
La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática

Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA

Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid
faldecoa@cps.ucm.es

Sumario: 1. CONSIDERACIONES GENERALES. 2. EL SURGIMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL, NORMATIVO Y DIPLOMÁTICO. 3. LA ALIANZA DEFENSIVA: LA INNOVACIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA. 4. ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ ES NECESARIA LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE? 5. LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA Y EL REFUERZO DE LA POTENCIA NORMATIVA EN LA ESTRATEGIA GLOBAL. 6. LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE DEBE HACER CREÍBLE LA ALIANZA DEFENSIVA. 7. EL PROBLEMA DE LA COMPATIBILIDAD ENTRE LAS DOS ALIANZAS. 8. LA PARADOJA BRITÁNICA EN SU POSICIÓN FRENTE A LA POLÍTICA DE DEFENSA Y A LA PESCO. 9. CONCLUSIÓN: LA DEFENSA NACE DE LA MANO DE LA DIPLOMACIA EUROPEA, PROVEEDORA DE SEGURIDAD E IMPULSORA DE LA PUESTA EN MARCHA DE LA PESCO

1. CONSIDERACIONES GENERALES

A los diez años de la firma del Tratado de Lisboa y a los ocho de su entrada en vigor, vemos que las potencialidades que entendíamos, en su momento, respecto a dicho Tratado especialmente en materia de Diplomacia y Defensa, empiezan a visualizarse, aunque todavía con efectos limitados. El periodo 2005-2015, desde la no ratificación del Tratado Constitucional ha sido una década perdida en muchos aspectos, también en este de la Defensa.

Posiblemente, la inflexión en el proceso de construcción comunitaria surge a partir del referéndum del Brexit, donde en contra de lo que se pensaba, se producirá una cohesión entre los Estados miembros y sus instituciones, con el respaldo creciente de la ciudadanía que inicia un proceso de debate de gran profundidad sobre el futuro de Europa. En el ámbito de la Diplomacia y la Defensa, cinco días después, el 28 de junio de 2016, se presenta la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad*, que abre una nueva etapa en este proceso y, a mi juicio, se cierra la década perdida.

Sin embargo, el cambio de paradigma en el ámbito de la Diplomacia y la Defensa ya se había iniciado anteriormente con el siglo y, concretamente, con

la Declaración de Laeken de 2001, que tendrá un arranque conceptual diferente del que tenía hasta entonces. La Declaración tendrá una fundamentación distinta respecto a las anteriores, tanto desde un punto de vista teórico como aplicado. Podemos decir que precisamente la Teoría del Poder Normativo va a tener sus raíces en gran medida en ésta Declaración.

Desde el punto de vista aplicado, la misma va a invocar por primera vez la necesidad de que la Unión Europea sea líder en un mundo multipolar al señalar «¿cuál es el papel de Europa en este mundo transformado?», «¿no debería Europa, por fin modificada, desempeñar una función de líder en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de guiar a numerosos países y pueblos?». Para ello, la citada Declaración aportará la idea de «gestionar la globalización». También, hará referencia a preguntas que tratan de adecuar los medios a esta nueva concepción. Así, se pregunta cómo formular una Política Exterior Común y una Política de Defensa más coherente. ¿Hay que actualizar las tareas Petersberg?, ¿cómo aumentar la coherencia de la Política Exterior Europea?, ¿cómo reforzar la sinergia entre el Alto Representante y entre el Comisario competente en estas cuestiones?

El presente trabajo analiza en qué medida a lo largo de estos años se han contestado a estas preguntas y, con ello, si ha habido un cambio profundo en el desarrollo de la Diplomacia Europea, y especialmente en la Defensa, que está permitiendo la puesta en marcha de la Política Común de Seguridad y Defensa, poniendo el foco en la Cooperación Estructurada Permanente. Partiremos de aceptar que a lo largo del siglo XXI se ha conseguido transformar la Unión Europea como actor global, de seguridad, normativo, diplomático y en nuestros días, defensivo. Para ello, comenzaremos resaltando la importancia del cambio de paradigma en el ámbito de la Diplomacia y la Defensa en la contestación de las preguntas citadas de la Declaración de Laeken en la Convención Europea donde nace el Tratado Constitucional. Posteriormente, nos referiremos al rescate en la Diplomacia y Defensa a través del Tratado de Lisboa.

Nos fijaremos en la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad*, donde se defiende la noción de potencia normativa y la necesidad del desarrollo de una Autonomía Estratégica. Para ello, tendremos en cuenta los condicionantes que configuran esta *Estrategia* y su aplicación, tales como el incremento de los riesgos y amenazas, la invocación francesa de la Alianza Defensiva en noviembre de 2015, las consecuencias del Brexit como elemento federado interno de la Unión Europea. Tendremos también en cuenta como el nuevo Presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, se ha convertido en un federador externo. Analizaremos, especialmente, el desarrollo y la aplicación de

la Política de Defensa durante los últimos veinte meses, desde la presentación de la *Estrategia Global*, donde la noción de Alianza Estratégica se hace operativa a través del principio de «autonomía estratégica» que, permitirá el desarrollo de la Política Defensa como posiblemente no había ocurrido en una década. El elemento más importante de este trabajo será, no obstante, el análisis de la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente que, precisamente, tendrá como objetivo hacer creíble la Alianza Defensiva sin perder la condición, la Unión Europea, de potencia normativa. Estudiaremos las implicaciones que está teniendo en nuestros días y los problemas de compatibilidad con la Alianza Atlántica tanto teóricos, como aplicados que se están planteando recientemente.

2. EL SURGIMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL, NORMATIVO Y DIPLOMÁTICO

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

Tres serán especialmente los factores que explican este ascenso, a veces imperfecto y contradictorio, en la política global: a) el aumento de su peso comercial y económico, y especialmente con el nacimiento de la moneda como expresión del modelo de sociedad de bienestar, ya que significa la mitad del gasto social mundial; b) la importancia de la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, que significa también casi la mitad del total mundial, la financiación del sistema de Naciones Unidas, que es también casi un cincuenta por ciento del mismo; y c) el desarrollo de la Diplomacia Común Europea desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, que está suponiendo un gran impulso para la política exterior de la Unión y especialmente, en materia de Seguridad y Defensa.

Al mismo tiempo, desde comienzos de este siglo, la Unión Europea se configura como un actor normativo, utilizando la expresión de Ian Manners,

para quien es una potencia normativa aquella cuyo poder consiste en su capacidad de transformar las normas internacionales, en este caso, en la dirección de mayor regulación internacional en materia de defensa de valores compartidos, como los derechos humanos, el estado de derecho, etc. Esta dimensión internacional es consecuencia del modelo interno de sociedad de bienestar, que implica un equilibrio entre mercado, sociedad y Estado.

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

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

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

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

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

El nombramiento de la Sra. Mogherini en 2014 como Alta Representante significó la confirmación del cambio hacia el desarrollo de una política exterior más potente. A lo largo de su mandato, esta está demostrando la voluntad de «*ampliar márgenes, rompiendo límites*», consiguiendo hacer avanzar a la Unión Europea como actor normativo y diplomático de forma mucho más audaz que su antecesora, la Sra. Ashton. En tanto que vicepresidenta de la Unión, a la Sra. Mogherini le compete actualmente coordinar a los cinco comisarios que tienen competencias en la dimensión externa de la Unión

La Unión Europea ha experimentado un cambio cualitativo en su papel en la sociedad internacional, especialmente en lo que llevamos del siglo XXI, cuando se ha producido un avance considerable que se manifiesta a través de tres desarrollos diferentes: a) como actor global, desde el momento en que finaliza la Guerra Fría y se produce su transformación de una comunidad de naturaleza económica en una unión de naturaleza política, en la que de forma paulatina se está desplegando la Política Exterior Común; b) como actor normativo –consecuencia de la adopción implícita de la Teoría de Poder Normativo–, caracterizado por la exportación de valores y del modelo europeo, mediante la reforma de la gobernanza global, con objeto de hacerla lo más parecida posible al modelo interno; y c) como actor diplomático, desde hace apenas poco más de siete años, cuando se ponen en marcha las previsiones del Tratado en torno a la Diplomacia Común Europea a la que hemos hecho referencia, y que va a permitir potenciar el actor global y el carácter normativo que venía desarrollándose anteriormente.

Ahora está comenzando a tener una actuación en el ámbito de la defensa, sin bien especialmente en la gestión de crisis. A lo largo de este siglo, de sus más de treinta misiones doce son operaciones militares, de las que la mitad siguen activas, teniendo todas ellas la autorización expresa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. A pesar de que los desafíos son mayores, la Unión Europea se encuentra mejor dotada como actor global y con una estructura diplomática que permite una actuación más eficaz, efectiva y creíble en la so-

ciudad internacional. Hasta ahora faltaba el desarrollo del actor defensivo, que tiene por objeto hacer creíble este actor global, especialmente como Alianza Defensiva, que es precisamente lo que se está reforzando durante este último año, coincidiendo con «la bomba» del Brexit.

De tal forma, el Brexit –y más recientemente la llegada de Donald Trump– coge a la Unión Europea cuando su liderazgo en la política mundial se está perfilando más. Así, la Alta Representante Federica Mogherini se ha convertido en la interlocutora principal con la Administración estadounidense, exigiendo a esta, en su entrevista con el Secretario de Estado de febrero de 2017 en Washington, que «de la misma forma que la Unión Europea no interfiere en la política exterior de los Estados Unidos, estos no interfieran en las políticas de la Unión Europea».

3. LA ALIANZA DEFENSIVA: LA INNOVACIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La Política Exterior y de Seguridad Común, PESC, nace en el Tratado de Maastrich 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 en la seguridad y defensa surge con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que incorpora, entre otros elementos, la relevante innovación de la noción de «Alianza Defensiva», entrados ya en el siglo XXI.

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 se planteó la necesidad de abordar este tema, siguiendo la senda de la Declaración de Laeken sobre el nuevo papel de Europa en un entorno mundializado en el que «no debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en el nuevo orden planetario».

Estos cambios profundos se explican debido a la composición diferente que tiene la Convención respecto a las conferencias intergubernamentales (CIG). En las CIG sólo 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 (art. 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). 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 en aquel momento, y existen ahora seis países miembros 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. El Tratado de Lisboa, 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 Diplomacia y PCSD. Con lo cual, el artículo 42.7 del TUE de Lisboa recogerá con precisión la noción de Alianza Defensiva Europea, 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 art. 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 incluso mucho más pre-

ciso que el artículo 5 del Tratado de Washington 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.

Tiene especial importancia la activación francesa de la cláusula de ayuda mutua contemplada en el artículo 42.7 del TUE. Tras los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París, y ante la sorpresa general, en el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea del 17 de noviembre de 2015, el Gobierno francés invocó dicha cláusula. A partir de ese momento la Unión Europea se convierte, no solo *de iure*, en una Alianza Defensiva, equivalente a la Alianza Atlántica. El problema de la activación francesa radica en que su concreción se puso en marcha bilateralmente por los Estados miembros, con una escasa participación de las instituciones de la Unión, y ha tenido un alcance efectivo muy tenue. Sin embargo, desde el punto de vista político tendrá una gran importancia. Precisamente por ello, surgirá la necesidad de poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente –fuerzas armadas permanentes que pueden intervenir de forma casi inmediata– con objeto de hacer creíble esta Alianza Defensiva.

4. ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ ES NECESARIA LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE?

¿Por qué es necesario hoy el fortalecimiento de la Política de Defensa Autónoma y, por tanto, de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)? A mi juicio son al menos tres las razones que contestan a esta pregunta:

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

b) Un actor político global debe responsabilizarse de su propia defensa y no puede subrogarla a otros, como ocurre actualmente con la OTAN. Si quiere ser un actor autónomo en la política mundial, la Unión Europea debe asumir su propia responsabilidad en la defensa de sus ciudadanos y sus territorios, más aún con la situación de incertidumbre existente como consecuencia de las actuaciones exteriores de la nueva administración de Estados Unidos con el presidente Trump.

c) En los últimos años, especialmente desde noviembre de 2015, fecha en la que se activa la cláusula de Alianza Defensiva, señalada anteriormente, como consecuencia de los actos terroristas en Francia, se está produciendo una vinculación estructural entre la seguridad interior y la seguridad exterior, siendo necesaria la Política de Defensa incluso para cuestiones de terrorismo. Ambas dimensiones se convierten en este caso en dos caras de la misma moneda. Cada vez están más profundamente imbricadas entre sí.

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

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

Con la puesta en marcha de la PESCO, no solo no se pierde el carácter de potencia normativa, sino que se garantiza la viabilidad del poder de transformar las normas internacionales. Como se ha señalado anteriormente, precisamente la misión de la Cooperación Estructurada Permanente es hacer efectiva la legítima defensa colectiva que permita hacer posible el uso de capacidades militares de intervención rápida y su despliegue frente a una agresión exterior que amenace la integridad territorial de los Estados miembros.

¿Qué está pasando en el 2017 y en el 2018 para que se produzca la puesta en marcha de la Política de Defensa y de la PESCO que no había ocurrido antes? Son varios los factores que explican este cambio de tendencia, entre los que hay que destacar especialmente el efecto del Brexit como federador interno. La retirada del Reino Unido está teniendo un efecto de cohesión entre los Estados miembros y entre estos y las instituciones europeas, especialmente a partir de 2017, cuando el Consejo Europeo, de 30 de abril, consigue una Posición Común en relación con las negociaciones con el respaldo del Parlamento Europeo.

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

5. LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA Y EL REFUERZO DE LA POTENCIA NORMATIVA EN LA ESTRATEGIA GLOBAL

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

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

La *Estrategia Global* mantiene en parte la concepción de la «Estrategia Europea de Seguridad, una Europa segura en un mundo mejor», formulada en diciembre de 2003 por Javier Solana, primer Alto Representante, en cuanto al enfoque estructural de la seguridad, así como en cuanto al multilateralismo eficaz. Sin embargo, incluye al menos dos novedades: una de ellas es consecuencia de la nueva situación internacional de agravamiento de las amenazas, que implicará la enunciación de la Política de Defensa, y otra más dirigida a la acción, lo que lleva a que se la califique de «pragmatismo basado en principios», característica de una potencia normativa.

El punto de partida de la *Estrategia* es que las circunstancias internacionales en materia de seguridad y defensa han cambiado, que el mundo es diferente

y que el entorno de seguridad internacional es más inseguro, más volátil y con mayores incertidumbres. En ella se establecerá que «los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesarios», señalando más adelante que «un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro de sus fronteras».

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

Por lo que respecta a la Unión Europea como actor estratégico, la *Estrategia* incorpora el principio innovador de «autonomía estratégica», que no define pero cuyo significado se intuye, ya que a lo largo de la misma va a establecer cuáles son las prioridades estratégicas de la Unión Europea. Al mismo tiempo, ese principio lo que trata de establecer es la necesidad de poder hacer frente a las amenazas y riesgos en materia de seguridad y defensa cada vez más de forma autónoma, sin necesidad de tener que acudir necesariamente a la Alianza Defensiva.

La *Estrategia Global* supone que la noción de Alianza Estratégica, que estaba olvidada, va a volver a la primera fila, y va a tener pleno protagonismo, ya que traslada la obligación jurídica de Alianza Defensiva, ya señalada anteriormente, establecida en el artículo 42.7 del TUE a un compromiso político, cuando señala que «la Unión fomentará la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y sus territorios». Con ello se concreta el compromiso jurídico del Tratado en un objetivo estratégico de primer orden, que lleva consigo el cambio cualitativo del alcance de la Política de Defensa. Se pasa de operaciones de gestión de crisis en el exterior a la defensa de ciudadanos y territorios que implica la defensa territorial, hasta ahora responsabilidad exclusiva de los Estados miembros. Por ello, es importante destacar que uno de los elementos fundamentales del desarrollo de la *Estrategia Global* es la Política de Defensa europea, que hasta ahora ha sufrido un veto importante por parte del Reino Unido. Durante este último año ha habido un avance considerable, posible-

mente como no se había conseguido en la última década, al ponerse en marcha dicha política. El Reino Unido ha dificultado pero no ha impedido su puesta en marcha, y con ello está naciendo la Política de Defensa europea, de la mano de la Estrategia Global. Sin embargo, la *Estrategia Global* no solo impulsa esta política, sino también otras. Está teniendo especial relevancia el consenso sobre desarrollo sostenible alcanzado con el acuerdo de todas las instituciones en junio de 2017, acuerdo que tendrá gran repercusión y en el que se enmarca el Plan África, que implica una financiación de ciento cincuenta mil millones de euros para esa región en cinco años. También se están produciendo avances en la gestión de crisis en el exterior.

A pesar de que los desafíos son mayores, la Unión Europea se encuentra mejor dotada como actor global y con una estructura diplomática que permite una actuación más eficaz, efectiva y creíble en la sociedad internacional. Hasta ahora faltaba el desarrollo del actor defensivo, que tiene por objeto hacer creíble este actor global, especialmente como alianza defensiva, que es precisamente lo que se está reforzando durante este último año, coincidiendo con «la bomba» del Brexit. También, recientemente, el Consejo de Asuntos de Defensa de 18 de mayo de 2017 ha abordado un pacto sobre los principios claves del esquema de gobernanza de la Cooperación Estructurada Permanente. Estas decisiones son algunas de las medidas, entre otras, que tratan de ilustrar el desarrollo y aplicación de los primeros pasos en materia de Política de Defensa, estando previsto que se sigan adoptando otras en la misma dirección a lo largo del 2017, año fundamental en este campo, ya que no debemos olvidar que la Comisión Europea acaba de presentar en el mes de junio el informe de reflexión sobre el futuro de Europa en materia de Política de Defensa, en el que fija los objetivos comunes para 2025 y que analizaremos posteriormente.

6. LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE DEBE HACER CREÍBLE LA ALIANZA DEFENSIVA

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), como ya se ha señalado anteriormente, nace de la Convención Europea, con objeto de hacer creíble la Alianza Defensiva y está incluida en el Tratado de Lisboa, en el Artículo 42.6 que señala:

«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».

Por distintas razones, este precepto, que tiene una enorme importancia para el desarrollo de la PCSD, no se puso en marcha, tal y como estaba previsto, para antes del 2010. Sin embargo, se está activando como consecuencia del impulso que está dando la *Estrategia Global a la Política de Defensa*. Así, el Consejo Europeo de junio decidió activar la Política de Defensa, estableciendo un periodo de tres meses para que los Estados miembros que lo desearan se comprometieran en los términos que estimaran conveniente en la puesta en marcha de esta Cooperación. Así lo hicieron y después de evaluar los compromisos, el Consejo de Asuntos Exteriores y de Defensa del 13 de noviembre de 2017 decide su puesta en marcha. En la PESCO, participarán 25 Estados miembros, todos menos Dinamarca y Malta. Tampoco participará el Reino Unido, como es natural.

Algunos observadores consideran que la Cooperación Estructurada Permanente así adoptada, no encaja del todo con las previsiones de los Artículos 42.6 y 46 y con el contenido del Artículo 1 del Protocolo 10, ya que, de estos preceptos se desprende que la misma es para los estados que quieran y reúnan determinadas capacidades militares. Algo similar a la necesidad de cumplir los criterios de convergencia para formar parte de la Unión Económica y Monetaria –y no para todos–. Sin embargo, esta solución es consecuencia de la propuesta alemana de incorporar a todos los miembros a la Cooperación Estructurada Permanente, con objeto de fortalecer la unidad y el sentimiento de pertenencia, aunque se enfrentaba a la posición francesa, que defendía que únicamente se incorporaran aquellos Estados con suficientes capacidades, así como dispuestos a los despliegues necesarios para hacer frente a posibles agresiones. Es decir, los que efectivamente cumplan los criterios del Protocolo.

La solución adoptada, al parecer, ha sido buscar una fórmula en la que se hagan compatibles ambas posiciones. Por un lado; van a estar prácticamente todos, los 25, y por otro; habrá un núcleo duro formado por Francia, Alemania, Italia y España que, están dispuestos a comprometerse más y, de alguna manera, a hacer efectivo el mandato genuino del párrafo segundo del Protocolo citado. Es decir, se trata de que se incorporen todos los Estados miembros, aunque van a participar y decidir en las cuestiones relativas a la defensa efectiva solo los que tienen capacidades, es decir, los cuatro citados anteriormente.

A lo largo de los años 2016 y 2017, se están dando varios pasos en la puesta en marcha de la defensa de la Unión, entre ellos la Declaración de Bratislava sobre una nueva relación con la OTAN, el Plan de Acción Europeo de Defensa, los avances para alcanzar una capacidad operativa, la creación del cuartel general de operaciones, el Fondo de Inversiones para la Defensa de la Co-

misión Europea y, especialmente, los pasos importantes hacia la Cooperación Estructurada Permanente.

La Declaración conjunta del Presidente de la Comisión Europea y el Secretario General de la OTAN, derivada de la reunión informal de veintisiete Ministros Defensa de la Unión Europea los días 26 y 27 de septiembre de 2016 en Bratislava, en la que se pone de manifiesto que la Unión y la Alianza están buscando una nueva relación basada en el trabajo y el apoyo mutuo, y que supone la confirmación de un nuevo clima y la aceptación de la Estrategia Global. La Declaración se desarrolla a través de las conclusiones adoptadas por los respectivos Consejos, entre las que se incluyen más de cuarenta propuestas. Esta Declaración es la que va a desbloquear la relación entre ambas organizaciones y, a partir de ella, va a ser posible poner en marcha la PESCO, ya que ésta suscitaba alguna suspicacia para la Alianza Atlántica.

7. EL PROBLEMA DE COMPATIBILIDAD ENTRE LAS DOS ALIANZAS

Aunque se suele repetir en muchos documentos, incluso en las propias conclusiones de los Consejos Europeos, la idea de la complementariedad de la Política Común de Seguridad y Defensa en algún caso de subordinación frente a la OTAN, es necesario recordar que los Tratados, en el artículo 42.2 se 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 del a Organización del tratado del Atlántico Norte, OTAN, y será compatible con la Política Común de Seguridad y Defensa establecida en dicho marco».

Concretamente su Protocolo 26, señala 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 Unión Europea. La Alianza Atlántica es una organización formada en la actualidad por 29 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 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, en vigor desde diciembre del 2009, todos sus miembros se convierten, además de en socios de la Unión Europea, 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 materia de seguridad y defensa, pero en el futuro puede ser diferente. Así, un alto responsable de la Alianza Atlántica ha llegado a decir en 2016 que «... 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 cláusula 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, Estados Unidos quiere retirarse progresivamente y, por otro, 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 ambas, sino por los 6 de la Unión Europea y los 7 de la Alianza Atlántica que no pertenecen nada más que a una de ellas.

Por último, hay que resaltar que el acuerdo de creación de la PESCO ha suscitado diversas declaraciones en la Administración americana debido a que, por un lado consideran que la Defensa Europea se debería realizar

especialmente a través de la Alianza Atlántica y, por otro, ha surgido la preocupación de que se reduzcan las compras de armamento militar de la Unión Europea a Estados Unidos ya que, como consecuencia de la PESCO se debe primar la adquisición de armamento entre los países miembros de la Unión Europea.

8. LA PARADOJA BRITÁNICA EN SU POSICIÓN FRENTE A LA POLÍTICA DE DEFENSA Y A LA PESCO

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

En la actualidad es solo el quinto de los contribuyentes a las operaciones militares de la PCSD –detrás de Francia, Italia, Alemania y España– y el séptimo en operaciones civiles. No es esencial para la defensa europea. Durante 2017 ha dificultado, pero no impedido, el desarrollo de esta política. Incluso se está pensando en la posibilidad paradójica de que pueda participar en la misma estando fuera de la Unión y habiendo sido uno de los frenos a su existencia.

Es también conocido que el Reino Unido ha vetado sistemáticamente el desarrollo de la Política de Defensa y, especialmente en los últimos años la puesta en marcha de la PESCO. Debemos recordar que en la Carta de la señora May de 29 de marzo de 2017, en la que solicita la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, manifiesta que si no se llega a un acuerdo conveniente respecto al futuro de la relación comercial, se podría debilitar la relación en materia de Seguridad y Defensa, es decir, se establecía una especie de amenaza latente.

Es paradójico contrastar que en documentos oficiales del Reino Unido, a finales del 2017 se señalará ya la necesidad de llegar a un acuerdo de Seguridad y Defensa con la Unión Europea e, incluso de participar en la PESCO, de la que ellos habían vetado formar parte. Esta posición se ha confirmado en la Conferencia de Munich sobre Seguridad del mes de febrero de 2018, donde la propia primera Ministra May señaló su deseo de firmar un Acuerdo de Seguridad y Defensa con la Unión Europea que entrara en vigor antes de su salida.

9. CONCLUSIÓN: LA DEFENSA NACE DE LA MANO DE LA DIPLOMACIA EUROPEA, PROVEEDORA DE SEGURIDAD E IMPULSORA DE LA PUESTA EN MARCHA DE LA PESCO

Es llamativo resaltar que si bien el diseño del nuevo paradigma de la Política de Defensa en la Convención Europea –la Alianza Atlántica y la Cooperación Estructurada Permanente– no se transformará en derecho positivo hasta el fin de la primera década del siglo XX (el 2009), será parte de la realidad de forma rápida en este último año y medio (desde finales del 2016). Es decir, a pesar de la lentitud en incorporar los tratados y en tomar las decisiones, una vez tomadas, su implementación puede ser incluso más rápida de lo previsto.

Tal y como hemos analizado a lo largo de estas líneas, la razón fundamental de esta rápida implementación –además del deterioro de la situación de seguridad en Europa y el incremento de los riesgos y amenazas– se debe principalmente al cambio de clima político, como consecuencia del Brexit –que se ha convertido en el federador interno– y de alguna manera al nuevo Presidente de los Estados Unidos, Donald Trump –que se ha convertido en el federador externo–, que ha producido una cohesión entre los Estados miembros y entre éstos y las instituciones sin precedentes desde hace una década.

En todo caso, estos cambios profundos han sido posibles a partir de la vigencia del Tratado de Lisboa y gracias a la iniciativa de la Diplomacia Común Europea y especialmente de «su Ministra» –como le llama el Presidente Juncker–, Federica Mogherini y de su equipo, entre ellos el diplomático español Pedro Serrano de Haro, Secretario General adjunto para la Política Común de Seguridad y Defensa y de Gestión de Crisis.

Podemos concluir que tres lustros después de las preguntas de la Declaración de Laeken recogidas en la introducción, se está dando una respuesta positiva, tanto en relación a la Política de Defensa más coherente, como en la actualización de las tareas Petersberg y sobre todo en el refuerzo de la sinergia entre el Alto Representante y el Comisario pertinente para la Política Exterior, con la creación de «la Ministra», del Servicio Europeo de Acción Exterior, es decir, la Diplomacia Europea, y la puesta en marcha de la Política de Defensa especialmente a partir de la PESCO.

Esto ha sido posible a través del desarrollo de la Diplomacia Europea, de la puesta en marcha de la *Estrategia Global para la Política Exterior*, del desarrollo la Política defensiva durante los últimos veinte meses impulsado por el elemento federador interno del Brexit y el externo que implica el Presidente Trump y, posiblemente el paso más importante haya sido formalizar la creación

de la Cooperación Estructurada Permanente, que tiene por objeto hacer creíble la Alianza Defensiva.

Es importante resaltar que esta decisión sobre la preparación de unas fuerzas armadas permanentes con capacidad de intervención rápida tanto, para gestión de crisis, como para defensa territorial, nace en el seno de la Unión Europea con la condición de no perder su naturaleza de potencia normativa y diplomática. Quiere esto decir que, la Política de Defensa tendrá, únicamente, el objetivo de garantizar la autonomía de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea.