

La defensa europea después del Brexit¹.

COORDINADOR Y AUTOR PRINCIPAL: Diego López Garrido
CO-AUTORA E INVESTIGADORA AYUDANTE. Xira Ruiz
Campillo.

Documento de Trabajo Opex N° 87/2017



¹ Este documento de trabajo se ha beneficiado de los comentarios realizados por los asistentes al Coloquio: La Europa de la Defensa y la Seguridad tras el Brexit; realizado el 8 de noviembre.

Diego López Garrido

Preside el Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas. Es economista, catedrático en Derecho Constitucional y letrado de las Cortes. Ha sido secretario de Estado para la UE desde abril de 2008 hasta diciembre de 2011, y coordinó la presidencia española de la UE de 2010. Fue portavoz del Grupo Socialista en el Congreso (2006-2008) y diputado durante seis legislaturas. Perteneció a la convención que elaboró el Tratado Constitucional Europeo, antecedente del vigente Tratado de Lisboa, en representación de las Cortes Generales (2002-2003).

Xira Ruiz Campillo

Es doctora en CC. Políticas (Relaciones Internacionales) y profesora de Relaciones Internacionales y Régimen Internacional del Medioambiente en la Facultad de CC. Políticas de la UCM. Anteriormente ha trabajado en la División de Seguridad en el Terreno en la sede de Ginebra de ACNUR, y como analista en el Estado Mayor de la Defensa y en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Sus líneas de investigación están centradas en la seguridad internacional, la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la relación entre medioambiente y seguridad. Forma parte del Consejo Editorial de la Revista Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y es miembro del grupo de investigación UNISCI.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas y Ministerio de Defensa
© Diego López Garrido y Xira Ruiz Campillo

Maquetación: Vera López López
ISBN: 978-84-15860-77-8
Depósito Legal: M-34508-2017

Impreso en papel ecológico 

Índice

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1: EL MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEA (PCSD)	5
CAPÍTULO 2: EL MARCO ESTRATÉGICO Y SU EVOLUCIÓN	11
2.1. La Estrategia de Seguridad de 2003	11
2.2. La Estrategia de Seguridad de 2016	12
CAPÍTULO 3: EL NUEVO MARCO POLÍTICO	24
3.1. Brexit	24
3.2. Trump	26
3.3. Rusia	27
3.4. China	28
CAPÍTULO 4: LOS ESCENARIOS DE UNA UNIÓN EUROPEA POST-BREXIT EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD	29
4.1. La Unión Europea de Seguridad y Defensa	29
4.2. La autonomía estratégica de la Unión Europea	34
4.3. Hacia una asociación (partnership) UE-RU sobre Seguridad y Defensa en el escenario post-Brexit.	38
CAPÍTULO 5: LA CAPACIDAD NUCLEAR Y LA DEFENSA COMÚN EUROPEA	41
5.1. Los Estados Miembros con capacidad nuclear	41
5.2. El Brexit y el papel de una Francia nuclear en la Unión Europea de Defensa	42
CONCLUSIONES	44
NOTAS	47



Introducción

El presente estudio tiene por objeto situar la defensa europea en el horizonte del post-Brexit, en la hipótesis de una salida del Reino Unido de la Unión.

Además, obligadamente, en las páginas siguientes se analizará el momento en el que se desarrolla la política de seguridad y defensa de Europa, a la vista de los cambios producidos recientemente en los documentos de Estrategia aprobada en 2003 y, particularmente, en 2016.

Este trabajo deberá hacer referencia al impacto que ha tenido y puede tener, de un lado, el proceso del Brexit, y, de otro, la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump, y su aparente política de alejamiento de los compromisos de Estados Unidos con sus socios de la Alianza Atlántica.

El estudio concluirá con una reflexión sobre los principales objetivos a los que la Unión Europea puede o debe aproximarse en el post-Brexit si quiere garantizar la defensa y la seguridad de nuestro continente. Todo ello en la perspectiva de un avance decidido, y de una voluntad política real y efectiva, hacia una nueva etapa para la Unión en las dimensiones típicas de sus políticas, de las cuales habrá de formar parte la de seguridad y defensa, que, hasta ahora, se ha movido en un segundo plano, condicionado por las soberanías de los Estados. Este estudio aportará, en aquello que se considera necesario, propuestas de acción y de progreso en la seguridad y defensa de Europa y en su propósito de obtener una "autonomía estratégica", como dice la Estrategia Global aprobada en junio de 2016 por el Consejo Europeo.

Ha de hacerse mención a la eficaz colaboración que ha prestado la profesora Xira Ruiz Campillo, autora principal del capítulo II de este trabajo, así como el General retirado Enrique Ayala, autor principal del capítulo V.

Capítulo 1: El marco jurídico de la política común de seguridad y defensa europea (PCSD)

Para entender bien la forma en la que los Tratados abordan el delicado y trascendental tema de la política de defensa, conviene hacer previamente un recordatorio de la evolución del tratamiento de dicha política hasta el momento.

La "Cooperación Política Europea" se transformó en Maastricht (1993) en Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), es decir, en el segundo pilar de los tres en que se fundamenta la Unión Europea, manteniendo todavía una connotación de Guerra Fría en sus contenidos, muy cautelosos en cuanto a la política exterior y la seguridad común.

Esto va a desembocar en el Tratado de Ámsterdam (1997), donde ya se habla de Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD). La aparición de la palabra "defensa" corresponde al avance que se produce en la reforma de Ámsterdam, precedido un año antes por el reconocimiento en el Consejo Atlántico de una identidad europea dentro de la OTAN. Esto, sin duda, también está presente como elemento impulsor de lo que será la PESD, es decir, la previsible existencia de fuerzas operativas conjuntas europeas, que pueden recurrir a medios de la OTAN, aunque EE.UU. no quiera participar en las misiones.

El art. 17 del Tratado de la Unión Europea reformado en Ámsterdam le da a la PESD unas misiones que, básicamente, son las conocidas como misiones Petersberg o de mantenimiento de la paz, las que fundamentalmente desarrolla la Unión Europea.

Así que tenemos ya un primer avance. El segundo salto se produce a partir de los acontecimientos de Kosovo, que da lugar a otro cambio en la política europea de defensa. Ahí, el protagonismo en la evolución no lo tendrán los Tratados, como pasó en Ámsterdam, sino el desarrollo que hacen de ellos los sucesivos Consejos Europeos, precedidos de la famosa reunión de Saint-Malo entre Francia y el Reino Unido -el 4 de diciembre de 1998- en donde se habla de la posibilidad de que Europa tenga una política de defensa común. Es la primera vez que ambos países apuntan a ello. Y ese es un momento políticamente crucial, porque va a permitir que los sucesivos Consejos Europeos de Colonia -4 y 5 de junio de 1999-, de Helsinki -10 y 11 de diciembre del mismo año- y de Feira -19 y 20 de junio de 2000- vayan avanzando y proponiendo, aún sin definirlos claramente, unos intereses estratégicos y unos determinados hitos institucionales.

En Colonia ya se habla de que hacen falta medios y recursos para asumir responsabilidades en política europea de seguridad y defensa, fundamentalmente

sobre misiones Petersberg, ya que la defensa colectiva es tarea de la OTAN. En los conocidos objetivos globales (headline goals) de Helsinki, aparece la creación de una fuerza militar de reacción rápida para 2003. Esta fuerza supondría la capacidad de despliegue en 60 días de un contingente anual de 60.000 soldados. También aparece un embrión de aparato político militar y de un mecanismo de gestión no militar.

Es en el Consejo Europeo de Feira donde se profundiza claramente en el tratamiento civil de la gestión de crisis por parte de la UE, siempre manteniendo un respeto reverencial a la OTAN e intentando que no se entienda como una confrontación entre ambas instituciones.

Esto es lo que desemboca en el Consejo Europeo de Niza, en el que se toman decisiones sobre el aparato político militar, que se sitúa dentro de la Secretaría General del Consejo, creándose también el Comité Militar y el Estado Mayor. Definitivamente desaparece toda referencia a la Unión Europea Occidental (UEO), la cual se absorbe prácticamente como un residuo de la Unión Europea, y aparece la idea, en política exterior, de las cooperaciones reforzadas, excluidas sin embargo en política de defensa.

En la política europea de defensa existe un acercamiento entre la idea de seguridad y la idea de defensa, que va más allá de lo territorial, produciéndose al tiempo una convivencia o cohabitación con la OTAN y el crecimiento de una capacidad de Europa para crear su propia política de defensa, fundamentada en el respeto al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Así, los contenidos actuales de la política europea de defensa se concretan en el avance de una política europea de armamento, la absorción de la UEO por parte de la Unión Europea y la aparición de la identidad europea de seguridad y defensa en el seno de la OTAN.

Junto a ello hay una administración militar visible; un Comité Militar; un Estado Mayor; unas agencias adosadas -vamos a decirlo así- y unos medios específicos para esa política, medios policiales, civiles y militares, como la fuerza de reacción rápida, ya en ciernes.

Por tanto, todavía la política europea de seguridad y defensa descansa más en la seguridad que en la defensa; más en la seguridad en el sentido de misiones Petersberg que en la defensa militar, en donde sigue habiendo una importante presencia o predominio de la OTAN.

En política de defensa las diferencias entre países son enormes. Los países tienen un estatuto distinto en relación con la neutralidad y su pertenencia o no a la OTAN. Hay países que tienen una industria de defensa muy desarrollada y otros que ni siquiera la tienen. En temas presupuestarios, hay países que gastan mucho más que otros. Hay distintas capacidades de despliegue de fuerza; hay países que tienen un Ejército profesional y otros que no. También hay países que han establecido relaciones específicas de cooperación con otros.

Sin embargo, hay algo que no puede obviarse: los desafíos de las amenazas

globales, y la demanda de la opinión pública europea. Los resultados de los eurobarómetros son claros: en lo que los ciudadanos quieren más Europa es, sobre todo, en defensa.

¿Cómo asume estas demandas el Tratado de Lisboa?

Empieza con una importante afirmación en su art. 42.1 TUE: la política común de seguridad y defensa (PCSD) es parte de la política exterior; no es un asteroide que esté fuera de su órbita.

La defensa se considera condicionada por la política exterior, que será la que conducirá a una política de defensa común, la cual conducirá a su vez a una defensa común, acordada en el futuro por unanimidad en el Consejo de Ministros. Aquí hay un cambio cualitativo considerable. Hasta el Tratado de Niza, la defensa común es solo una posibilidad. A partir del Tratado de Lisboa es una necesidad.

El Tratado regula de una forma algo compleja la cuestión relativa a lo que llama "política común de seguridad y defensa" (arts. 42 a 46 TUE).

Básicamente, el Tratado distingue dos ámbitos en relación con la política de defensa y la defensa misma. El primero es el de la acción de la Unión Europea fuera de su territorio en misiones que, en la jerga comunitaria se han dado en llamar misiones Petersberg. Y, de otro lado, está la defensa de los países de la Unión frente a un ataque exterior. Veamos estos dos ámbitos por separado.

Acción de la Unión fuera de su territorio

Su contenido está perfectamente definido en el apartado 1º del art. 43:

"1. Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

2. El Consejo adoptará las decisiones relativas a las misiones contempladas en el apartado 1, y en ellas definirá el objetivo y el alcance de estas misiones y las normas generales de su ejecución. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones.

Como podemos ver, hay una alusión específica a la lucha contra el terrorismo, que ha hecho variar los elementos esenciales de la política exterior y de defensa del mundo occidental.

En el marco de las decisiones europeas que se adopten en relación con misiones fuera de la Unión, el Consejo puede encomendar la realización de una misión concreta solo a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para la misma (art. 44 TUE).

El Tratado hace un especial hincapié en la necesidad de que los Estados miembros pongan a disposición de la Unión, a efectos de aplicar la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo.

En esa misma línea, el Tratado prevé la formación de lo que llama "cooperación estructurada permanente" en el marco de la Unión. Se trata de que los Estados miembros que cumplan "criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para la realizar las misiones más exigentes" (art. 42.6), establezcan una cooperación permanente para asumir compromisos en materia de capacidades militares. Estos compromisos figuran en el Protocolo número 10. Según el artículo 1º de dicho Protocolo, quienes decidan formar parte de la cooperación estructurada permanente se tienen que comprometer "a estar, a más tardar en 2010, en condiciones de aportar bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerza, unidades de combates específicas para las misiones previstas", capaces de emprender esas misiones "en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas, y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días". Los miembros de la cooperación permanente se comprometen a desarrollar sus capacidades de defensa, en cuanto a gastos de inversión, y también a aproximar sus instrumentos de defensa, así como a participar en el desarrollo de programas europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europa de Defensa. El Tratado crea una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento, que tiene por objeto "reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa" y definir "una política europea de capacidades y de armamento" (art. 42.3 TUE).

Ni que decir tiene que las decisiones europeas sobre política común de seguridad y defensa, y en concreto en cuanto a las misiones a que se refiere la Constitución, se adoptan por unanimidad en el Consejo (art. 42.4 TUE). La única excepción es precisamente la creación de la cooperación estructurada permanente, pero hay que tener en cuenta que esta cooperación va destinada a realizar unas misiones que han sido fijadas por el Consejo, a través de una votación unánime (art. 46).

Defensa colectiva del territorio europeo

La otra vertiente de la política de defensa que está regulada específicamente en los Tratados es la de la protección frente a ataques que vengan del exterior y que golpeen el territorio de la Unión. El TUE (art. 42.7) señala que, si un Estado miembro es objeto de una "agresión armada en su territorio", los demás Estados

miembros le deberán dar ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Todo ello, sin perjuicio de que hay países en la Unión que tienen unos compromisos específicos en la política de seguridad y defensa, como es el caso de quienes forman parte de la OTAN. El TUE (art. 42.7) puntualiza que, para los Estados miembros de esta organización, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de la misma sigue siendo la OTAN. Pero ello no impide que surja una obligación de auxilio al país objeto de una agresión armada en su territorio por parte de todos los Estados miembros de la Unión.

Además de esta obligación específica a que se refiere el art. 42.7, hay otra de la máxima importancia que está regulada en el art. 222 del TFUE: la "cláusula de solidaridad". Sus apartados 1º y 2º dicen:

1. *La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:*
 - a) *- prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros;*
 - proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas;*
 - prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;*
 - b) *Prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano".*
2. *Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.*

Las modalidades de aplicación por la Unión de su cláusula de solidaridad serán definidas mediante decisión europea adoptada por el Consejo. Se aprueba por mayoría cualificada, salvo en el caso en que tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, porque entonces el Consejo se pronunciará por unanimidad (art. 222.3). Todo ello con la supervisión del Consejo Europeo, que "evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión" (art. 222,4).

Precisamente unos días antes de finalizar este estudio, el 20 de noviembre de

2017, el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea –ministros o Secretarios de Estado para la Unión Europea- acordó que los llamados “ciberataques” sean razón suficiente para que el Estado víctima de ellos invoque la “cláusula de solidaridad” del art. 222 TFUE y la de asistencia mutua del art. 42.7 TUE. Estos ciberataques se han duplicado desde 2015, según datos de la Comisión Europea. En 2016 hubo una media de 4.000 ataques diarios con un alto coste económico.

En suma, ya sea por medio de una definición de misiones fuera de la Unión, ya sea por una defensa específica de la Unión respecto de ataques desde el exterior, no cabe duda de que los Tratados abren un camino de política común de defensa y de defensa autónoma, que convive con la vigencia de los compromisos defensivos que surgen de la OTAN. La apuesta de los Tratados es hacer compatibles estas dos orientaciones.

Capítulo 2: El marco estratégico y su evolución.

2.1. La Estrategia de Seguridad de 2003

El primer texto de naturaleza estratégica en la Unión, en materia de seguridad y de defensa, es el llamado Documento Solana, de 2003.

Se llegó a él después de experiencias traumáticas como la guerra de Yugoslavia, los atentados de las Torres Gemelas en Nueva York y la dramática y divisiva invasión de Irak, que fracturó a la Unión Europea.

Sin embargo, el documento de diciembre de 2003 se publicó en un contexto de estabilidad y aparente prosperidad ilimitada en Occidente. Lo esperaban así las optimistas palabras introductorias de Javier Solana, que llevaban por título: "A secure Europe in a better world". Decía Solana: "Europa nunca ha sido tan próspera, tan segura o tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha sido seguida de un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia de Europa".

Por vez primera, la Unión tenía una estrategia de seguridad compartida por todos sus Estados miembros, que restituía tranquilidad al escenario bronco que produjo la guerra de Irak.

Asimismo, se podía hablar de desafíos y de "intereses comunes" para afrontarlos. Era una forma de responder al concepto de "guerra preventiva" del Presidente Bush (hijo) con el concepto europeo de soft power, centrado en la gestión de crisis y no en las misiones ofensivas.

En la *Estrategia Europea de Seguridad* de 2003, ya se decía que Europa tenía que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial. Entre las amenazas que se señalaban estaban el terrorismo, las armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de Estados y la delincuencia organizada. En general, la *Estrategia* hacía un análisis autocomplaciente sobre el papel de la Unión en el mundo y sobre todo lo que ya estaba haciendo para, por ejemplo, cortar la financiación del terrorismo o luchar contra la proliferación de las armas de destrucción masiva. Se hacía además un énfasis especial por el multilateralismo y se instaba a la Unión a ser más activa, más capaz y más coherente.

A finales de 2008, Javier Solana, Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, presentó una actualización de la *Estrategia Europea de Seguridad* de 2003. En ella se ponía la atención en nuevas amenazas para la Unión Europea como la piratería, la inmigración ilegal o el suministro energético, todas ellas mencionadas solo de pasada en la *Estrategia* de 2003. En el documento se mencionaba también la necesidad de ser más estratégicos, de ser más eficaces y visibles en el mundo, de fortalecer el multilateralismo e intensificar la asociación estratégica con la OTAN.

2.2. La Estrategia de Seguridad de 2016.

Trece años después de la primera *Estrategia Europea de Seguridad*, en 2016, encontramos la nueva *Estrategia Global de la Unión Europea*, un nuevo documento que mantiene buena parte de los objetivos de la anterior, pero con un lenguaje distinto, donde se ve una Unión más proactiva; así se observa en el prólogo de Federica Mogherini cuando dice que “El propósito, incluso la existencia, de nuestra Unión está siendo cuestionado. (...) Toda nuestra región se ha vuelto más inestable y más insegura”. O en afirmaciones a lo largo del documento, como que hay que asumir una mayor responsabilidad para nuestra seguridad; que debemos estar listos y ser capaces de disuadir, responder a, y protegernos contra las amenazas externas. O que debemos actuar de forma autónoma cuando sea necesario. Se habla de una Unión Europea “más fuerte”.

Hay ideas muy interesantes que pueden ser el prelude de un cambio real en el papel de la Unión Europea en los próximos años. En el prólogo, Mogherini resalta que la Unión debería desempeñar un papel más importante, incluyendo el de «proveedor de seguridad global» —idea que asume el Consejo en noviembre de 2016—, y también menciona que la UE ya no puede ser solo un «poder civil», dado el contexto de seguridad que tenemos en la actualidad. Y esta idea se vuelve a repetir más adelante, cuando se dice que el poder blando no es suficiente y que hay que aumentar la credibilidad de la seguridad y la defensa europeas, aumentar las capacidades y, para ello, asegurar un nivel suficiente de gasto en defensa (1).

A pesar de todo, en este nuevo documento queda claro que los valores que va a defender la Unión Europea son los valores liberales clásicos que dieron lugar a su propia creación: fomentar la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y el orden internacional basado en el derecho. Esos son los valores que han marcado la existencia de la Unión Europea y los que, tal y como en el documento se afirma en numerosas ocasiones, van a guiar la acción exterior europea (2).

Sin embargo, también se intuyen cambios en la visión estratégica cuando se afirma que “*Los europeos, en colaboración con sus socios, deben tener la capacidad necesaria para defenderse y cumplir con sus compromisos de ayuda mutua y la solidaridad consagrados en los Tratados*”. La *Estrategia* menciona que la UE debe tener a su disposición las capacidades para defenderse a sí misma, y, aunque en el documento se hacen alusiones al fortalecimiento de las relaciones con la OTAN y con otros organismos regionales, la idea de que la Unión disponga de los medios para defenderse es un paso adelante. Más adelante en la estrategia se dice “*vamos a fortalecernos en materia de seguridad y defensa en el pleno cumplimiento de los*

derechos humanos y el Estado de derecho (...) y vamos a contribuir más a la seguridad colectiva de Europa (...)”. Todo ello parece indicar un cambio, en el que la Unión deja de ser un simple proveedor de seguridad para su entorno más cercano y para lugares donde sus intereses no están claros (como las misiones en RD Congo), para pasar a ser un actor que, además, es capaz de defenderse a sí mismo, con sus propias capacidades, de amenazas como el terrorismo.

También habla de utilizar una aproximación multidimensional para intervenir en conflictos y crisis, utilizando todas las herramientas a su disposición (3). Esta es una idea que ya se utilizaba en la *Estrategia Europea de Seguridad* de 2003, pero en esta versión, de nuevo el lenguaje es distinto, y se nota una mayor preocupación por cómo conflictos en el exterior pueden afectar a la seguridad interior. Hay una actitud más proactiva, como lo demuestra el que se diga que la UE debe ser capaz de responder rápidamente, de forma responsable y decisiva a las crisis, especialmente para ayudar a luchar contra el terrorismo (4); y la capacidad de reacción, como veremos, es una de las áreas en las que la Unión se ha centrado en mejorar durante el último año.

En esencia, la gran diferencia entre la Estrategia de 2003 y la de 2016 es que, mientras en la primera se destacaba la idea de una UE como potencia civil, el contexto internacional en 2016 hace que Europa no tenga más remedio que complementar su potencial civil con las capacidades militares que le permitan ser un actor internacional más independiente, más activo y más efectivo.

Ese contexto alberga hechos tan disruptivos como la invasión de una parte de Ucrania y la anexión de Crimea por Rusia, la guerra civil de Siria, el “arco de inestabilidad” que va desde el Sahel a Oriente Medio, el fenómeno terrorista del Daesh que irrumpe en Europa, y, cómo no, la enorme crisis económica, lo que llevó al Consejo Europeo de 2013 a pedir una nueva Estrategia de Seguridad a Federica Mogherini.

El referéndum en el que se vota la salida de Reino Unido de la Unión Europea tuvo lugar el 23 de junio de 2016, dos días antes de que se celebrara el Consejo Europeo de ese mes. En ese Consejo, no se discute sobre las consecuencias del referéndum y apenas se debate sobre seguridad y defensa, más allá de congratularse de la *Estrategia Global*, lo que sin duda contribuyó a que la Estrategia no surgiera con el protagonismo que hubiera tenido de haberse presentado en un contexto menos convulso para la Unión Europea. Si bien solo hay una breve referencia a la presentación de la *Estrategia Global* de Mogherini, en la que se anima a la Alta Representante, a la Comisión y al Consejo “a que prosigan con su labor”, sí que hay una mayor extensión en lo que respecta a la cooperación entre la Unión Europea y la OTAN y se impulsa esa cooperación dados los retos que han surgido, tanto en el sur como en el este de Europa, que acabamos de mencionar. Ambos asuntos se volvieron a tratar solo unas semanas más tarde en la Cumbre de la OTAN en Varsovia. En la **Declaración Conjunta UE-OTAN de Varsovia**, hay una clara idea de fortalecer la relación entre ambas instituciones llevándola a un nuevo nivel de ambición. Se mencionan distintas áreas de cooperación que hacen dudar de que, de implementarlas por completo, puedan llevar a un crecimiento de la defensa europea de forma independiente de la de la organización atlántica. De hecho, en todas las reuniones del Consejo se pone énfasis en que el desarrollo de

capacidades debe ser coherente con los compromisos de los Estados con las distintas organizaciones. Entre las áreas identificadas para la colaboración entre UE-OTAN, se identifican el trabajo conjunto en análisis, la prevención y el intercambio de información y de inteligencia entre personal de ambas organizaciones. Se menciona la necesidad de ampliar y adaptar la cooperación operativa en el mar y sobre migración, de desarrollar capacidades de defensa complementarias e interoperables entre Estados UE-OTAN, así como proyectos multilaterales; se habla de facilitar una industria de la defensa más fuerte y un mayor apoyo a la investigación en defensa y a la cooperación industrial. Como se verá más abajo, es precisamente la investigación y el desarrollo de capacidades una de las bases del fortalecimiento de la defensa europea.

En septiembre de 2016 se celebra la **Cumbre de Bratislava**, ya con la ausencia de Reino Unido. Sin duda, es una reunión importante que marca el nuevo rumbo de la Unión Europea una vez asumida la salida de Reino Unido de la UE. En la cumbre se pone de manifiesto la necesidad de la cooperación entre Estados miembros para mejorar tanto la seguridad interior como la exterior, cuyas fronteras son cada vez más tenues. En la hoja de ruta de Bratislava se establecen como prioridades fundamentales para la Unión el desarrollo de la plena capacidad en materia de reacción rápida por parte de la Guardia Europea de Fronteras y Costas para hacer frente a la inmigración ilegal, y reforzar la cooperación de la UE en materia de seguridad exterior y defensa con dos medidas concretas: analizar la manera en que puedan aplicarse los Tratados para el desarrollo del área de la seguridad y defensa, en especial de la capacidades europeas; e implementar lo aprobado en la declaración de Varsovia con la OTAN. Lo que se constata, por tanto, es la necesidad de reforzar la defensa común como medio para reforzar la unidad interna de la Unión Europea. A esto hay que sumarle la presión de Estados Unidos para que la UE sea más independiente militarmente, presión que se redoblará con la elección del nuevo presidente norteamericano, a lo que nos referiremos más abajo.

Por tanto, vemos que, a fecha de septiembre de 2016, los Estados miembros comienzan a apostar por un mayor desarrollo de la seguridad y la defensa europeas, pero en ningún momento dejan de lado su colaboración con la OTAN, organización que, según se dejará constancia en siguientes reuniones, sigue siendo el pilar de la defensa colectiva para aquellos miembros europeos que son parte de la misma.

La cooperación entre Estados europeos en materia de defensa se ha dado de forma tradicional en el seno de la OTAN, por lo que muchos Estados siguen viendo la cooperación en defensa en la UE como una duplicidad innecesaria, sobre todo en tiempos de crisis económica. Sin embargo, la Alta Representante y las instituciones de la UE parecen tener claro que si la Unión quiere ser percibida como un actor fuerte a nivel internacional —máxime en los tiempos actuales en los que las relaciones internacionales están experimentando cambios profundos con la situación en el este y con el viraje del gobierno norteamericano— tiene que haber, necesariamente, más Europa en todos los ámbitos, incluido el de la seguridad y la defensa, este último históricamente menos desarrollado.

Como en el siguiente apartado señalaremos, la votación del Brexit y la elección de Donald Trump parecen haber servido de impulso al desarrollo de la Estrategia

Global. El 14-15 de noviembre de 2016 se celebra una reunión conjunta entre los ministros de exteriores y de defensa de la UE para debatir el **Plan de Implementación de dicha Estrategia Global** en lo concerniente a las áreas de seguridad y defensa. En las conclusiones de la reunión ya se ponen de manifiesto algunos cambios en la visión de la defensa europea. Por ejemplo, se hace referencia al uso pleno de los Tratados (en referencia a la cooperación estructurada permanente) para hacer frente a las amenazas de seguridad, y se comprometen a aumentar la PCSD para mejorar la capacidad de actuar de forma autónoma. En el **Plan de Implementación de Seguridad y Defensa** que presenta la Alta Representante se sugieren acciones para aumentar el nivel de ambición de la UE en la política de seguridad y defensa. El plan, adoptado por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, marcará los pasos que la Unión ha dado después para reforzar esta área. Se identifican tres tareas principales en las que la UE debe centrar los esfuerzos: 1) responder a las crisis y conflictos externos cuando aparezcan; 2) fomentar las capacidades de los socios, y 3) proteger a la Unión Europea y a sus ciudadanos a través de la acción externa. Sin duda son tres objetivos destacados en la *Estrategia Global* y en lo que todos los Estados están de acuerdo. El modo en que se consigan esos tres objetivos, sin embargo, es lo que puede generar una mayor discusión. Para alcanzarlos, la Alta Representante hizo una serie de propuestas, como:

1. **Fortalecer la cooperación en defensa** a través de una Revisión Anual de la Coordinación en Defensa (CARD por sus siglas en inglés); con un mayor apoyo de la Agencia Europea de Defensa, y a través de un Plan de Desarrollo de Capacidades para identificar las capacidades que son necesarias.
2. **Una cooperación estructurada permanente (PESCO)**, que permita a los Estados que así lo quieren entrar en compromisos vinculantes para desarrollar capacidades de forma conjunta, invertir en proyectos o crear formaciones multinacionales.
3. **Aumentar la capacidad de respuesta rápida** de las misiones y los expertos civiles y de los Grupos de Combate, creados hace diez años, pero nunca utilizados.
4. **Planificación y conducción de misiones.** Aprobación de una estructura permanente dentro del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para dirigir misiones militares, lo que sin duda proporcionaría a la UE una mayor coherencia y rapidez en la gestión de las misiones militares no-ejecutivas.

Estas cuatro tareas, junto con el fortalecimiento de la relación con la OTAN, marcarán de forma clara el desarrollo que se ha dado en el área de la seguridad y la defensa en el último año.

Así, este primer Consejo Europeo tras las elecciones norteamericanas subraya que los europeos deben asumir una mayor responsabilidad en lo que concierne a su propia seguridad y esa asunción se materializará con la maduración de las distintas

propuestas que aparecen en el Plan de Implementación y en las conclusiones del Consejo. Si bien el documento sigue reflejando que los Estados miembros cumplirán con sus obligaciones dentro de la organización atlántica, el énfasis se pone sin duda en la necesidad de desarrollar capacidades en el seno de la Unión y en que los Estados pongan esas capacidades a disposición de la UE. Por ejemplo, uno de los aspectos más importantes para el desarrollo de la defensa y que se incluye en las conclusiones del Consejo es la luz verde que se da a la revisión del mecanismo Athena, que, en ocasiones anteriores, había sido paralizada por Reino Unido. La revisión de la financiación de las misiones a través de este mecanismo es clave para que los Estados miembros aumenten su compromiso con la defensa europea y se mejore la capacidad de respuesta rápida de las misiones militares. También en este Consejo se solicita a la Comisión que presente propuestas para la creación de un Fondo Europeo de Defensa que incluya el desarrollo conjunto de capacidades, lo que sin duda presenta un paso más en el camino que está siguiendo la UE desde hace poco más de un año.

1. FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE DEFENSA

El fortalecimiento de la cooperación en materia de defensa es necesario si se quiere mejorar la eficiencia del gasto en defensa. El 80% de la inversión en defensa a nivel europeo se gasta de forma individual por los Estados en capacidades y misiones que pueden resultar dispares y alejadas de objetivos comunes a nivel europeo, lo que repercute en la efectividad del gasto en su conjunto. Uno de los objetivos de las distintas instituciones de la Unión Europea es revertir esta fragmentación en el sector de la defensa europea para aumentar el rendimiento a nivel europeo (5).

Como ya se ha señalado, en el Consejo de la Unión Europea de noviembre 2016 se constata un impulso a la seguridad y defensa europeas. Así, se da vía libre al fortalecimiento de la cooperación en materia de defensa a través de distintas iniciativas, como la creación de una Revisión Anual de la Coordinación en Defensa (CARD), el impulso de la Agencia Europea de Defensa (AED) o el Fondo Europeo de Defensa propuesto por la Comisión.

Sin embargo, es oportuno recordar que no se incluye la posibilidad de reforzar de forma decisiva las misiones militares de la PCSD, limitándose a robustecer solo aquellas que son no-ejecutivas y todas las civiles. Por tanto, si bien la discusión sobre los temas de defensa y seguridad fue muy extensa en este Consejo, la realidad es que no parece que haya un apoyo de todos los Estados miembros a incrementar el papel defensivo de la UE si este entra en áreas donde se actúa junto con la OTAN.

La futura Revisión Anual de Coordinación tiene como objetivo recabar información sobre los pasos que han dado los distintos Estados miembros (siempre sobre una base voluntaria) en la profundización de su cooperación en materia de defensa, lo que llevaría como resultado a hacer más efectivo el gasto en defensa en el conjunto de los Estados. La CARD nace así como un nuevo foro que ayudará a mejorar la planificación de la defensa a nivel nacional y a establecer las prioridades para el desarrollo de capacidades de acuerdo al **Plan de Desarrollo de Capacidades** que elabora la AED. El nuevo plan se publicará en la primavera de 2018, pero la versión

más actual (de 2014) ya señalaba áreas prioritarias para la defensa europea en las que los Estados pueden colaborar, como la seguridad marítima y cibernética, la inteligencia, vigilancia y reconocimiento, comunicaciones satélites o capacidades militares de alto nivel. La primera implementación completa del CARD se hará en 2019.

En el Consejo de 18 de mayo de 2017 se señaló la necesidad de asegurar la coherencia entre la CARD, el Plan de Desarrollo de Capacidades y los respectivos procesos de la OTAN (como el Proceso de Planeamiento de la Defensa de la OTAN) con el objetivo de evitar innecesarias duplicidades y de que los esfuerzos de los Estados se desarrollen de acuerdo a las necesidades de la PCSD, evitando que los presupuestos nacionales en defensa se gasten de forma poco eficiente, una de las críticas que suelen recibir los europeos (6). De hecho, si miramos algunas cifras aportadas por la Comisión, se puede constatar que la suma del gasto en defensa hecha por los Estados miembros de forma individual es caótica e incoherente en su conjunto. Por ejemplo, mientras en Estados Unidos existen 30 sistemas de armas, en la UE existen 178. Mientras en Estados Unidos hay solo un tanque de combate principal, en la UE hay 17, lo mismo ocurre con los 20 tipos de aviones de combate en la UE (6 en Estados Unidos) o los 29 tipos de destructores/fragatas (frente a los 4 de Estados Unidos) (7). Todo ello hace que el gasto realizado sea sumamente ineficiente, conduciendo a falta de interoperabilidad y a la escasez de capacidades.

La CARD (que funcionará en periodo de pruebas desde otoño 2017) se ha establecido dentro de la Agencia Europea de Defensa, que actúa como Secretaría, y que ya tiene como tarea preparar un informe junto con el Estado Mayor de la Defensa y el Comité Militar de la Unión Europea, que será presentado cada dos años. El informe, el primero de ellos a presentar en noviembre de 2018, dará una visión de conjunto sobre las tres áreas en las que se asentará la Revisión Anual: los planes de defensa agregados de los Estados miembros, la implementación de las prioridades en el desarrollo de capacidades europeas y la priorización en las áreas de tecnología e investigación, y el desarrollo de la cooperación europea.

También en el Consejo de noviembre de 2018 se dará un impulso a la **Agencia Europea de Defensa (AED)**, creada en 2004 y que por primera vez en diez años ve aprobado un incremento en su presupuesto de la agencia para el año 2017, alcanzando los €31 millones. El aumento del presupuesto de la AED había sido bloqueado desde 2010 por el Reino Unido, por lo que el pequeño incremento de €30.5 a €31 millones (con el voto a favor de Reino Unido) debe analizarse como un paso más para el refuerzo de la defensa europea, pero en ningún caso como un paso decisivo para que puedan mejorar *per se* las capacidades militares de los Estados.

Las tareas de la AED se concretan en el Tratado de Lisboa y aparecen en el artículo 45 del Tratado de la Unión Europea: contribuir a definir los objetivos de las capacidades militares de los Estados miembros, proponer proyectos multilaterales para cumplir con esos objetivos, coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas. El hecho de que la participación en la AED sea voluntaria ha provocado que nunca haya llegado a su máximo potencial.

El **Fondo Europeo de Defensa (FED)** es otro de los avances que ha dado la Unión para mejorar su seguridad y defensa en el último año. El 7 de junio de 2017, la Comisión puso en marcha un nuevo fondo que servirá para coordinar, complementar y ampliar las inversiones nacionales en la investigación para defensa, el desarrollo de prototipos y la adquisición de tecnología y equipos militares. Este es un paso muy importante debido a la reticencia que ha mantenido la Comisión hasta ahora para financiar cualquier área de la defensa. La aprobación del fondo y la publicación simultánea del *Reflection Paper on the Future of European Defence* materializan este cambio por parte de la institución. El Consejo, en sus conclusiones de 13 de noviembre de 2017, prevé un acuerdo con el Parlamento Europeo en 2018 y la definición de un programa de trabajo para que los primeros proyectos se lancen en 2019.

También reclama la colaboración de la Agencia Europea de Defensa a este propósito. Asimismo, el Consejo ha aprobado el Catálogo de Requerimientos 2017 (RC17), que identifica las exigencias o requerimientos de capacidad para la PCSD, que surgen del Nivel de Ambición acordado en el Consejo de Noviembre de 2016, a su vez tomando como base los tres objetivos estratégicos prioritarios derivados de la Estrategia Global de la UE: responder a los conflictos externos y crisis; fortalecer las capacidades de los socios y proteger a la Unión Europea y a sus ciudadanos.

El FED funcionará en dos fases. La primera de ellas ya está en marcha, y ofrece subvenciones para la investigación colaborativa en tecnologías y productos de defensa cuya financiación completa asumirá la Unión. Los proyectos financiables se centrarán en ámbitos como la electrónica, los metamateriales, el software encriptado o la robótica. Estos proyectos han empezado a financiarse ya a través de un total de €115 millones entre 2017 y 2019 y con un presupuesto anual de €500 millones a partir del 2020, que serán gestionados a través del Programa Europeo Industrial en materia de Defensa (8).

El FED también financiará propuestas de desarrollo y adquisición de capacidades entre Estados miembros que quieran invertir de forma conjunta en, por ejemplo, el desarrollo de tecnología de drones o comunicación por satélite, o en la compra de helicópteros al por mayor para reducir los costes. Solo serán elegibles las propuestas con más de tres Estados participantes y que impliquen la participación transfronteriza de las pymes. Para ello, el Fondo Europeo de Defensa destinará 500 millones de euros para 2019 y 2020, y 1000 millones a partir de 2020 (9).

La Comisión ofrece datos interesantes sobre cómo el FED ayudará a hacer más eficiente el gasto de los Estados. Por ejemplo, estima que la falta de cooperación entre los Estados en el área de la defensa y la seguridad cuestan anualmente entre 25°000 y 100°000 millones de euros, y estima que la adquisición en común podría llevar a un ahorro de hasta el 30% del gasto anual en defensa (10). Sin duda, este impulso a la investigación y al desarrollo de la industria de la defensa impulsarán la cooperación entre Estados miembros y fortalecerá tanto la seguridad como la defensa europeas.

2. LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) es uno de los temas que más se han debatido en el último año en los distintos Consejos. Podría decirse que la PESCO es, en realidad, la única manera que tienen los 27 Estados de reforzar y de alcanzar el nivel de ambición que quiere tener la UE en el área de la seguridad y defensa hasta que se produzca el abandono definitivo del Reino Unido, quien ya ha expresado que continuará oponiéndose a cualquier idea de un ejército europeo que debilitaría a la OTAN (11).

La PESCO es una buena alternativa que, como señalamos en el primer capítulo, aparece en los Tratados y que permite que dos o tres Estados interesados pongan en marcha proyectos para aumentar las capacidades militares de la Unión inviertan en proyectos compartidos y mejoren la contribución y disponibilidad operativa de sus fuerzas armadas. Las capacidades desarrolladas a través de la PESCO son gestionadas por los Estados miembros, lo que será ventajoso no solo para la Unión Europea en su conjunto, sino también para la industria militar y de defensa de cada uno de los Estados participantes (12).

Pues bien, en el Consejo Europeo de 22 y 23 de junio 2017 se dieron 3 meses a los Estados para redactar una lista común de criterios y compromisos vinculantes a asumir dentro de la PESCO. El Consejo Europeo señalaba que esta labor debía de ser coherente con la planificación de defensa nacional y los compromisos de los Estados miembros aprobados en el marco de la OTAN y las Naciones Unidas por los Estados miembros afectados". Alemania, Francia, Italia y España han sido los países impulsores de la PESCO, que se implementa a través del Consejo de Ministros UE.

Otro paso hacia adelante en la persecución de una defensa común la vemos el 13 de noviembre de 2017, cuando los ministros de 23 Estados miembros (todos menos Dinamarca, Irlanda, Malta, Portugal y, obviamente, Reino Unido) firmaron una notificación conjunta sobre la cooperación estructurada permanente con veinte compromisos que entregaron a la Alta Representante y al Consejo.

La notificación conjunta es el primer paso formal para el establecimiento de la cooperación estructurada permanente. En ella se definen:

- Los principios de la cooperación estructurada permanente, subrayando en particular que la cooperación estructurada permanente es un marco jurídico europeo ambicioso, vinculante e inclusivo para las inversiones en la seguridad y la defensa del territorio de la UE y sus ciudadanos.
- La lista de compromisos comunes ambiciosos y más vinculantes que los Estados miembros han acordado asumir, incluido el aumento constante de los presupuestos de defensa en términos reales para alcanzar los objetivos acordados. Los países se comprometerán a que la inversión real en defensa (excluidos salarios de los militares y mero mantenimiento de infraestructuras de defensa) sea al menos de un 20% del total; y que el gasto en I+D en defensa sea del 2%.

- Propuestas relativas a la gobernanza de la cooperación estructurada permanente, con un nivel general que permite mantener la coherencia y la ambición de la misma, complementado con procedimientos específicos de gobernanza en el nivel de los proyectos.

El Consejo debe ahora adoptar por mayoría cualificada reforzada una Decisión por la que se establezca la cooperación estructurada permanente, lo que podría suceder en el próximo Consejo de Asuntos Exteriores (11 de diciembre de 2017).

Los Estados miembros participantes deben acordar una primera lista de proyectos que se emprenderán en el marco de la cooperación estructurada permanente una vez se haya establecido. Los proyectos podrían abarcar ámbitos como la formación, el desarrollo de capacidades y la disponibilidad operativa en materia de defensa, para así apoyar las prioridades estratégicas de la Unión en la seguridad y la defensa.

La iniciativa, según Jean-Yves Le Drian, el ministro de defensa de Francia –que anteriormente fue reticente a la idea- responde a los atentados terroristas sufridos por Europa, y como respuesta a la crisis de Crimea. Pero en el fondo está la reacción al Brexit.

La PESCO implica formar parte de un mecanismo de revisión continua que realizará la Agencia Europea de Defensa, de forma que se garantice que la cooperación es acorde a las necesidades estratégicas de la Unión, lo que exige un compromiso constante por parte de los Estados miembros, que siguen controlando la política de defensa y, naturalmente, a sus fuerzas armadas.

Tal y como se señaló en el Consejo de la Unión Europea del 18 de mayo 2016, la cooperación estructurada permanente debe estar abierta a todos los Estados que quieren asumir compromisos vinculantes según los artículos 42.6 y 46 del TUE y el Protocolo 10 de los Tratados. Cada Estado podrá realizar su Plan Nacional de Implementación.

De acuerdo con lo declarado por la Alta Representante, hay ya en preparación 30 proyectos que se pueden desarrollar bajo la iniciativa PESCO. Tales proyectos tratan de materias como: sistemas terrestres y de patrulla marítima; drones; aviones de combate; helicópteros; el espacio y las tecnologías digitales.

3. AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE RESPUESTA RÁPIDA DE LAS MISIONES

Una de las prioridades que también se marca la Unión Europea es mejorar la capacidad de reacción a las crisis y conflictos externos en todas sus fases, si bien se centra en la prevención de conflictos y en las capacidades que más ha potenciado la Unión desde Feira, como el entrenamiento y formación de personal y el apoyo a la reforma del sector de la seguridad. Aunque se sigue haciendo hincapié en que promover la seguridad en el exterior aumenta la seguridad europea, las misiones y capacidades están en línea con las que ya ha desarrollado la UE hasta ahora. Un aspecto debatido en el Consejo, y que será una de las claves a tener en cuenta

para poder evaluar la evolución de la UE en el área de la defensa, es la evidencia de que aumentar el nivel de la ambición de la PCSD significa, necesariamente, aumentar la financiación para seguridad y defensa. Este será, sin duda, uno de los principales obstáculos al fortalecimiento de ambas áreas, puesto que los Estados pueden estar de acuerdo en fortalecer la defensa, pero las realidades nacionales (como cumplir el objetivo de déficit o la falta de apoyo de todos los partidos políticos) pueden diferir.

Los Estados, no obstante, se han comprometido a fortalecer las herramientas de respuesta rápida de la UE, en particular los Grupos de Combate o Battlegroups. El concepto de los Grupos de Combate aparece en junio de 2004 en el Comité Militar de la Unión Europea y fue adoptado en la Conferencia Militar de Capacidades Militares de noviembre de ese mismo año (13). Cada *Battlegroup* está formado por unos 1500 efectivos, además de los elementos de apoyo, y puede estar compuesto tanto por una nación marco como por una coalición multinacional de Estados miembros. Los Battlegroups deben ser desplegados cinco días después de la aprobación de una operación por el Consejo y deben ser sostenibles por un mínimo de 30 y un máximo de 120 días (14).

Desde su primera aparición en 2004, los Grupos de Combate nunca han sido desplegados por diversos motivos, como su financiación (a través del mecanismo Athena). En mayo de 2016, se habló de la necesidad de promover la predicción, la consistencia, la eficiencia y el reparto equitativo de la carga de estos grupos, para lo que se prevé que haya un fortalecimiento de los ejercicios de los Battlegroups y que se apruebe la revisión de la financiación prevista para finales de 2017.

En el Consejo de junio de 2017 se coincidió en que el mecanismo Athena debe asumir como coste común y de forma permanente el despliegue de los Grupos de Combate (15). Este es otro gran avance porque, entre las principales dificultades para aumentar la capacidad de respuesta de las misiones militares y de capacidades defensa como los Grupos de Combate, se encuentra precisamente la financiación. El despliegue de capacidades militares de la Política Común de Seguridad y Defensa se financia a través del mecanismo Athena, creado en 2004 para asumir gastos comunes como la instalación del cuartel general en el terreno, la infraestructura para las fuerzas en su conjunto o los gastos médicos. Athena se nutre de las contribuciones de los Estados miembros en base a su PIB. La realidad es que Athena solo cubre una pequeña fracción de los gastos comunes de las misiones militares (en torno al 10-15%) (16), por lo que los Estados que participan en ellas financian la práctica totalidad de la misión, lo que resulta en que la UE tenga una buena capacidad para desplegar misiones civiles (pagadas con el presupuesto común), pero no para desplegar las militares, puesto que la falta de una financiación común hace que no haya incentivo para los Estados para participar en este tipo de misiones. El Reino Unido ha sido hasta el momento reticente a revisar el mecanismo, pero se ha aprobado para finales de 2017, lo que previsiblemente mejorará la capacidad de respuesta de la Unión Europea y en particular el despliegue de los Grupos de Combate (17).

4. PLANIFICACIÓN Y CONDUCCIÓN DE MISIONES

Otra de las reivindicaciones históricas para la mejora de las misiones militares de la Unión Europea es la creación de un cuartel general desde el que planificar y dirigir las misiones y que también había vetado el Reino Unido hasta el momento. Hasta ahora, la Unión Europea se ha apoyado en cuarteles nacionales que los Estados ponían a su disposición caso por caso para la planificación y gestión de las operaciones militares. Esto ha llevado a que pudiera haber distintos cuarteles en Europa gestionando distintas operaciones de la UE, dificultando la coherencia entre ellas y obstaculizando la comunicación y gestión de las operaciones cívico-militares (18).

Sin duda, su aprobación definitiva en junio de 2017 a pesar de la reticencia previa de Reino Unido (19) es uno de los grandes avances del último año e, incluso, de la última década en materia de defensa. Llamada "Capacidad Militar de Planeamiento y Ejecución" (CMPE) –fórmula eufemística-, el nuevo cuartel general es una oficina situada dentro del Estado Mayor de la Defensa, que gestionará y planificará las misiones militares no-ejecutivas de la PCSD de forma permanente. Efectivamente, esta nueva estructura solo se utilizará para las misiones no-ejecutivas, con el fin de evitar la "duplicación innecesaria con las estructura de la OTAN", tal y como se señala en las conclusiones del Consejo de noviembre 2016.

Por tanto, aunque es un gran paso, de momento no puede darse por sentado que este nuevo "cuartel general" podrá a corto o medio plazo dirigir misiones ejecutivas. De hecho, el tipo de misiones que se señalan en el anexo son las ya existentes dentro de la Unión (20): civiles ejecutivas, civiles en la reforma del sector de la seguridad, militares de formación, operaciones de vigilancia/seguridad marítima, operaciones de seguridad aérea y operaciones que puedan incluir el uso de los Grupos de Combate.

5. FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN CON LA OTAN

La Declaración Conjunta UE-OTAN en Varsovia es el documento que ha marcado el fortalecimiento en defensa de ambas organizaciones en el último año. En prácticamente todos los Consejos celebrados, el Secretario General de la OTAN ha participado en las discusiones sobre defensa, y en todas las reuniones se ha subrayado el compromiso de la UE con un vínculo transatlántico sólido.

Durante el último año ha habido un progreso evidente entre ambas organizaciones en el ámbito de la defensa y se ha dado seguimiento a la Declaración Conjunta de Varsovia. Se ha aumentado la cooperación en distintos niveles, en particular en lo concerniente a las amenazas híbridas; han mejorado el intercambio de información, las comunicaciones estratégicas y la cooperación marítima; además, se ha reforzado el intercambio de información entre las misiones de ambas organizaciones, como por ejemplo las actuales Operation Sea Guardian y EU NAVFOR MED Sophia en el Mediterráneo.

Algo que destaca en todas las reuniones es el énfasis que se hace en la necesaria coordinación y complementariedad global, y la necesidad de que el desarrollo de

nuevas capacidades sea coherente con la planificación de la defensa nacional y con los compromisos de los Estados en el marco de la OTAN y la UE.

Algo que parece claro a lo largo de todos los consejos celebrados es que existe un consenso para fortalecer la acción exterior de la Unión Europea en su dimensión de seguridad y defensa. No obstante, lo que seguirá siendo una seña de identidad de la acción exterior de la UE son sus capacidades y misiones civiles. Así, se contempla la necesidad de aumentar el ámbito de actuación de las capacidades civiles para que, no solo incluyan las que aparecieron originalmente en Feira (2000) y que son las que más se han desarrollado hasta el momento (policía, Estado de derecho y administración civil), sino también áreas como la migración irregular, las amenazas híbridas, la ciberseguridad, terrorismo, radicalización, crimen organizado y gestión de la seguridad marítima. Se puede prever, por tanto, que las capacidades civiles de la UE seguirán creciendo y se consolidarán como el principal instrumento de la PCSD. La dimensión militar también ha salido fortalecida en el último año de discusiones del Consejo. Esto es evidente con la creación de la Capacidad Militar de Planeamiento y Ejecución, con la Revisión Anual sobre la Coordinación en Defensa, el apoyo a la Agencia Europea de Defensa, la creación del Fondo de Defensa Europeo, la revisión que se hará del mecanismo Athena a finales de 2017, el impulso a la utilización de los Battlegroups y la reactivación de la PESCO.

Sin embargo, a pesar del voluntarismo de los desarrollos estratégicos que la Unión ha sido capaz de crear en el siglo XXI en materia de política de defensa, la realidad práctica ha seguido adoleciendo de avances cualitativos tangibles. No ha sido capaz hasta ahora de superar el ámbito de las misiones no ejecutivas, ni fuera del territorio europeo (17 misiones en África, 3 en Medio Oriente y 2 en Asia), ni dentro de él. Por ejemplo, las unidades OTAN, con participación europea "voluntaria", desplegadas en los países bálticos, no están pensadas para su defensa, sino para realizar una suerte de disuasión, no completamente convincente, respecto a Rusia. Han sido incrementadas a partir de la invasión rusa de la zona de Dombass en Ucrania (alrededor de 5.000 soldados OTAN y cuatro grupos de combate, no permanentes, sino rotatorios, en la frontera con Rusia). A eso se añade la ausencia de estrategia de seguridad común de países europeos del este y norte de Europa (Grupo de Visegrado).

Es sabida, asimismo, la discrepancia estratégica entre estos países y algunos del Sur de Europa (España, Italia, Grecia), sobre las prioridades que ha de tener la OTAN. Estos últimos mantienen una demanda de mayor protección del flanco Sur (África norte y Medio Oriente), sometido a una visible presión por el terrorismo yihadista, que los Estados del este y norte de Europa no sufren.

Esta política real de defensa europea –casi inexistente hasta hace sólo unos meses– cambia cuando se producen dos acontecimientos inesperados, que producen un profundo impacto desde dentro del mundo occidental: el resultado del referéndum sobre el Brexit y la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos.

Capítulo 3: El nuevo marco político.

3.1. Brexit

El 23 de junio de 2016 la Unión sufrió un verdadero shock: sorpresivamente, el electorado británico votó mayoritariamente a favor de la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Este hecho ha transformado la dinámica de la dirección en la que iba la PCSD y se ha convertido en una razón más para impulsar una Política Común de Seguridad y Defensa europea (PCSD).

Qué duda cabe que un Reino Unido (RU) fuera de la Unión supone una pérdida objetiva de peso en muchos terrenos; uno de ellos es el de la seguridad y la defensa.

El Reino Unido representa el 24% del gasto en defensa de la UE –el mayor- y va a crecer un 0,5% cada año hasta 2020-21, gastando 178.000 millones de libras en los próximos 10 años en nuevo equipamiento militar. RU tiene asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, posee poder nuclear y tiene un ejército reconocidamente potente y profesional.

Además, y desde el análisis puramente diplomático, el Reino Unido es una potencia de primer orden, con 238 embajadas, consulados y oficinas internacionales, en donde trabajan 14.000 diplomáticos. Es un Estado que forma parte del G-7 y del G-20, y que guarda una "relación especial" con Estados Unidos, y con antiguas colonias que integran la Commonwealth.

A pesar de todo, el Reino Unido no ha jugado un papel destacado en los espacios competenciales de la UE. Ha sido el principal "bloqueador" de iniciativas de integración en el seno de la Unión, especialmente en el ámbito de la defensa (solo un 1% de los militares en las operaciones PCSD son británicos).

Es cierto que, en época de Tony Blair, el RU suscribió con Chirac -en una lógica intergubernamental- la Declaración de Saint Malo, de 1998, abogando por capacidades militares autónomas europeas que no obligasen a la enorme dependencia de EEUU para la defensa de Europa, como se experimentó en la guerra de los Balcanes. Pero, en 2003, con motivo de la invasión de Irak por EEUU, el RU volvió inmediatamente al redil y dividió dramáticamente a la Unión Europea.

También es cierto que RU mantiene los Tratados de Lancaster House con Francia

(2010), pero sin efectos significativos. Sus objetivos no son aumentar las capacidades militares europeas.

Sin embargo, la salida del RU de la Unión tiene ventajas u oportunidades, junto a los inconvenientes objetivos. Los vetos británicos a una extensión de las iniciativas más europeístas, o a compartir políticas, ya no existirán.

Por otra parte, el Reino Unido no ha formado parte prácticamente de las misiones militares o civil-militares de la UE. Por el contrario, ha dificultado la cooperación europea en seguridad, la ampliación de tareas y de presupuestos de la Agencia Europea de Defensa (AED), la propuesta de un Cuartel General europeo o la construcción de un pilar europeo en la OTAN, organización en la que se va a mantener el Reino Unido subrayando su vinculación a EEUU.

Uno de los responsables directos de la débil y frágil Política de Defensa Europea ha sido el Reino Unido, en su afán de no duplicar o disminuir el trabajo de la OTAN. Lo ha seguido haciendo hasta fechas recientes (p.ej. en la cumbre de Bratislava, septiembre de 2016, oponiéndose a un cuartel general). Hay que decir, no obstante, que, tras el Reino Unido, otros Estados miembros de la UE han ocultado su poca predisposición a hacer crecer la PCSD, y veremos si así lo afloran cuando RU haya salido de la UE.

El Brexit va a permitir que la política europea de seguridad y defensa progrese en un momento en que esa política se muestra como un terreno de consenso entre los 27 miembros de la Unión, que no lo tienen en otros ámbitos.

A causa de ese factor inesperado el Brexit como impulsor de la desvaída política de defensa europea, la defensa europea requerirá un avance aún mayor del previsto por el Consejo Europeo, e iniciativas más audaces. Algunas de ellas ya se han planteado en el último año y otras no. Lo examinaremos en el siguiente capítulo (IV) del presente estudio.

No cabe desdeñar, en todo caso, las desventajas que afrontará la Unión con la retirada del Reino Unido. Desventajas en términos de credibilidad de la política de seguridad en un mundo multipolar con grandes potencias emergentes como China, además de Rusia y Estados Unidos, los clásicos poderes nucleares.

El Brexit tendrá también desventajas para RU. Dejará la AED, Europol, y no se beneficiará –como hasta ahora, con gran éxito– de los fondos europeos para investigación en defensa, que se incrementarán en 2017-2019. Tampoco podrá asumir el mando de las operaciones militares europeas, ni ejercer influencia en la evolución de la política de ciberseguridad o protección de datos en Europa (21).

No obstante, RU debería seguir implicado en la seguridad europea –así lo ha proclamado reiteradamente su Gobierno–, tal y como señalaremos en el siguiente apartado de este estudio.

3.2. Trump

Después de la sorpresa del Brexit, surgió otra, aún más inesperada, cuando, contra pronóstico, venció Trump a Clinton en las elecciones norteamericanas de 8 de noviembre de 2016.

Todavía sorprendieron más sus declaraciones primeras sobre política exterior y de defensa. Trump, con total desenvoltura, manifestó su teoría sobre la OTAN, considerándola un instrumento del pasado, que EEUU podría abandonar, expresando así una política aislacionista y bilateralista, proyectada también en la esfera comercial y en otros ámbitos.

En paralelo, Trump exigió directamente a los aliados un aumento en su contribución económica a la OTAN para restaurar un equilibrio con EEUU, que aporta el 70% del gasto en defensa de los países OTAN. La exigencia a Europa la cuantificó Trump, y su Secretario de Defensa, con precisión: como mínimo, los países miembros de la Alianza Atlántica tienen que incrementar sus presupuestos de defensa hasta el 2% del PIB en 2024 (solo cuatro Estados europeos lo cumplen). El objetivo se acordó formalmente en la cumbre de la Alianza en Cardiff (2014) y la Administración Trump (Secretario de Defensa Mattis) vinculó el 2% PIB al apoyo a la defensa común europea en la tensa cumbre de la OTAN en Bruselas (15 de febrero de 2017).

Lo más grave de todo es que Trump tardó mucho tiempo en decir lo que los presidentes de los EEUU afirman desde el primer día de su mandato: que el compromiso de este país con los aliados en virtud del célebre artículo 5º del Tratado del Atlántico Norte es inalienable. Este artículo, por cierto, ha sido invocado y aplicado en una sola ocasión, por los países europeos, después del ataque a las Torres Gemelas, que les condujo a apoyar a EEUU en Afganistán.

Donald Trump se refirió al artículo 5º públicamente por vez primera en su reunión con el líder polaco Andrzej Duda, en Varsovia, el 6 de julio de 2017, horas antes de su primer encuentro oficial con Vladimir Putin. Simultáneamente, se dirigió a Europa para recordarla sus obligaciones financieras con la OTAN (do ut des).

A lo anterior hay que añadir la orientación geoestratégica de EEUU -iniciada por Barack Obama, "pívot to Asia"- unido a la poca empatía que, ya desde su campaña electoral, Trump ha exhibido frente a la Unión Europea (Trump ha apoyado al partido británico antieuropeo UKIP y a Marine le Pen, partidaria de sacar a Francia de la Unión Europea).

De ahí podría deducirse que Trump no comparte la idea de que el compromiso activo con Europa forme parte del núcleo de los intereses de EEUU (Valasek) (22).

Aunque es cierto que las tropas de EEUU siguen llegando a Europa Central para fortalecer la capacidad de la OTAN de disuadir una posible amenaza de Rusia (23), la diplomacia imprevisible de Trump conduce a no dar por hecho una inmediata ayuda de EEUU en el caso de que algún país europeo miembro de la Alianza Atlántica vea amenazada su seguridad. Esa constatación, que seguramente anida

en parte de las instituciones europeas, es otra razón más para avanzar decididamente en una defensa europea lo más autónoma posible, es decir, en lo que el documento de Estrategia Global presentado en 2016 por Federica Mogherini llama "autonomía estratégica". Ello, sabiendo que, a medio plazo, -ante una hipotética amenaza nuclear- una defensa de Europa sin la OTAN, y sin la hegemonía de EEUU en su interior, es difícilmente concebible.

Hay , pues, un conjunto de factores que conspiran para que la Unión Europea se plantee seriamente una política de defensa y una defensa con un grado de autonomía que compense la pérdida de compromiso de la ayuda decisiva estadounidense para la defensa continental, para la seguridad de Europa.

3.3. Rusia

Los movimientos agresivos de Rusia en Ucrania y la anexión de Crimea (2014), han sido uno de los motivos que justifican el lanzamiento de la Estrategia Global presentada por la Alta Representante Mogherini.

Las acciones de Putin en los últimos años no han desandado ese camino. Se han añadido recientemente, entre el 14 y el 20 de septiembre de 2017, maniobras militares de gran envergadura. De las más importantes desde la Guerra Fría. Se llaman Zapad-17 y se han desarrollado en Bielorrusia, Kaliningrado, el mar Báltico y el oeste de Rusia.

La Defence Intelligence Agency (DIA) de EEUU resumió el ejercicio militar en los siguientes términos: "Las fuerzas rusas se han convertido en más móviles, más equilibradas y capaces de conducir todas las exigencias de una guerra moderna" (24). Los soldados rusos están ahora usando con mayor asiduidad sofisticados instrumentos de comunicación electrónica (drones). Oficiales americanos y de países bálticos han expresado preocupación sobre esas maniobras, que podrían ser un pretexto para incrementar la presencia militar rusa en Bielorrusia, país fronterizo con tres relevantes aliados de la OTAN: Polonia, Lituania y Letonia.

La superioridad tecnológica occidental sobre Rusia es evidente. Pero este tipo de acciones no lleva la tranquilidad a los vecinos de Rusia, entre ellos algunos miembros de la UE. Todos ellos miran a la OTAN para hacer frente a la "guerra híbrida" que se considera, hipotéticamente, estrategia virtual del ejército ruso. Así se explica que haya analistas que consideran que asistimos al riesgo de una "escalada militar" entre Rusia y la OTAN (25) y que el Founding Act de 1997, firmado por la OTAN y Rusia para incrementar la confianza y los hábitos de consulta y cooperación, está carbonizado.

Otras piensan que la política exterior y de seguridad de Rusia descansa en su convicción de inferioridad frente a la OTAN, y su sensación de vulnerabilidad ante el aumento de capacidades militares de la OTAN en los Estados bálticos. Esto mismo ocurre en el otro lado. Los países vecinos de Rusia (no solo los miembros de la UE) viven una situación de amenaza a su seguridad, reforzada por la guerra de Rusia contra Georgia (2008), la guerra en el este de Ucrania y la anexión de Crimea (2014). Esta situación se extiende a los países nórdicos (Islandia, Noruega,

Dinamarca, Suecia y Finlandia), que acaban de celebrar una cumbre (2 noviembre 2017) con, entre otras, la finalidad de reforzar la defensa como valor común, especialmente en el mar Báltico y en el Ártico, frente a lo que se considera amenaza real de Rusia.

La UE tiene ante sí, pues, una doble y simultánea tarea: cooperar con Rusia en la medida de lo posible (por ejemplo, aplicando los acuerdos de Minsk) y desarrollar una capacidad de defensa estratégicamente autónoma ante la posible amenaza rusa y la posible reticencia de Trump a acudir indefectiblemente en auxilio de cualquier aliado atacado.

Naturalmente, esta doble inseguridad ruso-occidental solo tiene una solución política, no militar (26).

3.4. China

En el contexto en el que se expone este trabajo, hay que hacer una breve alusión a China. Aunque su distancia geoestratégica con Europa es cualitativamente diferente de la de Rusia, su creciente peso económico, comercial, político, tecnológico y militar (1.3% PIB de gasto de defensa, con aumentos del 150% anual en la última década, 7% en 2017) termina por afectar de un modo u otro a la Unión.

Además, el centro de gravedad mundial está pivotando hacia la región Asia-Pacífico, aunque sería exagerado decir que la Unión Europea ha dejado de ocupar el papel central que ha sido suyo en los últimos siglos.

En realidad, China afecta más a la hegemonía de EEUU en el área Asia-Pacífico que a la defensa y la seguridad europea (27).

En cualquier caso, los hechos tan destacados que protagonizan en la coyuntura actual Reino Unido, EEUU, Rusia y China favorecen la orientación que la Unión Europea ha adoptado, certeramente, hacia la creación y desarrollo de una verdadera política común de seguridad y defensa.

Los temas y propuestas que estarán presentes seguramente en la implementación de esa política se exponen a continuación.

Capítulo 4: Los escenarios de una Unión Europea Post-Brexit en el ámbito de la defensa y la seguridad.

En los capítulos anteriores hemos expuesto el marco jurídico, estratégico y político que está condicionando o va a condicionar la política de defensa y seguridad de Europa. De ese marco ya forma parte la perspectiva de una Unión sacudida por la decisión británica de salir de ella y también del giro estratégico de Estados Unidos, particularmente desde la llegada de Trump, que antes hemos descrito.

En el presente capítulo, vamos a hacer descansar la reflexión sobre propuestas para el futuro de la seguridad y defensa europea. Algunas forman parte del debate actual en el seno de la Unión y de sus países más influyentes. Otras no.

4.1. La Unión Europea de Seguridad y Defensa

Este es el punto de partida de cualquier impulso fortalecedor de la política de defensa europea, y de la propia defensa europea.

El 29 de abril de 2003, plantearon esa idea Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo. En su declaración, los citados Estados perfilaron el sentido de esa Unión: reunir a “los Estados miembros que estén dispuestos a hacer progresos en el fortalecimiento de su cooperación en el campo de la defensa, de un modo más rápido”. La Unión, así definida, estaría abierta a la incorporación de futuros miembros que quisieran cooperar.

Su denominación –Unión Europea de Seguridad y Defensa– denota una intención de dar solemnidad a ese paso. Después de la intervención en Irak (causa política de la idea) no volvió a hablarse de ella.

Trece años después, el 22 de noviembre de 2016, el Parlamento Europeo aprobó una resolución recuperando la necesidad de creación urgente de la que llama “Unión Europea de la Defensa”.

Es el momento, en efecto, de revitalizar la propuesta, con el propósito de hacer pivotar en torno a ella las iniciativas necesarias para lograr ese paso histórico. Se trata de darle a este concepto de Unión Europea de la Defensa los instrumentos que la hagan institucionalmente sólida, funcionalmente eficaz y políticamente posible.

Algunos avances ya se han dado y los hemos estudiado anteriormente. El año 2016 fue muy prolífico al respecto, empezando por la Estrategia Global y siguiendo con su implementación, con elementos de proyección relevante como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), el Fondo Europeo de Defensa (FED) o la Revisión Anual de la Coordinación en Defensa (CARD), con el apoyo de la Agencia Europea de Defensa (AED).

Sin embargo, no son suficientes estas iniciativas para constituir una verdadera Unión Europea de Seguridad y Defensa, que pudiese equipararse, cada una en su ámbito material de acción, a la Unión Económica y Monetaria.

Cuando decimos Unión Europea de Seguridad y Defensa estamos pensando en una política de seguridad y defensa común. Es decir, no solamente una mera "cooperación" real entre Estados y con la OTAN en defensa –que es sin duda un primer paso imprescindible-, con capacidad de realizar misiones civiles (no ejecutivas), como hasta ahora, aunque la Unión lleva a cabo también misiones ejecutivas (ATLANTA y EU NAVFOR MED Sophia). Y no nos referimos únicamente a "compartir" seguridad y defensa entre Estados, especialmente en gestión de crisis o incluso en misiones militares propiamente dichas, sobre la base de los artículos 43 y 44 del Tratado de la Unión Europea, insertadas en la categoría de misiones de mantenimiento de la paz. En tal escenario, dice la Comisión en su documento de reflexión sobre el Futuro de Europa, la UE podría estar más comprometida en la protección de los Estados miembros y los ciudadanos en caso de ataques contra un país o sus infraestructuras básicas, y en ciberataques. Para ello, los servicios de inteligencia de los Estados debieran estar sistemáticamente integrados. La Unión podría combatir de ese modo, es cierto, la financiación del terrorismo, el crimen organizado y el blanqueo de dinero. En este escenario de "seguridad y defensa compartidas", la Unión podría desarrollar un servicio de guardacostas, y hasta colaborar con las fuerzas armadas nacionales; y, asimismo, cabría pensar en promover la seguridad energética o programas aeroespaciales, vigilancia marítima y asegurar las comunicaciones oficiales. De ese modo, dice la Comisión, la cooperación entre Estados se convertiría en la regla en lugar de en la excepción.

Pero, como decíamos, la Unión Europea de Seguridad y Defensa iría más allá de los objetivos que acabamos de enumerar. A nuestro juicio, la Unión ha de ser capaz de llegar al tercer escenario de los que describe la Comisión en su Documento sobre el Futuro de la Defensa europea. Es el escenario de profundización en la cooperación e integración hasta llegar a una "defensa y seguridad común" (28).

La Comisión reconoce que tendrá que haber un apoyo popular significativo. Pero hay que añadir que el objetivo de la Unión Europea de Seguridad y Defensa tiene una indudable base "constitucional" en el artículo 42.2 del Tratado de la Unión Europea, al que hicimos alusión en el primer capítulo de este trabajo:

"La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales".

Así pues, la aspiración a la defensa común está en los Tratados. Solo falta la voluntad política para lograr su nacimiento, que, por supuesto, no significará la sustitución de la OTAN, pero sí la aparición de un sistema de defensa europea que hablará de tú a tú con la Alianza Atlántica, cooperando estrechamente con esta.

Coincidimos con la Comisión en que tal escenario –una Unión Europea de la Seguridad y la Defensa, (aquella no la denomina así)- permitiría dirigir desde la UE operaciones para protegerla, incluyendo operaciones contra grupos terroristas, operaciones navales (ya hay dos) en entornos hostiles o acciones de ciber-defensa, de lo que hablamos en el capítulo II.

Para llegar a esa dimensión de la defensa europea hay que construir algunos proyectos y elementos que hoy no existen:

A) La integración de fuerzas armadas de los Estados miembros en una suerte de embrionario "ejército europeo", que debería moverse con rapidez a lo largo y lo ancho del territorio de la UE en respuesta a amenazas a su seguridad.

La PESCO es un comienzo para esa finalidad tan exigente, lo mismo que el instrumento financiero del FED.

La idea de un ejército europeo, que puede parecer utópica –a pesar de que una mayoría de europeos está a favor-, fue en el programa del Partido Socialdemócrata alemán en 2007, y también formó parte del programa de la coalición de gobierno democristiano –socialista en 2013, a lo que se le añadía ser "controlado por el Parlamento". Jean-Claude Juncker se ha pronunciado en la misma dirección, siendo Presidente de la Comisión. Los demás países europeos no lo han hecho, o bien porque entienden que un ejército europeo debilitaría a la OTAN, o porque sería una renuncia a la soberanía nacional. No obstante, la propuesta no se ha convertido en obsoleta, porque los 28 países de la UE tienen 1.5 millones de soldados y gastan en defensa 200.000 millones € al año (29).

Se han lanzado otras ideas en la misma dirección, como la del Jefe del Estado francés, Macron, de que los ejércitos nacionales acepten e integren a soldados de otros países.

B) La creación de un Cuartel General europeo capaz de planear operaciones civiles y militares, ejecutivas y no ejecutivas. Algo perfectamente posible una vez que el Reino Unido esté fuera de la Unión, ya que, durante años, siempre ha bloqueado un Cuartel General europeo por entender que sería duplicar las estructuras de mando europeas.

En realidad, el proyecto está parcialmente en marcha –aunque no nominalmente- desde que el 8 de Mayo de 2017 se llegó a un compromiso para situar ese supuesto Cuartel General en el seno del Estado Mayor Militar de la UE, para dirigir las misiones civiles de la UE. Para evitar un choque con la OTAN se le había dado el nombre rebuscado de "planeamiento operacional permanente y de capacidades a un nivel estratégico" en el Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2016.

Su dotación es muy pequeña, no más de 30 oficiales, y su mandato está limitado a las misiones no ejecutivas de la UE. No puede dirigir operaciones militares como la EUFOR Althea en Bosnia o la EU NAVFOR MED Sophia frente a la costa de Libia.

A pesar de ello, advierten Koenig y Walter-Franke, el "Cuartel General" tiene un valor añadido para la PCSD, cubriendo un vacío en la cadena de mando de misiones civiles de la UE. Puede incrementar la velocidad de despliegue y hacer más eficaces la comunicación y la coordinación. La UE ha adquirido prestigio internacional en el adiestramiento y la seguridad (30).

Un Cuartel General europeo tiene la vocación de convertirse en un elemento central de una PCSD integrada, que podría diferenciar sus misiones de las de la OTAN en ocasiones.

El "Cuartel General" de la UE ha de evolucionar hacia la adquisición de todas las atribuciones técnicas operacionales y, particularmente, su extensión a operaciones ejecutivas. Sin ello es difícil –o imposible– que la UE consiga la autonomía estratégica que pretende. Para todo lo cual, es esencial que Alemania y Francia lleguen a un consenso sobre esta trascendental cuestión.

C) Capacidades militares de suficiente entidad en todos los terrenos (espacio, aire, mar, tierra, comunicaciones). Estas capacidades se crearían en el ámbito nacional, pero tendrían el apoyo de la Unión, para empezar, a través del Fondo Europeo de Defensa, recién nacido aunque aún no provisto de financiación.

Hay precedentes de lo anterior. A propuesta de Alemania, el 3 de junio de 2014, la OTAN aprobó el "Framework Nations Concept" (FNC) (los Jefes de Estado y de Gobierno en la cumbre de Gales). El objetivo era la provisión estructural de capacidades por un grupo de naciones que quisieran trabajar juntas. Hoy hay 16 naciones (2/3 de miembros europeos de la OTAN) que están participando en FNC, más Noruega, pero no están Francia, Italia ni Reino Unido.

En los últimos años, la mayor parte de los países europeos miembros de la OTAN han aumentado sus presupuestos de Defensa o los han estabilizado: todos, salvo Bélgica, Francia, Chipre, Dinamarca, Italia, Polonia y Eslovenia. Gastos empleados en modernización de armas y equipamiento.

En 2017, calcula Jens Stoltenberg, Secretario General de la OTAN, que Europa aumentará un 4,3% el gasto militar (277.000 millones de euros de inversión), el mayor aumento desde 2004, o sea, desde la entrada en la OTAN de Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía.

De otro lado, los EEUU han aumentado su gasto en defensa un 10% en 2018. China lo ha hecho también (vis. Capítulo III). Rusia gastó un 5,4% PIB en defensa en 2016. Son datos que enseñan una tendencia clara a los países de la UE que forman parte de la OTAN (22 de 28).

Para llegar al 2% de gasto de defensa en 2014, los países que estén ahora en el 1.2% PIB (Alemania) tendrían que aumentar el presupuesto de defensa cada año, teniendo en cuenta, además, que la producción de equipamiento militar es lenta. El

gasto militar (la demanda) nos lleva a la cuestión de la industria militar (la oferta).

D) Una industria y un mercado de la defensa maduros y con alcance y talla necesarios para hacer posible fácticamente la Unión Europea de Seguridad y Defensa.

En diciembre de 2016, los Ministros de Defensa de Alemania, Francia, Italia y España, con ocasión del Consejo Europeo, firmaron una carta sobre la necesidad de que los Estados de la UE incrementasen su cooperación en la industria de la defensa. Ello se manifestaría en más financiación para compra de material militar, I+D y un mercado no fragmentado de defensa europeo (ahora, el 80% de los contratos públicos y el 90% de la investigación y la tecnología se gestionan en mercados nacionales).

Se trata de que el aumento del gasto en defensa no se reduzca a subir los presupuestos nacionales, sino a cooperar con objetivos de ahorro, en la simplificación de los tipos de armamento y en la planificación de operaciones conjuntas que aumenten la interoperabilidad. Es decir, a tener una política industrial y de protección en defensa.

Tal y como señalan Major y Mölling, el hecho es que cualquier política de defensa sostenible y creíble necesita apoyarse en una política armamentística (31). Si se excluye la política de armamento de la política de defensa, se resiente inmediatamente la capacidad operativa de un ejército, así como los objetivos políticos propios de una estrategia autónoma. Esto es aplicable a la PCSD y su pretensión de constituirse en "pilar europeo" de la OTAN.

El Consejo Europeo de 22 y 23 de junio de 2017 se hizo eco de esto. Además de propugnar el desarrollo conjunto de "proyectos de capacidades acordados en común por los Estados miembros", insta a que lleguen a un acuerdo sobre un Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (32). Para que se desarrolle la industria de defensa, el Consejo Europeo advierte de la necesidad de apoyar la inversión de las pymes y de las empresas intermedias en el ámbito de la seguridad y la defensa, con la colaboración del Banco Europeo de Inversiones. La misma idea la reiteró el Consejo Europeo en su última reunión de 19 de octubre de 2017.

E) En la vertiente institucional una Unión Europea de Seguridad y Defensa tendría que tener su proyección orgánica, como ha aprobado el Parlamento Europeo (22.11.16), en una formación de Consejo de Ministros de defensa de Estados miembros, diferente al Consejo de Asuntos Exteriores que es en el que hoy está subsumido. Correlativamente, eso exigiría una específica Comisión de Defensa en el Parlamento Europeo para su control político.

Algún analista ha propuesto, incluso, la creación de un Consejo Europeo de Seguridad, de carácter consultivo, pero de gran peso político en las estrategias a largo plazo, al estilo del Consejo de Seguridad Nacional norteamericano.

Estos aspectos deben ser considerados necesarios para llegar a una Unión de la Defensa. Sin ellos, estaríamos reiterando el problema endémico de la PCSD: un

área de políticas caracterizada por sufrir una brecha entre una amplia visión política y la ausencia de una concreción práctica.

Un perfecto ejemplo de esa contradicción son los Battlegroups, que, a pesar de su ambición inicial, quedaron inéditos.

Es, en todo caso, esperanzador el conjunto de medidas que se han aprobado por el Consejo Europeo y el Consejo en el último año, configurando por fin una arquitectura de seguridad y defensa europea más articulada.

4.2. La autonomía estratégica de la Unión Europea.

La nueva Estrategia Global de 2016 establece por vez primera, a ese nivel formal, que el objetivo de la PCSD europea es lograr una autonomía estratégica.

¿Significa esto que la UE se despegue de la OTAN, o que la Alianza disminuya su peso a la hora de defender el continente europeo?

¿Significa que EEUU dejará de tener la presencia que hasta hoy ha exhibido en la seguridad europea?

La respuesta a ambas preguntas es: no.

La autonomía estratégica a que debe aspirar la Unión Europea es la política de seguridad y defensa imprescindible tras el Brexit y Trump. Implica tener la capacidad militar e industrial, así como la estructura de planeamiento, inteligencia y mando (Cuartel General) de la que hoy carece, necesarias para ser creíble a la hora de acometer misiones civiles o militares y, por tanto, para ser un proveedor de seguridad; es decir para realizar las esenciales tareas que la Unión se ha comprometido a hacer posible. Son: responder a las crisis y conflictos externos, y proteger a la Unión Europea y a sus ciudadanos y ciudadanas.

La autonomía estratégica, así descrita, no confronta con la OTAN ni la minusvalora. Lo que ha de pretender es hacer crecer el peso de la Unión Europea dentro de la Alianza Atlántica, esto es, hacer de la PCSD el "pilar europeo" de esta Alianza. Es obvio que tal orientación no debilita a la OTAN, pues fortalece uno de sus elementos fundamentales: la política de defensa –y la defensa misma- de la Unión Europea, sus capacidades, su producción armamentística integrada, su cooperación y su soporte financiero.

La autonomía estratégica de la Unión no significa disminuir el compromiso de EEUU con la defensa del continente. Significa aumentar la dosis de autosuficiencia de Europa para defenderse a sí misma. Porque es claro que, en un horizonte razonablemente largo, los EEUU seguirán pudiendo defenderse por sí mismos – ante una imaginaria amenaza- pero la Unión no, si la amenaza es sobre el territorio europeo. Y no digamos si esa amenaza tuviera un componente nuclear.

Se calcula que, aunque los Estados miembros de la UE alcanzasen el 2% PIB en

gasto militar, seguirían dependiendo de EEUU dentro de 20 años en un tercio de sus capacidades. Por eso es importante conjurar la inestabilidad o imprevisibilidad de las decisiones de Trump sobre la OTAN y sobre el artículo 5.

EEUU no parece tener actualmente las prevenciones hegemónicas que tenía hace años sobre el fortalecimiento y la consolidación de la Unión Europea como actor global. No creemos que vengan de ahí los obstáculos para la autonomía estratégica de la Unión, sino más bien de su interior; de la inseguridad, ante una hipotética amenaza rusa, de países del Centro Norte de Europa como Croacia, los Estados bálticos, Rumanía, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, o República Checa.

Estos países contemplan el desarrollo de un pilar europeo en la Alianza Atlántica –y ni que decir tiene si se plantea la idea de un ejército europeo- como un riesgo de debilitamiento de la OTAN, y del papel de EEUU en ella. Su escepticismo ante lo que serían exigencias reales de una autonomía estratégica de la UE se mantiene aún vivo.

Los países que llamamos del flanco norte están cómodos, no obstante, con misiones civiles o no ejecutivas, y no ofrecen resistencia a que, en ese terreno, la UE disfrute de una autonomía estratégica. Sin embargo, no acaban de verlo si se trata de misiones ejecutivas, o de la defensa del territorio.

De ahí la importancia de la Declaración conjunta UE-OTAN en la cumbre de Varsovia de julio de 2016, que establece siete áreas de cooperación, seguidas de 42 propuestas de implementación. Es una Declaración tranquilizadora para algunos países, porque inaugura lo que Stoltenberg y Mogherini llamaron “nueva era de cooperación”, pero que prueba que el despliegue de una verdadera PCSD supone, reforzar el pilar europeo de la OTAN y, por tanto, la OTAN misma. Y eso no depende de ser un país del flanco norte o del flanco sur. Los países mediterráneos de la OTAN están preocupados porque la orientación estratégica de la OTAN tenga en cuenta la amenaza terrorista yihadista y la vulnerabilidad ante ella de España, Italia o Francia. Estos Estados perciben más peligroso el terrorismo que la amenaza que pueda venir de Rusia. Alemania –con la colaboración francesa- juega un papel equilibrador –más aún con la retirada de RU- y lo ha probado por ejemplo con la reacción decidida que tuvo Merkel después de la invasión de Georgia en 2008 y la anexión de Crimea en 2014 y una parte de Ucrania por Rusia; pero, a la vez, con la cerrada oposición de Alemania al emplazamiento de misiles balísticos norteamericanos en Polonia y República Checa.

Para una reflexión sobre las nuevas responsabilidades de Alemania en la defensa y seguridad de Europa, merece la pena señalar que más de la mitad de los ciudadanos alemanes están a favor de un ejército europeo, y un 83% desean que la Unión Europea tenga un papel mayor en la política exterior (33).

La autonomía estratégica como concepto no implica una cesión de soberanía en cuestiones de defensa territorial, ni convertir a la UE en un “hard power”. Implicaría –aún no se ha logrado- que se implantasen ideas como las que el presidente Macron ha sugerido: un presupuesto común de defensa europea, una fuerza conjunta de protección civil y una “doctrina conjunta para la acción”. Eso no es competir con EEUU, sino llegar a poseer una política de seguridad y defensa propia.

Esa política, como dijimos requiere de una estructura de mando permanente – Cuartel General- que hoy solo asegura EEUU, a través de la OTAN.

La autonomía estratégica necesita de un presupuesto de defensa suficiente, especialmente en comparación con las demás potencias. Según datos de 2016 del SIPRI, el presupuesto de defensa de los 28 fue de 252.158 millones de dólares, de los cuales un 21.5% era del presupuesto británico. El presupuesto de EEUU era de 610.000 millones de dólares. El de Rusia 70.000 millones y el de China 225.000. Así que, si tenemos en cuenta que la tendencia de la UE es aumentar los gastos de defensa, el presupuesto europeo es suficiente para tener una defensa autónoma. El problema no está, pues, en la cantidad, sino en la fragmentación de los presupuestos europeos, puesto que cada uno es administrado por un gobierno diferente, y no existe prácticamente cooperación o el llamado *pooling and sharing*.

Una autonomía estratégica supone, sobre todo, que los instrumentos de los que dispone se utilicen de un modo coherente, cosa que, por ausencia de voluntad política, no ha sucedido ni sucede con la defensa y la seguridad en la Unión, que sigue directrices básicamente nacionales, sin una política UE de referencia. Esto es muy visible –demasiado y dramáticamente visible a veces- en la seguridad, es decir, en los servicios policiales y de inteligencia. Algunos esfuerzos se han desarrollado para la cooperación supranacional, pero no aún de la necesaria envergadura ni de forma estructurada y regular (34).

Qué duda cabe que el lanzamiento de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) servirá para ordenar los elementos esenciales de una PCSD sólida y ambiciosa, para equilibrar las posiciones diversas en su interior, y para enfocar las capacidades militares europeas en una dirección que pueda sembrar las bases de un futuro posible “ejército europeo”, que posea dimensiones que sean suficientes para hacer posible la autonomía estratégica que el Consejo Europeo ha propuesto por unanimidad. Está en las manos de los Estados el hacerlo posible, para lo cual hay que acercar las visiones de cada uno, empezando por los líderes inevitables de la Unión, Alemania y Francia, pero acompañados activamente por España e Italia. Es lo que conducirá a precisar con más exactitud lo que la autonomía estratégica europea requiere: sus objetivos, su valor añadido, sus estructuras y su poder. Bartels, Keller y Optenhögel apuntan certeramente que este es el punto de partida –no de llegada- para una Política de Seguridad y Defensa europea (35), que mantenga su identidad de “soft power”, pero que se extienda a una cada vez mayor capacidad de defensa territorial y de abordar misiones militares ejecutivas; y que refuerce la OTAN en cuanto alianza defensiva.

Autonomía estratégica no es, como dice Jorge Domecq, director ejecutivo de la Agencia Europea de Defensa, una cuestión abstracta. Es ser capaz de definir, desarrollar, desplegar, modificar y sostener una capacidad sobre el terreno. Eso significa, además, tener el control en las manos de la Unión (36), de modo que pueda garantizar su propia defensa por sí misma. Pero esto, por el momento, no ha ocurrido (37). La PCSD se ha limitado a gestionar crisis fuera del territorio de los Estados miembros, lo que es contrario con la creciente interpenetración entre seguridad externa e interna (38). Esta última es competencia exclusiva de los Estados, y la defensa colectiva está dentro del área OTAN. Así, la PCSD no se ha desarrollado con autonomía para ejecutar misiones en las que los EEUU no han

estado interesados.

Pero las diferencias entre UE y EEUU pueden existir en política de defensa. Actualmente tenemos un ejemplo de ello en la inquietante posición de Trump sobre el acuerdo nuclear con Irán. La UE tuvo un papel relevante en esas negociaciones, basadas en el derecho internacional, fundamento a su vez de la política exterior europea. La UE tiene interés en que se mantenga, pero Trump quiere boicotear la aplicación del acuerdo sobre el control del programa nuclear de Teherán (firmado el 14 de julio de 2015 por la República Islámica de un lado, y del otro, Reino Unido, China, Estados Unidos y Rusia como miembros permanentes del CSNU, más Alemania). Desde entonces, Irán somete el control de su programa nuclear a la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

La discrepancia entre EEUU y la UE es seria. Si EEUU se sale del acuerdo, Irán volverá al arma nuclear, y con ello al predominio de los sectores políticos más integristas de la República Islámica. La UE puede y debe mostrar su "autonomía estratégica". En este asunto, no hay solo una diferencia sobre estrategias de defensa, sino una clara ausencia de interés de la Casa Blanca por la opinión de los europeos.

Este es, pues, un ejemplo de la necesidad de autonomía estratégica en un tema que afecta a la seguridad europea, y en donde la UE da muestras de firmeza a la hora de mantener el llamado "Plan de Acción Integral Conjunto" como "pilar clave de la arquitectura internacional de no proliferación" nuclear (Declaración de la UE de 16.10.2017).

Estamos hablando, en todo caso, de una PCSD que pueda alcanzar la autonomía estratégica progresivamente. Cada vez en mayores ámbitos geoestratégicos, cada vez con más posibilidades de que la Unión actúe sola en misiones determinadas, y cada vez menos dependiente de los Estados Unidos. Y ello porque va en el interés de los ciudadanos tener una "cultura estratégica compartida entre europeos" (39) para poder gestionar los retos de seguridad que existen en la era de la globalización (p. ej. terrorismo, o conflictos que inmediatamente se internacionalizan y afectan a la Unión directa o indirectamente).

Las reticencias de los gobiernos de los países UE a ir en ese sentido –en buena medida por razones de soberanía nacional- han de ser superadas en la nueva etapa de relanzamiento que se abre en la Unión Europea, de la cual ha de formar parte la política de seguridad y de defensa. La Unión puede hacerlo. Tiene la necesaria entidad económica, industrial y de infraestructuras.

Este objetivo es compatible con los de la Alianza Atlántica en su "concepto estratégico": defensa colectiva, gestión de crisis y cooperación para la seguridad; dentro todo ello de un ámbito político que comparte los valores de "libertad individual, derechos humanos, democracia y estado de derecho" (párrafo 2 del comunicado de la cumbre de Varsovia de la OTAN, de 8-9 de julio de 2016). Ese ámbito político occidental tiene en la Unión Europea su eje central, y conviene que ésta actúe coordinadamente para mantener ese papel.

No hay que considerar el camino trazado para lograr la autonomía estratégica en la

política de defensa europea como algo fácil o que sea indefectible. Por el contrario, conviene tener muy en cuenta las objeciones fundadas que se han planteado cuando los ministros de defensa europeos han apostado por un Cuartel General o por fuerzas militares comunes o compartidas. Es cierto que a los países del Este de Europa les será difícil que las propuestas más audaces cristalicen en realidades que puedan entenderse fragilizadoras de la OTAN. Es cierto también que será complicado crear unidades militares de densidad significativa dentro de la reciente Cooperación Estructurada. Lo mismo puede suceder a la hora de acordar las políticas a desarrollar (40). Pero lo que no cabe negar es que la coyuntura que vive Europa, después del Brexit, de giro hacia el oeste de la política de seguridad norteamericana y del desplazamiento geoestratégico del mundo hacia Asia Pacífico, obliga a la Unión a dar un salto cualitativo de convergencia y de autonomía en la defensa de los Estados y los ciudadanos europeos; y a hacerlo compatible con la Alianza Atlántica.

4.3. Hacia una asociación (partnership) UE-RU sobre Seguridad y Defensa en el escenario post-Brexit.

Una Unión Europea post-Brexit, junto a los elementos propios de una Unión de Defensa y Seguridad, -capacidades, industria, Cuartel General, autonomía estratégica y cooperación estrecha para misiones (PESCO)- ha de establecer una relación positiva con el Reino Unido en ambos territorios, el de la defensa y el de la seguridad, además de la relación ya existente dentro de OTAN. Sea cual sea el resultado de las negociaciones entre la Comisión y el gobierno británico -cuando se escriben estas páginas no parece existir demasiados avances-, una partnership entre UE y RU sobre defensa y seguridad será muy necesaria para ambas partes. Será útil, a pesar de la difícil relación entre UE y RU en los últimos años, en los que RU vetaba cualquier iniciativa que sonara a cooperación defensiva en el interior de la UE, con el repetido argumento de que hará más frágil a la OTAN.

Lisa Aronsson y Frances G. Burwell, miembros del Atlantic Council, han resumido bien las ventajas que cada socio, en un escenario post-Brexit, aportaría al otro. La UE sería un partner importante en un momento de convivencia tan acusada entre defensa y seguridad. La UE puede ser útil en migraciones, seguridad de fronteras exteriores, crisis humanitarias, ciberseguridad, energía y otros desafíos híbridos. Además, la agenda de la UE en I+D es altamente atractiva para el RU, como apuntábamos antes.

La UE está emergiendo como un importante "defence player", y el RU sería de gran interés para una UE que ha aprobado una nueva Estrategia Global, tan ambiciosa como hemos podido ver en las páginas anteriores. La UE necesita la capacidad defensiva de soft y de hard power y la credibilidad que aporta RU (41), a pesar de que éste ya no tendrá voz y voto a la hora de decidir una misión de la Unión. La presencia del Reino Unido en una misión europea habrá de decidirse caso a caso.

También puede interesar a ambas partes la colaboración de RU en una fase más expansiva y con más medios de la Agencia Europea de Defensa. Precisamente, porque ha sido el propio RU el que ha bloqueado en los últimos años cualquier

aumento del presupuesto de la Agencia, dejándolo congelado en 30.5 millones de euros durante cinco años.

La hipotética asociación entre UE y RU tendría, asimismo, un entorno estratégico positivo. Tanto la Estrategia Global de la UE (2016), como la Strategic Defence and Security Review británica (2015), definen amenazas similares y reacciones a las mismas.

Así lo enfatiza el Gobierno británico en su reciente Documento oficial Foreign policy, defence and development (publicado el 18 de septiembre de 2017), en el que aboga por una asociación con la UE ("a future Partnership") en esa materia. Al identificar las amenazas comunes, sitúa como prioridades:

- combatir el terrorismo, el extremismo y la inestabilidad.
- confrontar el impacto tecnológico, especialmente las ciberamenazas.
- dirimir amenazas que tienen su origen en Estados.
- responder a las crisis rápida y eficazmente.
- reforzar el orden internacional basado en el derecho y abordar retos como las migraciones y la seguridad de la salud.
- construir entornos de "resiliencia" o resistencia.
- reducir los conflictos.
- promover la estabilidad, el buen gobierno y los derechos humanos.
- apoyar la defensa y la seguridad de nuestras industrias para contribuir a una prosperidad mutua.
- fortalecer nuestras capacidades para combatir y vencer los crímenes organizados más graves y perseguir a los criminales.

El RU, dice su Gobierno en este Documento (párrafo 62): "se mantiene totalmente comprometido con la seguridad de Europa y sus valores, como este documento ha expuesto, y las amenazas compartidas que afrontamos implican que una continua y fuerte cooperación es vital para, a la vez, los intereses del RU y de la UE".

La primera ministra Theresa May reiteró las mismas ideas el 28 de septiembre en su visita a las tropas británicas estacionadas en Estonia. May insistió en reclamar un acuerdo de asociación con UE con un contenido "sin precedentes en extensión y en profundidad, que garantice la seguridad y estabilidad del continente para las futuras generaciones".

El Reino Unido hace especial hincapié en la vertiente de seguridad interior, que está integrada de forma creciente con la defensa hacia el exterior. Es lo que los británicos llaman "security and law enforcement".

En el interesante estudio de RAND Europe sobre la Defensa y la Seguridad después del Brexit (2017), se examina en particular esta materia de la seguridad (42). ¿A qué nos estamos refiriendo? A las siguientes cuestiones:

- La amenaza del terrorismo y el crimen organizado (cifras oficiales de 2016 reportan 230 muertes por actos terroristas en la primera mitad del año), particularmente causadas por "combatientes" reformados

de Irak y Siria, y radicalizados por el a sí mismo calificado como Estado Islámico.

- El papel del RU en Europol, después del papel tan intenso que ese país ha tenido en el organismo. Desde 2009, su Director ha sido un británico, antiguo oficial del servicio de inteligencia, Rob Wainwright. Hay que encontrar un modelo de colaboración de RU con Europol. Probablemente, el más adecuado sea el que siguen Canadá y Noruega. Significa perder acceso pleno a los bancos de datos de seguridad o a dirigir operaciones, pero mantener un status de asociación de segundo nivel. El modelo de EEUU permite el intercambio de algunos datos. En cualquiera de los supuestos, la salida de RU significa un duro golpe para la UE y para el mismo RU. Tengamos en cuenta que RU dirige 250.000 búsquedas en las bases de datos de Europol cada año. Ha sido un colaborador clave en las operaciones Europol, gracias a su experiencia y capacidad técnica.
- El Brexit va a afectar también al desarrollo de la ciberseguridad. En concreto, no habrá coincidencia entre UE y RU en lo referente a la protección de datos, la privacidad o la protección de infraestructuras críticas.
- El RU perderá acceso a plataformas de información compartida como la referida a la Euroorden.
- El RU quedará fuera de iniciativas que se están poniendo en marcha en la UE como la Agenda digital o la promoción de la ciberregulación.

El horizonte que se contempla a luz de estos efectos seguros del Brexit es tan preocupante que es inevitable pensar en fórmulas de acuerdo y de asociación entre RU y UE dirigidas a mantener los actuales niveles de seguridad en Europa y aumentarlos (43).

La vía de un acuerdo de asociación entre RU y UE para asuntos de Defensa y Seguridad es altamente recomendable. Ya dijimos que estaría condicionado a la marcha de las negociaciones del Brexit entre la Comisión Europea y el Gobierno británico, pero es tan importante lo que nos jugamos en el asunto de la Seguridad en Europa, que sería necesaria la firma de un acuerdo específico sobre esa cuestión entre RU y UE. Separado, si fuera necesario, del posible acuerdo general que se está negociando en aplicación del artículo 5º del Tratado de la Unión Europea. Lo que algunos analistas recelan es que el Reino Unido pueda utilizar la seguridad como moneda de cambio para lograr un acuerdo favorable en lo comercial y lo presupuestario.

Hay que decir, por último, que, en el campo estrictamente político y volviendo a la dimensión de la Defensa –que hemos distinguido de la seguridad interior- la salida del Reino Unido de la UE, haya o no acuerdo formal entre ambos, obliga a llenar el vacío de liderazgo europeo en materia de Defensa y Seguridad que supone esa salida. Se dan todas las condiciones para que Alemania, España e Italia entren a sustituir a RU en un grupo de países partners de Francia en esa política tan decisiva para que la Unión se convierta en un “actor global” en el mundo.

Asimismo, esos países deberán sustituir al Reino Unido en la relación prioritaria de la UE con la OTAN.

Capítulo 5: La capacidad nuclear y la defensa común europea.

La construcción de una Unión Europea de la Defensa con capacidad de autonomía estratégica tiene que tener en cuenta el hecho de la existencia de armas nucleares en el mundo (más de 12.000 cabezas nucleares operativas en la actualidad) que suponen la más grave amenaza a la seguridad de la humanidad. La retirada de Reino Unido supone en principio una disminución de la capacidad europea en este campo, pero habrá que estudiar, concertar y decidir si realmente la Europa de la defensa que queremos estará nuclearizada o no, cuando realmente se llegue a establecer una defensa común, y – en su caso – que papel jugarían las armas nucleares de las que aún dispondrá uno de sus Estados Miembros.

5.1. Los Estados Miembros con capacidad nuclear

En la Unión Europea hay actualmente dos Estados Miembros que disponen de armas nucleares: Reino Unido (tercer país en disponer de ellas tras EEUU y la URSS, en 1952) y Francia (cuarto, en 1960). Ambos son reconocidos como potencias nucleares en el Tratado de No Proliferación y son además miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en el que tienen derecho de veto.

El Reino Unido dispone únicamente de una capacidad nuclear basada en submarinos desde que en 1998 desactivó las bombas aire-tierra. El programa nuclear Trident consta de cuatro submarinos de propulsión nuclear de la clase Vanguard. Cada submarino puede llevar hasta 16 misiles Trident II D5.

Por el contrario, la capacidad nuclear de Francia es completamente autónoma y se basa tanto en submarinos con misiles estratégicos (80%) como en bombas aire tierra de carácter también estratégico, transportadas en aviones (20%) desde que en 1996 se desmantelaron los misiles estratégicos basados en tierra. A pesar de que ha reducido su capacidad nuclear a la mitad, desde el máximo que tuvo en la guerra fría, Francia sería hoy en día el tercer poder nuclear del planeta, con unas de 300 cabezas nucleares, ligeramente por delante de China. "en términos de número de armas aunque no en potencia".

En marzo de 2012 un sondeo de IFOP/Movimiento por la paz constató que el 81% de los franceses deseaban que Francia se involucrara en un proceso de desarme

nuclear mundial y que el 64% no eran favorables a la modernización de las armas nucleares francesas.

5.2. El Brexit y el papel de una Francia nuclear en la Unión Europea de la Defensa

La salida de Reino Unido de la Unión Europea va a tener sin duda un impacto negativo en la capacidad militar europea de cara a la construcción de una Unión Europea de la Defensa que pueda proporcionar a la UE una real autonomía estratégica, pero no así en el campo nuclear puesto que -como se ha dicho- la capacidad nuclear del Reino Unido no es autónoma, sino que depende de EEUU, con lo que su aportación a una posible defensa común europea estaría condicionada por la luz verde de Washington.

Por su parte, Francia mantiene un potencial autónomo de problemática renovación, que, sin llegar a la potencia de EEUU o Rusia, sí puede suponer un elemento considerable de disuasión, si lo analizamos en términos de guerra fría o enfrentamiento entre potencias, altamente improbable hoy en día. Pretender disuadir al terrorismo con la amenaza nuclear tal como hizo el Presidente Chirac en 2006, parece más un deseo, o un discurso para el consumo interno, que una realidad.

En principio, parece que la futura defensa común europea deberá integrar de una forma u otra la fuerza de disuasión francesa, pero está claro que la decisión última del empleo correspondería siempre a París. A corto o medio plazo es inverosímil una cesión de soberanía tal que ponga en manos comunitarias esta decisión, al menos hasta que no exista una integración política prácticamente total. Pero se pueden explorar otras fórmulas en el período de transición hacia esta integración, como la posibilidad de que Francia extienda su concepto de amenaza vital más allá de su propio territorio al de toda la Unión, es decir, se trataría de establecer una doctrina de disuasión colectiva europea para defender intereses vitales comunes cuya ejecutora fuera Francia, un concepto de "disuasión concertada" que ya se ha estudiado en ámbitos políticos y académicos europeos. Esto implicaría el establecimiento de un mecanismo de consultas sin perjuicio del mantenimiento de la soberanía francesa sobre su "Force de Frappe". A cambio, la Unión Europea podría contribuir a compartir la carga de la modernización la capacidad nuclear francesa como garantía de la disuasión colectiva y con el horizonte de que esa fuerza podría llegar a ser europea en el momento en el que se lograra la completa unión política en términos federales.

La otra opción es la construcción de una Unión Europea de la Defensa sin capacidad nuclear. Naturalmente, llegar -en un plazo mayor o menor- a desprenderse completamente de las armas nucleares sería una decisión exclusivamente francesa, pero la UE construiría su defensa común como una potencia no nuclear y la capacidad nuclear francesa sería una cuestión puramente nacional, que resultaría residual en la estrategia común europea de defensa, con la vocación común de que esas armas desaparecieran algún día.

Cabe preguntarse si puede existir, en el mundo actual, una autonomía estratégica real sin una capacidad nuclear que la respalde. Responder a esta cuestión nos llevaría a un análisis complejo de las doctrinas de empleo de las armas nucleares de los países que, oficial o extraoficialmente, las poseen. Pero en términos generales podemos admitir que ninguno de ellos contempla su empleo contra firmantes del Tratado de No Proliferación (que lo respeten) y que no posean esa capacidad. Los conflictos a los que se puede enfrentar la UE serán normalmente de carácter regional, asimétrico e híbrido, en los cuales el arma nuclear no tiene aplicación. ¿Disuadir contra quién? ¿Contra Rusia? No es verosímil que Rusia atacara a la Unión Europea, que es su primer proveedor y su primer cliente, y menos con armas nucleares. Pero, en cualquier caso, si se cerniera sobre Europa una amenaza existencial no hay duda de que tanto EEUU como Reino Unido responderían con todas sus capacidades, por su propio interés. No es descabellado pensar que la UE no necesita armas nucleares para poder mantener una política exterior y de seguridad propia en su entorno inmediato y mediato, ni tampoco para defenderse a sí misma de amenazas que desde luego no incluyen un ataque nuclear en el horizonte previsible.

No obstante, puesto que la construcción de la Unión Europea de la Defensa va a tomar mucho tiempo, será necesario y conveniente seguir analizando la evolución de los factores estratégicos, incluidos el desarme y la proliferación nuclear, dejando para el final del proceso la decisión sobre la desnuclearización o la extensión de la disuasión nuclear francesa a toda la Unión, dado que se trata de un asunto que, por afectar de manera directa al núcleo de la soberanía nacional de un Estado Miembro, no puede abordarse fuera del contexto de la integración política.

Conclusiones

El Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en vigor desde diciembre de 2009, dibujan una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) para la Unión Europea. Incluye una cláusula de ayuda mutua ante una agresión armada (art. 42.7 TUE) y una cláusula de solidaridad ante ataque terroristas. La UE es, pues, una alianza de seguridad y defensa compatible con la pertenencia de la mayoría de sus Estados miembros (22 de 28) a la OTAN.

La PCSD no se ha desarrollado. Pero, a la vista de una serie de amenazas a la seguridad, que se agravan en nuestro siglo (terrorismo yihadista, ciberataques, intervención de Rusia en Ucrania, en Georgia, y la anexión de Crimea en 2014, el Consejo Europeo decide aprobar una nueva Estrategia Global, en junio de 2016, sustitutoria de la de 2003.

La Estrategia Global, da un paso hacia lo que llama "autonomía estratégica" de la Unión Europea, que se concreta en el segundo semestre de 2016 a través de decisiones de implementación: la Revisión Anual de la Coordinación en Defensa (CARD); una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO); el Fondo Europeo de Defensa (FED); el aumento de la capacidad de respuesta rápida de los Grupos de Combate, y el fortalecimiento de la Agencia Europea de Defensa, con un incremento de su presupuesto.

Sin embargo, lo que no se esperaba la Unión es que dos acontecimientos políticos de alto impacto en la política de seguridad y defensa europea se iban a producir después de la aprobación de la Estrategia Global: el resultado de referéndum británico sobre el Brexit y la victoria de Trump.

Ambos hechos impulsan hacia la construcción de una verdadera política de seguridad y defensa –y una defensa- en la Unión. El Reino Unido es un peso pesado –gasta en defensa el 21,5% del conjunto de la UE-, pero, a la vez, su salida permitirá desbloquear iniciativas que, en ese ámbito, la mayoría de Estados miembros había querido implementar.

En cuanto a Trump, además de una actitud aislacionista, sus primeras declaraciones manifestaron un preocupante desdén o alejamiento de la Alianza Atlántica, entendida como núcleo de la política de seguridad y defensa de EEUU, así como del compromiso del célebre artículo 5º. Trump, asimismo, ha insistido en el

acuerdo de la cumbre de Gales de aumentar los presupuestos de defensa de los países OTAN hasta el 2% PIB, en 2024.

La Unión se encamina, pues, hacia una PCSD, cuyos objetivos han de ser más ambiciosos, incluso, que los previstos en la Estrategia Global.

A nuestro juicio, tales objetivos debieran ser, entre otros, los siguientes:

1. Una Unión Europea de la Seguridad y Defensa, con elementos tales como:

- La integración de Fuerzas Armadas de los Estados miembros en una suerte de embrionario "ejército europeo". La PESCO es un avance en esa dirección, que es, por otra parte, apoyada por una mayoría de los ciudadanos y ciudadanas de la Unión.
- La creación de un Cuartel General europeo capaz de planear operaciones civiles y militares, ejecutivas y no ejecutivas.
- Capacidades defensivas en todos los terrenos, con suficiente financiación.
- Una industria y un mercado de la defensa maduros y con la entidad necesaria para hacer posible la Unión Europea de Seguridad y Defensa.
- En la vertiente institucional, debería establecerse un Consejo de Ministros de Defensa diferente del Consejo de Asuntos Exteriores.

2. La autonomía estratégica de la Unión Europea

Este objetivo requiere los instrumentos que hemos señalado anteriormente, pero, sobre todo, voluntad política para constituir una PCSD autónoma, pilar europeo de la OTAN y capaz de llevar a cabo misiones europeas, con el fin de que la Unión pueda defenderse por sí misma.

Esto no significa renunciar a la OTAN, o debilitarle, sino, por el contrario, fortalecerla, tranquilizando así a los países del flanco norte –siempre mirando a la amenaza rusa- y también del flanco sur –como España- que solicitan de la OTAN una implicación mayor por las amenazas que provienen del conocido como "arco de inestabilidad", del Sahel a Oriente Medio.

La autonomía estratégica de la UE significa, en suma, tener una política de seguridad y defensa propia, que, en determinado momento, puede no coincidir en sus prioridades con la de EEUU. Un ejemplo de ello es la actual diferencia de criterios entre los aliados europeos y EEUU en relación al pacto para el control del programa nuclear de Irán, que fue en 2015 firmada por Barack Obama, por los demás países permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y por Alemania, y en el que tuvo un papel relevante la Unión Europea y sus instituciones.

3. Una Asociación (Partnership) UE-Reino Unido sobre Seguridad y Defensa en el escenario post-Brexit

UE y Reino Unido se necesitan mutuamente en esta materia. Por eso, si las negociaciones del Brexit no terminasen en un acuerdo global, sería altamente

conveniente formalizar de forma separada un partnership entre UE y Reino Unido sobre Seguridad y Defensa para el escenario post-Brexit.

Este estudio hace, por último, una reflexión sobre la capacidad nuclear y la defensa común europea. Un tema crucial sobre el que la Unión ha de decidir su estrategia, en la hipótesis de que el Reino Unido (potencia nuclear) vaya a salir de la Unión, quedando solo Francia en esa condición.

Notas

1. EU: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, junio 2016, p. 44.
2. Ruiz Campillo, X.: "Las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE", en Marquina, Antonio (coord.): La Estrategia Global de la Unión Europea. Asomándose al precipicio. UNISCI, 2017.
3. Ibid, p. 28.
4. Ibid, p. 30.
5. Council of the European Union: Implementation Plan on Security and Defence. 14 November 2016, p. 21.
6. Besch, Sophia: EU Defence, Brexit and Trump. The Good, the Bad and the Ugly. Centre for European Reform, 2016, p. 5.
7. European Commission: Defending Europe. The case for greater EU cooperation on security and defence. 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf
8. Comisión Europea: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa con el objetivo de apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de la defensa de la Unión. 7 junio 2017.
9. Comisión Europea: Fondo Europeo de Defensa: 5500 millones de euros anuales para impulsar las capacidades de defensa de Europa. 7 junio 2017.
10. The Independent: *Britain will veto EU army, says Defence Secretary*. 17 September 2016.

11. Más información sobre el funcionamiento de la Cooperación Estructurada Permanente en: Ruiz Campillo, X. y Barroso Cortés, S.: La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España. Documento de Trabajo OPEX 37/2009.
12. Military Capability Commitment Conference: Declaration on European Military Capabilities. Brussels, 22 November 2004.
13. Ruiz Campillo, X. y Barroso Cortés, S.: La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España. Documento de Trabajo OPEX 37/2009, p. 35.
14. Consejo Europeo: Reunión del Consejo Europeo (22 y 23 de junio de 2017). 23 junio 2017, p. 5.
15. Besch, Sophia: EU Defence, Brexit and Trump. The Good, the Bad and the Ugly. Centre for European Reform, 2016, p. 3.
16. Consejo de la Unión Europea: Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy. 18 May 2017.
17. Las misiones civiles, en cambio, han dispuesto desde el principio de un Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución en Bruselas.
18. EU Observer: UK blocks blueprint for EU military HQ. 16 May 2017.
19. Council of the European Union: Council Conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence. 14 November 2016, p. 15.
20. Así se reconoce en el estudio "Defence and security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU. Overview report", Black, J., Hall, A.; Cox, K.; Kepe, M; Silfrersten, E., Cambridge, 2017.
21. Valášek, J., "A New Transatlantic Security Bargain", en Carnegie Europe, May, 23, 2017.
22. Kay Bailey Hutchison, embajador de Estados Unidos en la OTAN, estableció con claridad que esta es la mejor garantía para confrontar los retos actuales para la seguridad. Su artículo "Washington remains United behind NATO" (The York Times International, August, 31, 2017, p. 11) es mucho más asertivo y convincente sobre la OTAN que las declaraciones del Presidente Trump.
23. Schmitt, E., "Vast exercise exhibited Russia's growing military prowess", en The New York Times International, October, 3, 2017, p. 3., La DIA envió un correo electrónico al periódico con ese texto.

- Vid. También Peel, M y Milne, R., "Baltic states urge Nato unity as Russia plays war game", Financial Times, Sept. 11, 2017.
24. Kulesa, L. y Shetty, S. "Trump, Putin and the Growing Risk of Military Escalation", ELN, 2017. El estudio no piensa que la crisis es inminente, pero expone algunos escenarios peligrosos de "escalada militar". Los autores recomiendan a Moscú y Washington cuatro medidas para gestionar esta situación:
- Limitar la escalada en Siria por medio de contactos regulares.
 - Crear un Grupo OTAN-Rusia de gestión de crisis.
 - Publicar una Declaración sobre un plan bilateral para reducir el riesgo nuclear.
 - Preservar los Acuerdos bilaterales existentes, muy especialmente el Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) y el New Strategic Arms Reduction (New START).
25. Vid. Rumer, E. "Russia and the Security of Europe", paper, June 30, 2016. P. 22.
26. Para un documentado estudio sobre la hegemonía de China en la región del sudeste asiático, vid. Escudero García, G. "Seguridad en el sudeste asiático. ¿China contra todos?", Instituto Español de Estudios Estratégicos, 23 de junio de 2017.
27. Reflection paper on the Future of European Defence, European Commission, 2017, p. 14.
28. Para un estudio más detallado sobre el ejército europeo y la Unión Europea de Defensa vid. Bartels, H-P., "On the Road to a European Army", en Strategic Autonomy and the Defence of Europe. Bonn, 2017.
29. Koenig, N. and Walter-Franke, M., "France and Germany spearheading a european Security and Defence Union", Jacques Delors Institut, 19 July 2017, p.4.
30. Major, C., Mölling, C., "End the silence over Germany´s Defense Industry", paper, November, 9, 2017.
31. Vid. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo "por el que se establece el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de defensa con el objetivo de apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de la defensa de la Unión", Bruselas 7.6.2017, COM (2017) 294 final.
32. Encuestas realizadas por Körber Foundation y por ARD-Deutschland TRENÖ en 2016. Citado por Bartels, H-P, Kellner, A.M. y Optenhögel, U, Strategic Autonomy and the Defence of Europe, op. cit. p. 27.

33. Vid. Massart, P., "Time for a European Security Council", Carnegie Europe, March, 3, 2017, p.2.
34. Strategic Autonomy and the Defence of Europe, cit., p. 32.
35. Entretien avec Jorge Domecq, Foundation Robert Schuman, Entretien d'Europe, n° 95, 19 juin, 2017.
36. Vid. Lübke-meir, E., "Colaboración de tú a tú. El trato que Trump está dando a Corea del Sur muestra que Europa necesita una Unión de Defensa" (traducción al español) Suddeutsche Zeitung, 14.9.17.
37. Angel, S.E., The European Council and Common Security and Defence Policy (CSDP), European Parliamentary Research Service, September, 2016.
38. Términos utilizados en la Revue Stratégique de Defense et de Sécurité Nationale, 2017. En este documento, Francia reclama la "autonomía estratégica" para sí misma, basándolo en que será después del Brexit, el único país de la UE miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y potencia nuclear.
39. El Financial Times representa la posición que siempre ha mantenido el Reino Unido en su editorial "Europe marches the wrong way on Defence", 29 September 2016, p.10.
40. Aronsson, L.; Burwell, F.G., "Toward a Post-Brexit Defense Partner-Ship", Strategic Europe, August, 1, 2017.
41. Blach, J.; Hall, A.; Cox, K.; Kepe, M.; Silfversten, E. Defence and security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU. Overview report, Cambridge, 2017.
42. Vid. Joint Communication to the European Parliament and the Council. A Strategic Approach to Resilience in the EU's external action, 7.6.2017, JOIN (2017) 21 final, pp. 15-17.