

Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo

Four years of the EU Global Strategy: towards strategic autonomy but far from a European Army

Benedicto Solsona, Miguel Ángel

Miguel Ángel Benedicto Solsona
miguel.benedictosolsona@gmail.com
Universidad Complutense de Madrid, España

Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
ISSN: 1515-3371
ISSN-e: 2314-2766
Periodicidad: Semestral
vol. 29, núm. 58, 2020
revista@iri.edu.ar

Recepción: 20 Enero 2020
Aprobación: 23 Junio 2020

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/26/263615015/>

DOI: <https://doi.org/10.24215/23142766e098>

Resumen: Cuatro años después de la puesta en marcha de la *Estrategia Global para la Política Exterior* y de *Seguridad* de la *Unión Europea* y tras los avances y las declaraciones políticas tanto del Consejo como de Francia y Alemania, se han dado grandes pasos en la defensa de la UE. Desde la perspectiva institucionalista se analizan los avances producidos en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), de la puesta en marcha de instrumentos que ya se recogían en el tratado de Lisboa y de nuevas herramientas que permiten hablar de mayor unidad europea en Seguridad y Defensa. Al utilizar el enfoque constructivista, se ve un incipiente desarrollo de la autonomía estratégica en Europa, todavía complementaria de la OTAN, pero con culturas estratégicas diferentes que la alejan de un Ejército Europeo.

Palabras clave: Estrategia Global de la UE, PCSD, autonomía estratégica, PESCO, OTAN.

Abstract: Four years after implementing the EU Global Strategy for the Foreign and Security Policy and after the advances and political declarations of both the Council and France and Germany, great steps have been taken in EU Defence. The progress made in the Common Security and Defense Policy (CSDP) in recent years, the implementation of instruments that were already included in the Lisbon treaty, and new tools that allow us to speak of a greater European unity in Security and Defense, are analysed from the institutionalist perspective. By using the constructivist approach, we can see the incipient development of strategic autonomy in Europe, still supplementary to NATO, but with different strategic cultures which distance themselves from a European Army.

Keywords: EU Global Strategy, CSDP, strategic autonomy, PESCO, NATO.

1. INTRODUCCIÓN

El 26 de junio de 2016, tras 2 años de negociaciones, se presentó la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea* (EUGS, en sus siglas en inglés) en el Consejo Europeo, el que, en principio,

al coincidir con el Brexit, solo tomó nota sobre ella. La seguridad de la Unión se presentó como la primera prioridad de la EUGS, dada la importancia que le dieron los Estados miembro y las instituciones de la UE.

La guerra civil de Siria, la inestabilidad en Libia tras la caída de Gadafi, la anexión ilegal de Crimea por Rusia y la guerra en Ucrania, la crisis económica y el auge de los populismos, la entrada masiva de refugiados a la UE, los ataques del terrorismo del ISIS en territorio europeo, la desinformación, el Brexit y la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca generaron un entorno estratégico complejo, fragmentado y con cambios e incertidumbres constantes dentro de la UE y en su vecindad Este y Sur. A estos desafíos se añaden el incremento de la influencia de China en política exterior y su mayor peso en África y los Balcanes, y la reciente crisis sanitaria y económica del Covid-19.

La EUGS apareció como un documento de supervivencia que, según Malksoo (2016, p. 375), “servía como una reafirmación de la voluntad de la UE para sobrevivir, para mantener su posición como un actor relevante en el escenario mundial, mientras que atraviesa la mayor crisis de legitimidad de su historia”. La nueva estrategia global de la UE venía a ser una actividad proactiva hacia el entorno político.

Uno de los principios rectores de la acción exterior de la UE, recogido en la Estrategia Global, será el pragmatismo basado en principios. Un concepto que Biscop (2016a) sitúa “entre el aislamiento y el intervencionismo, entre el idealismo soñador y el pragmatismo sin principios. Esto representa un retorno a la *Realpolitik* con características europeas”.

La Estrategia destaca una lista de intereses vitales de la UE y sus Estados miembro: la paz y seguridad de los ciudadanos y el territorio de la UE; la prosperidad que implica un mercado interior sólido y un sistema internacional abierto; la democracia como valor fundamental a promover junto con el respeto y la promoción de los derechos humanos, libertades y estado de derecho; y un orden mundial basado en normas y en el multilateralismo. Al configurar los intereses y prioridades de la Estrategia ya se ve la influencia de ese pragmatismo basado en principios que hace hincapié en la seguridad europea, la vecindad más próxima y el poder duro, dejando a un lado la exportación de la democracia (Benedicto: 2016). Aunque para proteger los valores y el modo de vida europeo –señala la EUGS– habrá que reforzar nuestra seguridad y defensa de acuerdo con los derechos humanos y el Estado de Derecho.

En la Estrategia se subrayan prioridades de seguridad como el terrorismo, las amenazas híbridas y territoriales, el cambio climático, la volatilidad económica y la inseguridad energética, para las que se requiere una política clara y unificada. Junto con estos intereses principales, la EUGS identifica cinco prioridades en la acción exterior: la seguridad de la propia UE, la estabilidad de los estados vecinos, la manera de hacer frente a los conflictos y crisis, los órdenes regionales de cooperación estables en todo el mundo, y una gobernanza mundial eficaz y más acorde con la realidad internacional.

La anterior Alta Representante para la Política Exterior, Seguridad y Defensa, Federica Mogherini, reconoció que la Estrategia alimentaba la ambición de una autonomía estratégica en la que el poder simbólico no basta y la UE para ser creíble debería incrementar el *hard power* en materia de seguridad y defensa para que en el futuro pueda gozar de dicha independencia.

La Comisión Europea actual, presidida por Ursula Von Der Leyen, refuerza la apuesta de Mogherini por el *hard power* al asumir el desafío de una Europa “geopolítica” (European Parliament, 2019a), que tiene nuevos retos sobre la mesa como la pandemia del coronavirus o la presencia cada vez más asertiva de China en el mundo. La Europa geopolítica indica la necesidad de mayor poder militar y económico, como se desprende de las palabras del Alto Representante para la Política Exterior, Seguridad y Defensa de la UE, Josep Borrell, que echa de menos que Europa use el lenguaje del poder y tenga una cultura estratégica (European Parliament, 2019b). Esa Europa es difícil compatibilizarla con el orden multilateral que también se defiende desde Bruselas, según algunos académicos como Bendiek (2018), que la ven como “la reacción de Europa a su confianza cada vez menor en la estabilidad del orden mundial multilateral y la comunidad de valores occidental, y marca un alejamiento de la idea de una asociación incondicional con los Estados Unidos.”

A lo largo del trabajo analizaremos algunos de los desafíos a los que se enfrenta la UE desde la puesta en marcha de la Estrategia Global y los instrumentos e instituciones desarrollados en estos cuatro años con el fin de llegar a una Europa de la Defensa. Para su estudio podemos aplicar el enfoque institucionalista en la seguridad y defensa para observar si la cooperación en Bruselas y el consenso entre los Estados miembro (Smith, 2004) van en la dirección de construir una autonomía estratégica de la UE, que le permita actuar de manera más independiente. Asimismo, se aplicará un enfoque constructivista (Meyer, 2004) para ver si las diferentes culturas estratégicas de los Estados miembros convergen o están lejos de un futuro ejército europeo.

2. RETOS DE LA EUROPA GEOPOLÍTICA

Como decíamos al principio del artículo, desde 2015 se han incrementado los retos de la UE en un entorno estratégico cada vez más complejo. Nos vamos a centrar en la inestabilidad la vecindad más próxima y en el reto que ha significado el Brexit, Trump y el fuerte peso de China sobre todo tras la pandemia del coronavirus.

I. La influencia de Rusia y China en la inestable vecindad de la UE

Si la UE quiere ser un actor geopolítico creíble, primero deberá comenzar por buscar la estabilidad en su vecindad más inmediata (European Parliament, 2019b). Las prioridades de la Comisión son el Este de Europa, los Balcanes Occidentales, el Norte de África y Oriente Medio. En la vecindad Este, la UE encuentra la competencia de Rusia, que sigue en guerra con Ucrania y supone una amenaza para la seguridad del continente en los Balcanes, pues ya ha intentado impedir la ampliación de la OTAN y a la UE a esos países, que tienen una fuerte dependencia energética de Moscú. No solo Rusia sino también Turquía y China amenazan la posición europea en esa zona debido a la inacción de la UE. La falta de avances en la negociación de la adhesión de los Balcanes Occidentales a Europa despertó el interés de China en la región, que puso en marcha en 2012 la iniciativa 16+1^[1], para promover la inversión en infraestructuras ligadas a la Nueva Ruta de la Seda impulsada por Beijing. La crisis del Covid-19, la ayuda sanitaria de China y el despliegue de su diplomacia pública con estos países han obligado al Consejo Europeo (2020) a dar un giro e iniciar negociaciones con Albania y Macedonia del Norte, e incluso a reafirmar que los Balcanes son parte de la UE.

En la vecindad Sur, la Primavera Árabe no trajo la democracia, salvo a Túnez, y la Estrategia Global introdujo un enfoque securitario tras los ataques terroristas del Daesh durante la guerra civil Siria y la conversión de Libia en Estado fallido tras la muerte de Gadafi, que dieron lugar a la crisis de los refugiados que puso en peligro la libre circulación en la UE. En África, la UE afronta también el reto demográfico, la migración y el cambio climático. La Comisión Europea tiene de nuevo la competencia de Beijing y busca una relación más estrecha con el continente con un enfoque distinto que no solo priorice la migración.

II. El Brexit y Trump: catalizadores del impulso a la Defensa Europea

La salida del Reino Unido de la UE y la llegada de Donald Trump a la presidencia de los EEUU ayudaron a un mayor desarrollo de la Europa de la Defensa.

El Brexit perjudica a la defensa europea pues el Reino Unido es la gran potencia militar de la UE en cuanto a capacidades militares e industriales y por su influencia y credibilidad como actor de seguridad. Sin embargo, el adiós de Reino Unido a la UE ha espoleado la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, en sus siglas en inglés) y de un Cuartel Militar Europeo para misiones no ejecutivas.

El alejamiento entre la UE y los EE.UU. del gobierno de Trump ha sido manifiesto. La falta de compromiso del presidente estadounidense con el artículo 5 del Tratado de Washington, la exigencia de que los Estados europeos de la OTAN incrementen su aportación al presupuesto de la organización y de que compren a

la industria de defensa americana, no parece casar con los planes de la Europa de la Defensa que apuesta a limitar la participación de la industria de defensa americana en los proyectos militares de la UE.^[2] El apoyo de Trump al Brexit, la congelación del Tratado de Libre Comercio entre EEUU y la UE, la salida del acuerdo de París sobre el Cambio Climático, la ruptura del Acuerdo Nuclear con Irán y la guerra comercial han torpedeado la relación transatlántica e impulsan el desarrollo de una defensa Europea todavía complementaria de la OTAN.

3. LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EN LA ESTRATEGIA GLOBAL DE LA UE

En la Estrategia Global se exhorta a asumir mayor responsabilidad en seguridad y defensa para afrontar el nuevo entorno estratégico y pretende establecer una estructura militar autónoma para actuar, aunque de manera complementaria con la OTAN. La Alianza se ocupa de la seguridad colectiva pero los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para actuar de manera autónoma en el caso y el momento necesario. “Un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras” (European External Action Service, 2016, p. 5).

El concepto de autonomía estratégica tiene tres dimensiones principales: económica, tecnológica y de seguridad y defensa (Grevi, 2019), pero en este artículo nos centraremos en la de seguridad y defensa. Un concepto que se cita varias veces en la EUGS al referirse a la toma de decisiones y a la autonomía de acción (Franke & Varma, 2019). La Estrategia señala que hay que tener autonomía estratégica para “promover los intereses comunes de nuestros ciudadanos, así como nuestros principios y valores”; y apostar por “una industria de defensa europea innovadora y competitiva” para poder alcanzarla.

La autonomía estratégica en su dimensión de seguridad y defensa, según Ronj y Kunz (2017), tiene varias dimensiones: operativa, industrial y política. La operativa es la capacidad para planificar y realizar misiones civiles y militares. La autonomía industrial es el desarrollo de las capacidades requeridas para lograr la autonomía operativa y la autonomía política es la capacidad de definir objetivos de política exterior y de seguridad. Se puede añadir una dimensión nuclear, que parece un asunto tabú que apenas se cita, aunque algunos autores como Drent (2018) creen que Europa necesitar su propio poder nuclear sobre todo desde la llegada de la administración Trump.

Para Biscop (2016b), cuando se habla de autonomía estratégica, hay que preguntarse qué tareas militares y en qué partes del mundo pueden los europeos llevarlas a cabo sin los Estados Unidos. La EUGS hace referencia a cuatro: proteger el estilo de vida europeo, contribuir a la resiliencia de los estados y sociedades, ayudar a mantener el acceso sostenible a los bienes comunes mundiales y complementar el mantenimiento de la paz de la ONU.

El concepto de autonomía también es muy diferente para cada Estado de la UE. Si se analizan las Estrategias de Seguridad de los 28, puede verse que, para unos, la autonomía estratégica está conectada a la OTAN, y para otros, como Francia, se busca la independencia de la relación transatlántica. Países como Alemania, Italia o Francia consideran la autonomía estratégica como un objetivo importante en su política exterior o de defensa; otros no le conceden importancia e incluso se muestran en contra. Suecia, debido a su neutralidad o a la posibilidad de alejar a la UE de los EEUU, no es partidaria de apoyar ese concepto, al igual que Dinamarca o Luxemburgo. En Holanda la preocupación por que el objetivo final de la autonomía sea crear un Ejército europeo también le aleja del concepto. Las críticas de Estados Unidos a la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, en sus siglas en inglés) y al Fondo Europeo de Defensa (FED) preocupan a los Estados de la Europa del Este (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Hungría), a Suecia y al Reino Unido; pero consideran que es compatible con los compromisos de la OTAN si evitan duplicar o desvincular las actividades entre la UE y la Alianza Atlántica (Franke & Varma, 2019). Quizás en la EUGS no se ha definido en ningún momento la autonomía estratégica para que todos Estados encuentren su acomodo en ella.

Cuando la UE habla de autonomía estratégica, no está pensando en un ejército europeo debido a las diferentes culturas estratégicas de los Estados miembro con distintas percepciones de las amenazas y diversas reglas de participación y uso de la fuerza militar. Autores como Martinsen (2003) definen la cultura estratégica como “las ideas, expectativas y patrones de comportamiento que se comparten entre los actores involucrados en los procesos que rodean las políticas europeas de seguridad y defensa”. En el caso de la UE, hay países más intervencionistas como Francia y los hay menos proclives al uso de la fuerza como Alemania (Franke y Varma, 2019). Otros, como Dinamarca, ven con preocupación el debate del ejército europeo, pues Copenhague ejerció una cláusula *opting out* en los años 90 para no participar en la cooperación de defensa europea.

Para Meyer (2004) la cultura estratégica desempeña un papel como variable que interviene en el análisis de la política exterior para comprender el comportamiento de los estados y organizaciones internacionales en asuntos de seguridad y defensa. Su relevancia puede entenderse mejor desde una perspectiva constructivista dentro de las relaciones internacionales, un enfoque que se desarrolla en torno a preguntar si está surgiendo una cultura estratégica europea común o si de hecho ya existe de alguna forma y qué efectos tiene. Para que la política exterior de seguridad y defensa, vaya más allá, según Meyer (2007) “requerirá de una base de intereses, valores y prioridades compartidos, percepciones de amenaza y medios legítimos para el uso de la fuerza militar, así como un acuerdo sobre el papel de Europa en el mundo”. Si el desacuerdo o la divergencia en estos temas persiste, algunos académicos como Krotz y Maher (2011) creen “que la cooperación en estas áreas políticas es poco probable que se desarrolle y consolide”.

Los objetivos descritos en la Estrategia Mogherini para acercarse a la autonomía estratégica requieren un incremento del presupuesto para seguridad y defensa, mayores capacidades y cooperación, una estructura militar más unida, una sólida industria europea de defensa y voluntad política por parte de los Estados miembro.

4. AVANCES EN LA EUROPA DE LA DEFENSA

Poco antes de que se aprobará la Estrategia Global, tras los atentados del ISIS en París de noviembre de 2015, se activó por primera vez la cláusula de asistencia mutua regulada en el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa. Invocada por el gobierno de Francois Hollande, dicha cláusula “es la clave de bóveda de la alianza defensiva europea y equivaldría al artículo 5 del Tratado de Washington por ser “una alianza defensiva que surge ante la necesidad de establecer un mecanismo que garantice la seguridad en los países europeos” (Aldecoa, 2015).

Después, la Estrategia Global ha introducido avances e incluso se han superado algunas expectativas. El deterioro continuo del contexto estratégico y la creciente determinación política de los Estados miembro y las instituciones de la UE de abordar unidos el reto de la seguridad y la defensa ha dado lugar a un nuevo nivel de ambición con tres objetivos generales: gestión de crisis, construcción de las capacidades de seguridad y defensa, y protección de la propia Unión (European External Action Service, 2019).

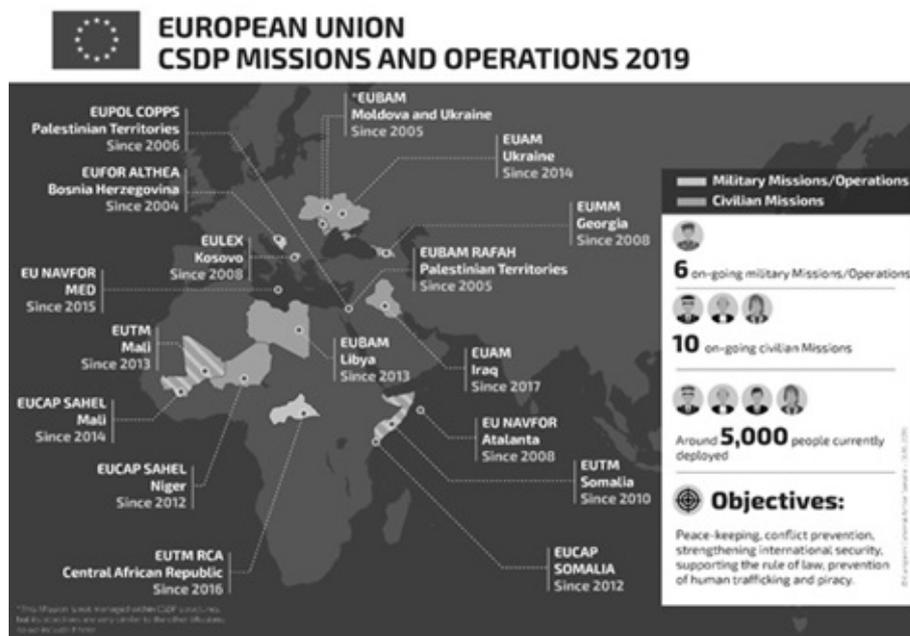
Los Estados miembro incrementaron la cooperación en materia de seguridad y defensa europea mediante el desarrollo de nuevos instrumentos tras la cumbre de Bratislava^[3] y después en el Consejo Europeo^[4]; también lo hizo la Comisión Europea con la creación del Fondo Europeo para la Defensa^[5] y, en el Ejecutivo europeo presidido por Von der Leyen, con el establecimiento de una Dirección General del Espacio e Industria de Defensa, que introducen cambios innovadores en un área política fragmentada y compleja como la defensa, donde el intergubernamentalismo sigue siendo dominante y la gobernanza supranacional ha sido tradicionalmente limitada.

Aunque se incluyó ya en el Tratado de Lisboa, la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, en sus siglas en inglés) no se puso en marcha hasta diciembre de 2017, cuando 25 Estados miembro se disponían a trabajar de manera más estrecha en el ámbito de la seguridad y defensa. De manera complementaria, nueve

ministros de Defensa europeos firmaron una Carta de Intención para el desarrollo de una Iniciativa de Intervención Europea (IIE) en junio de 2018, que desarrollaremos más adelante.

La UE también reforzó su capacidad de actuación con un Pacto sobre la Vertiente Civil (European Council: 2018a) de la PCSD, para el despliegue de 200 efectivos en misiones civiles y de gestión de crisis en un plazo de 30 días en cualquier zona de operaciones.

Y desde 2017 también se ha puesto en marcha un Centro de Mando para las misiones militares de entrenamiento de la UE. En 2019 la UE tenía desplegados cerca de 4.000 efectivos en 6 misiones militares y 10 civiles alrededor del mundo.



Fuente: European External Action Service 2019

Mogherini presentó en noviembre de 2016 un plan de aplicación centrado en la seguridad y la defensa, a fin de elevar el nivel de ambición de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea. Las medidas para cumplir el nivel de ambición de articularon en torno a tres prioridades derivadas de la EUGS: solventar crisis y conflictos externos, aumentar las capacidades de los socios, y proteger a la UE y a sus ciudadanos. Las acciones que se han impulsado estos cuatro años han sido las siguientes:

a) Revisión Anual Coordinada de la Defensa

En otoño de 2017 se estableció la Revisión anual coordinada de la defensa (CARD, en sus siglas en inglés) para incrementar la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembro a través de una mayor transparencia sobre los planes de defensa. Esto ayudará a los Estados miembro a conseguir capacidades militares clave, beneficiándose de economías de escala. El primer ciclo completo de la CARD se lanzó en otoño de 2019.

Además, se determinan las contribuciones de cada Estado al Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) de la Agencia Europea de Armamento, que se aprobó en junio de 2018. Todo ello permitirá tener una visión general más clara del gasto a escala de la UE, con el fin de resaltar las oportunidades de colaboración, evitar duplicidades y rellenar vacíos en asuntos como los gastos de defensa e inversión nacional, así como los esfuerzos de investigación de defensa (Guinea, 2018).

b) Cooperación Estructurada Permanente

Los Tratados de la UE prevén la posibilidad de establecer una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), a través de la cual los Estados miembro que puedan y quieran hacerlo podrán suscribir

compromisos más vinculantes y desarrollar conjuntamente capacidades de defensa, invertir en proyectos compartidos o crear formaciones multinacionales.

En 2018, los veinticinco Estados miembro participantes aprobaron 34 proyectos y el 11 de noviembre de 2019, el Consejo aprobó otros trece proyectos para acometer en el marco de la PESCO. Los cuarenta y siete proyectos en vigor van desde la formación al desarrollo de capacidades marítimas, aéreas y espaciales.

El Consejo anima a presentar más proyectos en el marco de la PESCO (European Council, 2019) y recuerda que los Estados tienen la posibilidad de involucrar a la Comisión para financiar la política de defensa. Por otra parte, los jefes de Estado y de gobierno reconocieron que un tercer Estado podría aportar valor añadido a los proyectos de la PESCO y de la PCSD, sin perjuicio del respeto al principio de autonomía decisoria de la UE y de sus Estados miembro. Esta sería una de las puertas a través de las que podría entrar Reino Unido en la defensa europea tras el Brexit.

c) **La Iniciativa Europea de Intervención**

Aunque no está dentro del Plan de Aplicación de 2016, la Iniciativa Europea de Intervención (IE) complementa a la PESCO al reforzar la capacidad de los europeos para actuar juntos. El presidente francés, Emmanuel Macron, propuso en septiembre de 2017 este instrumento^[6], cuyo objetivo es dar una respuesta rápida y eficiente a crisis que puedan amenazar la seguridad europea tanto fuera como dentro del territorio europeo. Los Estados firmantes podrían formar coaliciones e intervenir de manera rápida y efectiva cuando surja una crisis en cualquier parte del mundo bajo el paraguas de la UE, la OTAN, ONU o de coaliciones ad hoc.

Diez países europeos, al margen del Consejo Europeo, firmaron una carta de intenciones en Luxemburgo en junio de 2018. Son Estados que han demostrado su voluntad política y sus capacidades militares para asumir su compromiso en operaciones militares^[7] entre los que se encuentran Dinamarca (que no está en la PCSD) y el Reino Unido.

d) **Capacidades civiles**

Más de 2.000 efectivos de la UE participan actualmente en misiones civiles, pero es necesario poder desplegarlos con rapidez. Con el Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD (European Council, 2018a) aumentará la capacidad de la UE para desplegar misiones civiles de gestión de crisis que tienen por objetivo reforzar la policía, el Estado de Derecho y la administración civil en entornos frágiles y de conflicto con el fin de estabilizar la zona. De este modo, se puede desplegar una nueva misión de hasta doscientos efectivos en cualquier zona de operaciones en un plazo de treinta días a partir de una decisión del Consejo (European Council, 2018b).

e) **Planeamiento y ejecución de las misiones**

En junio de 2017 se creó el Cuartel Militar Europeo, conocido como "Capacidad de Planificación y Conducción Militar" (MPCC, por sus siglas en inglés), que hasta ahora planificaba y conducía misiones de entrenamiento, pase a ocuparse también de las de combate.

Esta Capacidad ha asumido el mando de todas las misiones militares no ejecutivas (en la actualidad, tres misiones de formación en la República Centroafricana, Mali y Somalia), de forma que estas puedan planificarse y llevarse a cabo de manera coordinada y coherente. A fin de reforzar las sinergias con la planificación y la realización de las misiones civiles, el Consejo también decidió formar una Célula Conjunta de Coordinación del Apoyo de expertos civiles y militares para compartir sus conocimientos especializados y apoyar la cooperación práctica entre los ámbitos civil y militar. En concreto, a finales de 2020 se quiere que el MPCC asuma una operación ejecutiva limitada al tamaño de un grupo de combate europeo (unos 2.500 efectivos).

f) **Promover asociaciones en el ámbito de la PCSD**

La cooperación con terceros países u organizaciones que comparten los valores de la UE puede contribuir a aumentar la eficacia y la repercusión de las operaciones y misiones de la PCSD. Desde la UE se impulsa la cooperación con las Naciones Unidas, la Unión Africana y la OSCE, pero sin duda la más intensa es con la

OTAN. La cooperación entre ambas organizaciones desde 2003, tras la firma de los Acuerdos de Berlín Plus, permiten a la UE hacer uso de los medios y de las capacidades de la OTAN para las operaciones de gestión de crisis dirigidas desde la Unión; pero es mucho más intensa desde la Cumbre de Varsovia de 2016, cuando se adoptaron una serie de medidas de disuasión y defensa, para el restablecimiento de la seguridad en Europa oriental^[8] tras la anexión rusa de Crimea y la guerra en Ucrania. Actualmente ambas organizaciones aplican en conjunto 74 medidas concretas. En 2018 acordaron una nueva declaración conjunta^[9] que constituye una visión compartida sobre el modo en que actuarán frente a las amenazas para la seguridad común. Estas decisiones parecen contradictorias con el fin de la autonomía estratégica que persigue Europa en la EUGS, pero en estos momentos no parece viable la defensa territorial de la UE sin la OTAN.

g) Fondo Europeo de Defensa

La defensa europea es poco eficiente debido a la fragmentación del mercado europeo, la duplicidad de capacidades militares, la insuficiente colaboración industrial y la ausencia de interoperabilidad. Con el fin de solventar esos problemas, la Comisión Europea puso en marcha el Plan de Acción Europeo de Defensa^[10] para apoyar la competitividad y la innovación de la industria de defensa y el desarrollo de una sólida base tecnológica e industrial, y creó el Fondo Europeo de Defensa (FED) que se inició tras el Consejo Europeo de junio de 2017.

El FED supone la incorporación de la Comisión Europea a la Defensa y contiene diversos mecanismos distintos. El primero ofrecerá financiación directa para la investigación en productos y tecnologías de defensa innovadores. Se espera que comience en 2020, a través de un programa específico de la UE en el marco del próximo marco financiero plurianual que ahora podría cambiar sus prioridades tras la crisis del coronavirus. El presupuesto de investigación estimado será 13.000 millones entre 2021 y 2027. En segundo lugar, se apoyará el desarrollo conjunto de capacidades de defensa, y aceptará solo proyectos que impliquen al menos tres empresas de al menos dos Estados miembro. Por último, se incluyen varios mecanismos financieros para facilitar el acceso a la financiación para las pequeñas y medianas empresas (The Military Balance, 2018.).

A través del FED (Besch: 2019), la Comisión Europea quiere incentivar a los Estados miembro a gastar más en investigación y desarrollo de capacidad de defensa, lo que colocaría a la UE entre los principales inversores en investigación y tecnología de defensa en Europa e idealmente alentaría un mayor gasto por parte de los Estados miembro, especialmente si lo utilizan para obtener cofinanciación para algunos de los proyectos planificados a través de la PESCO, bajo la cual pueden trabajar en grupos más pequeños en proyectos de capacidad más ambiciosos. Para Csernaton (2019), “simboliza un desarrollo sin precedentes de la gobernanza de la UE a nivel supranacional: hace realidad la cooperación industrial de defensa bajo el presupuesto de la UE. Gastar dinero de la UE (es decir, el dinero de los contribuyentes) en capacidades de defensa y su desarrollo ya no es tabú.”

El Alto Representante también ha propuesto un Fondo para la Paz Europea, fuera del presupuesto de la UE, de 10.500 millones de euros, para aumentar la efectividad de las misiones militares de la UE y contribuir a las operaciones de paz.

h) El empuje franco-alemán

Dentro de la UE, la locomotora franco-alemana avanza hacia una defensa europea y para ello firmaron un par de documentos, tanto en junio de 2018 en el castillo de Meseberg^[11] como en Aquisgrán^[12] en enero de 2019, comprometiéndose a una mayor cooperación en materia de defensa y a una acción política que busque “reforzar la capacidad de acción autónoma de Europa”. También apuestan por un Consejo Europeo de Seguridad, con miembros rotativos de los Estados miembro, en el que se puedan preparar decisiones importantes con mayor rapidez; y por la fabricación del caza de combate europeo, al que también se incorporó España en junio de 2019.

Tanto Merkel como Macron han apoyado en distintas declaraciones la creación de un ejército europeo. EE.UU. no parece un socio fiable para ambos dirigentes y el presidente francés fue más allá al hablar de “muerte cerebral” de la OTAN (The Economist, 2019) tras la retirada de Washington del norte de Siria y la

incursión de Turquía para atacar a los kurdos. Sin embargo, la canciller alemana cree que Europa es demasiado débil para defenderse sin la OTAN (Financial Times, 2019).

El pacto franco-alemán llevó a Ursula von der Leyen a la presidencia de la Comisión Europea. En su discurso de investidura ante el Parlamento Europeo, la ex ministra de Defensa alemana subrayó que “la piedra angular de nuestra defensa colectiva siempre será la OTAN”, y aunque “seguiremos siendo transatlánticos, tenemos que volvernos más europeos. Por eso creamos la Unión Europea de Defensa.” (European Parliament, 2019a)

5. CONCLUSIONES

En los últimos 4 años, tras la aprobación de la EUGS, el desarrollo de nuevos instrumentos e instituciones ha establecido, según el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), “unos cimientos sólidos para la Unión Europea de la Seguridad y la Defensa y para su autonomía estratégica” (European External Action Service, 2019). Esta visión del SEAE peca de exceso de optimismo porque, aunque se ha avanzado en la Defensa de la UE gracias a la cooperación de las industrias de los Estados miembro, se ha puesto en marcha la Cooperación Estructurada Permanente y se ha creado el Fondo Europeo de Defensa, “sigue sin haber una dirección única ni una estrategia militar que la guíe”, como señala Arteaga (2020). Si estas afirmaciones las casamos con las cuatro dimensiones de la autonomía estratégica podemos decir que se ha avanzado en la autonomía industrial, algo en la autonomía operativa, apenas en la autonomía política y nada en la autonomía nuclear.

Pese a que Francia y Alemania han cooperado en la defensa europea, sus concepciones siguen siendo diferentes y esto añade incoherencia al proyecto de alcanzar la autonomía estratégica. La PESCO, con 25 Estados miembro en ella, va más en la dirección inclusiva para la defensa que quiere Alemania. Sin embargo, Francia prefiere e impulsa el modelo de integración de defensa “de varias velocidades” de la Iniciativa Europea de Intervención (IEI) para que aquellos países con más capacidades avancen de manera más rápida. Tanto el modelo PESCO como el de la IEI abren a puerta a que el Reino Unido siga vinculado a Europa en asuntos de defensa, pues su salida afecta el presupuesto comunitario para los próximos siete años del que saldrá la financiación para el Fondo Europeo de Defensa (FED). La presidencia finesa de la UE ya redujo de 10.000 a 6.000 millones de euros el presupuesto para el FED y, si le añadimos la crisis de la pandemia del coronavirus, es probable que esa financiación sea menor, porque la prioridad actual es salir de la crisis sanitaria y de la recesión consiguiente.

En el entorno estratégico actual, hay algunos problemas que ya han desaparecido de la opinión pública como los atentados del Daesh y misiones como la Operación Sophia^[13], que se desplegó en 2015 para evitar el tráfico de migrantes en el Mediterráneo, que quedó neutralizada en marzo de 2019 por el bloqueo del gobierno populista de Italia, tras el cierre del sistemático del acceso de los buques a puertos italianos. La salida del vicepresidente Matteo Salvini del ejecutivo italiano reanudó esta misión, pero reconvertida en hacer efectivo el embargo de armas a Libia.

Sin embargo, hay nuevos desafíos para la vecindad más próxima de Europa, como en los Balcanes, que necesitan de una Europa más coordinada y unida, como se ha visto durante la pandemia, para enfrentarse a un “rival sistémico^[14]”, como China o Rusia. La cooperación entre la UE y la OTAN se ha incrementado y sigue siendo fundamental para la defensa territorial, sobre todo en el Este de Europa frente a Moscú. Aunque la UE sea un complemento de la Alianza, puede haber regiones donde los europeos tendrán que ser militarmente activos por su cuenta, como en el caso de África.

Europa debe ser realista sobre sus capacidades, que no llevarán a la autonomía estratégica en un futuro previsible. Como hemos analizado las culturas estratégicas entre los Estados de la Unión son muy diferentes, pero según el Eurobarómetro Especial (2017), el 75% de los europeos apoya una política común de defensa y seguridad, y un 55% está a favor de la creación de un ejército de la UE. En el Eurobarómetro (2018), el 68% de los ciudadanos europeos dijo que les gustaría que la UE hiciera más en materia de defensa. Para alcanzar

una autonomía estratégica plena será necesaria la una voluntad política común entre los Estados miembro, además de que otros actores protagonistas de la escena internacional lo permitan.

La Estrategia Global y la Comisión instan a la UE a convertirse en un competidor geopolítico, pero para conseguirlo es necesaria una fortaleza interna a nivel económico y político que todavía no existe como se ha demostrado durante la crisis de la Covid-19. Tras la pandemia, Europa debe mostrar que es más que un área monetaria; necesita una divisa fuerte y una política fiscal para tener peso en política Exterior, de Seguridad y Defensa. Si demuestra descoordinación y falta de unidad como al inicio de la pandemia, la tendencia hacia el intergubernamentalismo podría incrementarse de la mano de euroescépticos y populistas.

Los avances realizados en defensa desde hace cuatro años no son suficientes para actuar de manera independiente en el escenario global a corto ni quizás a medio plazo, cuando todavía no hay ni una cultura estratégica común con respecto a competidores como EEUU, Rusia o China. La UE necesita que tras la crisis del coronavirus el plan de recuperación económica tenga una visión geopolítica para ayudar a que las empresas de sectores críticos no caigan en manos de China o Rusia, con intervención estatal transitoria si es necesario.

Si lo que la UE quiere es ser geopolíticamente relevante, deberá incrementar su capacidad militar, porque, de momento, su dependencia de la OTAN es manifiesta. Además, es complicado conjugar la Europa geopolítica, en la que prima un mayor desarrollo de la pata de seguridad y defensa, con el multilateralismo que llevaría a un mayor alejamiento de los EEUU, pero esto podría ser objeto de otra línea de investigación. En ese sentido, la UE debería ser un actor con autonomía estratégica, quizás no solo para operaciones expedicionarias sino también para la defensa territorial, lo que conduciría a lo que Biscop (2018) denomina reemplazar a la OTAN con una nueva alianza EEUU-UE. La puesta en marcha de los instrumentos descritos en este artículo para incrementar la cooperación en defensa; en caso de haya voluntad política podrían conducir a unas fuerzas armadas en la UE que serán operativas, interoperables y coherentes con el nivel de ambición, pero no hacia un Ejército europeo en un futuro previsible.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Aldecoa, F. (2015) “Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica; en UE-EEUU: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales.” Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuaderno de Estrategia, nº 177 (Noviembre). http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_177.html Fecha de consulta: 18 mayo 2020.
- Arteaga (2020) “Que no nos den gato (defensa europea) por liebre (defensa de la UE)”. Real Instituto Elcano, 23/01/2020. <https://blog.realinstitutoelcano.org/que-no-nos-den-gato-defensa-europea-por-liebre-defensa-de-la-ue/> Fecha de consulta: 20 mayo 2020.
- Benedicto, M. A. (2016) “Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE”; en Cuadernos de Estrategia 184. Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Edita: Ministerio de Defensa.
- Besch, S. (2019) “The European Commission in EU Defense Industrial Policy”, Carnegie Europe. 22 October.
- Bendiek, A. (2018) “No New Cold War: Give Strategic Interdependence a Chance”. 28/11/18 German Institute for International and Security Affairs. <https://www.swp-berlin.org/en/point-of-view/2018/no-new-cold-war-give-strategic-interdependence-a-chance/> Fecha de consulta: 19 mayo 2020
- Biscop, S. (2016a) “The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics Security” June 2016. Egmont Royal Institute for International Relations. Policy Brief nº 75
- Biscop, S. (2016b) “All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit”, Contemporary Security Policy, 37:3, 431-445, DOI: 10.1080/13523260.2016.1238120
- Biscop, S. (2018) “EU-NATO relations: a long-term perspective”, Idn, Nacao e Defesa, Special issue, nº 150, pp. 85-93.
- Consejo Europeo (2020) “Declaración de Zagreb”, 6 de mayo de 2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/43777/zagreb-declaration-es-06052020.pdf> Fecha de consulta: 20 Mayo 2020

- Csernaton, R. (2019) "The Democratic Challenge of EU Defense Policy". Carnegie Europe. 21 November.
- Drent, M. (2018) "European strategic autonomy: going it alone". Clingendael, August.
- Eurobarómetro (2017) "Eurobarómetro especial 461 sobre seguridad y defensa". Abril.
- Eurobarómetro (2018) "Eurobarometer Survey 89.2 of the European Parliament". A Public Opinion Monitoring Study Eurobarometer survey commissioned by the European Parliament Directorate-General for Communication. Public Opinion Monitoring Unit, May.
- European Council (2018a) "Council Conclusions on strengthening civilian CSDP" - Council Conclusions (28 May) <https://www.consilium.europa.eu/media/35380/st09288-en18.pdf> Fecha de Consulta: 18 Diciembre 2019
- European Council (2018b) "Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativas a la adopción de un Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD". 19 Noviembre. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14305-2018-INIT/es/pdf> Fecha Consulta: 18 Diciembre 2019
- European Council (2019) "Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy" - Council Conclusions (17 June)
- European External Action Service (2016) "A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy". https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf Fecha de Consulta: 16 Diciembre 2019
- European External Action Service (2019) "European Unión Global Strategy. Three Years on, looking forward". http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf. Fecha Consulta: 16 Diciembre 2019
- European Parliament (2019a) "Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission". Strasbourg, 16 July. https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-19-4230_en.htm Fecha Consulta: 27 Diciembre 2019
- European Parliament (2019b) "Audiencia con el candidato a Alto Representante, Josep Borrell". 7 de octubre. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190926IPR62260/audiencia-con-el-candidato-a-alto-representante-josep-borrell> Fecha Consulta: 27 Diciembre 2019
- Financial Times (2019) Merkel warns Europe cannot defend itself without Nato. 27 November. <https://www.ft.com/content/4a208660-10f8-11ea-a225-db2f231cfeae>
- Financial Times (2020) Transcript: "Europe is no longer at the centre of world events" 16 January. <https://www.ft.com/content/00f9135c-3840-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4>
- Franke, U. & Varma, T. (2019) "Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy", ECFR, 18th July.
- Grevi, G. (2019). "Strategic autonomy for European choices: the key to Europe's shaping power. Discussion paper". European Policy Center. http://aei.pitt.edu/100408/1/pub_9300_strategic_autonomy_for_european_choices2.pdf Fecha de Consulta: 16 mayo 2020
- Guinea, M. (2018) "La política de Defensa Europea: el avance continúa", Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, Newsletter nº 11 (Julio), en: <http://www.movimientoeuropeo.org/numero-11/> Fecha Consulta: 16 Diciembre 2019
- Malksoo, M. (2016) "From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose", Contemporary Security Policy, 37:3, 374-388, DOI: 10.1080/13523260.2016.1238245 Fecha de Consulta: 16 Diciembre 2019
- Martinsen, Per M. (2003), "The European Security and Defence Strategy: a Strategic Culture in the Making", paper prepared for the ECPR Conference, Marburg 18-21 September 2003, also available at <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/generalconference/marburg/papers/17/1/Martinsen.pdf>. Fecha de Consulta: 20 mayo 2020
- Meyer, C.O. (2004) "Theorising European strategic culture between convergence and the persistence of national diversity". CEPS. Working Document no. 204/june 2004
- Meyer, C.O. (2007) The Quest for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Keukeleire, S. and Delereux. (2014) The Foreign Policy of the European Union, 2nd edition, Palgrave Macmillan.

- Kempin, R. and Kunz, B. (2017) "France, Germany and the Quest for European Strategic Autonomy", Notes du Cerfa 141, December, p. 10, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_141_kempin_kunz_france_germany_european_strategic_autonomy_dec_2017.pdf
- Krotz, U. and Maher, R. (2011) "International Relations theory and the rise of European foreign and security policy". *World Politics*, Vol. 63, No. 3 (July 2011), pp. 548-579 Published by: Cambridge University Press. Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/23018780> Accessed: 16-05-2020
- Smith, M. (2004) *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. New York: Cambridge University Press.
- The Economist (2019) Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. 7 November.
- The Military Balance (2018) "The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics". International Institute for Strategic Studies, 14 de febrero, pp. 65-164.

NOTAS

- 1 China, the 16+1 format and the EU. European Parliamentary Research Service. September 2018. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625173/EPRS_BRI\(2018\)625173_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625173/EPRS_BRI(2018)625173_EN.pdf)
- 2 A través del Reglamento 2018/1092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018 por el que se establece el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa, una norma permite que participen empresas extra-comunitarias, pero exige que la propiedad intelectual del proyecto sea europea y no consiente que terceros países controlen la exportación del armamento fabricado.
- 3 Bratislava Declaration and Roadmap, 16 de septiembre de 2016, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>.
- 4 Véase Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa – Factsheet. Documento disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40839/plan-de-aplicaci%C3%B3n-en-el-%C3%A1mbito-de-la-seguridad-y-la-defensa-factsheet_es.
- 5 Véase el comunicado de prensa de la Comisión Europea, Plan de Acción Europeo de Defensa: hacia un Fondo Europeo de Defensa, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_es.htm.
- 6 Al respecto véase "Iniciativa de Intervención Europea", en <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/ei2/ei2>
- 7 Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, los Países Bajos, Portugal, España, Reino Unido y Finlandia
- 8 Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. Documento disponible en <https://nato.usmission.gov/joint-declaration-nato-european-council-european-commission/>.
- 9 Joint declaration on EU-NATO cooperation, 10 de julio de 2018. Documento disponible en https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.
- 10 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción Europeo de la Defensa. Bruselas, 30.11.2016 COM(2016) 950 final. Documento disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=BG>.
- 11 Texto de la Declaración completa en <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/DeclarationMesebergFR.pdf>
- 12 Véase el nuevo Tratado de Cooperación e Integración franco-alemán en <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/01/08/signature-nouveau-traite-franco-allemand-aix-la-chapelle>
- 13 Consejo Europeo (2019) Operación EUNAVFOR MED SOPHIA: se prorroga el mandato hasta el 30 de septiembre de 2019. 29 marzo 2019. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/03/29/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-30-september-2019/>
- 14 Comisión Europea (2019) European Commission and HR/VP contribution to the European Council. EU-China- A strategic Outlook.