

## Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica

Francisco Aldecoa Luzárraga

### Capítulo segundo

#### Resumen

Desde que entrara en vigor del Tratado de Lisboa, la UE ha avanzado de forma considerable, aunque claramente insuficiente, en el desarrollo y aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) durante estos últimos casi seis años. A pesar de que se ha agravado el empeoramiento de los riesgos y amenazas internacionales, los países miembros han disminuido sus presupuestos de defensa, debido a diferentes razones, especialmente a la crisis económica, en estos mismos años. Por ello, la única respuesta posible es mejorar la eficiencia a través de medidas de *Pooling and Sharing*, es decir, incrementando las respuestas comunes, especialmente a través del desarrollo y profundización de la Política Común de Seguridad y Defensa. Ésta debe empezar por la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente, siendo ésta compatible con la Alianza Atlántica, tal y como establece el Tratado.

#### Palabras clave

Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), Alianza Defensiva, Cooperación Estructurada Permanente, «Compatibilidad» entre la política de defensa europea y la Alianza Atlántica.

**Abstract**

*Since the entry into force of the Treaty of Lisbon, the European Union has advanced considerably, although clearly insufficient, in the development and implementation of the Common Security and Defence Policy (CSDP). While international threats and risks worsening has aggravated, member countries have decreased their defence budgets, due to different reasons, especially to the economic crisis, during these same years. Therefore, the only possible response is to improve efficiency through measures of «Pooling and Sharing», i.e., increasing the common responses, especially through the development and deepening of the CSDP.*

**Key Words**

*Common Security and Defence Policy (CSDP), Alliance defensive, Permanent Structured Cooperation, «Compatibility» between the Atlantic Alliance and the European defence policy.*

## Consideraciones generales

El proceso de construcción europea goza de una mala salud de hierro. A pesar de la tremenda crisis económica, se siguen dando los pasos en la dirección federal se siguen produciendo e incluso se están consensuando en esta legislatura y en la próxima década, con objeto de alcanzar la unión política. Sin embargo, en el ámbito de la seguridad y especialmente en la defensa, la UE tiene un gran déficit, que debe resolver de forma urgente. La resolución del problema de la dependencia de terceros en materia de seguridad es una condición indispensable de un actor internacional que quiere ser decisivo en la política mundial.

El objetivo de este estudio es analizar la necesidad y la posibilidad de impulsar la seguridad y defensa europea a mediados de 2015, en el marco del proceso político federal europeo, en un momento en que se percibe, especialmente en medios doctrinales y en las instituciones europeas, sobre todo en el Parlamento Europeo, un empeoramiento rápido y consistente de la situación de seguridad y estabilidad en las fronteras de la UE, como posiblemente no había existido, al menos, desde la Guerra Fría. Su solución se entiende como una prioridad de la UE y no solo de los Estados miembros o de la OTAN.

Desde que entró en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 ha progresado, lentamente, el desarrollo y aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y la UE ha avanzado de forma considerable, aunque claramente insuficiente, en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa europea durante estos últimos casi seis años. Sin embargo, a pesar de que se ha agravado el empeoramiento de los riesgos y amenazas internacionales, los países miembros han disminuido sus presupuestos de defensa, debido a diferentes razones, especialmente a la crisis económica.

Por ello, la única respuesta posible es mejorar la eficiencia a través de medidas de *Pooling and Sharing*, es decir, incrementando las respuestas comunes, especialmente a través del desarrollo y profundización de la Política Común de Seguridad y Defensa.

La posición que se mantiene en este estudio es que, si bien no ha terminado el debate sobre el futuro de Europa y la necesidad de una profundización constitucional en la UE, también en el ámbito de la política exterior y de la seguridad y de la defensa común<sup>1</sup>, se considera que desde que

---

<sup>1</sup> Entre otros muchos ejemplos, *vid.* muy recientemente VERHOFSTADT, Guy. «Draft Working Document». Pertaining to the following INI Reports: *Improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty* [Co-Rapporteurs Mercedes Bresso (S&D-IT) and Elmar Brok (EPP-DE)]. *Possible evolutions and adjustments of the current institutional set up of the European Union* [Rapporteur Guy Verhofstadt (ALDE-BE)]. VERHOFSTADT defiende la necesidad de una reforma constitucional, pero

entró en vigor el Tratado de Lisboa existen las bases jurídicas suficientes para poder desarrollar una auténtica política de seguridad y defensa propia de la UE.

El elemento central de esa política es la Alianza Defensiva, contemplada en el artículo 42.7 del TUE. En este artículo se defiende que de las diversas opciones que el Tratado UE establece para hacer creíble esa Alianza Defensiva, es la Cooperación Estructurada Permanente establecida en el artículo 42.6 del TUE la que reúne todos los requisitos para convertirse en elemento catalizador de la defensa europea. Por ello, es especialmente necesario, desde esta perspectiva, poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente lo antes posible.

Está cambiando la percepción de EE.UU. y la Alianza Atlántica respecto a la responsabilidad de la seguridad y defensa europea con su vecindario oriental y sur. EE.UU. están dando prioridad cada vez más a otras áreas geográficas. Por ello, la UE y sus Estados miembros tienen que participar de forma creciente en el ejercicio de esa responsabilidad de mantener la seguridad y defensa europea, cada vez con compromisos más exigentes.

Esta necesidad en desarrollar la Política Común de Seguridad y Defensa, incluso a través de la explicitación de la Alianza Defensiva Europea, mediante diversas medidas, entre ellas la Cooperación Estructurada Permanente que puede llegar a vincularse incluso a la defensa territorial, tal y como establece el Tratado de la Unión, hay que entenderlo como «defensa compatible con la Alianza Atlántica». Subrayaremos a lo largo de estas líneas la importancia del término «compatible».

En este trabajo se defiende al mismo tiempo la vinculación de la política de defensa con los avances federales, entendiendo que la política de defensa debe ser una política que es parte estructural de la vocación federal de la UE en la que estamos a la que vamos.

En este sentido, con la vigencia del Tratado de Lisboa, se aplica la noción de federalismo intergubernamental<sup>2</sup>, que significa que es una unión de ciudadanos y estados, bien entendido imperfecta, pero que, tal y como expresa el artículo 1, párrafo 2, «constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible».

Desde esta perspectiva, la Política Común de Seguridad y Defensa se convierte en un elemento estructural de la propia identidad de la UE, que es

---

entiende que hay un margen importante para desarrollar, de momento, una auténtica Política Común de Seguridad y Defensa hasta que se reforme el Tratado.

<sup>2</sup> El concepto de Federalismo intergubernamental ha tenido una gran aceptación, acuñado especialmente por los autores Quermone y Crosant, *L'Europe et le federalisme*, París Montehrestien, 1999.

necesaria e imprescindible para conseguir desarrollar una gobernanza mundial coherente con su modelo interno, que se alcanzará a través de la regulación internacional y en gran medida la paz a través del derecho, que es uno de los axiomas en los que se fundamenta la noción de poder normativo, que da expresión a la noción de potencia normativa, que es la denominación que mejor caracteriza hoy a la UE como actor global.<sup>3</sup>

La influencia creciente de la UE en la gobernanza mundial se debe especialmente a ser la primera potencia comercial, a la defensa de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, a la lucha contra la pobreza y la desigualdad a través de la política de cooperación al desarrollo y cooperación humanitaria, y la dimensión externa de otras políticas internas. Sin embargo, para hacer creíble y eficaz esta política, en algunos momentos es necesario tener los instrumentos necesarios de carácter militar. De la misma forma que en el ámbito interno los Estados democráticos necesitan una policía eficaz y controlada jurídicamente. Con ello no se pierde el carácter de potencia normativa<sup>4</sup>.

### **El empeoramiento del entorno de seguridad en la Unión Europea en 2015**

Es un lugar común en los medios especializados en materia de seguridad y defensa reflejar, en los últimos años, el empeoramiento creciente del entorno de seguridad en las fronteras de la UE, especialmente en la vecindad, tanto oriental como sur. Así lo recogen las Estrategias de Seguridad de los Estados miembros<sup>5</sup>, y otras medidas, en las cuales se percibe un incremento de las amenazas y de los riesgos, entre ellas, la nuestra, la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en 2013<sup>6</sup>.

Esta situación se ha agravado especialmente y de forma progresiva a lo largo de 2014, con el nacimiento y desarrollo del *DAESH*, auto denominado Estado Islámico, y como consecuencia del uso de la fuerza por parte de Rusia. Sin embargo, llama la atención que los medios de comu-

<sup>3</sup> Vid sobre noción de poder normativo que especialmente se ha desarrollado en la primera década del S XXI por el Profesor danés Jean Manners y su escuela. MANNERS, J. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, 2002, núm. 2, pp. 235-258.

<sup>4</sup> La noción de potencia normativa que sustituye de alguna manera a la de potencia civil no excluye la posibilidad del uso de la fuerza en determinadas circunstancias, como puede ser a través del uso de la PCSD.

<sup>5</sup> Vid., por ejemplo, GUINEA, Mercedes. «Estrategia de Seguridad Nacional 2013: una evaluación desde la perspectiva de la pertenencia de España a la UE», en *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un pavimento deslizante*, A. Marquina (eds.). Madrid, 2015, y todo el libro.

<sup>6</sup> GARCÍA SERVERT, Rubén (coord.). *Perspectivas para el desarrollo futuro de la Estrategia Española de Seguridad*. IEEE. Madrid. 2014.

nicación, especialmente españoles, no acaban de tomar conciencia de la gravedad de la situación. Son pocos los artículos que se han publicado sobre la importancia del crecimiento de los riesgos y amenazas que tiene Europa. Lo mismo podemos decir de los debates parlamentarios españoles, en los que la repercusión de esta situación ha sido bastante limitada. Eso lleva, en parte, a que la ciudadanía española esté bastante alejada de esta preocupante problemática.

La percepción es distinta en el ámbito europeo. Son muchas las reflexiones que se han hecho sobre este agravamiento. Es especialmente esclarecedor la resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2015, Informe Brok<sup>7</sup>, sobre el informe anual de la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo, aprobada por una gran mayoría, en la que se percibe con claridad la gravedad de la situación cuando señala que «el entorno de seguridad ha empeorado drásticamente en toda la UE, sobre todo en su vecindad inmediata, donde el orden internacional basado en el Derecho y la estabilidad y la seguridad de Europa se enfrentan a un desafío de dimensiones nunca vistas desde el inicio de la integración europea; señala la transformación en curso del orden político mundial»<sup>8</sup>.

Dicha Resolución establece las medidas necesarias para hacer frente a estas nuevas amenazas, especialmente a través de medios políticos, pero también militares, y concretamente hace referencia a la necesidad de desarrollar la Alianza Defensiva y de poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente como primer paso para hacer creíble dicha alianza.

Más recientemente, dos meses después, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la PCSD<sup>9</sup> es si cabe aún más contundente, cuando afirma que «el entorno de seguridad de la UE y los países vecinos orientales y meridionales es cada vez más inestable y volátil, debido al gran número de desafíos de seguridad ya arraigados y de nueva aparición». Más adelante señala que «el nivel actual de inseguridad en las fronteras y en las inmediaciones de la UE es inédito, desde la creación de la PSD-PCSD a finales de la década de los 90; manifiesta su preocupación por el hecho de que la Unión no está en condiciones de actuar de forma

<sup>7</sup> Informe Brok. Este informe es el que da pie a la Resolución Parlamentaria de 12 marzo. Hay que señalar que Brok es el presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo y al mismo tiempo es el presidente de la Unión Europea de Federalistas. Esto explica el aliento federal que tiene la citada resolución.

<sup>8</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2015, sobre el informe anual de la alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo.

<sup>9</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2015, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común).

conjunta y decisiva frente a cada una de esas amenazas, y con demasiada frecuencia deba limitarse a confiar en la iniciativa de uno o varios Estados miembros, o en alianzas *ad hoc* en las que desempeña un papel marginal o de apoyo»<sup>10</sup>.

Concretamente, las amenazas que estamos mencionando son al este de Ucrania, a los conflictos de Siria e Irak, con la escalada de la organización terrorista del Estado Islámico, la crisis de Libia y la amenaza terrorista en África, especialmente en el Sahel, Libia y el Cuerno de África. En otro sentido, también se están refiriendo a los riesgos del crecimiento de la emigración ilegal y la aparición de mafias en el Mediterráneo, vinculadas de alguna manera al drama de la salida de cientos de miles de refugiados que se está produciendo en los países citados anteriormente. Además del tema del terrorismo y de la constatación de la vinculación entre la seguridad exterior e interior.

Estas Resoluciones del Parlamento Europeo tienen, a mi juicio, una especial importancia, ya que posiblemente sea una de las primeras veces que el Parlamento Europeo, en Pleno y en Comisión de Asuntos Exteriores y en la Subcomisión de Defensa, estén reiteradamente y de forma progresiva poniendo el acento en el incremento de las amenazas y en la necesidad de tomar medidas para que sea especialmente la UE, y no solo los Estados miembros, la que haga frente a las mismas.

La necesidad de tomar medidas europeas frente a los nuevos riesgos y amenazas se fundamenta en el entendimiento de que van a ser mucho más efectivas si se toman en sede europea que si se toman en sede nacional, ya que empieza a aceptarse la doctrina de que las amenazas no son amenazas nacionales a los Estados miembros, sino que son amenazas a la UE como entidad política y en parte dirigidas al propio modelo de sociedad europea, fundamentada en valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo y por tanto al conjunto del territorio de la UE.

Es importante resaltar este consenso básico que se está manifestando de forma reiterada y progresiva en el Parlamento Europeo sobre el agravamiento de los riesgos y amenazas que tiene la UE. Al menos el 60% de los parlamentarios se manifiestan, no solo apoyando esta percepción, sino que se comprometen en la aplicación de un conjunto de medidas que tienen como objetivo poner en marcha de forma inmediata el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa.

De alguna manera, esto contrasta con muchos análisis que tratan de distraer e ignorar este compromiso del Parlamento Europeo poniendo el acento en la diferencia entre Estados acreedores y deudores, entre paí-

<sup>10</sup> *Op. cit.* Resolución del Parlamento Europeo de 21 de mayo de 2015. Ponente: Dan-jean, Arnaud.

ses del norte y del sur, entre países del este y del oeste, entre las élites y las bases. Lo que hay que resaltar es que por primera vez la institución que representa la soberanía popular europea se ha manifestado de forma contundente sobre el agravamiento de la situación de seguridad en Europa y la necesidad de dar una respuesta europea, tomando las medidas necesarias para poner en marcha una efectiva Política Común de Seguridad y Defensa.

Sin embargo, llama la atención que los Gobiernos de los Estados miembros parece que no están a la altura de las circunstancias, tal y como veremos después, con la reciente decisión del Consejo Europeo de 24 y 25 de junio de 2015, al aplazar, una vez más, en este caso para antes de un año, la actualización de la Estrategia de Seguridad Europea y las posibles decisiones sobre la Cooperación Estructurada Permanente. Esta ha sido una oportunidad perdida para hacer efectivo estos consensos políticos básicos, que son reflejo del conjunto de la percepción de la ciudadanía europea.

### **La génesis y el nacimiento de la «Alianza Defensiva» en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE nacida en el Tratado de Lisboa**

Es conocido que el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC, nace en el Tratado de Maastricht de 1992 como consecuencia de los cambios profundos en Europa y en el mundo, a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989. El desarrollo de dicho Tratado dará origen a la Política Exterior y de Seguridad y Defensa (PESD) y con ello las operaciones civiles y militares de gestión de crisis en el exterior a partir de 1999. El cambio sustancial nace con la Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD, que incorpora, entre otras cosas, la noción de «Alianza Defensiva», entrados ya en el siglo XXI, y que será derecho positivo a partir de la vigencia del Tratado de Lisboa en 2009.

El origen de este nuevo impulso surge, posiblemente, con la reflexión en torno a la Alianza Defensiva Europea, que hay que encontrarla vinculada a la Unión Europea Occidental (UEO). El cambio cualitativo en relación a los temas de seguridad, y especialmente el debate en torno a la necesidad de desarrollar una «Alianza Defensiva Europea» será en el seno de la Convención Europea a lo largo de 2002 y de 2003 y concretamente en la Comisión 8, sobre Política de Defensa, donde el representante francés planteó la necesidad de abordar este tema<sup>11</sup>, siguiendo la senda de la Declaración de Laeken sobre el nuevo papel de Europa en un entorno mun-

<sup>11</sup> Vid. GUINEA, Mercedes. *La Convención Europea. La génesis del Tratado de Lisboa*. Madrid, Congreso de los Diputados. 2011, pp. 645-657.

dializado: «no debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en el nuevo orden planetario»<sup>12</sup>.

Estos cambios profundos se explican debido a la composición diferente que tiene la Convención respecto a las conferencias intergubernamentales (CIG). En las CIG solo participan los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Sin embargo, en la Convención Europea estarán representadas las dos legitimidades, la de los Estados miembros, a través de los representantes de los Gobiernos y dos de cada Parlamento nacional, y de los ciudadanos de la Unión, representados por dieciséis representantes del Parlamento Europeo y dos de la Comisión Europea.

Por tanto, en el marco de la Convención Europea surgirá un debate amplio sobre la necesidad del desarrollo de la puesta en marcha de la PCSD, configurándose un cambio cualitativo respecto a la situación anterior, que era la de PESD. Los elementos fundamentales de esta nueva PCSD serán cuatro: a) la Alianza Defensiva, b) la Cooperación Estructurada Permanente, c) la Agencia Europea de Defensa, y d) la Cláusula de Solidaridad (artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE). Con ello, se trata no solo de desarrollar los instrumentos de la PESD, puesta en marcha en Maastricht, sino de una nueva configuración de la política de defensa sobre nuevas bases y especialmente en torno a la Alianza Defensiva.

La Alianza Defensiva surge ante la necesidad de establecer un mecanismo que garantice la seguridad entre los países europeos, equivalente al artículo 5 del Tratado de Washington de la Alianza Atlántica. Una de las razones de esta necesidad es que existían cuatro países miembros<sup>13</sup> en aquel momento, y existen ahora seis países miembros<sup>14</sup> que no eran miembros de la Alianza Atlántica, y por tanto querían todos tener un mecanismo europeo que garantice su seguridad frente a una posible agresión exterior de sus fronteras mediante el compromiso de la obligación de una defensa mutua sin necesidad de acudir a la Alianza Atlántica.

Los elementos fundamentales de esta nueva PCSD quedarán recogidos en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma en octubre de 2004. El Tratado de Lisboa, firmado en la ciudad que lleva su nombre el 13 de diciembre de 2007, que rescata los elementos sustanciales del Tratado Constitucional, incorpora prácticamente la totalidad de las disposiciones del Tratado Constitucional en materia de política exterior, así como de PCSD.

<sup>12</sup> Declaración del Consejo Europeo de diciembre de 2001 sobre el futuro de la Unión Europea.

<sup>13</sup> Suecia, Irlanda, Austria y Finlandia.

<sup>14</sup> Desde la incorporación en 2004 de Chipre y Malta, junto a las ampliaciones sucesivas de trece Estados a la UE que son miembros de la Alianza Atlántica.

Por ello, el artículo 42.7 recogerá con precisión la noción de Alianza Defensiva Europea, en los mismos términos que el Tratado Constitucional, cuando establece «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, y los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas». Este compromiso es equivalente al de la Alianza Atlántica. De la misma forma se recogerá el artículo 42.6, en el que se enmarca la Cooperación Estructurada Permanente que se desarrollará posteriormente, y el conjunto de innovaciones del Tratado Constitucional.

La Alianza Defensiva es el elemento fundamental de la Política Común de Seguridad y Defensa, ya que incluso implica la defensa territorial. De la lectura del artículo citado anteriormente se desprende que es mucho más preciso que el artículo 5 de la Alianza Atlántica, ya que es más actual, utiliza el concepto de agresión armada, la ayuda implica todos los medios a su alcance, que quiere decir tanto civiles como militares, e incluso se interpreta en una lectura conjunta con el artículo 222, párrafo 2, del TFUE, que contempla los casos de terrorismo.

### **La puesta en marcha de las previsiones de Lisboa en materia de seguridad y defensa (2009-2015). El desarrollo de la diplomacia común europea como proveedora de seguridad y la non nata cooperación integrada permanente**

José María Gil Robles recuerda que el Tratado de Lisboa es una «Constitución sin nombre»<sup>15</sup>, ya que recoge los aspectos sustanciales del Tratado Constitucional, debido a que pierde el nombre de Constitución, pero se rescatan los aspectos sustanciales de la misma. Entre ellos, especialmente, la noción de una Unión como unión de ciudadanos y Estados. En segundo lugar, una reforma institucional y, en tercer lugar, los cambios relativos a la UE en el mundo.

En este ámbito las innovaciones fundamentales son los objetivos de política exterior (artículos 3, párrafo 5, y 21 del Tratado de la UE), donde se establece la diplomacia común europea y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), en términos muy similares a como figuraba en el Tratado Constitucional. Es importante recordar al Art. 3.1 que establece “La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de los pueblos”

El Tratado incorpora, por tanto, un nuevo papel para la UE en el mundo, a partir del cual algunos autores han desarrollado la noción de que lo

<sup>15</sup> GIL ROBLES, José María. Prólogo en ALDECOA, Francisco, y GUINEA, Mercedes. *La Europa que viene*. Madrid, Marcial Pons, 2010.

que fundamenta la acción exterior de la UE no es la suma de los intereses individuales de los Estados miembros, sino el ejercicio de una responsabilidad. "Europa debe asumir la responsabilidad en la gestión de la globalización"<sup>16</sup>. Con ello, incorpora la idea de la Estrategia Solana de que Europa debe estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor<sup>17</sup>. Para ello, el Tratado establece dos herramientas innovadoras: la diplomacia común europea<sup>18</sup> y la Política Común de Seguridad y Defensa.

En el ámbito de la política exterior se ponen en marcha las previsiones institucionales que el Tratado contempla y que se conoce como la Diplomacia Común Europea. Esto significa la aparición de un ministro de Asuntos Exteriores<sup>19</sup>, denominado alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el equivalente a un Ministerio de Asuntos Exteriores, que es la Administración central del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que además incorpora algunos elementos propios de los Ministerios de Defensa, aunque incompletos, y unas embajadas, que son las delegaciones de la UE en el exterior que surgen como consecuencia de la transformación de las delegaciones de la Comisión Europea en el exterior en auténticas embajadas de la UE.

Estas previsiones del Tratado de Lisboa quedarán reguladas por la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010, denominada «estructura y funcionamiento del SEAE»,<sup>20</sup> mediante la cual se le dota al SEAE de una autonomía funcional y no dependerá ni de la Comisión Europea ni del Consejo. Este cambio implicará una transformación muy profunda de los instrumentos básicos de la política exterior que tendrá una gran repercusión en los ámbitos de la seguridad.

Del balance del funcionamiento de estos casi cinco años del SEAE se desprende la enorme relevancia que tiene el nacimiento y puesta en marcha del mismo. Así se manifiesta, por ejemplo, en la evaluación que hace el Parlamento Europeo ante el informe de revisión presentando por la alta

<sup>16</sup> Declaración de Laeken. Consejo Europeo, diciembre de 2001.

<sup>17</sup> Estrategia Solana: "Una Europa segura en un mundo mejor". Consejo Europea, diciembre 2003

<sup>18</sup> Aldecoa, F. "La diplomacia común europea". Madrid. Marcial Pons, 2010.

<sup>19</sup> La denominación de ministro de Asuntos Exteriores es la que aparecía en el Tratado Constitucional. En el Tratado de Lisboa cambia de denominación, pero sin embargo no cambia ni la estructura ni el funcionamiento de dicho órgano, que es la misma, únicamente cambia el nombre por exigencia de Reino Unido, que entendía que no podía haber más ministro que los ministros de Su Majestad.

<sup>20</sup> Decisión del Consejo de 26 de junio de 2010, por la que establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Hay que recordar que dicha decisión se adopta bajo la presidencia española.

representante en 2013<sup>21</sup>. Hay que señalar que la diplomacia común europea, compatible con la de los Estados miembros, tiene ya una red propia de más de 5.000 funcionarios distribuidos en 140 delegaciones, convirtiéndose en la primera red diplomática del mundo y es una diplomacia distinta a la de los Estados miembros.

De esta manera, la UE se configura como un actor diplomático, gracias a lo cual se convierte en un actor "proveedor de seguridad". Así se manifiesta incluso distintos documentos de la propia alta representante<sup>22</sup>. Sin embargo, no solo es necesario el desarrollo de la diplomacia en la política exterior europea, sino que en algunas circunstancias es imprescindible utilizar la dimensión defensiva que implica el uso de medios militares.

Con este fin, nace la Cooperación Estructurada Permanente, que se establece en el Tratado de Lisboa en los mismos términos que en el Tratado Constitucional con el objetivo de hacer creíble la Alianza Defensiva ya que es necesario disponer de medios disuasorios suficientes, con objeto de que esta, la Alianza Defensiva, sea operativa. El artículo 42, apartados 2 y 6, del Tratado de la Unión regulan esta Cooperación Estructurada Permanente que desarrollaremos más adelante.

Sin embargo, el Tratado establece la puesta en funcionamiento de la Cooperación Estructurada Permanente, concretamente, «a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas...». Así como en relación a la diplomacia común se cumplieron los plazos incluso antes de lo previsto, en el ámbito de la Cooperación Estructurada Permanente esta obligación está todavía sin aplicar.

El sistema que se establece es equivalente al de la Unión Económica y Monetaria, donde todos los Estados que participan tienen que voluntariamente solicitarlo y cumplir con los criterios de convergencia económica. En este caso, los criterios son los de capacidades militares, que figuran en el Protocolo 10 sobre Cooperación Estructurada Permanente. Por lo tanto, en esta cooperación, participan los Estados que lo quieren y cumplen determinados criterios de capacidades militares.

Esta obligación, que figura claramente en el Tratado y que está pendiente de su puesta en marcha desde 2010, estuvo a punto de entrar en vigor en la presidencia francesa en 2008, pero razones económicas, como con-

<sup>21</sup> Informe de 31 de octubre de 2013 sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (basada en el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común).

<sup>22</sup> Vid. entre otros el siguiente documento, «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo de la AR de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad», *La vecindad en la encrucijada, aplicación de la política de vecindad en 2013*. En el mismo se refiere de forma específica a la UE como actor diplomático y proveedor de seguridad.

secuencia de la crisis, y otras de diversa índole, han demorado la implantación de esta previsión. En las actuales circunstancias esta decisión se hace claramente imprescindible y le corresponde al Consejo y a los Gobiernos de los Estados miembros su ejecución, ya que hasta ahora se estaba aplazando, a pesar de las propuestas del Parlamento Europeo y del consenso de las fuerzas políticas europeístas.

Hay que resaltar que la configuración de estos dos instrumentos que acabamos de analizar tiene una naturaleza y una organización completamente diferentes entre sí. La diplomacia común es claramente comunitaria, y por lo tanto con ambición federal, mientras que la Política Común de Seguridad y Defensa es fundamentalmente intergubernamental, aunque con algún elemento supranacional, especialmente con el desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente a la que haremos referencia más adelante.

En el caso de la diplomacia común lo que se establece es una nueva diplomacia compatible con las diplomacias de los Estados miembros, aunque completamente autónoma e independiente respecto a los de estas<sup>23</sup>; sin embargo, en el caso de la defensa, lo que se utiliza son los medios militares de los Estados miembros. Con ello no se crea una nueva organización militar, utilizan las Fuerzas Armadas de los mismos.

Llama la atención, y se da la paradoja, que se ha conseguido lo que era realmente más difícil y costoso, crear una diplomacia nueva, que es la diplomacia propia de la UE<sup>24</sup>, en la que participan los 28 Estados miembros. Sin embargo, no se consigue crear a nivel intergubernamental una estructura de defensa, que es solo para un reducido número de Estados miembros, que quieran formar parte de ella (y cumplan determinados compromisos de capacidades), utilizando sus propias Fuerzas Armadas. Ha sido posible lo más difícil, y no acaba de ser posible lo más fácil..

### **«Un actor más potente en el escenario mundial». El «nuevo comienzo». Programa del presidente Juncker (2014-2019)**

Las elecciones europeas de mayo de 2014 significan un nuevo comienzo, no solo porque así se titula el programa del presidente, sino especialmente porque la citada Comisión será designada en aplicación del artículo 17.7, como consecuencia de los resultados electorales. Con ello se democratiza aún más el sistema político de la Unión, y se politiza la

<sup>23</sup> Si bien en su composición una tercera parte corresponde a las diplomacias de los Estados Miembros. Vid. Sobre esto la Decisión del Consejo del 26/07/2010 por el que establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.

<sup>24</sup> El Servicio Exterior Europeo cuenta ya con alrededor de 6000 funcionarios, que están incluidos en el Presupuesto de la Unión y no en los presupuestos de los Estados Miembros.

Comisión Europea. Por ello, tendrá una mayor legitimidad que las Comisiones anteriores, y se convertirá en un Gobierno cuasi federal europeo.

En su programa de gobierno<sup>25</sup>, aprobado con el respaldo del 60% de la Cámara, formada por los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista y Liberal, establece como objetivo que la UE se convierta en un actor más potente en el escenario mundial. Para ello señala que debemos trabajar «para una Europa más fuerte en materia de seguridad y defensa, Europa es esencialmente una potencia suave. Pero ni las más sólidas de estas potencias pueden funcionar a largo plazo sin algunas capacidades de defensa integradas»<sup>26</sup>. Y, concretamente, hará referencia a la Cooperación Estructurada Permanente cuando señala «el Tratado de Lisboa contempla la posibilidad que los Estados miembros que así lo desean pongan en común sus capacidades de defensa en forma de Cooperación Estructurada Permanente»<sup>27</sup>.

En el citado programa figuran también determinadas propuestas en torno a la necesidad de medidas conducentes a la racionalización del mercado interior de la defensa, junto con otras medidas como el impulso al crecimiento económico, la nueva política de emigración, políticas de equidad. En todo caso, dicho programa refleja la necesidad de un «nuevo comienzo», que tendrá especial repercusión en el ámbito de la política exterior y la política de defensa.

Hay que señalar también que esta VIII Legislatura es distinta a las anteriores, por la razón citada, ya que la Comisión tiene una nueva legitimidad y el Parlamento más poderes y su funcionamiento cada vez se parece más a los Parlamentos de los Estados miembros, donde existe una parte de la Cámara que apoya al Gobierno y otra que hace oposición.

El funcionamiento del primer año de dicha Legislatura confirma esa nueva realidad, y además es una manifestación de la «politización»<sup>28</sup> de la Cámara en el sentido de que una parte de la misma impulsa y apoya dicho programa frente al resto de la misma que lo controla. Eso mismo ocurre en el ámbito de la política exterior y de la defensa, donde tanto la Comisión de Asuntos Exteriores como la Cámara son muy activas. En este caso hay que resaltar la importancia de la Subcomisión de Defensa, en donde ha elaborado diferentes resoluciones, como las citadas anteriormente. Desarrolla un control y un impulso sobre la propia Comisión Europea, aunque no acaba de tener reflejo sobre los Gobiernos de los

<sup>25</sup> *Un nuevo comienzo para Europa: mi agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático*. JUNCKER, Jean Claude. Estrasburgo, 15 de julio de 2014.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> El discurso y debate sobre el Estado de la Unión del 2015 celebrado el 9 de septiembre en el Pleno del Parlamento Europeo celebrado en Estrasburgo el Presidente Juncker repite en varias ocasiones el importancia de esta idea.

Estados miembros. Es decir, solo en parte en las decisiones del Consejo de la Unión y en menor medida en las del Consejo Europeo.

Fruto de este nuevo clima que se manifiesta en esta Legislatura resaltamos la elaboración del documento de los cinco presidentes<sup>29</sup>, preparado especialmente por el presidente de la Comisión pero con el respaldo del presidente del Parlamento Europeo y también de los presidentes del Eurogrupo, del Banco Central y del Consejo Europeo. En dicho documento se establece una estrategia no solo para los cinco años, sino al menos para los próximos diez, en donde, además de establecer la necesidad y el camino para conseguir una unión económica, una unión presupuestaria y una unión fiscal, se hace referencia a la unión política, y aunque no se diga expresamente está presente en esa concepción la política exterior, la seguridad y la defensa, como parte de la unión política a la que vamos.

Es más precioso y significativo aún del nuevo clima de la Cámara el documento liderado por Guy Verhofstadt<sup>30</sup> en el que participan otros insignes diputados pertenecientes al Grupo Popular y al Grupo Socialista y otros grupos donde se comprometen de forma expresa con el desarrollo del proyecto político federal. Desde esa perspectiva, apuestan expresamente a favor del desarrollo de la política común de seguridad, y concretamente la necesidad urgente de poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente precisamente como parte del desarrollo y de la identidad europea.

### **«Ampliando márgenes y rompiendo límites». El primer año de mandato de Federica Mogherini**

Desde antes del nombramiento de la señora Mogherini y en el *hearing* que tuvo lugar en el mes de septiembre de 2014, ya se visualizó su deseo de dar un impulso a la política exterior y también en el ámbito de la seguridad y la defensa. Varios son los indicios que esta nueva política se está desarrollando a lo largo de su mandato.

Así como a la alta representante anterior, Catherine Ashton, se la criticó duramente respecto a su inacción y su falta de liderazgo, en este caso las críticas a Mogherini van, quizá, en sentido contrario. Algunos Estados miembros consideran que se está metiendo en cuestiones en las que no tiene competencia. Lo que no cabe duda es que ha iniciado una política que se puede considerar de ampliar márgenes y romper los límites esta-

<sup>29</sup> JUNCKER, Jean Claude. *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea*. En estrecha cooperación TUSK, Donald; DIJSSELBLOEM, Jeroen; DRAGHI, Mario, y SCHULZ, Martin.

<sup>30</sup> *Op. cit. vid.* VERHOFSTADT, Guy. «Draft Working Document. Pertaining to the following». INI Reports: *Improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty* [Co-Rapporteurs Mercedes Bresso (S&D-IT) and Elmar Brok (EPP-DE)]. *Possible evolutions and adjustments of the current institutional set up of the European Union* [Rapporteur Guy Verhofstadt (ALDE-BE)].

blecidos que tenían hasta ahora, especialmente en el ámbito de la política de seguridad y defensa.

Esto es posible en gran medida por el nuevo respaldo político citado anteriormente que tiene el conjunto de la actual Comisión por parte de la mayoría política, y ese respaldo también lo tiene, de momento, la alta representante, que a su vez ha querido que se visualice su carácter de vicepresidenta de la Comisión para las Relaciones Internacionales, con diversos gestos. Entre los más llamativos, su cambio de despacho, del de alta representante al de vicepresidenta de la Comisión en el Edificio «Berlaymont», con el resto de los comisarios.

Con ello quiere subrayar el carácter comunitario de su actuación frente al intergubernamental. Dicho en otras palabras, se trata de comunitarizar la política exterior (incluso de alguna manera la PCSD), más que intergubernamentalizar la dimensión externa de las políticas comunes, que es lo que se achacaba a su predecesora. Con ello se trata de sacar el máximo partido a la Política Común de Seguridad y Defensa, impulsando e integrando en la política mundial de la UE.

Son muchísimos los ejemplos que se pueden citar sobre el nuevo avance en la política exterior de la citada alta representante, como son el acuerdo de desnuclearización con Irán, las gestiones con Serbia y Kosovo, la mediación en Oriente Medio, que en parte son continuación y desarrollo, y en parte contienen un nuevo impulso. Sin embargo, no es este el lugar para tratar el tema general de la política exterior, sino de la PCSD.<sup>ww</sup>

Por ello, en este sentido, en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa, merece la pena subrayar el ejemplo más claro y reciente que confirma este objetivo de comunitarizar y relanzar la política exterior. La relevancia de la misión de gestión de crisis UE-EUNAVFOR establecida el 18 de mayo<sup>31</sup> y confirmada por el Consejo de la Unión de 22 de junio de 2015<sup>32</sup> para dar cumplimiento a las decisiones del Consejo Europeo extraordinario sobre migración de 23 de abril<sup>33</sup>.

Esta misión EUNAVFOR es una operación militar que tiene por objetivo salvar vidas en la mar, rompiendo el modelo de negocio de los contrabandistas y traficantes de personas en el Mediterráneo. Esta decisión es uno de los elementos de la respuesta global de la UE al reto de la migración, que ha permitido el inicio formal de la planificación operativa de la operación naval.

<sup>31</sup> UE-EUNAVFOR. Consejo de la Unión Europea de 18 de mayo.

<sup>32</sup> Decisión (PESC) 2015/972, del Consejo de 22 de junio de 2015, por la que se pone en marcha la operación militar de la UE en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED).

<sup>33</sup> Consejo Europeo Extraordinario sobre migración de 23 de abril de 2015.

EUNAVFOR Med se llevará a cabo en fases secuenciales y de acuerdo a las exigencias del Derecho Internacional. En este sentido, la propia alta representante estuvo presente en el Consejo de Naciones Unidas<sup>34</sup>, con objeto de pedir autorización para hacer uso de la fuerza, más allá de las competencias regulares que concede el Derecho Internacional, con objeto de poder actuar en el mar territorial de Libia, incluso en su territorio, con objeto de perseguir y destruir a los citados buques de traficantes.

La sede operativa de la EUNAVFOR Med está en Roma y se designó comandante de la operación al contraalmirante Enrico Credentino. Los costes comunes de la operación se estiman en 11.820.000 euros, de dos meses de la puesta en marcha de fase para un mandato inicial de doce meses. Esta operación PESC de la UE forma parte de un conjunto de medidas integrantes encaminadas a responder a la necesidad inmediata de salvar vidas, frente a situaciones de emergencia, y también para hacer frente a las causas fundamentales de la inmigración irregular, como lo solicitó el Consejo Europeo de 23 de abril.

La autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas está pendiente de ser tomada. En esa decisión lo que está en discusión es el alcance de la operación militar y la posibilidad de actuar en las aguas territoriales de Libia, y otros elementos que van más allá de la capacidad que tienen los Estados miembros de actuar en las aguas internacionales, que está ya en funcionamiento.

Han sido los representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores de algunos Estados miembros y diversos analistas los que cuestionan por qué la alta representante está yendo demasiado lejos, tanto en el uso de la fuerza como en llevar el tema al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Algunos la critican por entender que es un tema italiano, y que por eso pone especial interés. Lo que, sin embargo, está claro es que hay que tomar medidas y que a veces no hay más remedio que tomar decisiones ingratas, como el uso de la fuerza y poner orden en el Mediterráneo y el hecho de que sea de nacionalidad italiana no debe llevar a que no tome las medidas necesarias<sup>35</sup>.

### **El retraso en la renovación de la «Estrategia Europea de Seguridad». Consejo Europeo de 23-24 de junio de 2015**

La Estrategia Europea de Seguridad (EES) fue aprobada por el Consejo Europeo el 13 de diciembre de 2003. La misma fue propuesta por el entonces alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común,

<sup>34</sup> MOGHERINI, F. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 11 de mayo de 2015.

<sup>35</sup> Para comienzos del mes de octubre se está preparando la II fase de la citada Misión EUNAVFOR-MED, en la que se amplía el número de buques y efectivos. Vid. Europe 820 de septiembre de 2015.

Javier Solana, titulada «Una Europa segura en un mundo mejor»<sup>36</sup>. Dicha estrategia significó una innovación importante en la concepción de las estrategias de seguridad, ya que se fundamentaba, como se desprende de su título, que Europa será más segura en cuanto el mundo sea mejor, entendiéndolo especialmente en términos de desarrollo económico y social. Este planteamiento es consecuencia de la decisión europea de luchar contra la pobreza, que se refleja en el hecho de ser el actor internacional que dedica más aportación al desarrollo, casi la mitad de la aportación mundial, y esta no se está reduciendo en la actualidad, a pesar de la crisis económica y de las políticas de austeridad.

La EES tuvo una gran repercusión, y para muchos es más que una estrategia de seguridad, ya que en alguna medida se convierte en una estrategia de política exterior en su conjunto, dado que todavía la UE no tiene un instrumento de esa naturaleza. Al mismo tiempo, la estrategia tuvo una gran influencia en el desarrollo de la PESD, impulsando la puesta en marcha de las previsiones del Tratado en torno a la Política Europea de Seguridad y Defensa, PESD, incluso en buena medida también incidió en forma considerable en las transformaciones profundas que se desarrollan en este ámbito a lo largo del proceso constitucional.

Sin embargo, hay que resaltar que el análisis de las amenazas será similar a los análisis clásicos de otras estrategias. Que son terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, desaparición del Estado, delincuencia organizada. En 2008 la presidencia francesa propuso revisar en profundidad esta estrategia, con objeto de desarrollarla y superar sus carencias. Sin embargo, una vez más, el veto británico impidió que se aprobara la propuesta y en su lugar el Consejo Europeo aprobó el informe sobre la aplicación de la EES<sup>37</sup>. En esa actualización se incorporan nuevos riesgos y amenazas, como son la seguridad energética, los ataques cibernéticos, el cambio climático, entre otros. Si comparamos la actualización se desprende que el análisis de las amenazas y los riesgos son muy similares.

El Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 levantó una gran expectativa debido a que se quería actualizar dicha estrategia y en ese momento tenía gran importancia, ya que los riesgos y las amenazas eran distintos a lo que habían sido diez y cinco años antes, cuando se elaboraron, respectivamente, las estrategias citadas. Así, el propio Parlamento Europeo, a través de su presidente, Martin Schulz, solicitaba «la elaboración de una nueva Estrategia Europea de Seguridad, una estrategia que se centre en los intereses esenciales, las tareas esenciales y las capaci-

<sup>36</sup> Consejo Europeo de diciembre de 2003.

<sup>37</sup> Informe sobre la aplicación de la EES. «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución». 11 de diciembre de 2008.

dades esenciales de la UE. Una estrategia que compromete y respeta los recursos, la cooperación es mejor que la rivalidad nacional»<sup>38</sup>.

No obstante, el Consejo, una vez más, por el veto británico, no redactó dicha estrategia. Pero, no obstante, señaló que se habían incrementado las amenazas en materia de seguridad y defensa, y sin embargo se reducían los presupuestos de defensa en los Estados miembros, de una forma drástica a lo largo de los últimos cinco años. Entendía el Consejo que la única forma de resolver esto era a través de una mayor integración en materia de seguridad y defensa, es decir, en medidas de *pooling and sharing*.

El Consejo Europeo únicamente aprobó la elaboración de un plan de trabajo para año y medio, es decir, para ahora, junio de 2015, en los siguientes ámbitos:

- a) Incrementar la efectividad y el impacto. Estrategia de Seguridad Marítima, la ciberdefensa, la ayuda a la gestión de fronteras, la seguridad energética.
- b) La mejora en el desarrollo de las capacidades, drones, reabastecimiento en vuelo, comunicación por satélite, desarrollo del mando europeo de transportes, de momento sólo para un número reducido de países que tienen por objeto gestionar la puesta en marcha del A400.
- c) El fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa. Doble uso, seguridades de suministro<sup>39</sup>.

A lo largo de este año y medio se han tomado las medidas para poner en marcha estos objetivos, especialmente a través de la Agencia Europea de Defensa, que precisamente se está planteando su reforma para conseguir un nuevo impulso en la consecución de estos objetivos<sup>40</sup>.

El Consejo Europeo de junio de 2015 había levantado una gran expectativa, en la medida que se entendía que iba a dar respuesta a las múltiples aportaciones de distintas instituciones, y especialmente del Parlamento Europeo, sobre la necesidad de desarrollar la política de seguridad y defensa, y concretamente la actualización de la Estrategia Europea de Seguridad y Defensa de 2003, además de evaluar los avances concretos del Consejo de diciembre de 2013. Sin embargo, las conclusiones del Consejo<sup>41</sup> apenas hacen una mención a la defensa y únicamente encargan a la alta representante preparar una «estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad que se presentará al Consejo Europeo a más tardar en junio de 2016». Por otro lado la evaluación de los avances

<sup>38</sup> Carta del presidente M. Schulz al Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013.

<sup>39</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013.

<sup>40</sup> Recientemente se ha nombrado presidente ejecutivo de la misma al español Jorge Domecq.

<sup>41</sup> Conclusiones del Consejo Europeo 25-26 de junio de 2015.

de la Política de Seguridad y Defensa que se proponía hace año y medio, citada anteriormente, de ha sido bastante insuficiente.

Si bien es interesante resaltar que no solamente se le encarga a la alta representante una actualización de la Estrategia Europea de Seguridad, sino que se utiliza la expresión de «estrategia global de política exterior y de seguridad». Sin embargo, se esperaba que en este Consejo Europeo hubiera un primer avance de dicho documento. Al mismo tiempo que la decisión fuera para diciembre, y se aplaza un año más, hasta junio, aunque con la coletilla «de a más tardar», es decir, que puede ser antes, y en el resto de los temas supone un desarrollo de las predicciones del Consejo de 2013, pero con una enorme vaguedad.

La gran desilusión del Consejo Europeo fue también que no se hiciera mención alguna a la solicitada puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente, que tal y como hemos hecho referencia era un clamor en los medios parlamentarios, entre los especialistas, los *think tanks*, sobre todo ante el deterioro de la situación de seguridad, ya que el citado Consejo Europeo no dice nada.

### **La urgente necesidad de la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente**

El Tratado de la UE incorpora la Cooperación Estructurada Permanente, rescatada del Tratado Constitucional, a través del artículo 42.6, que es una copia literal del precepto anterior, en los siguientes términos: «Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes, establecerán una Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la Unión».

Con ello se establece una base jurídica sólida para poder desarrollar una estructura permanente en materia de defensa, formada por un número de Estados que reúnan determinados criterios de capacidades. Estos criterios de capacidades se desarrollan en el Protocolo 10, al que hemos referencia, incluido en el Tratado de la UE.

De la misma forma que el artículo 42.6 de Alianza Defensiva se entiende que es equivalente al artículo 5 del Tratado de Washington, esta cláusula se entiende que con desarrollo se iba a poner en marcha una organización militar equivalente a la OTAN. Además, no cabe duda, la Alianza Atlántica y su organización militar son de carácter intergubernamental y por ende sus decisiones se toman por unanimidad.

En el caso de la Cooperación Estructurada Permanente la situación es algo distinta y se puede interpretar que de alguna manera no es sólo cooperación intergubernamental, sino que conduce o puede conducir a la

integración, ya que sus decisiones son tomadas por mayoría cualificada, tal y como establece el Tratado<sup>42</sup>.

Son muchas las peticiones que se están produciendo en todos los ámbitos de la urgente necesidad de la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente, como primer paso para hacer efectivo el desarrollo de la PCSD. En el Consejo Europeo de diciembre de 2013, en el que se cumplían los diez años de la Estrategia Solana, ya se planteó esta posición, incluso a petición del Parlamento Europeo. En la resolución de 12 de marzo de 2015 del Parlamento Europeo, citada anteriormente, también se solicita que se adopte esa decisión lo antes posible.

Diversos *thinks tanks* han manifestado esa necesidad. Recientemente, el CEPS de Bruselas, presidido por Javier Solana, y en el que participan muy reconocidos especialistas en materia de seguridad y defensa, ha publicado un estudio titulado *More Union in European Defence*<sup>43</sup>, en el que insiste, entre otras medidas, en esta, como cuestión previa para reforzar la defensa y la seguridad europea. Más reciente, entre otros muchos pronunciamientos, podemos citar a Frédéric Mauro, *European Defence ein midstream*<sup>44</sup>, y Karl von Wogau, *Permanent structured cooperation and the multinational corps*<sup>45</sup>. Todavía más reciente, la CDU alemana en su plan para la defensa europea de 20 de agosto establece en su punto 4 la necesidad de poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente<sup>46</sup>.

La puesta en marcha de la cooperación Estructurada Permanente es una necesidad que tiene un gran consenso, que además es una obligación jurídica que se desprende del Protocolo 10 al que hemos hecho referencia, es un compromiso político expreso que aparece en el programa de gobierno «Un nuevo comienzo» del presidente Juncker, que lo reivindicaron numerosos *thinks tanks*, ya citados, y numerosos políticos, profesores y analistas y que incluso la sociedad civil lo está demandando recientemente. Teniendo en cuenta el empeoramiento progresivo de la situación de seguridad y defensa a la que hemos hecho referencia, es necesaria una decisión urgente para poner en marcha esta Cooperación Estructurada Permanente.

Por todo ello, es imprescindible que el Consejo de la Unión decida sin más preámbulos y sin esperar al desarrollo de la nueva Estrategia de Política Exterior y de Seguridad que está prevista para 2016, tome la decisión en los términos que establece el Protocolo 10 de hacer operativo este com-

<sup>42</sup> Vid Mercedes Guinea en Francisco Aldecoa, Coord. *Hacia unas fuerzas armadas europeas*. Cuaderno de Estrategia. IIEE 2013

<sup>43</sup> SOLANA, Javier, y otros. «Report of a Center for European Policy Studies», Task Force, *More Union in European Defence*, february 2015.

<sup>44</sup> *Europe Diplomacy & Defence* n.º 801, de 9 de junio de 2015.

<sup>45</sup> *Europe Diplomacy & Defence* n.º 802, de 11 de junio de 2015.

<sup>46</sup> *Europe Diplomacy & Defence* n.º 819 de 27 de agosto de 2015.

promiso, estableciendo cuáles son los Estados que van a integrar dicha Cooperación Estructurada y en qué plazos entrará en vigor.

### **El reequilibrio y la compatibilidad en la seguridad y defensa europea entre la UE y la Alianza Atlántica, con especial referencia a EE.UU.**

Cuatro son los factores, al menos, que exigen a la UE que se comprometa de forma expresa con su propia seguridad y defensa y que no tenga que depender de otros actores, especialmente Estados Unidos y la Alianza Atlántica:

- a) El avance del proyecto europeo como unión de ciudadanos y Estados. Una entidad política para ser independiente y libre debe hacerse cargo de todas sus responsabilidades, y especialmente las de seguridad y defensa.  
Es importante resaltar que la necesidad de responsabilizarse de su defensa y de desarrollar instrumentos operativos propios es compatible con las doctrinas más exigentes que proponen que la UE sea un actor global fundamentado en un poder normativo y la consecución de la paz a través del derecho, que es una de sus aportaciones más claras a lo largo de sus sesenta años de existencia. Está claro que su liderazgo internacional no se debe a su fuerza militar; sin embargo esta es necesaria para hacer creíble su influencia internacional.
- b) El empeoramiento de la situación de seguridad y defensa en las fronteras de la UE. Nos hemos referido varias veces a lo largo de este artículo cómo se ha ido deteriorando de forma progresiva esta situación, lo cual exige tomar medidas por parte de la UE y no únicamente de los Estados miembros y de la OTAN.
- c) El reequilibrio con EE.UU. en Europa. En la actualidad el gran peso de la defensa europea se está manteniendo, en gran medida, gracias a la presencia de la OTAN y dentro de la OTAN del peso especial que tienen EE.UU., incluso sus últimos despliegues, que se están realizando a mediados de 2015 en la frontera oriental como consecuencia de las nuevas amenazas. Por otro lado EE.UU. empiezan a tener otros compromisos de seguridad más allá de las fronteras europeas, y por tanto Europa debe reequilibrar de forma progresiva su responsabilidad en la defensa europea, no solo en la aportación de los Estados miembros a la Alianza Atlántica, sino también mediante el desarrollo de una defensa autónoma a través de la implementación de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE.
- d) La compatibilidad entre la Política Común de Seguridad y Defensa y la Alianza Atlántica. Aunque se suele repetir en muchos documentos, in-

cluso en las propias conclusiones de los Consejos Europeos<sup>47</sup>, la idea de la complementariedad de la Política Común de Seguridad y Defensa frente a la OTAN, es necesario recordar que los Tratados, en el artículo 42.2 señala «que la política de la Unión con arreglo a la presente sección... para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, y será compatible con la Política Común de Seguridad y Defensa establecida en dicho marco».

Concretamente en su Protocolo 10, señalan en su preámbulo que «la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva de sus miembros, y que es compatible con la Política Común de Seguridad y Defensa establecida en este marco». Por tanto, la expresión jurídica y política es “compatibilidad”.

Es importante resaltar aquí la relación entre las dos organizaciones. La Alianza Atlántica y la UE. La Alianza Atlántica es una organización formada en la actualidad por 28 Estados, que se consideran aliados. 22 de los mismos pertenecen a la Unión Europea, 6 no son miembros. A saber, Estados Unidos, Canadá, Noruega, Islandia, Turquía y Albania.

La Unión Europea es una organización de carácter supranacional, que implica una puesta en común de sus competencias soberanas que se ejercen en común a través de sus instituciones. Está formada también por 28 miembros y entre ellos se consideran socios. 6 de los miembros no son miembros de la Alianza Atlántica. A saber, Suecia, Irlanda, Austria, Chipre, Malta y Finlandia.

La novedad es que a partir de la vigencia del Artículo 42.7 del Tratado de Lisboa, todos sus miembros se convierten, además de socios, en aliados, en la medida en que tienen la obligación de ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, en caso de una agresión armada en su territorio.

Las circunstancias actuales que implican un incremento de las amenazas en la frontera oriental hacen que algunos de los estados que no pertenecen a la Alianza Atlántica vean con gran interés la necesidad de hacer creíble esta Alianza Defensiva exclusivamente europea. Esto quiere decir que en la actualidad todos los estados de la Unión Europea, son socios y aliados, los 28, y de éstos 22 son doblemente aliados. La cuestión es cómo se resolverá esta doble alianza en el futuro.

A través de la noción de compatibilidad, que implica que no hay jerarquía ni subordinación entre ambas organizaciones, hoy sin embargo se entiende que la Unión Europea es complementaria a la Alianza Atlántica en

---

<sup>47</sup> Vid. Por ejemplo Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013, cuando señala «La Unión mantiene su total compromiso de trabajar en estrecha colaboración con sus socios mundiales, transatlánticos y regionales. Dicha colaboración debe seguir desarrollándose con ánimo de refuerzo mutuo y de complementariedad».

materia de seguridad y defensa, pero en el futuro puede ser al revés. Así, en el mismo número de esta revista, el General García Servert aporta una reflexión muy esclarecedora cuando escribe "...parecería lógico confirmar que la competencia sobre la seguridad europea en primera instancia vaya siendo asumida paulatinamente por la UE, que debe evolucionar, a mi juicio, desde las misiones de respuesta de crisis hacia la defensa territorial de Europa. La evolución lógica, desde mi punto de vista, debería poner el Tratado de la Unión Europea y su Artículo 42.7 como clausula de defensa colectiva prioritaria en caso de agresión en Europa, manteniendo a la Alianza Atlántica y a su Artículo 5, como la segunda respuesta, caso de un ataque contundente"

A mi juicio se están dando las circunstancias que ponen en valor la noción jurídica y política de "compatibilidad", que es la que debe y puede guiar la relación entre ambas organizaciones, ya que por un lado EE.UU quiere retirarse progresivamente y a su vez la Unión Europea quiere responsabilizarse paulatinamente de su propia defensa, con lo que la noción de compatibilidad que ahora funciona en una dirección en un futuro próximo podrá hacerlo en dirección contraria.

Lo realmente relevante es que en ambas organizaciones se busca el equilibrio de sus compromisos militares en Europa a través del principio de complementariedad, que es aceptado no sólo por los 22 estados que pertenecen a ambos, sino por los 6 y 6 que no pertenecen nada más que a una de ellas.

## Conclusiones

Del análisis que hemos mantenido a lo largo de este trabajo se desprende la necesidad de desarrollar la política común de seguridad y defensa, teniendo en cuenta que existen bases jurídicas suficientes para su implementación inmediata, sin perjuicio de las reformas de los Tratados que posteriormente se hagan para que esta tenga todavía más efectividad. Esta implementación es necesaria teniendo en cuenta el empeoramiento de la situación internacional, y sobre todo de los nuevos riesgos y amenazas al conjunto de la UE, y la necesidad de respuestas más eficaces, efectivas, ya que son más creíbles y eficientes si se desarrollan a través de una política europea y no únicamente de los Estados miembros.

La tesis central que se defiende en este artículo es la urgente necesidad que tiene la UE de hacerse cargo de forma progresiva de su propia defensa como parte de su proyecto político de base federal. Esta necesidad se hace aún más evidente ante el empeoramiento progresivo de la seguridad en Europa tanto en el flanco sur como en el oriental. Para ello es imprescindible desarrollar la Política Común de Seguridad y Defensa, que como señalan gran parte de los especialistas, y especialmente el

Parlamento Europeo, el Tratado confiere suficientes herramientas para ponerlo en marcha.

Europa, si quiere ser y está en camino de conseguirlo, una entidad política con presencia internacional efectiva, necesita hacerse cargo de su propia defensa de forma progresiva y no dependa tanto de la Alianza Atlántica o de los EE.UU.. En las actuales circunstancias, la OTAN ha tenido que hacer nuevos despliegues en nuestros límites orientales y eso no ayuda en nada a la autonomía de la Unión Europea como actor global. Un actor creíble y con papeles en la política mundial debe tener la capacidad suficiente para hacerse cargo de su propia defensa.

Por otro lado, hay que resaltar frente a algunas voces que ponen en cuestión el desarrollo de una política propia de la UE en materia de defensa, que ésta es completamente compatible con la OTAN, y que además en las actuales circunstancias los EE.UU lo ven, como no podía ser de otra manera, con naturalidad, y como el desarrollo lógico del papel que debe jugar la Unión Europea en el mundo.

Para ello es imprescindible el compromiso de la opinión pública, en nuestro caso de la opinión pública española. Hasta ahora se ha transmitido que la responsabilidad de las cuestiones de seguridad y defensa son responsabilidades nacionales, incluso se ha entendido que la defensa territorial está vinculada exclusivamente a la soberanía nacional. En la actualidad esto no es así, y precisamente para que la defensa sea más efectiva es necesario que la ciudadanía española y la opinión pública sean conscientes de que las amenazas y riesgos que tenemos hoy se enfrentan mejor y se resuelven desde una perspectiva europea que únicamente desde una perspectiva nacional. Sobre todo porque hoy la amenaza fundamental es básicamente a la UE, y no de forma aislada a determinado Estado Miembro.

Es importante tener presente la falta de información que hay respecto a la eficacia que ya han tenido algunas de estas decisiones europeas en esta materia de seguridad e incluso de defensa, dando resultados positivos. Citemos dos ejemplos, aunque bien entendido en este caso son de gestión de crisis, y no de defensa territorial: ha pasado prácticamente desapercibido en los medios de comunicación el éxito completo que la Operación Atalanta (Operación de Gestión de Crisis de la UE, que ha tenido importante aportación española) ha conseguido la desaparición de la piratería marítima en el Cuerno de África y en el océano Índico. En el informe presentado hace unos días por su comandante en jefe, general Martin Smith<sup>48</sup>, se da la noticia de que en los últimos seis meses de 2015 no ha habido un solo intento de operaciones contrarias al derecho internacional y contra el tráfico marítimo. Debemos recordar que en 2011

<sup>48</sup> *Europe Diplomacy & Defence* n.º 811, de 9 de julio de 2015.

hubo 736, con 32 barcos secuestrados, entre ellos varios españoles. Este éxito rotundo de una operación europea de mantenimiento de la paz está pasando desapercibido, mientras que cuando se producían los apresamientos de buques la opinión pública clamaba sobre la inutilidad y la incapacidad de la UE para resolver este trágico asunto. En estos escasos cuatro años este problema está prácticamente solucionado.

Otro ejemplo más reciente es la operación EUNAVFOR en el Mediterráneo, que a pesar de su despliegue en poco más de unas semanas no ha conseguido disminuir de forma importante la catástrofe humanitaria que se vivía en el Mediterráneo con miles de muertes mensuales<sup>49</sup>, debido a que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas todavía no ha aceptado su implementación completa para conseguir su fin. Llama poderosamente la atención que los medios de comunicación únicamente dicen que la UE no hace nada, y se olvidan que esta misión militar y las medidas de gestión de crisis no están teniendo los resultados esperados, básicamente por falta de autorización del Consejo de Seguridad y no porque no se hayan tomado las decisiones oportunas en tiempo y forma<sup>50</sup>.

Actualmente, hay un consenso grande entre las fuerzas políticas parlamentarias europeas de las propias decisiones de la Cámara respecto a la necesidad de impulsar la Cooperación Estructurada Permanente como primer paso necesario para hacer creíble la Alianza Defensiva Europea, y con objeto de que la Unión Europea se responsabilice de forma progresiva de su propia defensa<sup>51</sup>.

Por todo ello podemos decir que hay una necesidad urgente de poner en marcha la estructura militar que el Tratado de Lisboa establece en el marco jurídico adecuado a través de la Cooperación Estructurada Permanente, con un consenso político expresado en el Parlamento Europeo y existe compatibilidad entre la OTAN y la Unión Europea para aplicar estas medidas.

Únicamente, es necesario, para su puesta en marcha, la decisión de los gobiernos de los Estados Miembros, o en este caso sólo de un grupo, ya que el Tratado no exige unanimidad para ello. Es imprescindible que los ciudadanos y la opinión pública tomemos conciencia de esta necesidad y seamos capaces de hacer visible el coste que puede tener la falta de decisión o incluso el retraso de poner en marcha la Cooperación Estructu-

<sup>49</sup> Europe Diplomacy & Defence nº 813 de 16 de julio de 2015

<sup>50</sup> Es curioso que todo el mundo entiende que es preciso usar la fuerza para detener a los responsables de la muerte de 70 refugiados en un furgón en Austria e impedir que vuelva a ocurrir y sin embargo los medios de comunicación no transmiten la misma necesidad en el caso del barco encontrado en el Mediterráneo con casi medio millar de muertos asfixiados en la bodega

<sup>51</sup> Hay que entenderlo, en este caso, como refuerzo necesario e imprescindible del poder normativo de la Unión Europea, para que se afiance como actor global.

rada Permanente, primer paso necesario para el desarrollo de la política de defensa europea y con ello los europeos nos hagamos cargo de forma progresiva de nuestra propia defensa, tal y como se debe exigir a una potencia que tiene como objetivo liderar una gobernanza global diferente.

