

Capítulo cuarto

Dilemas políticos y retos estratégicos en Europa

Rafael Calduch Cervera

Resumen

El análisis estratégico de Europa durante 2019 debe considerar el impacto crítico que los movimientos populistas y el radicalismo ideológico, de una parte, y las amenazas del terrorismo yihadista y la ciber-delincuencia, de otra, están provocando en la gobernanza europea.

En este contexto regional se ha llevado a cabo una renovación institucional de la Unión Europea que ha reafirmado el dominio de las fuerzas europeístas sobre las tendencias nacionalistas y euroescépticas. Ello ha facilitado la necesaria continuidad en la integración para hacer frente a los efectos políticos y económicos del Brexit y una errática y conflictiva agenda exterior de la Administración norteamericana respecto de Europa que está contribuyendo a la parálisis de la Alianza Atlántica.

Como respuesta al contexto de crisis regional, la UE ha establecido sus prioridades para el próximo quinquenio que incluye el desarrollo de la PESCO como fundamento de una defensa común europea, la renovación de la política europea de vecindad y el cambio necesario en el constante deterioro que han sufrido las relaciones de la Unión Europea con Rusia y Turquía.

Palabras clave

Unión Europea, crisis, gobernanza, Brexit, relaciones transatlánticas, política europea de vecindad, Rusia, Turquía.

Political dilemmas and strategic challenges in Europe

Abstract

The strategic analysis of Europe during 2019 must consider the critical impact that populist movements and ideological radicalism, on the one hand, with the threats of jihadist terrorism and cyber-crime, on the other, are causing in European governance.

In this regional context, an institutional renewal of the European Union has been carried out, which has reaffirmed the dominance of europeist forces over nationalist and eurosceptic tendencies. This has facilitated the necessary continuity in integration to address the political and economic effects of Brexit and an erratic and conflicting foreign agenda of the US Administration regarding Europe, which is contributing to the paralysis of the Atlantic Alliance.

In response to context of regional crisis, the EU has established its priorities for the next five-year period, which includes the development of PESCO as the basis for a common European defense, the renewal of European Neighborhood Policy and necessary change in the constant deterioration that they have suffered the European Union relations with Russia and Turkey.

Keywords

European Union, crisis, governance, Brexit, transatlantic relations, European neighborhood policy, Russia, Turkey.

La gobernanza europea en crisis: impacto del populismo, el radicalismo ideológico y las amenazas a la seguridad

En la última década, la estabilidad política y la gobernanza europea, tanto a escala continental como estatal, se han visto directamente afectadas por el impacto de un arraigado populismo, acentuado por la crisis económica, que está provocando un grave radicalismo ideológico que fractura las sociedades, deslegitima las instituciones democráticas y dificulta el orden común de convivencia.

En este contexto de crisis política, nacional e internacional, se han abierto brechas para que el impacto de amenazas como el terrorismo yihadista, la presión migratoria y la manipulación de espacio cibernético, acentúen la inseguridad ciudadana tanto real como perceptivamente.

Naturalmente el análisis de la realidad político-estratégica europea durante 2019 debe situarse en este marco estructural para su correcta comprensión. En efecto, no se puede ignorar el protagonismo político de movimientos y/o partidos caracterizados por el discurso populista¹.

El auge de partidos como Podemos y Vox en España, Cinque Stelle y la Liga en Italia, Syriza en Grecia, Alternativa para Alemania, el Partido de la Libertad en Austria, Unión Cívica en Hungría, la Nueva Alianza Flamenca de Bélgica, Ley y Justicia en Polonia o UKIP en el Reino Unido, avalan la difusión de un discurso populista articulado a partir de la agitación mediática de grandes cuestiones como los efectos de la crisis económica; las amenazas o ataques, ya sean reales o imaginarios, a la identidad colectiva de ciertos grupos y minorías o la falta de respuesta del sistema político ante la marginalidad social, los problemas económicos y el deterioro medioambiental².

¹ LIDDIARD, Patrick. «Is Populism Really a Problem for a Democracy». *Wilson Center*. Occasional Paper August 2019, 29 pp. Disponible en <https://www.wilsoncenter.org/article/populism-really-problem-for-democracy>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

JONES, Erik. «Populism in Europe: What Scholarship Tell Us». *Survival: Global Politics and Strategy*. August-September, 2019. Disponible en <https://www.iiss.org/publications/survival/2019/survival-global-politics-and-strategy-augustseptember-2019/614-02-jones>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

² GAUB, Florence. «Global Trends 2030. Challenges and Choices for Europe». *European Strategy and Policy Analysis System*. April, 2019, pp. 31-32. Disponible en <https://ec.europa.eu/assets/epsc/pages/espas>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

Sin duda el variable, aunque siempre significativo, peso electoral del populismo ha condicionado los resultados políticos durante 2019 en países como España, Grecia, Austria, Bélgica o Polonia. También ha resultado apreciable su peso en el Parlamento Europeo tras las últimas elecciones ya que, aproximadamente, un tercio de los eurodiputados está vinculado a partidos y formaciones populistas.

Pero con ser importante el efecto electoral del populismo en Europa, no es su principal consecuencia para la estabilidad política y la seguridad estratégica. El resultado más preocupante se está apreciando en la radicalización ideológica que está provocando en países decisivos para la gobernanza europea como Francia, Italia, Reino Unido o España.

Este radicalismo ideológico es alimentado por discursos y estrategias populistas de muy variadas raíces e intereses. Desde el ultranacionalismo secesionista de algunos partidos en Cataluña; País Vasco; Escocia o Flandes, hasta el extremismo político de partidos derechistas, defensores de regímenes autoritarios, o izquierdistas, restauradores del viejo y fracasado comunismo, pasando por el antieuropeísmo de UKIP en el Reino Unido.

El resultado es siempre el mismo, la polarización política de las sociedades acompañada de una violencia callejera y una inestabilidad institucional, que perjudica especialmente a las clases medias. Durante 2019 hemos asistido a las intervenciones de los CDR en Cataluña, a la violencia social de los *chalecos amarillos* en Francia y a la presión popular contra la inmigración en Italia liderada por el exministro Salvini. Todos ellos son casos significativos, aunque no exclusivos, de una quiebra de la gobernanza que está paralizando la respuesta política de los gobiernos nacionales y las instituciones europeas a las crecientes amenazas a la seguridad de los ciudadanos y países.

Una de estas amenazas que ha estado gravitando sobre la seguridad europea en los últimos años ha sido el terrorismo yihadista. Desde los graves atentados de Madrid, el 11 de marzo de 2004, y Londres, el 7 de julio de 2005, el yihadismo en Europa había mantenido un perfil bajo de atentados hasta 2015. Durante ese año el número de atentados aumentó de 4 a 17 pero el nivel de victimización aumentó considerablemente, con un total de 150 muertos, destacando los ataques en París, en enero (Charlie Hebdo) y noviembre (Saint Denis). A partir de 2016 en la UE se aprecia una tendencia variable

en el número de atentados acompañado de una reducción de víctimas: 13 atentados con 133 muertos en 2016; 33 atentados y 62 muertos en 2017 y 24 atentados con 13 muertos en 2018³.

Esta evolución del terrorismo yihadista en la UE contrasta con las previsiones formuladas por los principales analistas, que temían un auge de atentados vinculado estrechamente a la desaparición del Daesh y el regreso de los combatientes extranjeros (*foreign fighters*)⁴.

La eficacia de la cooperación antiterrorista a través de Europol y Eurojust se ha traducido en un significativo aumento del número de detenciones de yihadistas, que pasaron de 216 en 2013 a 705 en 2017 para reducirse hasta 511 en 2018. Esta eficaz respuesta antiterrorista europea explica en parte la reducción de víctimas en los atentados yihadistas de los últimos años.

Más importante fue la amenaza a los flujos de comunicación en el espacio cibernético a través de los ciberataques estratégicos (bases de datos oficiales; infraestructuras críticas; empresas sistémicas; etc.), los delitos informáticos y la manipulación propagandística. En 2019 y a nivel mundial el 39,3 % de los ciberataques fueron de *malware*, el 16,7 % fueron secuestros de cuentas y el 10,7 % ataques dirigidos a objetivos muy concretos, además de un 12 % de ataques de naturaleza desconocida⁵.

Un estudio de PandaLabs ha puesto el énfasis en el aumento en un 500 % de los ataques con *ransomware* durante 2019⁶. A su vez el informe sobre amenazas híbridas y la ciberseguridad del sistema financiero de la UE indica que en el primer semestre de ese mismo año, la prensa informó de importantes ataques cibernéticos a 12 instituciones públicas, 20 grandes empresas,

³ EUROPOL. «European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019». Disponible en: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat_2019_final.pdf. Fecha de la consulta 25/01/2020.

⁴ OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SOBRE TERRORISMO. «Informe Semestral de la actividad yihadista». 2019, p. 21. Disponible en <https://observatorio-terrorismo.com/analisis/informe-semestral-de-la-actividad-yihadista-en-2019/>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

⁵ HACKMAGEDDON.COM. «Attack Distribution (Top 2019)». January 23, 2020. Disponible en <https://www.hackmageddon.com/2020/01/23/2019-cyber-attacks-statistics/>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

⁶ PANDASECURITY.COM. «2019: El tsunami del *ransomware*». December 12, 2019. Disponible en <https://www.pandasecurity.com/spain/mediacenter/seguridad/2019-tsunami-del-ransomware/>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

6 universidades, 3 instituciones internacionales, 1 ONG y 6 destinatarios no identificados⁷.

En el seno de la UE, el desarrollo del mercado único digital unido al aumento de los ciberataques y la proliferación de *hackers* obligó a desarrollar una respuesta estratégica por parte de los Estados miembros. En 2004 se constituyó la Agencia de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea (ENISA) European Union Agency for Cybersecurity. Más tarde, en 2013, se aprobó la Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea⁸. En 2016 se constituyó la European Cyber Security Organisation (ECSO) para reforzar la investigación y el desarrollo conjunto de medidas de prevención y protección cibernética entre Estados, empresas e instituciones europeas⁹.

En esta constante dinámica de respuesta estratégica a la seguridad cibernética por parte de la UE, cabe destacar tres importantes medidas adoptadas en 2019: a) el Reglamento del Consejo sobre Ciberseguridad aprobado el 9 de abril¹⁰; b) la Decisión del 17 de mayo por la que se regula un sistema de medidas restrictivas contra los ciberataques a las instituciones europeas y los Estados miembros¹¹, y c) las conclusiones del Consejo de la UE

⁷ DEMERTZIS, María; WOLF, Guntram. «Hybrid and cybersecurity threats and the European Union's financial system». *Policy Contribution*. Issue n.º 10, September, 2019, p. 5. Disponible en https://bruegel.org/wp-content/uploads/2019/09/PC-10_2019.pdf. Fecha de la consulta 25/01/2020.

⁸ ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD. COMISIÓN EUROPEA. «Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: un ciberespacio abierto, protegido y seguro». JOIN (2013). Bruselas: 7/2/2013. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0001&from=EN>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

⁹ EUROPEAN COMMISSION. «COMMISSION DECISION of 5/7/2016 on the signing of a contractual arrangement on a public-private partnership for cybersecurity industrial research and innovation between the European Union, represented by the Commission, and the stakeholder organisation». Disponible en https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=16545. Fecha de la consulta 25/01/2020.

¹⁰ «Reglamento (UE) 2019/881 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 relativo a ENISA (Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad) y a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 526/2013 («Reglamento sobre la Ciberseguridad») DOUE, L151 del 7/6/2019». Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0881&from=EN>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

¹¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Decisión del Consejo relativa a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenacen a la Unión o sus Estados miembros».

sobre la importancia de la tecnología 5G y los riesgos para la seguridad, aprobadas el 3 de diciembre¹².

La renovación institucional de la UE

2019 ha sido el año de la renovación institucional del Parlamento Europeo, de la Comisión y de la Presidencia del Consejo Europeo. Habida cuenta de la estrecha relación entre estas instituciones y que el proceso de renovación se realizaba en vísperas de la aplicación del Brexit, surgieron voces que alertaban sobre el impacto que los partidos radicales y anti-europeístas tendrían en la composición del nuevo Parlamento Europeo y, merced a su intervención, en la composición de la Comisión Europea.

Desde luego la demora en la salida del Reino Unido añadió complejidad al proceso de renovación institucional, obligando a la participación de los británicos en las elecciones al PE a sabiendas de que su intervención iba a ser temporal y limitada.

Las elecciones se celebraron entre el 23 y el 26 de mayo con una participación media del 50,6 %, un 8 % superior a las de 2014. Ello, sin duda, ha influido en el aumento de partidos políticos incorporados al PE pero también ha garantizado la mayoría parlamentaria de los partidos europeístas.

El nuevo PE, cuyo mandato alcanza el período 2019-2024, ha visto reducida la representación de las dos grandes formaciones políticas europeas, el Partido Popular Europeo y la Alianza de los socialistas y demócratas europeos, en un total de 76 escaños de los que 41 fueron recuperados por la alianza de liberales y demócratas. El resultado fue que la combinación de estas tres formaciones garantizaba una mayoría parlamentaria absoluta de 444 escaños sobre un total de 751¹³.

Tras la retirada del Reino Unido la composición del PE se ha reducido hasta 705 eurodiputados. Con este reajuste de escaños, la

Bruselas: 16 de mayo de 2019. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7299-2019-INIT/es/pdf>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

¹² COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Council Conclusions on the significance of 5G to the European Economy and the need to mitigate security risks linked to 5G». Brussels: 3 December 2019. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/41595/st14517-en19.pdf>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

¹³ PARLAMENTO EUROPEO. «Resultado de las elecciones europeas de 2019». Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/resultados-elecciones/2019-2024/>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

combinación de los tres grupos parlamentarios arroja un total de 432 diputados, una mayoría absoluta mucho más sólida que en la composición previa¹⁴.

El primer resultado significativo de esta renovación del PE ha sido el proceso de aprobación el 27 de noviembre de 2019 de la presidenta, Ursula von der Leyen, y de los restantes 26 miembros de la Comisión Europea. Resulta oportuno destacar que en su nueva composición el cargo de Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad ha sido ocupado por el socialista español José Borrell Fontelles, que sucede así a la italiana Federica Mogherini. No obstante y a pesar de las importantes competencias y funciones que los tratados de Lisboa conceden a este cargo, hasta ahora su contribución a la definición y desarrollo de la PESC ha sido muy modesta. Habrá que esperar a la formulación de las prioridades y objetivos del nuevo Alto Representante para poder evaluar los efectos previsibles de su mandato.

En la agenda política de la actual Comisión, la presidenta von der Leyen ha especificado seis prioridades: a) el pacto verde europeo; b) una economía que funcione en favor de las personas; c) una Europa adaptada a la era digital; d) la promoción de nuestra forma de vida europea; f) una Europa fuerte en el mundo, y g) un nuevo impulso a la democracia europea¹⁵.

El objetivo de fortalecer la proyección europea en el mundo se concreta en tres áreas de acción: 1) un comercio libre y justo; 2) un papel internacional más activo, y 3) una defensa de Europa. Al revisar con mayor detalle cada una de estas áreas prioritarias, observamos que la liberalización del comercio se pretende realizar en el marco de los requerimientos del desarrollo sostenible y propiciando una mejor regulación, incluida la necesaria reforma de la Organización Mundial del Comercio.

También se pretende fortalecer el liderazgo mundial de la UE mediante iniciativas que incluirán la negociación de un nuevo acuerdo de asociación con el Reino Unido; un renovado apoyo a los

¹⁴ PARLAMENTO EUROPEO. «Reparto de Escaños en el Parlamento Europeo tras el Brexit». Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20200130I-PR71407/reparto-de-escaños-en-el-parlamento-europeo-tras-el-brexít>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

¹⁵ VON DER LEYEN, Ursula. «A Union that strives for more. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024». Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf. Fecha de la consulta 25/01/2020.

procesos de consolidación de los países balcánicos; una estrategia integral para África; una mayor unidad en la proyección internacional de Europa y la voluntad de incrementar el presupuesto de la acción exterior en un 30 % hasta alcanzar los 120.000 millones para el periodo 2021-2027.

Por último, se apuesta claramente por un relanzamiento de la defensa para alcanzar lo que ha denominado «una genuina Unión de Defensa Europea». Ello implica reforzar en los próximos presupuestos el Fondo de Defensa Europea con la finalidad de consolidar la I+D+i junto con una aproximación estructurada e integral de la seguridad en Europa, lo que implicará a medio plazo una revisión estratégica y doctrinal.

Todo ello debe traducirse en una acción exterior mucho más ambiciosa y sólida, lo que exigirá mayores fortalezas y legitimidad para enfrentar con eficacia las vulnerabilidades y amenazas que ya aquejan a la seguridad, estabilidad y gobernanza de Europa.

Para completar el proceso de renovación institucional el 2 de julio de 2019 el Consejo Europeo eligió al exprimer ministro belga, Charles Michel, como sucesor de Donald Tusk en la Presidencia de este órgano. El nuevo presidente asumió el cargo el 1 de diciembre de 2019 y durante su mandato deberá impulsar la Nueva Agenda Estratégica 2019-2024 aprobada por el Consejo Europeo en su reunión del 20 de junio de 2019. En ella se establecen cuatro prioridades fundamentales: 1) proteger a los ciudadanos y sus libertades; 2) una base económica sólida y dinámica; 3) construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; 4) promover los intereses y valores europeos en la escena mundial¹⁶.

A la vista de los resultados del proceso de renovación institucional podemos afirmar que la estabilidad funcional de la UE está garantizada para el próximo quinquenio y que la voluntad política para seguir avanzando en la integración, a pesar del impacto del Brexit, es clara y decidida.

Las consecuencias políticas y estratégicas del Brexit

En el contexto de crisis de la gobernanza europea, el 23 de junio de 2016 se llevó a cabo el referéndum sobre la salida del

¹⁶ CONSEJO EUROPEO. «Una Nueva Agenda Estratégica 2019-2024». Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

Reino Unido, imponiéndose con una mayoría del 51,9 %. Desde entonces el proceso de separación dominó las relaciones entre Londres y Bruselas hasta la retirada efectiva el 31 de enero de 2020. Primero fue la negociación de un acuerdo que regulase las relaciones bilaterales tras la retirada, así como de una declaración política que incluyese los principales entendimientos políticos que debían fundamentar el contenido del futuro acuerdo de asociación.

Inicialmente se creyó que, durante el proceso negociador, las tendencias euroescépticas de algunos países miembros debilitarían las demandas europeas. Muy pronto se pudo comprobar que la UE pasaba a dominar los tiempos y la estrategia negociadora en perjuicio de los intereses de Londres.

Tras la presentación de la solicitud oficial de retirada por parte de la primera ministra Theresa May el 27 de marzo de 2017, la UE fijó las orientaciones negociadoras en el Consejo Europeo extraordinario del 29 de abril de ese mismo año. Estas orientaciones respondían al principio fundamental de que la UE y los 27 países miembros mantendrían la unidad negociadora y actuarían con una sola voz, representada por un negociador único el sr. Michel Barnier. Además también se especificó, en contra del criterio británico, que todos los temas objeto del proceso negociador solo quedarían definitivamente cerrados cuando toda la negociación concluyese definitivamente. Ello significaba que la aceptación del texto del acuerdo condicionaba la negociación de la declaración política y con ella los términos de la negociación del futuro Acuerdo de Asociación UE-Reino Unido¹⁷.

El Consejo de la UE en su sesión del 22 de mayo de 2017 autorizaba la apertura de negociaciones con el Reino Unido de conformidad con las directrices aprobadas en dicha sesión¹⁸. Ello

¹⁷ CONSEJO EUROPEO. «Orientaciones consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del art. 50 del TUE». Bruselas: 29 de abril 2017. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/es/pdf>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

¹⁸ CONSEJO DE LA UNION EUROPEA. «Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativas a un acuerdo en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea». Bruselas: 15 de mayo de 2017. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-INIT/es/pdf>. Fecha de la consulta 25/01/2020. «Anexo de la Decisión (UE, Euratom) 2017/... del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativas a un acuerdo en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea - Directrices de negociación de un acuerdo con el Reino Unido de Gran

implicaba que los 27 países miembros y las instituciones europeas habían logrado acordar una posición negociadora única, con la intención de alcanzar un acuerdo con el Gobierno británico en un plazo máximo de 2 años, prorrogable pero solo a voluntad de la UE.

Es comprensible que a la vista de las circunstancias en que se realizaba la negociación —a) abrumadora desigualdad entre las partes negociadoras (27 países+UE frente a Reino Unido); b) unidad negociadora de la UE y los 27 países frente a la división política interna en el Reino Unido entre partidarios y opositores del Brexit, y c) competencia exclusiva de la UE para autorizar las prórrogas en el plazo negociador—, el resultado fuese un acuerdo de retirada y una declaración política netamente favorables a los intereses europeos¹⁹.

Firmado el acuerdo pero sin ratificación por el Reino Unido el 29 de marzo de 2019, fecha en la que concluía el periodo transitorio de dos años regulado en el art. 50.3 del Tratado de la Unión Europea, se solicitó una prórroga que fue aprobada por la UE.

Se inició así un periodo de incertidumbre política generada por la incapacidad del Parlamento británico para alcanzar una mayoría que ratificase el acuerdo concluido por el Gobierno de Theresa May. Las sucesivas prórrogas, solicitadas y concedidas por la UE, han sido la consecuencia directa de la dificultad de los partidos conservador y laborista para aceptar el contenido del Acuerdo de Retirada y la Declaración Política que lo complementa.

Ambos partidos quedaron atrapados en una seria contradicción política, o bien ratificar un texto que concede transitoriamente el dominio político y jurídico a las instituciones europeas o llevar a cabo una retirada unilateral, provocando una situación de emergencia nacional ante el cierre inmediato de las fronteras con el resto de Europa. Semejante contradicción provocó la caída de la primera ministra Theresa May, su sustitución por Boris John-

Bretaña e Irlanda del Norte en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea». Bruselas: 22 de mayo de 2017. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/es/pdf>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

¹⁹ La versión inicial de este Acuerdo se encuentra en CONSEJO, Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de Energía Atómica, (2019/C 66 I/01). *Diario Oficial de la Unión Europea* C66I de 19/2/2019. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2019:066I:FULL&from=EN>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

son, un euroescéptico radical, y la celebración de unas elecciones anticipadas, el 12 de diciembre, que terminaron concediendo al partido conservador una mayoría absoluta en el Parlamento y acelerando la caída del partido laborista con Jeremy Corbyn al frente. Solo tras este difícil proceso político el 29 de enero de 2020 se pudo ratificar el acuerdo de retirada por el Parlamento británico y formalizar dicha retirada el 31 de enero.

Naturalmente la contradictoria complejidad experimentada en la retirada tendrá su continuidad durante el periodo negociador del nuevo marco jurídico internacional de las relaciones entre el Reino Unido y la UE. Es previsible que dicha negociación dure más de lo regulado en el Acuerdo de Retirada que en su art. 126 establece que el periodo transitorio concluirá el 31 de diciembre de 2020. Ello implicará nuevas prórrogas que deberán acordarse por ambas partes.

Sin duda, el desarrollo del proceso para facilitar el Brexit ha sido un factor de la inestabilidad política europea durante 2019 que se verá perpetuado durante 2020 a pesar de la aplicación del Acuerdo de Retirada. Desde luego los efectos de la salida británica han alcanzado también a los ámbitos de la seguridad interior y de la defensa, aunque de manera muy dispar debido a su diferente regulación en el Acuerdo de Retirada.

Mientras los arts. 63 y ss. regulan la continuidad de la cooperación policial y judicial durante el periodo transitorio, el art. 129 restringe sustantivamente la cooperación en la acción exterior a la aplicación de tratados internacionales vigentes o solo a la negociación de nuevos acuerdos internacionales, siempre que se apliquen con posterioridad al periodo transitorio, mientras que excluye la colaboración militar en la PCSD.

Ello ha provocado que ya durante 2019 y con anterioridad a la retirada militar británica, la UE haya tenido que adoptar medidas para mitigar su impacto en el desarrollo de las misiones internacionales en curso, como en el caso de la Operación Atalanta²⁰. Paralelamente y bajo el impulso del eje franco-alemán, durante 2019 se ha avanzado en la implantación de la cooperación estructurada permanente (PESCO), regulada en los arts. 42.6 y 46 del TUE.²¹

²⁰ En marzo de 2019 la base aeronaval de Rota asumió el Cuartel General Operativo de EU NAVFOR que dirige la ejecución de la Operación Atalanta.

²¹ ACOSTA, M. A. «La Cooperación Estructurada Permanente: ¿Un primer paso hacia la integración en la seguridad y defensa europeas?». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 45. 2018, pp. 58-106.

Resulta oportuno señalar la contradicción que existe entre la restrictiva regulación de la posición militar británica durante el periodo transitorio y la amplia colaboración que se desea establecer en materia de defensa según aparece formulada de un modo muy detallado en la Declaración Política, documento de referencia para la negociación de las futuras relaciones bilaterales.

Se puede afirmar, a la espera de conocer la específica regulación de los temas de defensa en el futuro acuerdo bilateral, que Francia y Alemania no sacrificarán el desarrollo de la PESCO a las posibles ventajas de una futura participación británica. En la práctica significará que tanto las FAS como la industria británica de defensa, cuando colaboren con las misiones o proyectos de la UE, lo harán bajo las condiciones políticas, los procedimientos operativos y los estándares europeos.

Así se puede ya apreciar en el texto de la Declaración Política cuando señala:

«102 Las relaciones futuras se beneficiarán de la cooperación industrial y en investigación entre las entidades de las Partes, en el marco de proyectos de colaboración europeos específicos para facilitar la interoperabilidad y promover la eficacia conjunta de las Fuerzas Armadas. En este sentido, y aunque ambas Partes conservarán su respectiva autonomía estratégica y su libertad de acción, sustentadas en sus sólidas industrias nacionales de defensa, las Partes acuerdan considerar lo siguiente en la medida de lo posible *según las condiciones del Derecho de la Unión*: a) la colaboración del Reino Unido en los proyectos actuales y futuros pertinentes de la Agencia Europea de Defensa (AED) mediante un acuerdo administrativo; b) la participación de entidades candidatas del Reino Unido en proyectos de colaboración en el ámbito de la defensa que reúnan a entidades de la Unión y que reciban financiación del Fondo Europeo de Defensa (EDF), y c) la colaboración del Reino Unido en proyectos de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), cuando el Consejo de la Unión Europea en su formación de CEP lo invite a participar con carácter excepcional»²².

LÓPEZ-JACOISTE, M. E. «La Nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa en Europa?». *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 34. 2018, pp. 1075-1097.

²² Los párrafos 90 a 107 de la Declaración Política recogen los acuerdos en los diversos aspectos de la PESCO, en general, y de la PCSD en particular. Declaración política en

De lo expuesto se puede concluir que el Brexit no solo ha tenido un impacto político directo en la gobernabilidad europea durante 2019 sino que seguirá influyendo en la dimensión estratégica de la UE durante los próximos años, aunque sin poder condicionarla como hasta ahora.

Las consecuencias del Brexit para Gibraltar

La retirada del Reino Unido suscitaba un tema especialmente sensible para la política española: el futuro de las relaciones con Gibraltar. En efecto, el acuerdo había incluido un protocolo para regular específicamente la situación de Gibraltar en sus relaciones con España durante el periodo de negociación de las relaciones futuras UE-Reino Unido.

Sin embargo al referirse a las negociaciones del futuro Acuerdo de Asociación, el art. 184 del Acuerdo de Retirada había excluido la necesaria autorización previa de España de cualquier regulación futura de las relaciones con Gibraltar, incumpliendo así una de las orientaciones para la negociación aprobadas por el Consejo Europeo que establecía:

«24 Una vez que el Reino Unido haya abandonado la Unión, ningún acuerdo entre la UE y el Reino Unido podrá aplicarse al territorio de Gibraltar sin acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido»²³.

Semejante omisión en el texto del Acuerdo de Retirada, una vez ratificado, permitiría la interpretación de que el Reino Unido podía negociar el futuro acuerdo sobre Gibraltar sin considerar previamente la posición de España sobre las posibles consecuencias para las relaciones bilaterales.

Tras la correspondiente reclamación del Gobierno español, presionado por los medios de comunicación y la opinión pública, y ante la amenaza de que no ratificaría el Acuerdo de Retirada si no se rectificaba la omisión, finalmente en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo del 25 de noviembre de 2018, se aceptó realizar una rectificación en la Declaración Política para incluir el derecho de aprobación previa por España de lo que se acuerde sobre Gibraltar, en los siguientes términos:

la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido (2019/C 384 I/02). *Diario Oficial de la Unión Europea* CI 384, 12/11/2019.

²³ CONSEJO EUROPEO. Orientaciones consecutivas... *Op. cit.*, p. 9.

«Declaración del Consejo Europeo (art. 50) y de la Comisión Europea sobre el ámbito de aplicación territorial de los futuros acuerdos

Una vez que el Reino Unido haya abandonado la Unión, Gibraltar no estará incluido en el ámbito de aplicación territorial de los acuerdos que se celebren entre la Unión y el Reino Unido. Ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de que se celebren acuerdos separados entre la Unión y el Reino Unido respecto de Gibraltar. Sin perjuicio de las competencias de la Unión y en pleno respeto de la integridad territorial de sus Estados miembros garantizada por el artículo 4, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, dichos acuerdos separados requerirán un acuerdo previo del Reino de España»²⁴.

Como se puede apreciar, el texto establece claramente que la regulación futura de las relaciones entre Gibraltar y la UE queda excluida del acuerdo general que se establezca entre el Reino Unido y la UE. Ello no impedirá un acuerdo específico sobre Gibraltar pero en este caso, dicho acuerdo no podrá concluirse si previamente España no ha dado su aprobación.

Sobre el alcance de la inclusión de este texto en la Declaración Política resulta oportuno señalar que, si bien habría sido deseable incluirlo en el art. 184 del Acuerdo de Retirada, su valor jurídicamente obligatorio no es menor por el hecho de figurar como parte de la Declaración Política, en la medida en que tanto la UE como el Reino Unido y los países miembros han aceptado que el texto de esta Declaración tiene validez jurídica para regular las negociaciones sobre las futuras relaciones entre ambas partes.

Europa frente a la agenda de la Administración Trump

Una de las reacciones internacionales más destacables de apoyo político a los partidarios del Brexit fue la del presidente norteamericano Donald Trump. Sus declaraciones y *tuits* en favor de concluir inmediatamente un acuerdo comercial con el Reino Unido, para compensar las pérdidas comerciales y financieras de su salida de la UE, han resultado tan llamativas como falsas.

²⁴ CONSEJO EUROPEO. «Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (art. 50). (25 de noviembre de 2018). Declaraciones para el acta». Bruselas: 25 de noviembre de 2018, p. 3. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/37151/25-special-eu-co-statement-es.pdf>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

No hace falta ser un experto para comprender que un acuerdo USA-Reino Unido entraña una complejidad técnica y jurídica que requerirá un periodo negociador superior al actual año electoral en Estados Unidos y, por tanto, su desarrollo dependerá de los resultados no solo de las elecciones a la Presidencia, sino también al Congreso (Cámara de Representantes y Senado). Solo entonces estaremos en condiciones de conocer las posibilidades de negociación de un acuerdo anglo-americano y sus probabilidades de concluir con éxito.

La realidad de ese futuro acuerdo transatlántico todavía se complica más si tenemos en cuenta que Londres estará negociando paralelamente con Bruselas su Acuerdo de Asociación y resulta evidente que Michel Barnier evaluará las consecuencias para el mercado único europeo de las negociaciones alcanzadas entre Washington y Londres.

Resulta evidente la retórica propagandística que se esconde tras la oferta económica de la Administración Trump. Esta narrativa responde a una estrategia política que ha practicado con éxito en su campaña electoral y que está repitiendo desde la Casa Blanca. Se trata de condicionar las decisiones y acciones de los países o instituciones rivales, en este caso europeas, mediante la manipulación de las percepciones populares ofreciendo promesas o lanzando amenazas que luego difícilmente pueden cumplirse.

Semejante estrategia política adolece de dos importantes debilidades a largo plazo. En primer lugar considera a todos los demás actores políticos o bien enemigos o bien rivales y competidores, lo que excluye de la ecuación política a los aliados y socios. Además, al anteponer los intereses a corto plazo sobre los fines y valores duraderos a largo plazo, termina por minar la confianza en las relaciones internacionales y con ella la previsión y seguridad de las reacciones de los otros actores políticos. En definitiva, concibe el mundo político, incluida la política internacional, en términos de independencias estatales y no de interdependencias transnacionales. Sin duda una concepción más propia de la realidad internacional decimonónica que del mundo global del siglo XXI.

La consecuencia inmediata de semejante estrategia política de la Administración Trump ha sido un considerable deterioro en las relaciones con las potencias europeas, decisivas aliadas para la seguridad y defensa de Estados Unidos e imprescindibles para la estabilidad comercial y financiera de la economía norteameri-

cana. Es en este contexto donde deben situarse las contradictorias relaciones mantenidas por Washington con las instituciones comunitarias y el eje franco-alemán durante 2019.

La decisión de retirarse de la negociación del TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) en 2017 resultaba coherente con la política comercial proteccionista simbolizada en el lema «America First». La reacción de la UE concluyendo el CETA (Comprehensive and Economic Trade Agreement) con Canadá, en septiembre de 2017²⁵, neutralizaba parcialmente la decisión de la Casa Blanca, ya que en la medida en que Canadá participa también en el NAFTA/TLCAN (North American Free Trade Agreement/ Tratado de Libre Comercio de América del Norte)²⁶ con Estados Unidos y México, los flujos comerciales entre europeos y norteamericanos dispondrán de una vía indirecta ajena al control aduanero directo de Washington.

La adopción desde 2018 de importantes incrementos arancelarios por parte de la Administración Trump para restringir el acceso a los mercados norteamericanos de productos europeos (acero y aluminio; productos agrícolas; aviones comerciales; etc.) provocaron las naturales medidas de retorsión por parte de la UE, afectando directamente al crecimiento económico de ambas partes. Hay que considerar que el flujo de bienes entre ambas economías en 2018 alcanzó un total de 673,8 millardos de € a los que habría que añadir el total de intercambio de servicios que alcanzó los 459,9 millardos de €. En otras palabras, la interdependencia comercial entre los mercados de ambas orillas del Atlántico es sistémica. Cualquier guerra comercial, aunque pueda provocar una cierta mejora de los sectores nacionales protegidos a corto plazo, terminará perjudicando estructuralmente ambas economías a medio y largo plazo²⁷.

Tampoco en el ámbito de las relaciones diplomáticas la Agenda de la Casa Blanca ha permitido una mejora durante 2019. La

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. «El CETA capítulo a capítulo». Disponible en https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index_es.htm. Fecha de la consulta 31/01/2020.

²⁶ SECRETARIADO DEL TLCAN. «Tratado de Libre Comercio de América del Norte». Disponible en <https://www.nafta-sec-alena.org/Inicio/Textos-juridicos/Tratado-de-Libre-Comercio-de-América-del-Norte>. Fecha de la consulta 31/01/2020.

²⁷ AKHTAR, Sayerah Ilias. «US-EU Trade and Economic Issues». *Congressional Research Service*. IF 10931. Updated August 28, 2019. Disponible en <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10931.pdf>. Fecha de la consulta 31/01/2020.

denuncia unilateral del Acuerdo nuclear con Irán²⁸ en mayo de 2018 y la imposición de sanciones a este país, ha provocado una escalada de tensión armada en la región durante 2019 cuya última actuación ha sido el asesinato por un dron norteamericano del general Qasem Soleimani.

Las principales cancillerías europeas y la propia UE han cuestionado las decisiones unilaterales de Washington contra Irán, no solo porque están contribuyendo a impulsar su programa nuclear militar sino porque, además, han provocado las represalias iraníes con la consiguiente escalada armada en una región cuya importancia para la estabilidad del mercado energético mundial es decisiva²⁹.

Análogamente, la decisión unilateral de la Casa Blanca de retirar las tropas norteamericanas desplegadas en el Kurdistán sirio para luchar contra el Dáesh, ha sido valorada muy negativamente por dirigentes políticos y altos mandos militares europeos, especialmente de Francia y Alemania, ya que dicha retirada unilateral ha afectado a los planes operativos y a la propia seguridad del resto de países que intervenían militarmente contra el yihadismo, además de facilitar la hegemonía estratégica de Rusia en Siria³⁰.

Tampoco ha facilitado la labor de la diplomacia europea en Oriente Próximo el reciente respaldo oficial del presidente Trump a Benjamín Netanyahu durante las últimas y reñidas elecciones israelíes, ni la propuesta de un acuerdo defensivo o el apoyo público a los planes de expansión de las colonias israelíes en territorios palestinos.

En resumen, la política exterior y de defensa de la Administración Trump caracterizada por la unilateralidad en las decisiones y los hechos consumados en las acciones, ha provocado un conflicto comercial, una creciente tensión diplomática y una quiebra en la cooperación militar entre ambas orillas del Atlántico, que está

²⁸ Joint Comprehensive Plan of Action. Vienna, 14 July 2015. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf> Fecha de la consulta 31.01.2020

²⁹ DAVENPORT, Kelsey. «EU Moves to Block US Iran sanctions». *Arms Control Today*. June 2018. Disponible en <https://www.armscontrol.org/act/2018-06/news/eu-moves-block-us-iran-sanctions>. Fecha de la consulta 31/01/2020.

³⁰ MCAULEY, James; NOACK, Rick. «Withdrawal of US tropas from northern Syria angers, worries Europeans». *The Washington Post*. October 7, 2019. Disponible en https://www.washingtonpost.com/world/europe/trumps-pullout-of-us-troops-from-northern-syria-angers-worries-europeans/2019/10/07/7a2c89f2-e8fe-11e9-85c0-85a098e47b37_story.html. Fecha de la consulta 31/01/2020.

siendo hábilmente aprovechada por Rusia para reforzar su protagonismo diplomático y estratégico a escala global.

La seguridad y defensa europea: entre el atlantismo y la PESCO

Las consideraciones sobre los efectos estratégicos del Brexit y las discrepancias en las relaciones con Estados Unidos, nos introducen de lleno en el necesario análisis de la evolución que ha experimentado la seguridad y defensa europea durante la última década. Si hubiese que definir esta evolución, se podría afirmar que ha estado dominada por la creciente discrepancia política entre las exigencias norteamericanas para renovar un atlantismo en crisis, del que Washington se está distanciando progresivamente, y las iniciativas franco-alemanas, apoyadas por italianos y españoles, en favor de la implantación de una defensa común europea mediante la cooperación estructurada permanente (PESCO/CEP)³¹.

Esta deriva crítica en la defensa europea se ha debido, en buena parte, al cambio en las prioridades estratégicas de Estados Unidos favorable a sus intereses y rivalidades en el área de Asia-Pacífico y en detrimento del espacio euro-atlántico³². También han contribuido las contradictorias relaciones mantenidas durante la última década entre Washington, Bruselas y Moscú, atrapadas entre la necesidad de una colaboración continental en áreas como el abastecimiento energético, los intercambios comerciales, la no proliferación nuclear o la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, de una parte, y la creciente rivalidad geopolítica, tecnológica y militar con la finalidad de establecer una hegemonía estratégica internacional, de otra³³.

³¹ La voluntad política para avanzar desde la PCSD hasta una Defensa Común aparece ya claramente regulada en los arts. 24.1 y 42 a 46 del Tratado de la Unión Europea, con una especial referencia a la cláusula aliancista contenida en el art. 42.7 a la cooperación estructurada permanente (PESCO).

³² Un ejemplo significativo aunque no exclusivo lo encontramos en la lucha contra el terrorismo yihadista. Contrasta la importancia que el presidente George W. Bush concedió a la OTAN, tras los atentados del 11 S, en la lucha contra el terrorismo de Al Qaeda en Afganistán y la que le atribuyeron respectivamente las Administraciones Obama y Trump en la lucha contra el Daesh.

³³ Tanto las versiones que interpretan las relaciones entre Estados Unidos y la UE, de una parte, y Rusia, de otra, en términos de creciente confrontación política y militar, como los que minimizan el alcance de las discrepancias de intereses y tensiones impe-

El resultado ha sido la constante decadencia de la OTAN durante la última década, sometida a un proceso de creciente irrelevancia política, progresiva parálisis institucional e inevitable pérdida de credibilidad disuasoria³⁴.

Es en este nuevo contexto histórico caracterizado por un cambio profundo en la arquitectura de seguridad euro-atlántica, donde debemos interpretar los últimos cambios provocados por el Brexit y la articulación de la PESCO.

En efecto, desde que en 2018 se lanzaron los proyectos comunes que materializaban la voluntad política europea de hacer efectiva una defensa común a medio plazo, la tensión diplomática con la Administración Trump ha sido creciente afectando tanto a las relaciones diplomáticas transatlánticas como al propio funcionamiento institucional de la OTAN³⁵.

Más allá de las declaraciones oficiales, las disensiones internas en la OTAN se pudieron apreciar en las críticas públicas del presidente Trump, amenazando con la retirada de Estados Unidos si sus aliados europeos no incrementaban su gasto en defensa hasta alcanzar el 2 % del PIB³⁶. En respuesta a las amenazas

rantes entre estos actores, logran analizar rigurosamente la compleja realidad de las relaciones entre ellos. Para un estudio comparado de las relaciones entre la UE y Rusia: LÓPEZ, F. «La Unión Europea y la Federación de Rusia en sus dinámicas históricas contemporáneas: cooperación institucional y recelos de vecindad». GIL-ROBLES, A. (coord.). *Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global*. Cuadernos de Estrategia n.º 178. Madrid: IEEEE, 2015, pp. 79-100.

FERNÁNDEZ, N. «Las relaciones de la Unión Europea y Rusia desde la perspectiva rusa». GIL-ROBLES, A. (coord.). *Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global*. Cuadernos de Estrategia n.º 178. Madrid: IEEEE, 2015, pp. 103-151. Disponibles en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf. Fecha de la consulta 31/01/2020.

³⁴ LABORIE, Mario. «La OTAN ¿todavía relevante?. La Arquitectura de seguridad internacional: ¿un proyecto en quiebra?». CALDUCH, R. (coord.). Documento de Trabajo 08. Madrid: CESEDEN, 2016, pp. 26-54. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET08-2016_Arquitectura_Seguridad.pdf. Fecha de la consulta 31/01/2020.

³⁵ GONZALEZ, Andrés. «Las nuevas tensiones por el reparto de cargas, compromisos y responsabilidades en la OTAN y la brecha de las culturas estratégicas». GÓMEZ, E. (coord.). *Cuaderno de Estrategia, n.º 191*. Madrid: IEEEE, 2018, pp. 159-204. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_191.pdf. Fecha de la consulta 31/01/2020.

³⁶ BARNES, Julian E.; COOPER, Helene. «Trump Discussed Pulling US from NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia». *The New York Times*. January 14, 2019. Dis-

norteamericanas, el presidente francés Macron declaraba el 7 de noviembre de 2019 a *The Economist* que la OTAN estaba en un estado de «muerte cerebral»³⁷, dando a entender claramente la desconfianza francesa sobre la eficacia de la Alianza Atlántica.

Semejante declaración, en vísperas del Consejo Atlántico de Londres de 3-4 de diciembre de 2019, tenía la deliberada intención de compensar las presiones mediáticas utilizadas por la Administración Trump, pero también buscaba demostrar, tanto a Washington como a los socios europeos pro-atlantistas, el firme compromiso francés con la opción de un defensa europea como alternativa real a la tradicional alianza atlántica.

Efectivamente, la UE durante 2019 ha intensificado la articulación de la PCSD utilizando la cooperación estructurada permanente (PESCO/CEP). Gracias a ella se impulsan las inversiones y se potencia la I+D+i realizada por la industria de defensa europea a través de los 47 proyectos comunes aprobados y que afectan a las dimensiones estratégica, táctica, logística y operativa de la defensa común.

El Consejo de la UE en su sesión del 14 de mayo aprobó la evaluación de la PESCO durante su primer año de vigencia, destacando los avances realizados en materia presupuestaria³⁸. Más tarde, en el Consejo de la UE del 12 de noviembre se aprobaron 13 nuevos proyectos de la PESCO: el Centro Conjunto e Integrado Europeo de Simulación y Entrenamiento; la Academia y Centro de Innovación Ciber de la UE; el Centro de Entrenamiento Médico de las Fuerzas de Operaciones Especiales; el rango de entrenamiento de la defensa NBQR; la red de centros de buceo de la UE; el sistema marítimo no tripulado antisubmarino; la corbeta europea de patrullaje; el ataque electrónico aerotransportado; el Centro de Coordinación Ciber y de Información de Dominio; la alerta temprana e intercepción con vigilancia espacial del teatro; los materiales y componentes para la competitividad tecnológica

ponible en <https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html>. Fecha de la consulta 31/01/2020.

³⁷ «The Future of the EU». *The Economist*. November 7, 2019. Disponible en <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>. Fecha de la consulta 31/01/2020.

³⁸ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Council recommendation assign the progress made by the participating Member States to fulfilment commitments undertaken in the framework of permanente structured cooperation (PESCO)». Brussels: 6 May 2019. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/39353/st08795-en19.pdf>. Fecha de la consulta 31/01/2020.

de la UE; la colaboración UE en las capacidades de acción bélica y, por último, la inserción en la arquitectura de sistema del sistema europeo global de aeronaves con pilotaje remoto³⁹.

Es oportuno reflexionar sobre el giro que se ha impuesto a la construcción de la PCSD mediante la PESCO. En efecto, ante el relativo fracaso de construir una defensa común de un modo directo mediante la vertebración de las fuerzas armadas nacionales (grupos de combate), se ha decidido abordar la defensa común con el mismo criterio que dominó los orígenes de la integración europea, es decir, con una integración sectorial y progresiva que llegado el momento haga inevitable la integración institucional y funcional. En este caso se considera que la realización de todos estos proyectos comunes creará las sinergias económicas, tecnológicas y políticas necesarias para dar paso a una defensa común europea.

Enfrentados a la contradictoria deriva de una defensa europea compartida entre una OTAN en declive y una Defensa Común Europea en construcción, los esfuerzos por articular una efectiva cooperación entre la Alianza Atlántica y la UE aunque loables resultan todavía insuficientes⁴⁰.

Las aspiraciones oficiales reflejadas en las Declaraciones Conjuntas OTAN-UE de 2016 y 2018 han terminado plasmándose en un total de 74 actividades concretas de colaboración en 7 áreas estratégicas: a) contrarrestar las amenazas híbridas; b) cooperación operativa marítima y en inmigración; c) ciber-seguridad y defensa; d) capacidades de defensa; e) industria de defensa e investigación; f) ejercicios; g) apoyo a la construcción de capacidades de los socios orientales y del sur⁴¹.

³⁹ «Permanent Structured Cooperation's (PESCO) Projects. Overview». Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/41330/pesco-projects-12-nov-2019-rev.pdf>. Fecha de la consulta 31/01/2020.

⁴⁰ HOWORTH, Jolyon. «EU-NATO Cooperation and Strategic Autonomy: Logical contradiction or Ariadne's Thread?». *KFG Working Paper*, n.º 90. August, 2018, pp. 23. Disponible en https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/22767/WP_90_Howorth_WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Fecha de la consulta 03/02/2020.

⁴¹ «Joint Declaration by The President of European Council». The President of European Commission and The Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. Warsaw: July 08, 2016. Disponible en https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160708_160708-joint-NATO-EU-declaration.pdf. Fecha de la consulta 03/02/2020.

«Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by The President of European Council». The President of European Commission and The Secretary General of the North Atlantic

Pero sería poco realista considerar que todas estas actividades pueden fundamentar una estrategia disuasoria y, llegado el caso, intervencionista conjunta que sea creíble para terceros países, especialmente para Rusia. La reiterada incapacidad demostrada por ambas organizaciones para dar una respuesta coordinada y disuasoria ante las intervenciones rusas en Georgia (2008); en Crimea y en las regiones orientales ucranianas (2014) así como en Siria (2015), resulta más elocuente que cualquier argumento político o discurso oficial⁴².

Rivalidad y complementariedad en las relaciones entre la UE y Rusia

En los primeros momentos, tras la desaparición de la Unión Soviética y el fin de la bipolaridad, se impuso el discurso de la unipolaridad norteamericana con una convergencia histórica hacia su modelo de organización política (democracia presidencialista) y económica (capitalismo postindustrial)⁴³.

Semejantes vaticinios muy pronto fracasaron ante la contundente evidencia de que la sociedad internacional seguía fragmentada por nacionalismos independentistas (antigua Yugoslavia; Chechenia) y atenazada por nuevas amenazas, como el terrorismo yihadista de Al Qaeda o el expansionismo agresivo del régimen iraquí de Sadam Hussein.

Simultáneamente, el acelerado crecimiento económico y tecnológico de la R.P. de China contrastaba con la grave recesión y la pérdida de autoridad, nacional e internacional, que experimentaba la Federación de Rusia, sucesora jurídica y políticamente de la antigua URSS. Un riesgo estratégico creciente habida cuenta

Treaty Organization. Brussels: 10 July 2018. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf. Fecha de la consulta 03/02/2020.

⁴² TARAS, Kuzio. «Ukraine between a Constrained EU and assertive Russia». *Journal of Common Market Studies*. 2016, pp. 1-18. Disponible en <http://www.betweeneuropeandrussia.com/wp-content/uploads/2016/09/Ukraine-between-a-Constrained-EU-and-Assertive-Russia.pdf>. Fecha de la consulta 03/02/2020.

PARDO DE SANTAYANA, José. «Rusia y EE. UU. en el laberinto de Oriente Medio». Documento de Análisis 28. Madrid: IIEE, 2017, 15 pp. Disponible en http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA28-2017_EEUU-Rusia-Laberinto-OrienteMedio_JMPSGO.pdf. Fecha de la consulta 03/02/2020.

⁴³ FUKUYAMA, Francis. «The End of History?». *The National Interest*, n.º 16. Summer, 1989, pp. 3-18.

del control que sobre los arsenales nucleares de la antigua URSS ostentaba Moscú⁴⁴.

La sucesión en el Kremlin de Boris Yeltsin por Vladimir Putin, representante de la elite de las fuerzas de seguridad y defensa del Estado, marcó el comienzo de una nueva etapa en la historia rusa, caracterizada por la recuperación del poder político y económico en el interior y la proyección de un liderazgo hegemónico hacia el exterior⁴⁵.

La creciente rivalidad internacional provocada por la expansión de la OTAN y la UE a los países de Europa Central y Oriental, de una parte, y las iniciativas de Moscú, incluso militares, para controlar lo que considera su espacio de seguridad estratégica, por otra parte, han generado durante la última década una tensión diplomática y militar en Europa, que dificulta la necesaria gobernanza continental requerida para la seguridad de las fronteras y de los flujos comerciales y energéticos entre Rusia y el resto de los europeos⁴⁶.

Esta constante dialéctica entre la conflictiva dinámica estratégica y la cooperación económica en la que se encuentra sumida Europa desde hace dos décadas constituye el marco en el que se han desarrollado las relaciones mutuas con Rusia durante 2019⁴⁷.

Como ya hemos señalado, los países europeos occidentales están desarrollando sus intervenciones exteriores atrapados entre la creciente debilidad atlantista y la todavía insuficiente defensa común europea. Por su parte Rusia, que ha logrado restaurar su posición hegemónica mundial demostrando unas capacidades militares efectivas y una decidida voluntad política de utilizarlas, ha tenido que asumir el coste económico de sus intervenciones

⁴⁴ BLANC, Antoni. *La herencia soviética. La Comunidad de Estados Independientes y los problemas sucesorios*. Madrid: Tecnos, 2004.

⁴⁵ AA.VV. *Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad*. Monografías del CESEDEN, n.º 113. Madrid: Ministerio de Defensa, IEEE, 2010. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/548733.pdf>. Fecha de la consulta 05/02/2020.

⁴⁶ En 2018 el comercio de la UE con Rusia ascendió a 253.600 millones de € equivalentes a un 42,8 % del comercio total ruso. Por su parte Rusia constituye el 4.º socio comercial más importante de la UE equivalente al 6,4 % del comercio total comunitario. Datos disponibles en https://eeas.europa.eu/delegations/russia/35939/european-union-and-russian-federation_en. Fecha de la consulta 05/02/2020.

⁴⁷ RUIZ-RAMAS, Rubén; DE ANDRÉS SANZ, Jesús; MORALES, Javier (eds.). *La Unión Europea y Rusia cara a cara. Relaciones, conflictos e interdependencias*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, 322 pp.

exteriores con una recesión económica entre 2010 y 2015, de la que todavía no se ha recuperado plenamente⁴⁸.

Sin duda la cuarta reelección del presidente Putin en 2018, con un 76,6 % de los votos, ha facilitado la continuidad de las directrices estratégicas rusas implantadas durante los últimos años. Ello implica seguir concediendo un papel decisivo a las relaciones militares como instrumento de su proyección internacional, tal y como se recoge expresamente en la Estrategia de Seguridad Nacional Rusa de 2015: «14. The role of force as a factor in international relations is not declining. The aspiration to build up and modernize offensive weaponry and develop and deploy new types of it is weakening the system of global security and also the system of treaties and agreements in the arms control sphere. The principles of equal and indivisible security are not being observed in the Euro-Atlantic, Eurasian, and Asia-Pacific regions. Militarization and arms-race processes are developing in regions adjacent to Russia⁴⁹».

Semejante continuidad en las intervenciones militares exteriores se aprecia tanto en el actual apoyo a los dirigentes independentistas del Donbass como en las decisivas participaciones en la guerra civil de Siria y en la lucha contra el Daesh. Esta dimensión militarista de la política exterior rusa se opone abiertamente a las medidas que sustentan la acción exterior europea con el empleo de una variable combinación de diplomacia, iniciativas económicas y medidas de *soft power*, limitando el empleo de las acciones militares a las situaciones más críticas y, con frecuencia, a través del recurso a las capacidades de los países miembros.

Durante 2019 esta discrepancia en las concepciones estratégicas internacionales de Rusia y la UE se ha conjugado con el proceso de renovación institucional de esta última y también con la contradictoria gestión política del Brexit. Ambas circunstancias han dejado a la UE en una posición reactiva respecto de Moscú, que el presidente Putin ha sabido aprovechar potenciando la intervención rusa en tres áreas fundamentales: a) las relaciones euroat-

⁴⁸ De acuerdo con los datos del Banco Mundial, el crecimiento anual del PIB de Rusia pasó de un 4,5 % en 2010 a -2,3 % en 2015 para recuperarse con posterioridad hasta el 2,2 % de 2018. Disponible en <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=RU>. Fecha de la consulta 05/02/2020.

⁴⁹ Text of 31 December Russian Federation Presidential Edict 683 approving appended text of «The Russian Federation's National Security Strategy». Disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>. Fecha de la consulta 05/02/2020.

lánticas; b) la gobernanza continental europea y c) la evolución de la seguridad en el Mediterráneo Oriental y Oriente Medio.

En las relaciones euroatlánticas, Moscú ha contribuido a acentuar la brecha política creada por la Administración norteamericana con sus aliados europeos, especialmente Francia y Alemania. Para ello ha utilizado las relaciones bilaterales directas del presidente Putin con el presidente Trump con la intención de abordar cuestiones relativas a la gobernanza y seguridad en Europa sin la participación y/o conocimiento de las potencias europeas⁵⁰.

El tema no es menor, ya que significa que el Kremlin sabe aprovechar la tendencia personal del presidente Trump a realizar gestiones directas y unilaterales, al margen de los cauces institucionales y diplomáticos, con las consiguientes consecuencias políticas para la seguridad de Estados Unidos. El caso de las gestiones realizadas directamente por el presidente Trump con el presidente ucraniano Volodymyr Zelenskyi para perjudicar al exvicepresidente demócrata Joe Biden, constituyen una prueba inequívoca de esta vulnerabilidad política de la actual Administración de la Casa Blanca.

El proceso de *impeachment* del presidente Trump, aunque finalmente no ha prosperado, ha aumentado la profunda división entre demócratas y republicanos en el Congreso así como un enfrentamiento institucional entre el poder legislativo y ejecutivo, cuyas consecuencias para la seguridad de Estados Unidos está todavía por conocerse en su totalidad⁵¹.

En todo caso, las relaciones europeas con Rusia siguen estando afectadas por importantes contenciosos: la situación de Ucra-

⁵⁰ Según el *Washington Post*, durante 2019 ambos presidentes realizaron al menos 16 conversaciones privadas. TAYLOR, Adam. «Trump has spoken privately with Putin at least 16 times. Here's what we know about the conversations». *The Washington Post*. October, 4 2019. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/world/2019/10/04/trump-has-spoken-privately-with-putin-least-times-heres-what-we-know-about-conversations/>. Fecha de la consulta 05/02/2020.

Según la CNN, el Congreso intenta conocer el contenido de las conversaciones entre ambos presidentes porque sospecha que el presidente Putin puede estar influyendo en la percepción del presidente Trump sobre la crisis de Ucrania. LIPTAK, Kevin. «Trump's latest call with Putin raises more questions than it answers». *CNN Politics*. December, 30 2019. Disponible en <https://edition.cnn.com/2019/12/30/politics/trump-call-putin-readout-terror-attack/index.html>. Fecha de la consulta 05/02/2020.

⁵¹ ALLIN, Dana. «Impeachment, Trump and US Foreign Policy». *IISS The Survival Editors Blog*. 7th February 2020. Disponible en <https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2020/02/impeachment-trump-and-us-foreign-policy>. Fecha de la consulta 05/02/2020.

nia, la protección de la soberanía de los países bálticos y las injerencias cibernéticas en diversos procesos electorales, incluido el referéndum del Brexit, atribuidas a empresas e instituciones estatales rusas vienen a sumarse a las restricciones legales que se están imponiendo en el interior del país y que afectan principalmente a libertades y derechos civiles de los residentes extranjeros.

Respecto de la crisis ucraniana, la tensión con Rusia en el estrecho de Kerch y en el mar de Azov a principios de 2019 indujo a la UE a mantener su política de apoyo al presidente electo Zelenskyi y renovar hasta 2020 las medidas restrictivas adoptadas contra Rusia desde 2014.

Estas medidas afectan a las relaciones diplomáticas, como la suspensión de negociaciones para la incorporación de Rusia a la OCDE y a la Agencia Internacional de Energía; las restricciones de viaje y la congelación de activos de 170 personas y 44 entidades; las restricciones en los movimientos de personas y mercancías con procedencia de o destino a Crimea y Sebastopol; las sanciones económicas dirigidas a ciertos sectores rusos, como limitaciones al acceso de capitales primarios y secundarios europeos, prohibición del comercio de armas y bienes de doble uso, así como el acceso a ciertas tecnologías y servicios que pueden ser utilizados para la prospección o producción de petróleo y, finalmente, medidas que afectan a la cooperación económica bilateral, como la suspensión de nuevas operaciones de crédito del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) junto con suspensiones o restricciones en los programas de cooperación regional con Rusia⁵².

Aunque la continuidad de estas medidas restrictivas ocasionan también perjuicios económicos a la UE y sus efectos en la política del Kremlin hacia Ucrania son escasos, Bruselas las mantiene como parte de su calculada estrategia de seguridad preventiva ante posibles medidas unilaterales de Moscú hacia países miembros fronterizos como Finlandia o los países bálticos⁵³.

⁵² EUROPEAN COUNCIL. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine». Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/>. Fecha de la consulta 05/02/2020.

⁵³ MESTRE-JORDÁ, Jorge. «Análisis de la eficacia de las sanciones de EE. UU. y la UE a Rusia (2014-2017)». Documento de Opinión 28. Madrid: IEEE, 2018, 18 pp. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE028-2018_Sanciones_EEUU-UE_a_Rusia_JorgeMestre.pdf. Fecha de la consulta 03/02/2020.

En este contexto de rivalidad política y estratégica es comprensible que tanto las instituciones de la UE como las potencias europeas hayan mantenido su desconfianza hacia las verdaderas intenciones y objetivos de Moscú en relación con la gobernanza europea a medio y largo plazo⁵⁴. Sin embargo, la necesidad de revisar la acción exterior de la UE tras el Brexit ha llevado a considerar al presidente Macron y la canciller Merkel la oportunidad de reconsiderar las relaciones con el presidente Putin, recién elegido para un nuevo mandato hasta 2024.

Las reuniones de los primeros ministros de Francia y Rusia en junio de 2019, de los dos presidentes el 19 de agosto con motivo de la cumbre del G7 en Biarritz o la recuperación de las reuniones de ministros de Exteriores y Defensa de ambas potencias en septiembre, ponen de manifiesto la voluntad francesa de capitalizar la recuperación del diálogo político y la negociación con Moscú, necesarios para garantizar la estabilidad y gobernanza continental. Pero estas acciones de la diplomacia francesa también ponen de manifiesto la intención de fundamentar las relaciones con Rusia al margen de las directrices de Washington.

Frente a la iniciativa política francesa, la RF de Alemania permanece atrapada en el dilema entre la firmeza y el diálogo con Moscú. Semejante dilema refleja la profunda fractura que todavía existe en este país respecto de Rusia, fruto de casi medio siglo de división y ocupación soviética de la Alemania Oriental, y a pesar de la reunificación alemana y la creciente vinculación económica y energética alcanzada con Rusia tras la caída del muro de Berlín en 1989.

Esta contradictoria posición alemana respecto de Moscú se está viendo afectada por la sucesión de la canciller Angela Merkel al frente del partido Cristiano-Demócrata (CDU). Una sucesión que se ha revelado más compleja e incierta de lo que se preveía dando paso al auge de la extrema derecha de Alternativa por Alemania, especialmente en los estados orientales del país. En

⁵⁴ En la moción para una Resolución del Parlamento Europeo, aprobada por la Comisión de Asuntos Exteriores el 8 de febrero de 2019, se enumeran las numerosas causas de conflictividad con Rusia, así como las importantes y diversas relaciones de cooperación, concluyendo con la necesidad de revisar las relaciones bilaterales en las áreas de común interés. EUROPEAN PARLIAMENT 2014-2019. Reporto n the state of EU-Russia political relations (2018/2158 (INI)) Committee on Foreign Affairs. Rapporteur: Sandra Kalniete. 8/2/2019. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0073_EN.pdf. Fecha de la consulta 07/02/2020.

este contexto, las críticas declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores Heiko Maas sobre Rusia han contribuido a dificultar la necesaria diplomacia de confianza entre Berlín y Moscú.

Como se puede apreciar, el necesario entendimiento franco-alemán que debe fundamentar la efectiva y duradera acción exterior de la UE hacia Rusia, especialmente después del Brexit, se encuentra seriamente debilitado. Ello afectará a la gobernanza europea durante el año 2020 ya que mantendrá la separación entre política y economía que ha imperado en las relaciones con Rusia desde 2014.

En efecto, mientras en las áreas política y estratégica las relaciones entre ambas partes se han desarrollado de forma contradictoria entre la tensión y la diplomacia, en el campo de las relaciones económicas y a pesar de las sanciones, la constante expansión ha sido la realidad dominante. Según la información de la Comisión Europea, las importaciones de bienes rusos por la UE pasaron de 118,9 millardos de € en 2016 a 168 millardos en 2018, mientras que las exportaciones de bienes europeos a Rusia pasaron de los 72 millardos de € en 2016 a los 85 millardos de € en 2018. En cambio el flujo de servicios entre ambas partes tan solo se modificó en 3,3 millardos de € en favor de las exportaciones europeas a Rusia mientras que se mantuvieron prácticamente idénticas las importaciones de servicios rusos por parte de la UE⁵⁵.

Por último, la gobernanza europea se ha visto también seriamente comprometida por la falta de colaboración cuando no por la abierta interferencia de Rusia en la ciberseguridad. En efecto, durante la última década, Rusia ha incorporado la intervención y manipulación de las redes sociales y el espacio cibernético como parte de los instrumentos de su intervención estratégica internacional⁵⁶.

Ello ha generado alarma en los gobiernos europeos no solo por la naturaleza y alcance de la amenaza cibernética rusa, sino también por la falta de voluntad política para cooperar con el resto de países europeos en la articulación de un ciberespacio regional seguro. Este es uno de los objetivos estratégicos de la gobernanza europea, conscientes como son los gobiernos de que solo actuando de

⁵⁵ EUROPEAN COMMISSION. «Russia». Disponible en <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>. Fecha de la consulta 07/02/2020.

⁵⁶ Uno de los primeros y más significativos casos de ataques cibernéticos atribuidos a Rusia fue el que se realizó el 27 de abril de 2007 contra centros oficiales y empresas privadas de Estonia mediante la técnica de denegación de servicio.

forma coordinada y conjunta se pueden alcanzar niveles efectivos de protección transnacional de las redes e infraestructuras críticas y resultados reales en la lucha contra la ciberdelincuencia⁵⁷.

Aunque finalmente no hubo constancia de que se llevaran a cabo los temidos ataques de *hackers* rusos para alterar los procesos electorales al Parlamento Europeo, sí que se comprobaron diversos ciberataques procedentes de Rusia durante 2019. Contra funcionarios ucranianos en diciembre y abril de 2019. En octubre se dio a conocer que numerosas embajadas de países europeos habían sido objeto de ataques informáticos rusos desde 2013. En septiembre se descubrió una campaña de *phising* realizada por piratas informáticos rusos contra diplomáticos de países de Europa Oriental. En agosto fue el Gobierno checo el que denunció que su Ministerio de Asuntos Exteriores había sido objeto de un ataque por parte de un Estado extranjero identificado más tarde como Rusia. En julio, el proveedor de servicios de correo electrónico cifrado ProtonMail fue pirateado por un grupo patrocinado por el Estado ruso, buscando acceder a las cuentas de reporteros y ex funcionarios de inteligencia que realizaban investigaciones sobre las actividades de inteligencia rusas. En junio la denuncia se realizó contra los servicios de inteligencia de algunos países occidentales que atacaron la compañía rusa Yandex de búsqueda en Internet. Por último, el 20 de febrero de 2019, Microsoft advertía de los ataques de piratas informáticos rusos a diversos centros de investigación como el German Council on Foreign Relations; las oficinas europeas del Aspen Institute y las del German Marshall Fund of the United States⁵⁸.

En resumen, el déficit de cooperación entre Rusia y el resto de potencias europeas en el campo de la seguridad cibernética constituye un serio obstáculo para la gobernanza europea que, previsiblemente, seguirá alimentando la desconfianza mutua y

⁵⁷ Según el listado de ataques cibernéticos realizado por el Center for Strategic and International Studies, durante 2019 se registraron un total de 105 ataques destacables. «CSIS Significant Cyber Incidents Since 2006». Disponible en <https://www.csis.org/programs/technology-policy-program/significant-cyber-incidents>. Fecha de la consulta 07/02/2020.

⁵⁸ Microsoft señala la intervención de grupos cibernéticos como Fancy Bear involucrado en ataques al Comité Nacional Demócrata en 2016 por el que fueron acusados 12 oficiales de los servicios rusos de inteligencia. WEISE, Karen. «Russian Hackers Targeted European Research Groups, Microsoft Says». *The New York Times*. February 20, 2019.

Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/02/20/technology/russia-hack-microsoft.html>. Fecha de la consulta 07/02/2020.

dificultando todo intento de cooperación estratégica continental en los próximos años.

La aplicación de la Política Europea de Vecindad revisada

Tras el fin de la bipolaridad y las sucesivas ampliaciones de la UE, se impuso la necesidad de articular una política que garantizase la estabilidad y seguridad de las nuevas fronteras de la Unión, a través de una acción coordinada de las instituciones europeas y los países miembros con los estados vecinos. En 2004 se implantó la Política Europea de Vecindad (PEV) como una de las políticas básicas de la acción exterior de la Unión⁵⁹.

Durante el periodo de aplicación de la PEV, los dieciséis países fronterizos que participan en ella han experimentado evoluciones políticas y económicas diferentes y no siempre pacíficas. Seis países se han visto envueltos en conflictos armados (Israel; Líbano; Georgia; Siria, Libia y Ucrania) mientras que otros dos sufrieron golpes de estado (Egipto y Túnez).

Estos cambios políticos junto con el proceso de elaboración de la Estrategia Global obligaron a una revisión de los criterios y prioridades de la vecindad europea en 2015. Como resultado de esta revisión se aprobaron cinco criterios que debían fundamentar la PEV: a) el trato diferenciado en las relaciones con los países asociados; b) la conjugación de los intereses europeos con los de los países vecinos; c) la concentración de los recursos en un número menor de prioridades; d) un incremento del compromiso de los Estados miembros de la UE con la PEV, y e) el reforzamiento del sentimiento de pertenencia de los países asociados. Además, la revisión de la PEV incluía la concentración en tres ámbitos prioritarios de la cooperación: 1) el desarrollo económico para la estabilización; 2) la seguridad, y 3) la migración y movilidad⁶⁰.

Sin embargo y a pesar de los recursos económicos movilizados por el presupuesto de la PEV⁶¹, sigue estando muy limitada por

⁵⁹ SMITH, Karen E. «The Outsiders: The European Neighbourhood Policy». *International Affairs*, n.º 81, 4. 2005, pp. 757-773.

⁶⁰ HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY. «Review of the European Neighbourhood Policy». Brussels: 18/11/2015. Disponible en http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf. Fecha de la consulta 07/02/2020.

⁶¹ En las perspectivas financieras de 2014-2020 se destinaron un total de 15.400 millones de €.

su falta de coherencia con la PESC como instrumento complementario, tanto para apoyar diplomáticamente los procesos de cambio político y social de los países fronterizos como para intervenir en los casos en los que los conflictos armados y el terrorismo amenazan directamente la seguridad europea.

Las respuestas de la UE a las intervenciones de Rusia en Georgia (2008) y Ucrania (2014), de Israel en el Líbano (2006), de la guerra civil en Siria o la intervención en la guerra civil en Libia, promovida por Francia y el Reino Unido al margen de la UE, demuestran esta falta de coherencia entre ambas políticas contradiciendo el mandato dispuesto en el art. 21.3 del TUE.

De momento, el único impulso político significativo que durante 2019 se dio en el seno de la Asociación Oriental fue la celebración de la Conferencia de Alto Nivel en Bruselas el 14 de mayo para conmemorar su décimo aniversario⁶².

En cuanto a la Unión para el Mediterráneo (UpM), los foros de los ministros de Empleo y Trabajo el 2-3 de abril de 2019 y de los ministros de Asuntos Exteriores del 10 de octubre, se limitaron a constatar los avances realizados en las prioridades recogidas en el *Roadmap for Action*, aprobado por los ministros de Asuntos Exteriores en 2017, y que incluyen: a) el reforzamiento del diálogo político entre los Estados; b) asegurar la contribución de la UpM a la estabilidad regional y el desarrollo humano; c) reforzar la integración regional, y d) reforzar la capacidad de la UpM para la acción⁶³.

Las iniciativas adoptadas en la UpM desde la aprobación del *Roadmap* con ser importantes ocasionalmente, no están logrando modificar las condiciones estructurales de inestabilidad política e inseguridad regional que afectan a los países de la ribera mediterránea. Después de tres lustros de aplicación de la PEV, podemos afirmar que el objetivo prioritario atribuido a esta política en la Estrategia Global europea de 2016 está muy lejos de haberse alcanzado⁶⁴.

⁶² La Asociación Oriental es la agrupación de tres países de Europa Oriental (Bielorrusia; Moldavia y Ucrania) junto con otros tres países del Cáucaso sur (Armenia; Azerbaijón y Georgia) en el marco de la PEV.

⁶³ UNION FOR MEDITERRANEAN. «UfM Roadmap for Action. The Union for Mediterranean: An Action-Driven Organisation with a Common Ambition». Adopted by the UfM Ministers of Foreign Affairs, on 23 January 2017 in Barcelona. Disponible en <https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2017/10/UfM-Roadmap-for-action-2017.pdf>. Fecha de la consulta 07/02/2020.

⁶⁴ «La resiliencia del Estado y la sociedad es nuestra prioridad estratégica con respecto a nuestros vecinos. Muchas personas incluidas en el ámbito de aplicación de la polí-

En estas condiciones la salida del Reino Unido obliga a las instituciones europeas, especialmente al Alto Representante, a reconsiderar los fundamentos, instrumentos y resultados de la PEV, máxime si tenemos en cuenta los riesgos y amenazas que para la UE y sus países miembros representan los conflictos armados fronterizos, los críticos procesos de transición política en Argelia; Túnez o Líbano, así como los recurrentes flujos masivos de poblaciones desplazadas que alcanzan las fronteras exteriores de la UE.

Las contradictorias relaciones entre la UE y Turquía

El caso de las relaciones con Turquía acredita las incoherencias políticas y las debilidades funcionales de la UE con los países vecinos. Las relaciones bilaterales entre Ankara y Bruselas se iniciaron con el Acuerdo de Asociación de 1963. Más tarde, en 1987 Turquía formuló su solicitud oficial para incorporarse a una CE que se acababa de ampliar a 12 países miembros. Sin embargo el proceso de implantación de la UE, tras el fin de la bipolaridad, reorientó las relaciones hacia la formalización de una vinculación preferentemente económica mediante la conclusión de un Acuerdo de Unión Aduanera en 1995⁶⁵.

La nueva solicitud de adhesión, en este caso a la UE, se volvió a presentar en 1999, en esta ocasión con la intención de aprovechar la ampliación que Bruselas estaba negociando con los países de Europa Central y Oriental. Sin embargo, la ampliación a 28 países se concluyó sin que Turquía quedase incluida y además incorporando a Chipre, país en el que existe un importante contencioso territorial entre Atenas y Ankara.

En 2005 se iniciaron las negociaciones para la adhesión turca, que, a pesar de los avances, no logra concretarse en una fecha

tica europea de vecindad (PEV), tanto al este como al sur, desean estrechar relaciones con la Unión». ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA LOS ASUNTOS EXTERIORES Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD. «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte». Estrategia global para la política exterior y de seguridad común. 2016, p. 19.

Disponible en http://www.eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf. Fecha de la consulta 07/02/2020.

⁶⁵ CONSEJO DE ASOCIACIÓN CE-TURQUÍA. «Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía de 22 de diciembre de 1995 relativa al establecimiento de la fase final de la Unión Aduanera». *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L35. 13/2/96. Disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213(01)&from=ES). Fecha de la consulta 10/02/2020.

final. Durante esta fase negociadora le quedó bien patente a las autoridades turcas que la UE, y en particular el eje franco-alemán⁶⁶, no tenía intención de incorporar a corto o medio plazo a un país con más de 80 millones de personas cuya baja renta per cápita, sus importantes diferencias culturales y religiosas, la frágil democracia y la escasa protección de los derechos humanos, lo convertían en una amenaza más que en una oportunidad para una integración europea todavía lastrada por su última ampliación.

Por otro lado, la creciente deriva islamista del Gobierno del presidente Recep Tayyip Erdoğan, las crecientes restricciones en la aplicación de los derechos humanos y una discrepancia política y estratégica con Washington sobre la evolución en Oriente Próximo, han contribuido en los últimos años a su acentuado aislamiento respecto de las potencias occidentales, impulsando al régimen de Ankara a un progresivo alineamiento estratégico con Rusia⁶⁷.

El fracasado golpe de Estado de 2016 desencadenó una represalia política y una depuración de funcionarios gubernamentales que contribuyeron a radicalizar la política interna del país y a medio plazo a una progresiva deslegitimación del presidente Erdoğan, cuyos efectos ya se han dejado sentir en las elecciones municipales celebradas en 2019. La pérdida de las alcaldías de Ankara y Estambul por el partido oficial Justicia y Desarrollo (AK) evidencia una fractura política cuyas consecuencias a medio plazo, es decir en las elecciones presidenciales de 2023, nadie es capaz de predecir todavía.

En semejantes circunstancias, las relaciones bilaterales con la UE de los últimos años se han desarrollado con criterios muy pragmáticos por ambas partes, diferenciando claramente las relacio-

⁶⁶ «Sarkozy et la Turquie. Volontariste, Nicolas Sarkozy est aussi réaliste». *Le Monde*. 28 août 2007. Disponible en https://www.lemonde.fr/idees/article/2007/08/28/sarkozy-et-la-turquie_948334_3232.html. Fecha de la consulta 10/02/2020.

«Sarkozy: La Turquie dans l'UE? Un erreur monumentale». *Europe1*. 02 décembre 2015. Disponible en <https://www.europe1.fr/politique/sarkozy-la-turquie-ne-doit-pas-etre-membre-de-lunion-europeenne-2629425>. Fecha de la consulta 10/02/2020.

PASHA-ROBINSON, Lucy. «Turkey will never become EU member, says Angela Merkel». *Independent*. Sunday 3, September 2017. Disponible en <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/turkey-german-chancellor-angela-merkel-eu-member-president-recep-erdogan-nato-a7927861.html>. Fecha de la consulta 10/02/2020.

⁶⁷ Las relaciones entre Turquía y Rusia han evolucionado desde el abierto conflicto de 2015, tras el derribo de un avión ruso sobre territorio turco, hasta la cooperación militar con la reciente adquisición de las baterías de misiles rusos S-400 en julio de 2019.

nes económicas de las relaciones político-diplomáticas y ambas de las relaciones estratégicas.

En el ámbito económico, la UE sigue siendo el principal socio comercial de Turquía con un intercambio conjunto en 2018 de 153.000 millones de € en bienes y 26.700 millones de € en servicios. Por su parte la economía turca constituye el 5.º socio comercial más importante de la UE, lo que implica que ninguna de las dos partes tiene incentivos para entrar en una ruptura económica con la otra parte. Por el contrario, la dinámica económica bilateral les impulsa a medio y largo plazo a buscar una mayor integración de mercados y capitales manteniendo sus diferencias políticas y culturales⁶⁸. Ello permite comprender por qué algunos dirigentes de la UE han propuesto un acuerdo de asociación ampliado como una alternativa para cerrar una adhesión no deseada.

Sin embargo, la recesión económica en la que está sumido el país en los últimos años, sin ser catastrófica, está lastrando la estabilidad gubernamental y las iniciativas militares, especialmente asociadas a la intervención en Siria y la lucha contra el PKK en el interior.

En cuanto a las relaciones exteriores durante los últimos años se ha apreciado un importante cambio en las prioridades y apoyos. El Gobierno turco y, en menor medida, las fuerzas armadas tras la depuración realizada, ya no considera necesario asociar su hegemonía política y su legitimidad al legado kemalista y a una fuerte vinculación con Estados Unidos y los países europeos.

La reorientación que se viene realizando en los últimos años del papel de Turquía como potencia regional, busca consolidar un liderazgo regional en Oriente Medio y el Cáucaso sur, mediante una variable combinación de poder militar e influencia cultural y religiosa respaldada por nuevos acuerdos con Rusia e Irán⁶⁹.

El Gobierno de Ankara busca con ello compensar la influencia occidental y la dualidad hegemónica de Israel y Arabia Saudí en la región, con una lógica de equilibrio de poder en una zona energéticamente decisiva para la economía mundial. El supuesto apoyo de Washington al clérigo opositor Fetullah Gulen, la ruptura del

⁶⁸ EUROPEAN COMMISSION. «Countries and Regions: Turkey». 22 January 2020. Disponible en <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/turkey/>. Fecha de la consulta 10/02/2020.

⁶⁹ SINKAYA, Bayram. *Turkey-Iran relations after the JDP*. Istanbul: Institut français d'études anatoliennes, 2019. Disponible en <https://books.openedition.org/ifeagd/2934>. Fecha de la consulta 10/02/2020.

pacto nuclear con Irán y el decidido apoyo a la política de dureza del Gobierno israelí de Netanyahu frente a los palestinos, son indicios claros de un cambio significativo en las relaciones diplomáticas de Washington con las potencias regionales que le enfrentan cada vez más con el Gobierno de Erdogan.

Por su parte la UE revisó críticamente sus relaciones con Turquía, incluidas las negociaciones para la adhesión, durante 2019 a la luz de la quiebra del Estado de derecho y las violaciones de derechos humanos que se han producido tras el golpe de Estado, así como por la intervención militar en Siria y la violación de la soberanía de Chipre al iniciar perforaciones ilegales en sus aguas marítimas. El conflicto turco-chipriota viene así a sumarse a las discrepancias entre la UE y Turquía⁷⁰.

No obstante la participación en la OTAN y la cooperación con la UE en el control de los flujos masivos de poblaciones desplazadas, ya procedan de la contienda en Siria o de movimientos migratorios ilegales, permitían mantener abierto un marco de necesario diálogo y cooperación en los temas de seguridad a pesar de las crecientes tensiones con Ankara.

Desde 2013 la OTAN, a petición del Gobierno turco, puso en marcha una misión de protección del espacio aéreo fronterizo con Siria (*Active Fence*) para evitar que la guerra civil en ese país terminase afectando a la soberanía turca. En esta operación participan tropas españolas desde diciembre de 2014 con una batería antimisiles Patriot. A pesar de la retirada de la unidad de defensa antimisiles italiana en octubre de 2019, la misión no se ha dado por concluida ya que España prorrogó por seis meses su despliegue en Adana.

En cuanto a la aplicación del Acuerdo UE-Turquía sobre la devolución de los refugiados sirios y los migrantes ilegales, el pasado 22 de julio de 2019 el Gobierno turco anunció su decisión de suspender la aplicación del Acuerdo alegando el incumplimiento

⁷⁰ El Informe elaborado por la Comisión sobre Turquía en 2019 es especialmente detallado y crítico en lo referente a las condiciones políticas y jurídicas del interior del país, el cambio constitucional para reforzar el presidencialismo de Erdogan y las iniciativas en Siria y Chipre. Además expone la evolución de las negociaciones en cada uno de los 33 capítulos establecidos. EUROPEAN COMMISSION. «Commission Staff Working Document. Turkey 2019 Report». Accompanying the document, Communication from the Commission to the Europe Parliament; the Council; the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: 29/05/2019. Disponible en <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-turkey-report.pdf>. Fecha de la consulta 10/02/2020.

por la UE del compromiso de retirar la exigencia de visado para los ciudadanos turcos y también como respuesta a las sanciones europeas a Turquía por las perforaciones que realiza en aguas chipriotas⁷¹.

El creciente deterioro en las relaciones políticas y estratégicas entre la UE y Turquía, si se mantiene durante los próximos años, corre el riesgo de afectar a las relaciones comerciales y financieras entre ambas partes. Ese escenario, probable, constituiría una importante fuente de inseguridad en los Balcanes, una de las regiones prioritarias en las agendas de la Comisión y el Consejo Europeo, así como en el Mediterráneo Oriental. Además podría provocar un catastrófico impacto en la economía turca que sería imposible que Rusia o Irán pudieran compensar. Semejante escenario además de agravar la presión migratoria en la frontera oriental de la UE pondría en riesgo el abastecimiento energético que llega atravesando territorio turco.

Si se pretende evitar esta peligrosa deriva en las relaciones bilaterales, Bruselas y Ankara deberían rectificar las últimas decisiones y abrir nuevas vías de diálogo político y negociación diplomática. En caso contrario la frontera turco-europea, concebida hasta ahora como un área de cooperación puede terminar convirtiéndose en una zona de fractura política y cultural.

Conclusiones

El análisis de la evolución estratégica de Europa, durante 2019, debe tomar como marco de referencia la crisis provocada por la concurrencia de dos tendencias estructurales que, como tales, se mantendrán en los próximos años: el populismo, que está provocando un creciente radicalismo ideológico y polarizando la convivencia en las sociedades con la consiguiente inestabilidad política estatal, de una parte, y las vulnerabilidades en la gobernanza regional, que facilitan la difusión de dos importantes amenazas: el terrorismo yihadista y los ataques cibernéticos con sus efectos de inseguridad política continental, de otra.

Este trasfondo crítico de la gobernanza europea nos permite comprender mejor la división en torno al referéndum británico sobre

⁷¹ CONSEJO EUROPEO. «Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016». Comunicado de Prensa 18 de marzo de 2016. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. Fecha de la consulta 10/02/2020.

su retirada de la UE y lo ajustado de su resultado, así como el contradictorio proceso de ratificación por el Parlamento británico del Acuerdo de Retirada y la Declaración Política.

El apoyo público del presidente Donald Trump a los partidarios del Brexit constituyó uno más de los numerosos desencuentros entre Washington y los aliados y socios europeos. Unos desencuentros que están afectando seriamente las relaciones estratégicas y económicas transatlánticas, provocando la adopción de medidas arancelarias y restricciones a los flujos comerciales de ciertos productos y servicios, además de cuestionar la propia efectividad de la OTAN como principal instrumento de la cooperación política y militar euroatlántica.

Es precisamente la combinación del Brexit y la creciente rivalidad con Estados Unidos lo que ha provocado una reacción del eje franco-alemán promoviendo la aplicación de la cooperación estructurada permanente (PESCO) como base de una futura defensa europea común liberada de la supervisión de Washington. El resultado ha sido una bicefalia aliancista en Europa, que lejos de fortalecer su dimensión militar la está perjudicando, al menos a corto plazo, al mermar su capacidad de decisión y respuesta única y unidad ante la crisis de gobernanza y las principales amenazas a la seguridad dentro y fuera de la UE.

Precisamente este contexto crítico que está sufriendo Europa requería que, durante la renovación institucional que debía realizarse en 2019, afectando al Parlamento Europeo, la Comisión y la Presidencia del Consejo Europeo, se garantizase el liderazgo de las fuerzas políticas europeístas, con una mayoría clara y decisiva que alejase cualquier intento de impedir o dificultar las grandes decisiones necesarias para restaurar la estabilidad y seguridad continentales.

La aplastante mayoría alcanzada por el conjunto del Partido Popular Europeo, la Alianza de Socialistas y Demócratas, y los liberales de Renovar Europa, garantiza que durante los próximos cinco años el proceso de integración europea mantendrá su dinámica para alcanzar los objetivos comunes, incluida la aprobación de los presupuestos para el periodo 2021-2027.

Unos objetivos que ya definió en su agenda la presidenta de la Comisión, Úrsula von der Leyen, al presentar su candidatura al Parlamento Europeo y que también han sido completamente asumidos por el presidente del Consejo Europeo, el ex-primer ministro belga Charles Michel. Estos objetivos son: a) el pacto verde

européo; b) una economía que funcione en favor de las personas; c) una Europa adaptada a la era digital; d) la promoción de nuestra forma de vida europea; f) una Europa fuerte en el mundo, y g) un nuevo impulso a la democracia europea.

Disipadas las dudas sobre el inmediato futuro de la integración europea, resulta cada vez más evidente que las acciones conjuntas entre las instituciones europeas y los 27 países miembros tendrán que dirigirse a enfrentar los importantes retos y amenazas que afectan estructuralmente a la gobernanza europea tanto dentro como fuera la Unión.

El deterioro de la seguridad experimentado durante 2019 en la frontera exterior de la UE obliga a impulsar una Política de Vecindad revisada en 2015, pero que la urgente atención al Brexit y la evolución de los conflictos armados de Ucrania, Siria, el Dáesh y Libia, impidieron aplicar de forma coordinada y eficaz. La inestable situación política en Ucrania, Oriente Próximo y la ribera sur del Mediterráneo, unido a las intervenciones hegemónicas de Rusia, Turquía e Irán, así como a la errática actuación de la Administración Trump, hacen tanto más urgente y necesaria una nueva Política de Vecindad, que además de la cooperación económica e institucional y la ayuda humanitaria garantice la seguridad de sus fronteras con una defensa común que sea creíble por su capacidad operativa real.

Junto a la Política de Vecindad, la UE debe revisar también las deterioradas relaciones con otros dos países fronterizos: Rusia y Turquía. Esta revisión es tanto más urgente con Rusia cuanto que, tras la retirada del Reino Unido, se abre una ventana de oportunidad para que Francia y Alemania lideren un impulso diplomático dirigido a recuperar la confianza perdida en el Kremlin durante los últimos años.

El entendimiento entre la UE y sus países miembros con Moscú es inevitable debido a la interdependencia económica y energética que tienen ambas partes, pero también ante la necesidad de una respuesta conjunta a las amenazas comunes como el terrorismo o la criminalidad organizada transnacional. Ello obliga también al Gobierno ruso a abandonar las prácticas de desestabilización política y ciberdelincuencia que ha realizado durante los últimos años en los países de Europa Occidental y Central, en parte como respuesta a las medidas de sanción adoptadas por la UE.

Atrapados en la dialéctica entre la rivalidad político-estratégica y la cooperación económica y energética, tanto la UE como Ru-

sia han perdido durante los últimos años la conciencia de que la estabilidad y seguridad continental en Europa solo es posible garantizarla conjuntamente. Ello exige marcos jurídicos y políticos comunes, como el que se estableció con el Acuerdo de Asociación y Cooperación de 1997, que permitan definir las prioridades y llevar a cabo las acciones necesarias para alcanzarlas.

En cuanto a las relaciones entre la UE y Turquía, se han deteriorado significativamente, tras el fracasado golpe militar de 2016, hasta el punto de suspenderse en 2019 la aplicación del acuerdo sobre la devolución de los refugiados sirios y los migrantes ilegales. De nuevo la interdependencia económica impone límites a la rivalidad política entre ambas partes, pero en el caso turco la deriva islamista del Gobierno de Erdogan junto con las represalias a los sectores opositores tras el golpe de Estado, dificultan a corto plazo la recuperación del diálogo entre Bruselas y Ankara.

Como puede apreciarse tras el análisis general de la evolución política y estratégica de Europa durante 2019, es previsible que la mayor parte de las amenazas y riesgos a la gobernanza y seguridad del continente se mantengan durante 2020. Sin embargo, es razonable esperar que los avances en la integración europea, incluyendo la aprobación de los nuevos presupuestos, la negociación del nuevo acuerdo con el Reino Unido y la continuidad de los proyectos de la PESCO, permitan crear unas condiciones más favorables para garantizar, a medio plazo, la necesaria estabilidad y gobernanza perdidas en los últimos años.