible la

puesta en marcha progresiva de la política de defensa europea.

La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea

Después de largas negociaciones y bastantes retrasos, se aprueba la “Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”, conocida como la Estrategia Global y presentada el 28 de junio de 2017. Fue negociada durante más de dos años, participando en la negociación tanto los representantes de los ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros como el Parlamento Europeo y un grupo de expertos de los diferentes países, aunque la responsabilidad de la misma fue de la Alta Representante. Ello explica que en el Consejo Europeo de 28 de junio apareciera únicamente presentada y no aprobada.

La Estrategia Global fue muy criticada porque se presentó cinco días después del referéndum del Brexit y unos meses antes de la victoria de Trump. Sin embargo esto ha supuesto una gran virtud, ya que ha colocado a la Unión Europea con una estrategia clara que le ha permitido hacer frente de forma colectiva a estos nuevos desafíos imprevistos, consiguiendo posiciones comunes de gran relevancia y de cierta efectividad, como así lo pone de manifiesto la evaluación realizada por el SEAE muy recientemente, concretamente el 25 de junio de 2017.

Se mantiene en parte la concepción de la “Estrategia Europea de Seguridad, una Europa segura en un mundo mejor”, formulada en diciembre de 2003 por Javier Solana, primer Alto Representante, en cuanto al enfoque estructural de la seguridad, así como en cuanto al multilateralismo eficaz. Sin embargo, incluye al menos dos novedades: una de ellas consecuencia de la nueva situación internacional de agravamiento de las amenazas, que implicará

la enunciación de la política de defensa, y otra más dirigida a la acción, lo que lleva a que se la califique de “pragmatismo basado en principios”, característica de una potencia normativa.

El punto de partida de la Estrategia es que las circunstancias internacionales en materia de seguridad y defensa han cambiado, que el mundo es diferente y que el entorno de seguridad internacional es más inseguro, más volátil y con mayores incertidumbres. En ella se establecerá que “los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesarios”, señalando más adelante que “un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro de sus fronteras”.

La Estrategia permitirá consolidar a la Unión Europea como el actor normativo al que hemos hecho referencia y también aborda la necesidad de convertirla en actor estratégico. Como actor normativo al señalar que “mediante nuestro peso combinado podremos promover normas acordadas para contener las relaciones políticas basadas en el poder y contribuir a un mundo pacífico, justo y próspero”. Recogerá a continuación que “la Unión fomentará un orden mundial basado en normas, con el multilateralismo como principio esencial y articulado en torno a las Naciones Unidas. Un orden internacional basado en el Derecho Internacional, incluidos los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos”.

Por lo que respecta a la Unión Europea como actor estratégico, la Estrategia incorpora el principio innovador de “autonomía estratégica”, que no define pero cuyo significado se intuye. Quizás su aportación más importante es que traslada la obligación jurídica de alianza defensiva establecida en el artículo 42.7 del TUE a un compromiso político, cuando señala que “la

Unión fomentará la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y sus territorios". Con ello se concreta el compromiso jurídico del Tratado en un objetivo estratégico de primer orden, que lleva consigo el cambio cualitativo del alcance de la política de defensa. Se pasa de operaciones de gestión de crisis en el exterior a la defensa de ciudadanos y territorios que implica la defensa territorial, hasta ahora responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.

Por ello, es importante destacar que uno de los elementos fundamentales del desarrollo de la Estrategia Global es la política de defensa europea, que hasta ahora ha sufrido un veto importante por parte del Reino Unido. Durante este último año ha habido un avance considerable, posiblemente como no se había conseguido en la última década, al ponerse en marcha dicha política. El Reino Unido ha dificultado pero no ha impedido su puesta en marcha, y con ello está naciendo la política de defensa europea, de la mano de la Estrategia Global.

Sin embargo, la Estrategia Global no sólo impulsa esta política, sino también otras. Está teniendo especial relevancia el consenso sobre desarrollo sostenible alcanzado con el acuerdo de todas las instituciones en junio de 2017, acuerdo que tendrá gran repercusión y en el que se enmarca el Plan África, que implica una financiación de ciento cincuenta mil millones de euros para esa región en cinco años. También se están produciendo avances en la gestión de crisis en el exterior.

A pesar de que los desafíos son mayores, la Unión Europea se encuentra mejor dotada como actor global y con una estructura diplomática que permite una actuación más eficaz, efectiva y creíble en la sociedad internacional. Hasta ahora faltaba el desarrollo del actor defensivo, que tiene por objeto hacer creíble este actor global, especialmente como alianza defensiva, que es precisamente lo que se está reforzando durante este último año, coincidiendo con "la bomba" del Brexit.

Los pasos decisivos en la puesta en marcha de la política de defensa europea: la cooperación estructurada permanente

A lo largo de los años 2016 y 2017, se dan varios pasos en la puesta en marcha de la defensa de la Unión, entre ellos la Declaración de Bratislava sobre una nueva relación con la OTAN, el Plan de Acción Europeo de Defensa, los avances para alcanzar una capacidad operativa, la creación del cuartel general de operaciones, el Fondo de Inversiones para la Defensa de la Comisión Europea y, especialmente, los pasos importantes hacia la cooperación estructurada permanente.

La Declaración conjunta entre el Parlamento de la Comisión Europea y el Secretario General de la OTAN, derivada de la reunión informal de veintisiete ministros Defensa de la Unión Europea los días 26 y 27 de septiembre de 2016 en Bratislava, en la que se pone de manifiesto que la Unión y la Alianza están buscando una nueva relación basada en el trabajo y el apoyo mutuo, y que supone la confirmación de un nuevo clima y la aceptación de la Estrategia Global. La Declaración se desarrolla a través de las conclusiones adoptadas por los respectivos Consejos, entre las que se incluyen más de cuarenta propuestas.

El Plan de Acción Europeo de Defensa, adoptado por la Comisión Europea y publicado el 30 de noviembre de 2016, desarrolla la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad. Su objetivo es crear las condiciones adecuadas para permitir que la ambición de la Estrategia se convierta en hechos. Presenta diferentes propuestas, entre ellas la del mercado común de la defensa o la utilización del presupuesto comunitario, con objeto de contribuir a una unión en el ámbito de la defensa. La propuesta más ambiciosa, que ya está en marcha, es la creación de un Fondo Europeo de Defensa con dos orientaciones, una dedicada a la investigación y otra a otras capacidades.

El Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2016 tuvo como objetivo conseguir una capacidad operativa permanente de planeamiento y conducción a nivel estratégico, el refuerzo de la pertinencia y la capacidad operativa de utilización y despliegue de instrumentos de respuesta rápida, con el fin de hacer realidad el principio de autonomía estratégica, que se irá desarrollando en los Consejos de Asuntos Exteriores y de Defensa posteriores.

A lo largo del 2017, se están adoptando diversas medidas, entre ellas la decisión del Consejo de Asuntos Exteriores de 6 de marzo de 2017 de crear un cuartel de operaciones, con el objeto de ponerlo en marcha de forma inmediata al frente de un conjunto de operaciones de gestión de crisis ya en funcionamiento. Se considera que este cuartel es el embrión de un cuartel general, cuya creación no se decidió por el veto de Reino Unido, que entendía que de momento el cuartel general debe ser solo el de la OTAN.

También, recientemente, el Consejo de Asuntos de Defensa de 18 de mayo ha abordado un pacto sobre los principios claves del esquema de gobernanza de la cooperación estructurada permanente. Estas decisiones son algunas de las medidas, entre otras, que tratan de ilustrar el desarrollo y aplicación de los primeros pasos en materia de política de defensa, estando previsto que se sigan adoptando otras en la misma dirección a lo largo del 2017, año fundamental en este campo, ya que no debemos olvidar que la Comisión Europea acaba de presentar en el mes de junio el informe de reflexión sobre el futuro de Europa en materia de política de defensa, en el que fija los objetivos comunes para 2025 y que analizaremos posteriormente.

Es imprescindible activar la cooperación estructurada permanente, regulada en los artículos 42.6 y 46 del TUE y en el artículo 1 del Protocolo nº 26, compromiso adoptado en la agenda de Juncker “Un nuevo Comienzo”, así como en diversas resoluciones parlamentarias, especialmente en la última, de 16 de marzo de

2017, en sus puntos 30 a 34. En el punto 30 se “subraya la importancia y necesidad de que participen en una cooperación estructurada permanente y eficiente todos los Estados miembros dispuestos a avanzar en la integración de su defensa hasta el máximo nivel de ambición” y se considera que “debe crearse una fuerza europea integrada permanente como fuerza multinacional”. Esta propuesta parece estar en marcha, tras la decisión del Consejo Europeo de junio y será completada en el de noviembre.

En todo caso, hay que tener en cuenta, tal y como hemos señalado, que el Tratado establece que la cooperación estructurada permanente es para los Estados que quieran y reúnan determinadas capacidades militares (algo similar a la necesidad de cumplir los criterios de convergencia para formar parte de la Unión Económica y Monetaria). Esta cooperación estructurada debe servir tanto para la gestión de crisis en el exterior como para la defensa territorial.

Sin embargo, muy recientemente ha surgido una propuesta alemana de incorporar a los veintisiete a la cooperación estructurada permanente con objeto de fortalecer la unidad. Se crearía una estructura modular para operaciones militares, reservada a aquellos Estados que cumplan los criterios de capacidades, y al parecer serán estos los que realmente pondrían en marcha de forma definitiva la cooperación estructurada permanente, aportando las fuerzas necesarias.

Quizás las decisiones más importantes son las adoptadas recientemente por el Consejo Europeo de 22 y 23 de junio sobre el desarrollo de la PCSD, y especialmente sobre la cooperación estructurada permanente, en cuya conclusión número 8 se dice que “con objeto de reforzar la seguridad y la defensa de Europa en el difícil entorno geopolítico actual, y para contribuir a alcanzar el nivel de ambición de la Unión Europea, manifestado en su Estrategia Global, el Consejo Europeo conviene en que es necesario poner en marcha una Co-

peración Estructurada Permanente integradora y ambiciosa”.

En esta decisión se fijan ya formalmente las medidas para su puesta en marcha, e incluso se establece el plazo de tres meses para que los Estados miembros redacten una lista común de criterios y compromisos vinculantes, plenamente acorde con el artículo 42.6. Asimismo, los Estados miembros que quieran y puedan participar lo comunicarán al Consejo Europeo.

El futuro de Europa y de su política de defensa

En el seno del Parlamento Europeo, especialmente en su Comisión Constitucional, ha vuelto a surgir el debate sobre el futuro de Europa. Merece la pena destacar especialmente el proyecto de informe de Verhofstadt, titulado “Sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional en la Unión Europea”, presentado el 4 de julio de 2016 —a los pocos días del referéndum— y aprobado el 16 de febrero de 2017, en el que se plantea que “la urgencia de llevar a cabo la reforma de la Unión ha aumentado de forma espectacular por la decisión del Reino Unido a través de un referéndum de abandonar la Unión Europea”.

En dicho informe se resalta la necesidad de convocar la tercera Convención Europea para el 2017, año en el que se está celebrando el 60º aniversario de la firma del Tratado de Roma, con objeto de iniciar la reforma constitucional. La resolución hace hincapié en que es necesaria una amplia reflexión democrática sobre la reforma de los tratados, y que puede y debe lograrse únicamente mediante una Convención Europea que garantice la participación de todos los Estados miembros gracias a su composición, formada por representantes de los parlamentos nacionales, los gobiernos, la Comisión y el Parlamento Europeo, y que constituye igualmente la plataforma adecuada para este tipo de reflexión, con el compromiso de los ciudadanos europeos.

Con ello se ha abierto la reflexión sobre cómo aprovechar la oportunidad del abandono del Reino Unido para plantear la necesidad de cambios constitucionales a través de una nueva convención europea. Los partidos políticos europeos, los Estados, los ciudadanos y diversas organizaciones de la sociedad civil —como el Movimiento Europeo, la Unión Europea de Federalistas o el MPDL entre otros actores emergentes— se están pronunciando sucesivamente sobre la necesidad de la misma.

Hay que destacar también la importancia del Libro Blanco de la Comisión Europea “Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025”, presentado ante el Parlamento Europeo por el Presidente Juncker el 1 de marzo de 2017, precisamente para hacer frente a la nueva situación que se está creando una vez encauzadas las negociaciones del Brexit. Este informe se plantea, teniendo en cuenta el Brexit, el análisis de los cinco escenarios posibles para la Europa de los veintisiete. Defiende, al menos implícitamente el último, que denomina “hacer mucho más conjuntamente”.

Se está criticando el Libro Blanco porque es “excesivamente neutral”. Sin embargo, quien así opine se olvida de que el citado informe comienza con una referencia expresa al Manifiesto de Ventotene, de Spinelli y Rossi, que como es sabido significa el nacimiento del discurso federalista europeo de nuestros días. Además, las dos propuestas por las que se inclina el Libro Blanco, que son la quinta y la tercera, tienen un indudable alcance federal, por lo que el calificativo “neutral” es inapropiado.

Para conseguir el objetivo de reflexión conjunta con vocación federal presenta cinco informes sobre los temas centrales de cara al futuro, como son el modelo social, la globalización, la unión económica y monetaria, la política de defensa europea y los aspectos financieros, con objeto de que en el debate sobre el estado de la Unión de septiembre la Comisión pueda presentar una propuesta sobre el futuro.

Como desarrollo del Libro Blanco citado anteriormente, en el mes de junio se presentó el Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea, también citado, en el que se desarrolla el paquete de la defensa impulsado por la Estrategia Global. En dicho documento se afirma que “uno de los puntos fuertes de la Unión Europea es que combina el poder duro y el poder blando” y que “se utilizan instrumentos de seguridad y defensa junto con la diplomacia, las sanciones, la cooperación para el desarrollo y el comercio, con el fin de prevenir los conflictos”.

Más adelante se señala que la Unión promoverá la paz, los derechos humanos, el estado de derecho y la protección medioambiental dentro y fuera de sus fronteras. Según el documento el poder blando por sí solo podría no ser suficiente en un mundo inestable, por lo que este enfoque integrado es la piedra angular de una seguridad sostenible.

Quizás la aportación más importante del documento es la idea de que “Europa tiene una responsabilidad en cuanto a la paz y la seguridad mundiales” y de que “aunque la actuación conjunta con nuestros socios seguirá siendo la norma y la opción preferida de la UE, debemos poder actuar solos cuando sea necesario”. Es decir, se sigue insistiendo en el objetivo fundamental enunciado en la Estrategia Global: la autonomía estratégica.

El informe establece tres escenarios posibles para conseguir la Unión de Seguridad y Defensa para 2025: a) cooperación en materia de seguridad y defensa, b) seguridad y defensa compartidas y c) defensa y seguridad comunes. El documento apuesta claramente por el tercer escenario, que es el que efectivamente permitiría conseguir la Unión de Seguridad y Defensa para 2025, describiendo todos los pasos que hay que dar para conseguir este objetivo.

Por último, es importante recordar la Declaración de Roma, de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo,

el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, de 25 de marzo de 2017, con ocasión del 60º aniversario de la firma del Tratado de Roma. En dicha declaración se refleja la cohesión no sólo entre los Estados miembros sino también entre las tres instituciones europeas. Cabe también destacar el compromiso para el futuro que implica esta declaración, cuyos firmantes se comprometen a trabajar para conseguir una Europa segura y protegida, una Europa próspera y sostenible, una Europa social y una Europa más fuerte en la escena mundial.

En este último ámbito se refieren expresamente a “una Unión que siga desarrollando las asociaciones existentes, creando otras nuevas y promoviendo la estabilidad y la prosperidad en su vecindad inmediata al este y al sur, y también en Oriente Próximo, en África y en el mundo; una Unión dispuesta a asumir más responsabilidades y ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada; una Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, (...) una Unión activa en las Naciones Unidas y que defienda un sistema multilateral basado en normas, orgullosa de sus valores y protectora de sus gentes, que promueva el comercio libre y justo y una política climática mundial positiva”.

Conclusión: la necesidad y oportunidad para la defensa europea

El Brexit y la elección de Donald Trump se producen en un momento en el que el liderazgo de la Unión Europea en la política mundial se está perfilando cada vez más. Así, la Alta Representante Federica Mogherini se ha convertido en la interlocutora principal con la administración estadounidense, exigiendo a ésta, en su entrevista con el Secretario de Estado de febrero de 2017 en Washington, que “de la misma forma que la Unión Europea no interfiere en la política exterior de los Estados Unidos, estos no interfieran en las políticas de la Unión Europea”.

Sin embargo, la noticia de más calado a mi juicio es que la política de defensa europea empieza a ser una realidad incontestable —ya que se han tomado decisiones concretas, y en algunos casos con calendarios precisos para su ejecución—, enmarcada en la aplicación de la Estrategia Global y con el objetivo de conseguir una autonomía estratégica, aunque ésta pueda precisar varias legislaturas. Lo importante es que el futuro de la defensa europea ha comenzado.

En mi opinión la decisión más relevante, que culmina el proceso iniciado hace un año, es la del Consejo Europeo de 21 y 22 de junio, en la que se conviene que es necesario poner en marcha una cooperación estructurada permanentemente ambiciosa. La adopción de esta decisión estaba pendiente desde la presidencia francesa de 2008, hace casi una década. Con ella se hará posible que en unos meses puedan estar dispuestas unas fuerzas permanentes de intervención rápida, para que sea creíble la alianza defensiva frente a una agresión exterior.

Tal y como he analizado anteriormente, al estudiar el por qué y el para qué de la defensa europea, estas decisiones obedecen a la necesidad de hacer frente al agravamiento de las amenazas y riesgos, así como a la de garantizar la autonomía estratégica sin tener que depender de otros y sin perder el carácter de potencia normativa, al objeto de consolidar la Unión como actor global y diplomático que participa cada vez más decisivamente en la gobernanza mundial. Estas decisiones se están tomando, como hemos visto, con el concurso del Parlamento Europeo, que está urgiendo la aplicación de las mismas.

¿Qué le falta a la puesta en marcha de la política de defensa europea para que tenga plena autonomía, eficacia y efectividad, además de dar continuidad a las acciones emprendidas señaladas anteriormente, y especialmente a la cooperación estructurada permanente? A mi juicio al menos tres cosas:

a) La puesta en funcionamiento de un cuartel general completo en una de las capitales

centroeuropeas, con objeto de coordinar y dirigir la ejecución de la PCSD y hacerla más eficaz. En todo caso, este cuartel tendrá que ser independiente de los de la OTAN y no ser intercambiable con ellos, dado que cada organización debe ser completamente autónoma, aunque compatible con la otra. Por ello hay que superar el esquema de “Berlín Plus”. Otra posibilidad puede ser que los seis cuarteles generales de la OTAN (o ahora cinco, ya que el Reino Unido dejará de ser miembro de la Unión Europea) pasen a la UE.

b) Creación de un Consejo de Ministros de Defensa, presidido por la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, con objeto de coordinar la ejecución de la PCSD y hacerla más eficaz. Se trata de separarlo del Consejo de Asuntos Exteriores, ya que son dos políticas distintas —la política exterior y la política de defensa— y así deben ser visualizadas, tal y como ocurre en los Estados miembros.

c) La consecución de un mercado común de la defensa y la profundización de la cooperación en materia de armamentos y capacidades, siguiendo el programa de la Agencia Europea de Defensa y los acuerdos recientes de junio de 2017, de la Comisión Europea para crear un fondo con este fin.

En España está pasando desapercibido el cambio de clima europeo registrado en el último año y al que he hecho referencia a lo largo de este artículo. Este consiste en la cohesión que se da ahora entre los veintisiete Estados miembros y entre estos y las instituciones, lo que explica los avances sustanciales en el ámbito de la política de defensa en el marco de la Estrategia Global.

Es todavía más incomprensible que pase desapercibido el desarrollo de la política de defensa, a pesar del apoyo creciente a la misma que vemos en el Eurobarómetro (por encima de un 80 por ciento en España) y del hecho de que al mando de esta política se encuentran dos diplomáticos españoles, Pedro

Antonio Serrano de Haro en el SEAE y Jorge Domecq al frente de la Agencia Europea de Defensa, a quienes en España apenas se les presta atención.

He sido director de esta revista, *Tiempo de Paz*, durante casi treinta años. La noticia que me hubiera gustado dar –y el comentario que me hubiera gustado hacer– es ésta: que la Unión Europea ha puesto en marcha una po-

lítica autónoma de defensa, con el objetivo de conseguir una autonomía estratégica y de no depender de otros, para hacer creíble la defensa territorial frente a posibles agresiones, y al mismo tiempo reforzar la gestión de crisis. Todo ello, no sólo sin perder su carácter de potencia normativa, sino reforzando ésta, como ha sucedido con la aprobación del consenso sobre desarrollo sostenible de hace unos días.

This English translation has been possible thanks to the PerMondo project: Free translation of website and documents for non-profit organisations. A project managed by Mondo Agit. Translator: Megan Wallace, Proofreader: Gwen Van de Graaf