



Cuadernos de Estrategia 184
**Una estrategia global de
la Unión Europea para
tiempos difíciles**

**Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos**

**Observatorio
Europeo de
Seguridad
y Defensa**



MINISTERIO DE DEFENSA



ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



Cuadernos de Estrategia 184

Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

Observatorio
Europeo de
Seguridad
y Defensa



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2016

NIPO: 083-16-440-X (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: febrero 2017

Maquetación: Ministerio de Defensa



NIPO: 083-16-441-5 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9091-243-0 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.
Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	Página
Prólogo	11
<i>Luis Solana Madariaga, Miguel Ángel Ballesteros Martín</i>	
Introducción	13
<i>Enrique Mora Benavente</i>	
¿Merece esta estrategia un Cuaderno de Estrategia?	13
¿Era necesario redactar una nueva estrategia?	15
¿Puede la Unión Europea cambiar la realidad de un país?	16
¿Puede la Unión tener «autonomía estratégica»? ¿Debe?	18
El problema de la legitimidad	20
Voluntad de aplicación	23
Una nueva estrategia exterior para la Unión Europea	24
¿Quo vadís Europa? Del documento Solana a la Estrategia Global	26
La acción de la Unión Europea en el Magreb y en el Sahel	28
La respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional: una reflexión a partir de lo que afirma la estrategia de seguridad y lo que evidencia la realidad	30
El sistema de financiación de la PCSD	31
Implicaciones de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE	32
 Capítulo primero	
¿Quo Vadís, Europa? Del documento Solana a la Estrategia Global	35
<i>Ignacio José García Sánchez</i>	
Introducción. Del «fin de la historia» al «regreso al futuro»	38
<i>El cambio de marco geopolítico</i>	38
<i>«El fin de la historia»: un sueño hecho realidad</i>	39
<i>«Regreso al futuro»: el despertar más amargo</i>	41
La gobernanza. «Pensar a escala mundial y actuar a escala local»	44
<i>Una mirada desde España a la Unión Europea</i>	44
<i>Hacia un nuevo orden multilateral: ¿más eficaz?</i>	46

	Página
<i>Una gobernanza mundial revisada: multilateral, multinivel e inclusiva</i>	46
<i>Las tres dimensiones de la acción exterior: diplomacia, defensa y desarrollo</i> ...	48
El contexto de la seguridad. «Europa, el vagabundo estratégico»	50
<i>Una visión idealista: la convergencia de intereses y el fortalecimiento de la so-</i> <i>lidad</i>	50
<i>Viejos y nuevos actores en un escenario cada vez más abierto</i>	51
El escenario de la seguridad: La regionalización del mundo	52
<i>El escenario realista: ¿la lucha por el poder hegemónico regional?</i>	52
<i>El idealismo atrincherado: ¿hasta la madurez de las primaveras políticas?</i>	54
<i>«Los órdenes regionales de cooperación»: ¿la estanqueidad de la seguridad? ..</i>	56
<i>«Orden de la seguridad europea»: ¿la autonomía estratégica?</i>	60
<i>«Un Mediterráneo, un Oriente Próximo y un continente africano pacíficos»: ¿la</i> <i>apropiación de la seguridad?</i>	61
<i>«Un Atlántico más cercano»: ¿el reequilibrio mundial?</i>	61
<i>«Conexión con Asia»: ¿el requisito de nuestra prosperidad?</i>	62
<i>«Cooperación en el Ártico»: ¿nueva o vieja geopolítica?</i>	63
Conclusiones	64
 Capítulo segundo	
Una nueva estrategia exterior para la Unión Europea	67
<i>Ricardo López-Aranda Jagu</i>	
¿Tiene la Unión Europea una estrategia de acción exterior?	67
Proceso de elaboración	70
Fase previa: el informe de revisión estratégica	70
<i>Metodología</i>	70
<i>Resultado</i>	71
Elaboración de la estrategia global propiamente dicha	73
<i>Cauce intergubernamental</i>	74
<i>«Apropiación» por los Estados miembros</i>	74
<i>Cauce de la sociedad civil</i>	76
Valoración del proceso	76
Contenido de la estrategia	77
Conceptos básicos	77
Enfoque integral (o comprehensivo)	78
Resiliencia	79
Autonomía estratégica	79
Pragmatismo basado en principios	80
Vinculación entre lo interno y lo externo	80
Principales opciones estratégicas	81
<i>Estrategia global / estrategia hacia la vecindad</i>	81
<i>Estrategia de seguridad / estrategia integral de acción exterior</i>	84
Política de seguridad y defensa	85
<i>Áreas de acción</i>	85
<i>Desarrollo de capacidades</i>	88
<i>Estructuras y procedimientos</i>	90
Socios en seguridad y defensa	91
Seguridad y desarrollo	92
Estrategia externa / estrategia interna	94
Intereses y valores	97

	Página
Europa «flexible» / europa institucional.....	99
Aplicación y seguimiento de la estrategia.....	100
Valoración.....	101
 Capítulo tercero	
Sistema de financiación de la política común de seguridad y defensa europea.....	105
<i>Eduardo Ruiz García</i>	
Introducción.....	107
Financiación y gestión de la PCSD: de Maastricht (1993) a Lisboa (2009)	108
<i>Maastricht y Ámsterdam.....</i>	<i>108</i>
<i>Lisboa</i>	<i>112</i>
El presupuesto general de la Unión Europea.....	115
<i>Medidas y acciones de la PCSD financiadas por el presupuesto.....</i>	<i>115</i>
<i>Evolución de los créditos y los gastos.....</i>	<i>117</i>
<i>Rendición de cuentas: auditoría y aprobación de la gestión.....</i>	<i>122</i>
El mecanismo Athena.....	126
<i>Cómo funciona Athena.....</i>	<i>126</i>
<i>Evolución de los créditos y los gastos.....</i>	<i>131</i>
<i>Rendición de cuentas: auditoría y aprobación de la gestión.....</i>	<i>132</i>
Agencias y organismos de la PCSD.....	134
<i>Agencia Europea de Defensa.....</i>	<i>136</i>
<i>Centro de satélites de la Unión Europea</i>	<i>137</i>
<i>Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea.....</i>	<i>138</i>
<i>Escuela Europea de Seguridad y Defensa.....</i>	<i>139</i>
Estimación del gasto en la PCSD	140
A modo de conclusión: una valoración del sistema de financiación de la PCSD	142
 Capítulo cuarto	
La acción de la Unión Europea en el Magreb y el Sahel.....	147
<i>Antonio Javier Romera Pintor</i>	
Introducción.....	149
Limitaciones de la acción exterior de la Unión.....	150
<i>Limitaciones Institucionales – Competenciales.....</i>	<i>150</i>
<i>Limitaciones: El Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i>	<i>160</i>
<i>Limitaciones: El Tribunal de Cuentas.....</i>	<i>162</i>
<i>Limitaciones: La publicidad</i>	<i>163</i>
<i>Limitaciones sustantivas: La «buena gobernanza»</i>	<i>164</i>
Límites de la acción exterior de la Unión.....	165
La acción exterior de la Unión en el Magreb	170
<i>Marco contractual general</i>	<i>170</i>
<i>Ayuda financiera: Los instrumentos de acción exterior</i>	<i>173</i>
<i>Asistencia macrofinanciera (Macro financial assistance - MFA)</i>	<i>180</i>
<i>Relaciones comerciales</i>	<i>181</i>
<i>Cooperación sectorial</i>	<i>185</i>
La acción exterior de la Unión en el Sahel	189
<i>Estrategia de la Unión Europea para el Sahel.....</i>	<i>190</i>
<i>Diálogo político regional: Unión Europea - G5 Sahel.....</i>	<i>191</i>
<i>Diálogo político bilateral (Art. 8 y 96 Cotonou).....</i>	<i>192</i>
<i>Misiones / Operaciones PCSD</i>	<i>193</i>
<i>Cooperación al desarrollo.....</i>	<i>194</i>

	Página
<i>Ayuda o programas bilaterales</i>	194
<i>Ayuda o programas regionales</i>	196
<i>Ayuda humanitaria</i>	198
<i>Relaciones comerciales UE - Sahel: De las preferencias autónomas a las contractuales (EPA UE – CEDEAO / UEMOA)</i>	199
El desafío migratorio	206
Conclusiones	216
ANEXO I	220
ANEXO II	221
ANEXO III	222
ANEXO IV	223
ANEXO V	224
ANEXO VI	225
ANEXO VII	226
 Capítulo quinto	
Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE	227
<i>Miguel Ángel Benedicto</i>	
Introducción	229
Implicaciones para la Política Exterior	230
<i>Pragmatismo basado en principios</i>	231
Implicaciones para la Seguridad y Defensa	239
<i>La ambición de la autonomía estratégica</i>	239
<i>Tareas de las fuerzas armadas europeas</i>	240
<i>La relación UE-OTAN</i>	244
<i>Sin Ejército europeo a medio plazo</i>	246
<i>Retos globales y multidimensionales</i>	247
<i>Consecuencias de la EUGS para la PCSD</i>	252
<i>El Brexit y el futuro</i>	257
Conclusiones	260
<i>Una UE creíble</i>	260
<i>Mayor capacidad de respuesta</i>	261
<i>Mayor integración institucional y política</i>	261
<i>Refuerzo de los instrumentos de política exterior, seguridad y defensa</i>	262
 Capítulo sexto	
Una aproximación a la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional	265
<i>Mariola Urrea Corres</i>	
Consideraciones generales	268
De la estrategia europea de seguridad a la estrategia global para la política exterior y de seguridad: El esfuerzo de la Unión Europea por sistematizar las amenazas propias de un mundo en continua transformación y prever los mecanismos de respuesta	271
La estrategia global y el «pragmatismo basado en principios»: Unidad, interacción, responsabilidad y asociación como elementos inspiradores de la acción exterior de la Unión Europea	274

	Página
La «seguridad de nuestra unión» como prioridad-marco en la Estrategia Global: a vueltas con los compromisos de asistencia mutua y solidaridad y su configuración jurídica en el Tratado de Lisboa	276
<i>La cláusula de asistencia mutua del TUE como herramienta de seguridad y defensa: ¿un mecanismo imprescindible para garantizar la «autonomía estratégica»?</i>	277
<i>La cláusula de solidaridad del TFUE como respuesta al terrorismo internacional: un instrumento de la Unión ¿innecesario o inapropiado? para los Estados</i>	280
<i>La cláusula de asistencia mutua y su invocación tras los atentados terroristas de París ¿una oportunidad perdida para fortalecer a la Unión como actor creíble en materia de seguridad?</i>	284
La lucha contra el terrorismo internacional en la Unión Europea en el contexto de la Estrategia Global de la Unión: Algunas lecciones aprendidas tras la práctica reciente.....	288
<i>Las consecuencias de la invocación de la cláusula de asistencia mutua en las relaciones UE / OTAN: ¿sigue vigente el principio de «NATO-first»?</i>	289
<i>El uso de la fuerza contra el terrorismo al amparo de la asistencia mutua y su difícil acomodo al marco jurídico internacional: el concepto de agresión armada, la legítima defensa y el deber de asistencia</i>	292
<i>El artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y las limitaciones de la Resolución 2249 del Consejo de Seguridad como fundamento jurídico a la legítima defensa.....</i>	294
<i>El deber de asistencia de los estados como una obligación de geometría variable</i>	295
Consideraciones finales	296
Anexo bibliográfico	298
Composición del grupo de trabajo	301
Cuadernos de Estrategia	303

Prólogo

Luis Solana Madariaga

Presidente del Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Este libro que tiene usted en sus manos que pertenece a la colección de Cuadernos de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos es fruto de la colaboración de este y del Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa –institución que ha estado dedicada, esencialmente, a llevar al conocimiento de los españoles las cuestiones y los problemas de la seguridad y la defensa– y que con esta publicación da por terminada su actividad que ha durado... años.

La publicación aborda situación actual de la UE en materia de seguridad y defensa, tras el impacto que ha supuesto para toda Europa y el mundo, el hecho conocido como Brexit. Inicialmente la publicación se planteó teniendo en cuenta la prevista publicación de una nueva estrategia de la Unión Europea, pues, salvo una cierta modificación y adaptación realizada en el año 2008, el documento básico y esencial que pretendía alinear fines, medios y modos en esta nuestra Unión Europea sigue siendo el llamado «Documento Solana», una Europa segura en un mundo mejor, publicado en el año 2003.

Desde entonces, muchas y diversas cuestiones han acontecido en este mundo cambiante, dinámico y pleno de fuerzas que, actores de todo tipo ponen en liza a efectos alcanzar sus fines, no siempre pacíficos, no siempre confesables. Y, en ese entorno, lleno de incertidumbres desde el fin del mundo bipolar tras la caída del muro de Berlín, marcado por un nuevo desequilibrio global y por el surgimiento de nuevas y poderosas amenazas a la paz y seguridad internacional, se hacía necesario, imprescindible, definir la posición de Europa ante la realidad actual. Y por ello, la importancia del documento

a elaborar resultaba de la máxima trascendencia, y, también, que el análisis y la formulación de aproximaciones al mismo disponibles para los españoles, los europeos y todos los ciudadanos del mundo resultasen del máximo interés y prioridad.

De ahí, de esa necesidad, surgió la idea de esta colaboración entre ambas instituciones.

Y, como un reflejo más de esa realidad dinámica y cambiante, durante el proceso de elaboración de la Estrategia Europea –y de la presente obra– por primera vez en la historia de la Unión Europea, por medio de un referéndum, los ciudadanos de una nación deciden, por una muy ajustada mayoría, sustraerse a ese proyecto de paz y estabilidad que es la Unión Europea. Y esa realidad, imposible de obviar, tiene su reflejo –al nivel y perfil que resulta factible, pues los acontecimientos están todavía muy en ciernes– en la Estrategia Europea y, por tanto, en la presente obra.

Pertinente y necesaria, decíamos al comienzo del presente prólogo, y así es. La reciente presentación de la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, en verano de este mismo año requiere de este tipo de publicaciones para acercarla y hacerla más próxima a la audiencia en general; y, además, considerando el también reciente referéndum sobre el Brexit, que la oportunidad de la obra esté fuera de cuestión parece no necesitar de aclaración. Pero, y precisamente por los cambios acontecidos y por ese fenómeno del Brexit –que puede ser el reflejo de un cierto desapego y desconocimiento hacia y de la Unión Europea tras unos años de larga paz que parecía surgía de la nada, seguidos de una durísima crisis económica que ha puesto contra las cuerdas algunas de las premisas que los europeos considerábamos como inmutables– resulta del todo necesario hablar de la Unión Europea, de su logros, de sus mecanismos, de sus realidades y de sus necesidades de mejora, como camino a seguir para lograr asentar más firmemente ese sueño que, hace décadas, tuvieron los padres fundadores de este magnífico proyecto.

El devenir de los acontecimientos, que siguen su curso, irá marcando hitos y realidades con los que españoles y europeos tendremos que lidiar de la mejor manera posible; por ello, el convencimiento de que esta obra puede ayudar a entender y comprender en mayor medida la realidad y la actividad de la Unión Europea, resulta del máximo interés como colofón a los cometidos que, durante años, ha desarrollado el Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa.

El Instituto Español de Estudios Estratégicos y el Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa agradecen a todos los autores que han participado en la elaboración de la obra su trabajo y su colaboración y esperan que el libro que tiene usted en sus manos contribuya a incrementar su conocimiento sobre la Unión Europea y reforzar el convencimiento de la necesidad de una Unión Europea resiliente y cohesionada, no me queda sino dar paso a los autores de la misma, excelentes profesionales y conocedores de la cuestión.

Introducción

Enrique Mora Benavente

¿Merece esta estrategia un Cuaderno de Estrategia?

La colección de cuadernos de estrategia del CESEDEN tienen, en opinión de uno de sus fieles seguidores, el autor de estas líneas, un doble atractivo:

En primer lugar, solo se ocupan de cuestiones realmente importantes. Al repasar la lista de sus publicaciones, no veremos ningún asunto «menor» o «coyuntural». Todos constituyen lo que los analistas de riesgos incluyen en el capítulo de «cuestiones que me desvelan a media noche».

En segundo lugar, cada asunto es tratado por un grupo de expertos que se aproxima a la cuestión desde diversos puntos de vista. Ofrecen así una especie de visión holográfica tridimensional en la que se puede examinar una cuestión estratégica relevante desde perspectivas que, en ocasiones, ni siquiera habíamos imaginado que existían.

Por estas razones, no es una decisión «de trámite» identificar un tema para un nuevo cuaderno. Los recursos son limitados, como los números que se pueden editar, por lo que hay que evaluar cuidadosamente qué merece la pena y qué no, entre el cúmulo de cuestiones relevantes que la comunidad internacional nos ofrece en su devenir diario. Y este cuaderno no se justifica por sí mismo. Cuando se publica sobre seguridad energética, la disuasión nuclear o la industria española de defensa, no hay muchas explicaciones que dar. Pero en este caso no se va hablar ni de un gran conflicto, ni de una

amenaza existencial a la seguridad humana. Vamos a estudiar un texto. Vamos a escribir sobre lo que otros han escrito. Y no es que los cuadernos de estrategia se hayan convertido en una revista de crítica literaria. Solo con una cierta dosis de optimismo podríamos pensar que estamos escribiendo sobre un texto que es en realidad un proyecto de futuro. En definitiva, parece que esta vez sí hay que justificar el asunto elegido.

La Estrategia Global de la UE tiene dos características que aconsejan vivamente reflexionar sobre el texto, estudiarlo y, en definitiva, escribir sobre él.

La primera es que esta estrategia se redacta en plena tormenta; en plena galerna sería más apropiado decir. Antes de que pudiera recuperarse de la crisis del euro, la Unión Europea debió abordar la llegada masiva a sus costas de refugiados que huían de diversas guerras, principalmente de Siria. El colapso del mundo árabe, el otro gran vecino de la Unión Europea, planteó un desafío para el que la Unión no estaba preparada, ni el derecho internacional en la materia tenía previsiones, ni había un consenso político sobre cómo abordarlo. A un euro que todavía carece de las instituciones necesarias para ser una divisa eficaz y estable se añadió un desafío político mayor. Todo esto sucedía en medio de la crisis de legitimidad más grande por la que haya atravesado la Unión desde su inicio. La guinda la terminó poniendo un referéndum en el que los ciudadanos británicos decidieron sacar a su país de la Unión. No estaba preparado, fue simplemente una coincidencia, pero de esas con significado propio, que el Consejo Europeo en el que estaba previsto que la Alta Representante presentara esta Estrategia, tuviera que ocuparse, casi monográficamente, del llamado Brexit.

La segunda característica que hace tan especial el texto, hasta el punto de merecer una de estas monografías, es la diferencia radical, en el sentido orteguiano del término, con la llamada estrategia Solana que se publicó en el año 2003. En un momento nos ocuparemos de las principales diferencias, pero baste consignar aquí que, en estos 13 años, la Unión Europea se ha replanteado, hasta hacer irreconocibles, los tres pilares básicos de cualquier política exterior: la visión del mundo, la definición de los intereses, y la capacidad de moldear el entorno estratégico más inmediato. Si no fuera porque los dos textos tienen el mismo editor bruselense, pensaríamos que estamos ante el pensamiento estratégico de dos actores completamente diferentes. ¿Tanto ha cambiado el mundo en este tiempo? ¿Tanto ha cambiado la Unión? Sigán leyendo este cuaderno y creo que encontrarán alguna respuesta satisfactoria para ambas preguntas.

Antes de pasar a reseñar las diferentes contribuciones que conforman esta obra, creo necesario detenerme en cinco cuestiones que por su relevancia enmarcan y hacen especial la nueva reflexión estratégica en la que se ha embarcado la Unión. Esta Estrategia Global de la Unión Europea (EGUE) es el pistoletazo de salida de esa reflexión, que debe desarrollarse en varios campos, empezando por la política de seguridad y defensa. Y en todo el

desarrollo estarán presentes, de forma más o menos explícita, cuestiones planteadas por el propio texto como la visión del mundo que destila, el tipo de legitimidad que reclama para la Unión o lo que denomina la autonomía estratégica de esta. De esas cuestiones vamos a ocuparnos ahora, así como de la voluntad, hasta cierto punto inusual, que esta Estrategia exhibe de ser aplicada, de no quedarse en una declaración de principios, de ser, como el propio texto subraya «una guía para la acción». Pero comencemos por el principio, por la oportunidad –o no– del propio ejercicio de redacción.

¿Era necesario redactar una nueva estrategia?

Sí. Un documento de este tipo es la reacción de un actor ante el mundo que le rodea. Y sobre esos dos elementos hay que interrogarse para dilucidar si es necesario renovar el pensamiento estratégico. ¿Ha cambiado el actor, la Unión Europea, desde que en 2003 se hiciera pública la Estrategia Europea de Seguridad? ¿Ha cambiado el entorno? Parece evidente que la respuesta a las dos preguntas debe ser afirmativa.

En la primera, la Unión Europea de 2016 es muy diferente de la que, en 2003, aprobó la estrategia anterior. Tres elementos marcan una diferencia sustancial: la gran ampliación (el texto de 2003 fue adoptado por una Unión de 15 Estados); y los profundos cambios institucionales fruto del Tratado de Lisboa. A ellos se une una tercera cuestión que es más difícil de acotar, pero extraordinariamente relevante: la diferencia abismal entre la Unión segura de sí misma, proyectada hacia el futuro, arrogante en ocasiones, de 2003, frente a la replegada sobre sí, golpeada por crisis sucesivas y sumida en un grave problema de identidad. El actor ha cambiado hasta hacerse casi irreconocible.

En cuanto al mundo, casi se nos ha olvidado cuál era el problema que tenía la comunidad internacional a principios del siglo. Entonces todavía era cierta la «emergencia tranquila» de China. El problema no eran las guerras balcánicas que ya habían acabado, ni el colapso del mundo árabe que no había empezado, ni una asertividad, entonces inexistente, de Rusia, no. El mayor problema era una administración norteamericana empeñada en moldear el mundo según la idea que de este tenía, en hacerlo unilateralmente, y en emplear la fuerza para ello llegado el caso. La profunda fisura que esta forma de actuar introdujo en la Unión estuvo en el origen del encargo, idea del ministro alemán Joschka Fischer, a Javier Solana para redactar una estrategia con la que todos los Estados miembros pudieran identificarse. De aquel mundo a este, el cambio más relevante para la UE reside en su vecindad, tanto hacia el este como hacia el sur. El entorno ha cambiado hasta hacerse casi irreconocible.

Y es en la actitud hacia su vecindad, sur y este, la que marca la diferencia mayor, no ya con la estrategia anterior, sino con la política que se ha venido aplicando durante más de diez años. Es realmente un cambio de paradigma. Veámoslo.

¿Puede la Unión Europea cambiar la realidad de un país?

Cada vez menos. La Unión, al menos sus Instituciones, ha estado convencida durante años de su capacidad transformadora. Una convicción compartida por algunos Estados miembros, empujada hasta el límite por la comunidad de pensamiento, numerosa e influyente, que forma parte del *establishment* bruselense, vista con cierto escepticismo por otra parte de los 28 y que suscita sentimientos encontrados, entre los que predomina la desconfianza, en el resto de la Comunidad Internacional. ¿Puede la UE democratizar un país? La respuesta a esta pregunta ha sido, durante largo tiempo, un rotundo sí.

El origen de este convencimiento está en el proceso de ampliación. Uno de los espectáculos políticos e institucionales más fascinantes que ha producido Europa desde la Segunda Guerra Mundial ha sido la disponibilidad de países dispares a cambiar no ya su régimen político, sino todo su ordenamiento jurídico, y hasta sus usos sociales, con tal de entrar en el club. Cada Estado tenía sus razones propias para buscar adherirse, argumentos indígenas si puede decirse así, y partían de situaciones dispares, pero con un objetivo idéntico. Resultó así que la condición impuesta para ingresar en la Unión, aceptar el llamado acervo comunitario, una medida casi técnica, de coherencia básica, casi de higiene institucional, se reveló como el más poderoso instrumento de transformación política que hayan visto los tiempos. Ya hubieran querido los antiguos imperios ser capaces de moldear así la voluntad de los pueblos que conquistaban, sin sacar la espada de la funda, sin disparar un solo tiro. Vencer y convencer, el sueño supremo del imperialismo.

Extrapolar es una de las tentaciones intelectuales a las que el ser humano sucumbe con mayor facilidad. Lo que fue posible en los países de Europa central y oriental debe serlo en cualquier país del mundo. La llamada falacia de la empatía –lo que es bueno para mí lo es para todos y cada uno de mis semejantes– es una de las más difíciles de desenmascarar. ¿No somos al fin y al cabo todos seres humanos, con las mismas aspiraciones y necesidades? ¿No derivan estas de nuestra condición humana, idéntica independientemente de la geografía, la historia o la cultura? Una –ciega, torpe– política de promoción de la democracia se basa en estos dos errores. Y se despliega apoyada en una verdad evidente: nunca en la historia, el ser humano ha vivido con el bienestar y la seguridad de las que disfrutaban los europeos. El problema es no preguntarse por las numerosas y complejas condiciones que deben forjarse para llegar a ese estadio. Muchas de ellas no son ni evidentes ni «naturales».

El clímax de esta política de promoción de la democracia llega con la Primavera Árabe. El consenso, muy generalizado, es que estamos ante el inicio de procesos de transición a la democracia semejantes a los de Europa central y oriental tras la caída del muro, o de la Europa mediterránea en los años 70. La Unión Europea modifica entonces su política de vecindad para adaptarla a lo que, se entendía, era una nueva, y prometedora, realidad. El objetivo de

la nueva política es ayudar a esas transiciones con «dinero, movilidad y mercados» (las tres «emes» en inglés «money, mobility and markets»). La idea subyacente, plena de coherencia, era proporcionar una red económica, necesaria para alcanzar una estabilidad social, que permitiera transiciones políticas. En definitiva, una variante mucho más compleja y sofisticada, pero en el fondo lo mismo, de los pactos de la Moncloa de la España de la transición.

Un primer problema fue que ninguno de los tres capítulos fue dotado del contenido mínimo para cumplir el objetivo. Los fondos, el dinero, fueron generosos, pero ni de lejos capaces de financiar lo que se esperaba de ellos; la movilidad, con cambios cosméticos, permaneció restringida a las élites profesionales y a los mejores estudiantes de esos países, con lo que casi se lograba el efecto contrario, privarlos de su capital humano; y la apertura de mercados afectaba, como suele suceder, a una serie de países muy determinados de la Unión Europea, mientras que los demás en ningún momento se plantearon mecanismo alguno de compensación que hubiera podido ayudar a diseñar una política coherente y eficaz en esta materia.

Pero el problema de fondo tenía poco que ver con las habituales limitaciones de cualquier intento de la, habitualmente malhadada, ingeniería social. Era algo mucho más profundo y devastador: un gigantesco error en el diagnóstico. Las sociedades árabes se habían levantado para conseguir algo tan sencillo, y tan revolucionario, como gobiernos que respondieran de sus actos. Algo desconocido en el mundo árabe desde que este alcanzara su independencia del Imperio otomano al final de la Primera Guerra Mundial. Pero no buscaban el establecimiento de «democracias homologables», y menos aún, con el componente liberal que tienen las nuestras. Las elecciones legislativas en Egipto, en diciembre de 2011, fueron el brusco despertar del sueño de la razón. No fue tanto que los Hermanos Musulmanes obtuvieran más de un tercio de los votos. Lo que realmente removió las conciencias en occidente fue que el partido salafista tuviera un cuarto de los apoyos. En último extremo, el islam político en sus versiones más tradicionales, agrupaba a una aplastante mayoría de la sociedad egipcia. Y de cada cuatro árabes, uno es egipcio.

La Estrategia Global supone un viraje, casi brutal, de esta forma de pensar y de actuar. La nueva política, basada en lo que el documento denomina «pragmatismo basado en principios», es para algunos autores un encuentro de la Unión con la *realpolitik*. No estoy seguro de ello, no al menos en el sentido peyorativo que ese término adquiere en ocasiones, pero sí es desde luego un ejercicio de realismo y de honestidad, intelectual y política, reconocer que «Europa no puede democratizar Egipto». Probablemente, ni siquiera debe intentarlo, y de ahí los dos elementos que se imponen como una nueva política de promoción de la democracia. En primer lugar, la Unión apoyará las aspiraciones democráticas allá donde emerjan de la sociedad local. Túnez o Georgia serían dos ejemplos. Pero, en segundo lugar, donde no sea así, el acento se pondrá en reducir la fragilidad de esos Estados, en el entendimien-

to de que hacerlos más resilientes aumenta sus perspectivas de progreso social y económico. Evidentemente, esta nueva aproximación no tiene nada que ver con mantener lo que es una política básica de la Unión y de sus Estados miembros: la promoción y defensa de los derechos humanos.

En definitiva, la nueva estrategia parte de considerar que el entorno es más hostil y complejo, y que no está en las manos de la Unión modificarlo radicalmente. Las consecuencias de una modificación tan profunda de la política exterior europea han sido ya perceptibles a lo largo de 2016, pero se necesitará más tiempo para que podamos llegar a conclusiones sobre su virtualidad. Y, en cualquier caso, no será un proceso exento de profundas controversias internas dentro de la Unión. Pero eso es algo consustancial a esta y enormemente positivo.

¿Puede la Unión tener «autonomía estratégica»? ¿Debe?

Puede y debe. Cuando se utiliza un concepto que admite diversas interpretaciones, en un texto de este tipo, es conveniente definirlo para evitar malentendidos. Y más aún si el concepto adolece de una relativa complejidad y no podemos esperar unanimidad en su interpretación. Este es el caso del término «autonomía estratégica».

La Estrategia lo utiliza hasta en cuatro ocasiones, pero en ningún momento lo define o trata de acotar su significado. Este hecho ha llevado a algunas discusiones entre los Estados Miembros sobre cómo debe entenderse el decir que la Unión Europea debe tener autonomía estratégica. Como siempre en el seno de la Unión, y en particular en cuestiones relacionadas con la defensa, un grupo de países ha optado por una interpretación restrictiva, mientras que otros prefieren pensar que estamos hablando de una nueva, y positiva, cualidad de la UE.

El primer grupo interpreta el concepto en términos de capacidades militares. De esta manera, una Unión Europea estratégicamente autónoma sería aquella en la que el conjunto de sus Estados miembros poseen las capacidades, y la base industrial y tecnológica de defensa, que garantiza que la Unión no estará nunca sujeta a restricciones de suministro que pudiera decidir un tercer Estado siguiendo sus intereses estratégicos.

El segundo grupo interpreta el concepto en términos de capacidad de acción. Una Unión estratégicamente autónoma sería así capaz de actuar por sí misma en los tres objetivos definidos por el nivel de ambición, con independencia de la actitud que adopten la OTAN o los Estados Unidos. Una capacidad de actuación de este tipo engloba por tanto las capacidades militares y la base industrial a la que se refiere la interpretación anterior. Pero va más allá al requerir arreglos institucionales, una capacidad permanente de planeamiento y conducción de operaciones, por ejemplo, y compromisos políticos que no están presentes en la primera interpretación. En último extremo, este

tipo de autonomía estratégica provoca, en un número no pequeño de Estados miembros, una sensación de vértigo de que, algún día, en algún escenario, los intereses de Estados Unidos y la Unión Europea sean contrapuestos y ellos se traduzca en una diferente toma de postura militar.

Como se reitera en varias ocasiones en este cuaderno, el contenido de la estrategia es, en último extremo, responsabilidad de la Alta Representante, la Sra. Mogherini. El texto fue consultado con los Estados miembros, en diversos formatos de diálogo, pero en ningún momento fue objeto de una negociación párrafo por párrafo, línea por línea, palabra por palabra. Tampoco tenía ningún sentido que se hubiera hecho de esta manera. El precedente, la Estrategia Solana, fue también producto de una serie de consultas informales y de la pluma última de un muy reducido grupo de personas, todas ellas en el entorno más cercano del entonces Alto Representante. Haberlo hecho de otra manera, en particular siguiendo el método habitual de negociación en un comité, hubiera conducido, inevitablemente, no ya por razones políticas, sino por simple lógica de dinámica de grupos, a un texto más amorfo, menos original, políticamente menos significativo y estratégicamente irrelevante. También, y no es una cuestión menor, literariamente detestable.

El precio a pagar por esta independencia de la pluma, es que el Consejo, es decir, los Estados Miembros no han hecho, en ningún momento, del texto algo completamente suyo. Las conclusiones en las que se habla de la Estrategia van desde felicitar a la Alta Representante por el trabajo realizado, hasta tomar nota del contenido, pasando por esa sutileza tan estúpida como bruselense de no dar la bienvenida a algo sino dar la bienvenida a la presentación de ese algo. Cabe por tanto pensar que la ausencia de precisiones sobre qué quiere decirse cuando se utiliza la expresión autonomía estratégica, puede deberse a una ambigüedad deliberada de la autora. El inconveniente de esta actitud es esa divergencia de interpretación a la que antes nos hemos referido. Pero su indudable ventaja reside en el potencial de hacer que el texto pueda ir madurando según lo haga la política exterior de la Unión. Como en tantos otros extremos del documento, solo el tiempo dirá si era una apuesta correcta.

España ha apostado, desde hace años, por la segunda interpretación. Tenemos una cierta idea de Europa, y esta visión incluye la de un actor internacional con principios, valores, e intereses propios. Esos principios y valores solo pueden prevalecer, y esos intereses solo pueden ser atendidos, si el actor goza de una autonomía de acción en las relaciones internacionales. Y esa autonomía significa tanto defender una posición propia, diferente, en una negociación sobre el cambio climático, como la capacidad de intervenir en un conflicto que está poniendo en peligro la seguridad de los ciudadanos europeos. Llevamos ya demasiados años en que podemos hacer lo primero, pero no lo segundo. Esta concepción española se ha traducido ya en algunas propuestas en la fase de aplicación de la estrategia. Así, España defiende que la Unión se dote de una capacidad propia y permanente de planear y

dirigir operaciones civiles y militares. Y lo hace en la convicción de que solo poseyendo esa capacidad puede la Unión Europea alcanzar la autonomía estratégica.

El problema de la legitimidad

La legitimidad es, para la Unión Europea, una cuestión pendiente desde su creación. Es una controversia que se mantuvo larvada durante décadas, pero que en los últimos tiempos ha aflorado de forma aguda. Es ahora un factor más de los que conforman, y alimentan, la crisis de la Unión.

¿Cuál es el problema? En pocas palabras, en un mundo en el que prácticamente la única fuente de legitimidad política es la identidad nacional, un proyecto que pasa por una cierta dilución de ella tiene que tenerlo, necesariamente, difícil. La identidad, como fuente de legitimación del Estado, del Estado-Nación, nace con las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII. Cualquiera diría que el mundo ha cambiado mucho desde entonces. Y sin embargo, el sentimiento identitario no solo permanece incólume, se diría que autista, a los cambios del entorno, sino que se refuerza y trata de expandirse hacia estructuras subestatales. No es este el lugar de explicar un fenómeno tan, aparentemente, paradójico. Pueden encontrar excelentes explicaciones en la bibliografía especializada.

Uno de los aspectos más fascinantes, y sin embargo apenas resaltado, de la solución que se dio al conflicto en la antigua Yugoslavia fue precisamente este. Enfrentado a un problema político complejo, la transición que viven el resto de los países de Europa central y oriental, pero en este caso en un entorno que siempre había sido diferente (la República Federativa Socialista de Yugoslavia no estuvo ni en el Pacto de Varsovia ni en el COMECON), Occidente opta por la solución que le ofrecen precisamente los que, siguiendo sus intereses, han atizado el conflicto, los Milosevic, Tudjman y demás. La identidad nacional será el único criterio de asignación política. Da igual que usted piense que su identidad no puede resumirse en ser serbio o croata. Y es irrelevante que usted piense que la comunidad política que se crea siguiendo ese único criterio difícilmente puede ser ilusionante, ni siquiera radicalmente humana.

Solo cuando el criterio se lleva a sus últimas consecuencias, y nos encontramos con un grupo de población cuya única identidad diferenciada, en el sentido reductor de la nacional, es la religión musulmana, es cuando saltan las alarmas. Crear un Estado independiente sobre esa base, en el que se obligaría a vivir a cientos de miles de personas que jamás habían pisado una mezquita, parece excesivo incluso a los que por falta de imaginación y de coraje político no supieron hacer de parteras de una gran República Federal y democrática. Se crea entonces el Estado independiente de Bosnia y Herzegovina. Y se crea con tan poca fe que todavía hoy es un Estado semifallido.

Basta recordar la intervención de un delegado danés en el grupo de Balcanes occidentales de la entonces Cooperación Política Europea, antecedente de la PESC. Se refirió el delegado, reflexionando sobre el futuro de Bosnia tras los Acuerdos de Dayton en noviembre de 1995, a los «problemas éticos inherentes a obligar a convivir en un mismo Estado a serbios, croatas y bosníacos». En fin.

La Unión Europea no nace contra la identidad nacional de los Estados miembros. Pero sí contra un subproducto de esa ideología: la santidad de la soberanía nacional. Todavía hoy, casi al final de esta segunda década del siglo XXI, se da en llamar por algunos «valor» a lo que no es sino una regla de juego.

Razonar de forma imaginativa es una de las cualidades más acabadas del ser humano. A Einstein le fascinaba esta capacidad. De forma muy resumida, se trata de ser capaz de encadenar un razonamiento lógico complejo para alcanzar una solución, y rompiendo, al mismo tiempo, los presupuestos implícitos del marco en el que el razonamiento se desarrolla (es aquí donde entra la imaginación).

La creación de la Unión es uno de los ejemplos de pensamiento imaginativo más sofisticados que han proporcionado las relaciones internacionales. Desde el congreso de Viena en 1811, las mejores cabezas estratégicas europeas, sus diplomáticos más capaces, se dedicaron durante casi siglo y medio a evitar una de las constantes de la historia moderna: que cada dos o tres generaciones los europeos se mataran entre sí con una saña, una crueldad, y una capacidad de hacer daño, cada vez mayores. Inventaron toda clase de combinaciones, desde el «concierto de Estados» a la «pentarquía». Todas terminaban colapsando. Kissinger considera a Metternich como una de las más preclaras inteligencias de la historia de Occidente porque fue capaz de mantener la paz durante 25 años. Todos estos «diseños estratégicos» tenían como principio subyacente el carácter sacrosanto de la soberanía de los Estados. En otras palabras, la única limitación a esta soberanía era el potencial militar de tu vecino. «Pensando fuera de la caja» como dicen los anglosajones, imaginativamente como decimos en español, los creadores de la Unión se dieron cuenta que la soberanía sin límite no era el principio estructurador de un sistema estable sino su cáncer. Y, limitándola, dieron lugar al más largo período de prosperidad y paz en la historia de Europa. Pero con ello, ponían en primer plano un problema que sigue sobre la mesa hoy, 60 años después: ¿cómo legitimarla?

La Unión solo podía legitimarse por sí misma, ante los ojos de los ciudadanos. No había, como el caso de los Estados nacionales, un elemento externo de legitimación. Como en toda creación de las élites, la única posible era la legitimación por el resultado.

El primer resultado, el primer bien público que la Unión trae a los europeos es, como hemos visto, propiciar la paz en un continente atormentado por las guerras, y hacerlo sobre una base más sólida que las simples alianzas

de oportunidad. Europa era, en definitiva, un sistema de Estados nacionales profundamente inestable y la Unión cambió radicalmente esa situación.

Durante los años de posguerra, en los principios de las Comunidades Europeas, se produjo también un fenómeno que ayudó considerablemente a la aceptación pública del nuevo experimento: el vertiginoso crecimiento económico. Aunque era algo que podría considerarse normal después de una guerra, este desarrollo permite no solo mejorar los niveles de vida sino la creación de una de los signos de identidad europeos: el estado del bienestar. Si para la primera generación el argumento de la paz podía ser definitivo, las siguientes fueron uniendo también este desarrollo económico inclusivo. Se fue formando así un sustrato de consenso ciudadano no escrito, que dotaba a la nueva construcción de una legitimidad política innegable.

El primer test llega también de la mano de la economía. Es la llamada euro-esclerosis que atenaza a Europa a partir de mediados de la década de los 70, en un entorno económico de crecimiento bajo o negativo, inflación elevada y desempleo en aumento. La respuesta comunitaria es la creación del mercado único. Es imposible precisar hasta qué punto esta creación ayudó a los Estados europeos a salir del marasmo de la estanflación, pero indudablemente, la prosperidad que llegó fue en parte asociada a esa tarea de acabar de una vez por todas con las fronteras e implantar, siquiera de forma imperfecta, las cuatro libertades. Visto en retrospectiva, lo que la Unión da a las empresas europeas no es solo un mercado más amplio, sino la posibilidad de reducir la maraña regulatoria que atenazaba el crecimiento.

Cuando cae el muro de Berlín, la Unión Europea alcanza el cénit de su influencia, y por tanto de su legitimidad a los ojos de los ciudadanos. La desaparición de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia plantea, de forma casi inmediata, tres cuestiones que resolver: la vuelta de la llamada cuestión alemana, la reintegración de los países del centro y del este de Europa a una arquitectura institucional común, y el cambio radical estratégico de Europa en el mundo, que pasa de ser un escenario de la Guerra Fría y por ello un objeto de las relaciones internacionales, a tener la posibilidad de ser un sujeto activo e influyente. Las tres cuestiones encontrarán su solución en el marco de la Unión. La primera impulsará la Unión Económica y Monetaria, la segunda la ampliación, y la tercera el nacimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común. Legitimidad por el resultado a pleno rendimiento.

La crisis del euro, con su corolario de empobrecimiento de amplias capas de la clase media de numerosos países europeos, puso fin, casi de forma abrupta, a esta luna de miel. El problema de fondo, sin embargo, venía de largo. Las élites que habían concebido la Unión Europea eran plenamente conscientes de la imposibilidad de generar una identidad europea suficiente para apuntalar popularmente el proyecto. Consideraban que el paso de los años, con una Unión cada vez más presente en la vida diaria de los ciudadanos, seguiría generando algo así como un cierto «ser común europeo». Mien-

tras tanto, y apoyadas en la legitimidad que le daban los éxitos sucesivos, iban avanzando en la integración política y económica de forma, llamémosle, tecnocrática. Había desde luego una especie de consenso permisivo en las opiniones públicas que aceptaba una especie de nuevo despotismo ilustrado por el que decisiones que tienen consecuencias sobre los ciudadanos (mercado único, ampliación, construcción del espacio Schengen) se tomaban solo con una convalidación popular muy indirecta.

Se produjo con ello un fenómeno que algunos han denominado de intento de «despolitizar la política», tomando decisiones profundamente políticas como si fueran predominantemente prácticas o técnicas. El tiempo de esta forma de construir Europa se ha acabado.

A pesar de ello, la cara oscura de la globalización, y el profundo deterioro de la vecindad europea (colapso árabe, una Rusia más agresiva, el marasmo en el Sahel) han dado lugar a un nuevo intento de legitimación. Esta vez no se trata tanto el resultado, todavía no hay ninguno, sino de apelar a la profunda inseguridad que anida en amplias en amplias capas de la sociedad europea. El argumento es realmente básico, lo suficiente para construir una narrativa convincente. El mundo exterior es hostil, y Europa emerge como una isla de bienestar social, democracia y libertades. Ningún país europeo puede por sí solo enfrentarse a esa situación. Solo la Unión como tal, tiene el tamaño y el potencial suficiente para hacer frente a ese mundo exterior y preservar lo conseguido, hasta ahora, por los ciudadanos de nuestro continente.

Este argumento ha tenido, hasta ahora, nulo éxito en entronizarse como el nuevo mantra legitimador. De hecho, lo que se ha producido en los últimos años es una cierta renacionalización de las políticas públicas de los Estados miembros en un intento, probablemente vano, de dar seguridades a sus ciudadanos en ese entorno hostil. Sin embargo, este es el argumento que utiliza la Alta Representante para tratar de legitimar a la Unión Europea. Y lo hace desde la primera línea de la estrategia, al señalar que, a los tiempos de crisis existencial, en los que el orden de seguridad europeo está siendo violado solo puede darse una respuesta desde una Europa más fuerte. Que el argumento, como hemos dicho antes, haya tenido hasta ahora escaso eco no es obstáculo para que la EGUE lo utilice. No sé si contribuirá a su consolidación. Si lo hiciera, no sería desde luego el menor de los éxitos del texto.

Voluntad de aplicación

Tengo un amigo, también experimentado en este mundo del pensamiento de largo plazo, que sostiene que el beneficio de las estrategias se materializa mientras se están redactando. El ejercicio da lugar a reflexión, a debate, que avanzan y maduran los argumentos. Pero que una vez terminado y presentado el texto, este suele caer en el olvido o, al menos, no es objeto de la puesta en práctica sistemática para el que debería haber sido concebido. Creo que tiene

razón, pero solo en parte. Desde luego el ejercicio de redacción es el primer momento en el que una estrategia empieza ya a rendir sus frutos, antes de ser precisada. Pero la aplicación posterior es también necesaria y solo puede hacerse con una firme voluntad de poner los mecanismos para que ello suceda.

Eso es precisamente lo que esta Estrategia Global intenta. El ensayo de D. Ricardo López-Aranda, se ocupa de ello en más detalle, por lo que baste señalar que pocos días después de la presentación de la Estrategia, el Servicio Europeo de Acción Exterior ya distribuyó un documento sobre cinco bloques en los que se trabajaría para la aplicación. El primero de ellos, referente a la Política Común de Seguridad y Defensa está ya, pocos meses después de presentarse, muy avanzado y deberá tener un endoso en el Consejo Europeo de diciembre.

La presentación del texto chocó con el imponderable de la coincidencia en el tiempo con la valoración por los jefes de Estado y de Gobierno del resultado del referéndum británico. Esto no solo restó lustre, sino que suponía, en el fondo, un desafío político e intelectual profundo al propio argumentario que encierra la Estrategia. En definitiva, el momento no podía ser peor. Quizá esta espina se la pueda sacar la Alta Representante mediante una puesta en práctica sustancial y eficaz del documento. El plan que ha diseñado para ello se extiende a lo largo de dos o tres años, no por casualidad el resto de su mandato, y supone, de llevarse a cabo, una sacudida y un aggiornamento sustancial de la Política Exterior y de Seguridad Común y de su principal instrumento, la Política Común de Seguridad y Defensa. Si así sucede finalmente, la EGUE habrá prestado a la Unión un servicio de mucho mayor calado del que podríamos imaginar.

Veamos a continuación un breve resumen, salpicado de algún comentario, de cada una de las contribuciones que conforman este cuaderno que, aviso desde ahora, son de enorme calidad. Si quiere aprender o rellenar su arsenal de argumentos e ideas, léalas.

Una nueva estrategia exterior para la Unión Europea

Contar con D. Ricardo López-Aranda y Jagu era uno de los presupuestos de partida de este cuaderno. El Sr. López-Aranda es el director de la Oficina de Análisis y Previsión del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, un trabajo a medio camino entre pensar estratégicamente y hacer recomendaciones para el día a día de la política exterior española. Si esa posición ya le hacía imprescindible en esta obra colectiva, su condición de punto focal de España para la redacción de la EGUE hacía que no pudiera concebirse el cuaderno sin su contribución. Y podrán comprobar que el resultado no defrauda, muy al contrario.

El autor divide su contribución en cuatro partes. En primer lugar, se hace una pregunta clave. ¿Tiene la Unión Europea una estrategia de acción exterior?

Sin una respuesta afirmativa, todo lo demás tendría poco o ningún sentido. Evidentemente, la pregunta no se refiere a la existencia o ausencia de un documento determinado que tenga ese título. De lo que estamos hablando es de si la Unión es un actor que se comporta estratégicamente.

Para un actor estatal, esta pregunta no tiene mucho sentido. Independientemente de su tamaño y de su capacidad de influencia en la escena internacional, cualquier Estado se comporta necesariamente de forma estratégica en tanto en cuanto persigue, aunque sea de forma instintiva, objetivos supremos como su propia supervivencia o la seguridad de sus ciudadanos. Y esa estrategia no necesita ser escrita para existir. Un ejemplo paradigmático lo da la propia España. Nadie duda que, desde la Transición hasta el ingreso de España en el euro, en calidad de país fundador, nuestro país tenía una estrategia de política exterior, clara y definida: incorporarse a las instituciones euroatlánticas, y en particular a la Unión Europea. Aquella estrategia traducía la aspiración de generaciones de españoles desde el orteguiano «España es el problema y Europa la solución». Pero esta estrategia, patente y evidente, nunca se puso por escrito. Cuando se agota, por haber alcanzado sus objetivos, es cuando la política exterior española empieza a titubear, a perder gran parte del consenso interno que la había apuntalado, a convertirse en último extremo en un factor de división entre los ciudadanos. Es en esas situaciones de incertidumbre cuando es necesario reflexionar, pensar estratégicamente, y esta vez sí, ponerlo por escrito. Y así se hizo con la Estrategia de Acción Exterior del 2014.

Pero la Unión Europea no es un actor estatal, es un animal institucionalmente complejo, y de ahí que la pregunta que se hace el señor López-Aranda sea del todo pertinente. Y la respuesta, positiva, está también perfectamente fundada en su ensayo.

Ser capaz de actuar estratégicamente es el paso previo para poder poner negro sobre blanco de qué estamos hablando. El proceso de producción de la estrategia fue relativamente complejo. No fue una negociación propiamente dicha, pero tampoco una imposición por parte de la Alta Representante. Hubo diálogo, pero en último extremo, no se intentó buscar un consenso a 28 que hubiera hecho completamente estéril gran parte del trabajo.

Como se ha señalado antes, el señor López Aranda fue el punto focal de España en este proceso. Eso quiere decir que fue el representante designado por el Ministro de Asuntos Exteriores para participar en la elaboración del texto, defender las posiciones españolas, y buscar la mayor calidad posible en el resultado final. En otras palabras, su recuento de cómo se hizo la estrategia es el único de primera mano. No es necesario insistir en el valor añadido que su contribución da a esta obra colectiva.

Participar en la elaboración de un texto implica, entre otras cosas, una lectura atenta, repetida, casi obsesiva del mismo. Implica también la necesidad de reflexionar sobre lo que se va escribiendo. En definitiva, conlleva un co-

nocimiento profundo que el autor expone con amplitud en la tercera parte de su contribución, la referida al contenido de la estrategia. Aquí encontrarán no solo descripción, sino también análisis. Y puesta en perspectiva, histórica y conceptual, de muchas de las ideas que desarrolla la estrategia.

La cuarta parte de este ensayo es una valoración de la EGUE. El autor nos recuerda que el resultado tiene como hilo conductor la seguridad, pero que es mucho más que una estrategia de seguridad, ya que incorpora las distintas dimensiones de la acción exterior: desarrollo, cambio climático, políticas migratorias y de asilo y de refugio, política comercial, etc. Es una estrategia global en su ambición geográfica pero que presta especial atención a nuestra vecindad. Que pone el énfasis en los intereses de la Unión, pero no olvida sus valores y principios. Es una estrategia de acción exterior, pero con claras implicaciones para la política interior. Es, en definitiva, una estrategia de seguridad y global al mismo tiempo.

El autor se preocupa finalmente, y creo necesario consignarlo, por el exceso de expectativas que, a veces, se ponen en la política exterior común, sobre todo por parte de aquellos que claman su europeísmo. Se busca en la capacidad de actuar de la Unión fuera de sus fronteras, en particular en crisis tan lacerantes como las de Siria, Libia o Ucrania, la posibilidad de recuperar lo que el autor llama el «lustre perdido con la Gran Recesión». No es tan fácil. Y las expectativas generadas pueden verse defraudadas. Ello explica, para el autor, cierta sobriedad en el lenguaje de la estrategia. Pero esa modestia no hace menos pertinente la pregunta de si ahora, después de esta reflexión, la UE está mejor preparada para hacer frente a esas crisis a las que antes se hacía referencia, o a tendencias tectónicas como el desplazamiento del centro de gravedad de la economía mundial hacia Asia o los grandes flujos migratorios.

¿Quo vadis Europa? Del documento Solana a la Estrategia Global

El capitán de Navío, Ignacio José García Sánchez, nos ofrece una visión amplia de cómo ha cambiado el marco geopolítico desde diciembre de 2003 hasta finales de 2016. El lapso de tiempo, en definitiva, que media entre la presentación de los dos documentos estratégicos que ha producido la Unión Europea a lo largo de su historia.

El capitán de Navío, García Sánchez, es un estudioso del viejo dilema entre guerra y paz. Como suele suceder con la mayor parte de los miembros de ese club de expertos en esa materia, mucho más restringido de lo que se piensa, el autor no se hace muchas ilusiones sobre la capacidad de la voluntad humana, por sí misma, de acabar con el conflicto. Constata por ello, con poca sorpresa y ningún escándalo, que el entorno estratégico de «fin de la historia» en el que se presentó la estrategia Solana en 2003, ha evolucionado hacia una situación multipolar, con potencias emergentes que retan la hegemonía global de los Estados Unidos, y por tanto hacia un sistema de Estados

más tradicional, y a la vez, endémicamente inestable. Pero cuando se fija en el microcosmos que en este entorno representa la Unión Europea, con su capacidad de proyectarse hacia el exterior, el autor nos proporciona una herramienta completamente ajena al realismo político tradicional: la gobernanza.

No hay ninguna contradicción. Si no puedes confiar en la naturaleza humana para poner fin al enfrentamiento, tienes que apelar a instrumentos de acción política que puedan conseguir el objetivo deseado. Para el autor, lo que él denomina el tridente de las tres «d», diplomacia, defensa y desarrollo, es el instrumento adecuado. Es en este argumento en el que enmarca la Estrategia, ya que el tridente sería hasta ahora una construcción incompleta, en la que uno de sus elementos, la defensa, se ha mantenido atrofiado. El énfasis de este documento de la Alta Representante Mogherini, en la política de seguridad, énfasis al que se refieren casi todos los contribuyentes a este cuaderno, es un intento de equilibrar el tridente.

El ensayo estudia a continuación el contexto de la seguridad. Desde el escenario que califica de visión idealista de la estrategia de 2003, al basarse en la convergencia de intereses y el fortalecimiento de la solidaridad, se ha evolucionado hacia una regionalización del mundo. Nos ofrece aquí un contraste de pareceres entre el escenario realista y lo que llama el idealismo atrincherado. Es llamativo que, en las dos descripciones, puede un lector atento encontrarse reflejado en cierta medida. Este hecho no hace sino recordarnos el viejo hecho, pero que siempre nos parece en cierta medida nuevo, según el cual ninguna teoría, ningún marco intelectual, es capaz de aprehender completamente la realidad.

Recorre a continuación los órdenes regionales de cooperación en materia de seguridad. Nos llama la atención el autor sobre el hecho de que, cuando la Estrategia Global establece como una de las cinco prioridades de acción exterior los «órdenes regionales de cooperación», lo hace desde una perspectiva clara de realismo político. He consignado antes por mi parte el cambio que esta estrategia supone en la forma de interpretar el mundo y de tratar de gestionarlo. Para muchos, la Unión Europea está evolucionando hacia la aceptación de la *realpolitik*. El capitán de Navío, García Sánchez, no solo lo piensa así, sino que su ensayo trasluce satisfacción, casi diría que una cierta tranquilidad, al ver cómo la Unión adopta el punto de vista realista para enfrentar una geopolítica que ha desbordado por completo su perspectiva, más idealista, anterior. Estos órdenes regionales son cinco:

- El de seguridad europeo, en el que la autonomía estratégica de la Unión se juega en las relaciones con Rusia y la OTAN.
- El Mediterráneo, Oriente Próximo y el continente africano, donde el nuevo orden regional de seguridad tendrá su verdadera piedra de toque.
- Un Atlántico cada vez más cercano por las nuevas dinámicas comerciales, en el que debe mantenerse un sistema regional de seguridad único que pueda equilibrar el entorno internacional.

- La conexión con Asia en la que se juega, en último extremo, el futuro de la humanidad, al ser una región en la que conviven grandes potencias, que pueden optar por la repetición cíclica del círculo vicioso de la política de poder e influencia o, por el contrario, apostar por sociedades más abiertas que generen un entorno de seguridad, al modo, en cierta manera, de la construcción europea.
- Finalmente, una nueva cooperación en el Ártico que supere las actitudes de la vieja geopolítica.

La acción de la Unión Europea en el Magreb y en el Sahel

Es difícil exagerar la importancia estratégica del Magreb para España. Si en Europa nos jugamos nuestro futuro, en el Norte de África es nuestra estabilidad la que está en juego.

Decir que una relación es estratégica puede significar cosas distintas. Puede referirse a que el contenido de la relación afecta a intereses vitales de las partes. Puede referirse, por otra parte, a que en la relación se incluyen cuestiones regionales o incluso globales sobre los que los dos actores tienen capacidad de influencia. En este segundo sentido, el paradigma fue la relación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Hoy en día, lo más parecido sería la que mantienen Washington y Pekín. Pero no hay que irse a las superpotencias para encontrar relaciones bilaterales, o relaciones de un país con una región, que puedan ser estratégicas en este segundo sentido.

La relación que España tiene con Marruecos es una relación estratégica al afectar a intereses vitales de los dos países. Algo semejante, aunque quizá no de forma tan manifiesta y cotidiana, podría decirse de la relación entre España y Argelia. Y desde luego, la relación de España con el Magreb es estratégica en el segundo sentido al que antes nos referíamos.

El Sahel, por avatares de la evolución de los países de esa región, de su estabilidad o falta de ella, ha ido adquiriendo una importancia cada vez mayor en los últimos años. Los cambios que las revueltas árabes han traído al Norte de África, y el desarrollo negativo en materia de seguridad de los países del Sahel, han sido fenómenos que se han ido alimentando mutuamente para conformar ahora una unidad estratégica, el Magreb-Sahel, que requiere toda nuestra atención. Un diplomático argelino hizo en una ocasión un símil que ilustra muy bien de qué estamos hablando. La conversación tenía lugar en el marco de una reunión sobre la dimensión mediterránea de la OTAN. Hablábamos del Mediterráneo como frontera, y al mismo tiempo como espacio que inevitablemente debía unir a las dos riberas. El colega argelino me comentó que, en realidad, ellos vivían entre dos mares. Al norte, el Mediterráneo, del que hablábamos. Cruzando ese mar ellos encontraban «gente distinta». Pero hacia el sur hay otro mar. Este no es de agua sino de arena. Pero al igual que el de color azul, cambia con los vientos, no tiene puntos de referencia

y para navegarlo necesitas orientarte por las estrellas y los planetas y los mismos instrumentos que ha creado la náutica. Este mar es el desierto del Sahara. Y al otro lado, me dijo, también hay «gente distinta». Es una visión diferente pero enriquecedora en la que el Magreb se sitúa en el centro, entre dos mares, y sería por ello, en último extremo, el elemento clave de la estabilidad del sistema.

Hemos tardado años en llevar al ánimo de la Unión Europea la importancia que para nuestro continente tiene ese espacio Magreb-Sahel. Y uno de los actores clave en esa larga tarea de convencimiento ha sido D. Javier Romera Pintor, en la actualidad subdirector general de Relaciones Exteriores y Asuntos Comerciales en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. El Sr. Romera es de esos jugadores que no solo golpean la pelota con maestría y forman equipo para ganar, sino que conoce las reglas del juego mejor que el árbitro. Conoce la Unión Europea tanto como cualquier «europeísta de convicción». La ha vivido como, ya no tantos, los constructores del edificio. Pero más allá, es de los pocos que saben por qué se hicieron las cosas, cuál fue la lógica política y jurídica detrás de ellas, y hasta dónde permite llegar el entramado que nos hemos dado.

Ese conocimiento, y esa vocación, se plasman en una contribución a este cuaderno que es una auténtica monografía sobre la Acción de la Unión Europea en el Magreb y el Sahel. La reflexión comienza donde debe hacerlo, en el principio. Nos ilustra así el autor sobre las limitaciones que tiene en su acción exterior un actor tan especial como la Unión Europea. Recomendando vivamente esos dos capítulos de la contribución porque ayudan a comprender actuaciones, y sobre todo, la ausencia de estas, que son a veces objeto de crítica feroz sobre la Unión.

El grueso de la contribución es una descripción minuciosa y ordenada de lo que hace la Unión Europea en el Magreb primero y en el Sahel después. Es patente, no puede ser de otra forma, el diferente grado de maduración de la relación con las dos regiones que se traduce no solo en el objeto de esta relación, sino en los instrumentos que se manejan. Con el Magreb es –o debería ser– una relación de iguales; con el Sahel es claramente una relación de cooperación.

El ensayo del Sr. Romera introduce además una discusión sobre el fenómeno migratorio que le da un importantísimo valor añadido. Si hemos pasado años diciendo que una diferencia de riqueza de 14 a 1 tenía que llevar, tarde o temprano, a flujos migratorios considerables, era llamativo que no se hiciera nada para abordar esta cuestión. España tuvo que enfrentarse, casi en solitario, en 2006 a lo que constituyó, viéndolo ahora en perspectiva, la primera oleada sería de ciudadanos africanos buscando un futuro mejor lejos de una tierra que difícilmente es capaz de alimentarlos. España resolvió el problema de «los cayucos» con una mezcla de cooperación, despliegue diplomático, colaboración en materia de control de fronteras y mucho capi-

tal político invertido en los países de origen. Es por eso más llamativo que cuando el problema se convierte en europeo, la Unión haya tardado tanto en reconocer que ese es, a gran escala, el camino a recorrer. Al principio de la crisis migratoria en el Mediterráneo Central, España presentó en el Consejo de Asuntos Exteriores un documento (un *non-paper* en el argot diplomático) que recogía nuestra experiencia y la sometía a consideración como un precedente de las decisiones que habría que tomar a escala europea. El Sr. Romero nos va relatando los vericuetos del proceso de toma de decisiones en la Unión hasta llegar, grosso modo, a esas soluciones que España dio en su momento. Es enormemente interesante recorrer de la mano del autor esos vericuetos y las reflexiones que hace sobre las oscilaciones en la política migratoria de la Unión.

**La respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional:
una reflexión a partir de lo que afirma la estrategia de seguridad y
lo que evidencia la realidad**

El enfoque jurídico en este cuaderno viene de la mano de la Dña. Mariola Urrea Corres, profesora titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Rioja. Pero tratándose de la profesora Urrea cabe esperar no solo precisión en el análisis, sino también sentido político de las cuestiones que analiza y su inserción en el marco más amplio de reflexión europea. Y la expectativa no queda defraudada.

En su contribución, la autora se detiene en la descripción de los términos con los que la Estrategia Global de Seguridad ha recogido los principios rectores que inspiran la acción exterior europea, y que no son otros que: la unidad, la interacción, la responsabilidad y la asociación. A continuación, se detiene a estudiar las prioridades que, según señala la propia Estrategia, deben ordenar la actuación de la Unión Europea y los Estados miembros en materia de Política Exterior. A partir de las cinco grandes prioridades que menciona la Estrategia Global de Seguridad: la seguridad de la Unión, la resiliencia estatal y de la sociedad de nuestros vecinos, un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis, las órdenes regionales de cooperación y, en último lugar, la gobernanza mundial para el siglo xxi, la autora se plantea contrastar este referente teórico con las recientes actuaciones de la Unión y sus Estados en materia de lucha contra el terrorismo internacional.

Para ello, nos propone un estudio de la respuesta que la Unión Europea y los Estados miembros han ofrecido ante los ataques terroristas de Daesh en su propio territorio nacional. Tras una atención detallada a la cuestión, parece posible concluir que la activación por parte de Francia de la cláusula de asistencia mutua prevista en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, incide de manera directa en aspectos importantes que son abordados en la Estrategia Global de Seguridad. Más aún, apunta una manera de proceder dentro de la Unión Europea que incide en, al menos, dos aspectos y lo hace

de forma significativa. Nos referimos, de una parte, a la relación de la Unión Europea y la OTAN y, de otra, al impacto que la utilización de esta cláusula de asistencia mutua en los términos elegidos por Francia proyecta, en general, sobre el uso de la fuerza y su regulación internacional. El texto concluye con unas muy útiles consideraciones finales.

El sistema de financiación de la PCSD

La mejor manera de conocer la eficacia del dinero invertido en una política pública no es preguntando a los diseñadores y ejecutores de esa política, sino al que tiene que fiscalizar el gasto. Por esa razón, un capítulo clave de este cuaderno, el que trata sobre la financiación de la PCSD, corre a cargo del secretario general del Tribunal de Cuentas europeo, D. Eduardo Ruíz García.

Analizar la Política Común de Seguridad y Defensa desde el punto de vista de su financiación es extraordinariamente revelador. Se trata en primer lugar de una perspectiva que rara vez se utiliza. Las razones de esta carencia, las apunta el autor en su ensayo. Por una parte, las cantidades relativamente pequeñas del que hablamos en relación con el presupuesto comunitario. Por otra, por la extraordinaria dificultad contable de precisar cuál es el gasto real, cuál su destino, y su procedencia. Esta segunda razón es consecuencia de la dificultad de delimitar el perímetro de esta política. Participan en ella varias instituciones y los Estados miembros, pero no todos y no en la misma medida. Y se emplean instrumentos y mecanismos de financiación diferentes.

Pero cuando se hace el esfuerzo, y se hace el análisis, los resultados merecen la pena. El autor nos da, en primer lugar, una cifra de cuánto cuesta la PCSD: 1.021 millones de €. A esta cantidad solo se puede llegar de una forma indirecta, por las limitaciones derivadas de que los datos están fragmentados en diversos presupuestos, y por una falta de transparencia que el autor denuncia al subrayar que esta no es una de las virtudes de la PCSD.

Poniendo esta cifra en relación con macro-magnitudes como el presupuesto general de la unión o su PIB, el autor llega a la conclusión de que la defensa, y su política instrumental, la PCSD, es todavía marginal y limitada. La otra cara de la moneda de esta situación es el potencial inmenso que tendría una política más ambiciosa en términos económicos y de eficacia. Se ha calculado en 26.000 millones de € el coste de oportunidad de la PCSD, es decir, los beneficios y ahorros potenciales que se podrían conseguir con una política más efectiva, evitando duplicidades, asegurando la interoperabilidad y la puesta en común de las capacidades. Es el coste de la no-Europa en el campo de la defensa.

Tiene también un extraordinario interés la valoración que el autor hace del sistema de financiación de la PCSD. Lo hace a través de un análisis crítico de algunos criterios que definen la calidad de las políticas públicas. Aunque encarezco vivamente la lectura completa y detallada de este capítulo, voy a resaltar tres de estos criterios por su significado político.

En primer lugar, el criterio de la equidad en el reparto de la carga. Aquí, la PCSD suspende escandalosamente. Los Estados participantes en las misiones militares asumen todos los riesgos y corren con la mayor parte de los costes. Sin embargo, esas misiones benefician a todos los Estados miembros. Esta evidente falta de equidad y justicia en el respaldo de la carga tiene mucho que ver con la dificultad creciente en generar fuerzas y capacidades para las misiones militares de la Unión.

En segundo lugar, el criterio relativo al impacto sobre el «valor añadido europeo», un concepto derivado del principio de subsidiariedad. Como hemos visto antes, se ha calculado en 26.000 millones de € el coste de oportunidad de la PCSD. El coste elevado del desarrollo y mantenimiento de las capacidades militares, y los riesgos asociados a las operaciones, dan por ello un enorme valor añadido a la puesta en común de los recursos. Es evidente que hay razones sólidas y profundas para que los Estados miembros prefieran seguir con esta arquitectura fragmentada en materia de defensa, y en lo relativo a su base industrial y tecnológica. Quizá no ha llegado el tiempo de resolver esa fragmentación. Pero, en cualquier caso, el argumento que nos proporciona el Sr. Ruiz García, debe formar parte de ese debate sobre cómo, en qué condiciones y cuándo avanzar hacia una defensa europea.

En tercer lugar, el criterio relativo al grado de aceptación social de esta política. Desde el punto de vista financiero, la transparencia y la rendición de cuentas son los dos elementos básicos para medir el grado de aceptación. En este caso, tampoco la PCSD brilla por cumplir estos criterios. Sin embargo, el grado de aceptación social es elevado, principalmente porque se identifica con misiones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria. De nuevo, estamos ante una anticipación, ya que en el momento que sé que comience el proceso de evolución hacia una Europa de la defensa, estas cuestiones de transparencia y rendición de cuentas serán fundamentales.

En definitiva, el secretario general del Tribunal de Cuentas nos ofrece un estudio riguroso sobre una cuestión a la que los expertos en la política exterior de la Unión prestan relativamente poca atención: la financiación. Una vez leído el capítulo, no podemos quitarnos la sensación de que estamos ante una política extraordinariamente frágil, que solo se mantiene por la voluntad de algunos Estados miembros y que, caso de no cambiar las circunstancias, podría en cualquier momento desaparecer.

Implicaciones de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE

El periodista y profesor D. Miguel Ángel Benedicto nos introduce en el día después de la publicación de la Estrategia y las implicaciones que esta puede tener para la Unión.

El diagnóstico es claro: «Una crisis existencial recorre a la Unión Europea». Elementos de esta crisis son la inestabilidad en la vecindad este con la anexión de Crimea y en la vecindad sur con la malograda Primavera Árabe. A ello se añade el colapso en Estados como Irak, Libia o Siria, que han permitido la expansión de un terrorismo yihadista que ha golpeado con dureza en el corazón de Europa.

Los conflictos han dado lugar a millones de refugiados. Cientos de miles de ellos han intentado entrar en Europa y la mayoría lo han conseguido haciendo tambalear el Espacio Schengen.

En paralelo, otro elemento de esa crisis existencial es el ascenso del populismo y la extrema derecha en varios países europeos. Consecuencia última, un referéndum que generó el Brexit.

Para el autor, la Estrategia Global debe ser interpretada como el instrumento conceptual del que la Unión se ha dotado para hacer frente a estos retos y amenazas. Esta Estrategia debe llevar a la Unión Europea a asumir un liderazgo en la escena internacional, desarrollar una arquitectura de seguridad europea que se complemente con la OTAN, y aplicar las herramientas de política exterior, de seguridad y defensa que definió el Tratado de Lisboa. El nivel de ambición debe ser elevado, la Unión debe convertirse en proveedor de seguridad global.

Solo así podremos tener una Unión Europea creíble con mayor capacidad de respuesta ante las crisis y con una mayor integración institucional y política. El desafío pasa por el refuerzo de los instrumentos de la PCSD como los grupos de combate o la cooperación estructurada permanente.

El mayor error sería intentar no ya resolver, sino simplemente abordar, la crisis existencial desde el marco del Estado Nación. Los retos globales requieren una mayor unión política. Para el Sr. Benedicto la Estrategia Global es un primer paso en esa dirección, que implica una Europa más fuerte, con capacidad de respuesta, integrada, creíble y que actúa de manera coordinada y con una visión común. La Estrategia es ante todo una reafirmación de voluntad de ser relevante globalmente. Pero pasar a los hechos dependerá de la voluntad política de los Estados.

Capítulo primero

¿*Quo Vadis, Europa?* Del documento Solana a la Estrategia Global

Ignacio José García Sánchez

«Con la caída del Imperio romano, el pluralismo pasó a ser la característica definitoria del orden europeo. La idea de Europa..., si bien podía entenderse como civilización única, [...] nunca tuvo un gobierno único ni una identidad unitaria y fija... Con el paso del tiempo, el pluralismo adoptó las características de un modelo de orden mundial. En nuestra época ¿Europa ha trascendido esta tendencia pluralista o, por el contrario, las luchas internas de la Unión Europea la confirman?»¹.

Resumen

La publicación de la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea supone la constatación del cambio del marco geopolítico en el que Javier Solana inscribía la primera Estrategia Europea de Seguridad, «una Europa segura en un mundo mejor», presentada el 12 de diciembre de 2003.

El documento Solana describía el entorno de seguridad desde el optimismo propio del momento: «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea». Mientras

¹ Henry Kissinger, *Orden Mundial*, Barcelona, Pinguin Random House, 3.ª edición, 2016, págs 23 y 24.

que, Federica Mogherini, en el prólogo a la Estrategia Global nos describe una realidad muy diferente: «Los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho... Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos».

El capítulo pretende analizar el cambio del contexto de la seguridad con un peso muy importante del punto de vista teórico, a través de los enfoques realistas más influyentes: «clásico, estructural y ofensivo». El estudio hace especial hincapié en un concepto de gobernanza global revisado: multilateral, multinivel e inclusive. También, se evalúan las consecuencias de un nuevo paradigma del modelo de seguridad centrado en un orden de carácter regional, con su peligro inherente, pero que se entiende como el único medio de dar respuesta a los nuevos desafíos, al mismo tiempo que se contiene la propagación de sus amenazas asociadas, en un escenario cada vez más abierto y abarrotado de nuevos actores.

Palabras clave

Europa, Seguridad, Estrategia, Poder, Gobernanza, Orden, Regional, Diplomacia, Defensa, Desarrollo.

Abstract

The change in the geopolitical context, in which Javier Solana inscribed the first European Security Strategy, «A Secure Europe in a Better World», published on December the 12th, 2003, has been certified by the presentation of the «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy».

The «Solana document» depicted the security environment since the optimism of the very moment: «Europe has never been so prosperous, so secure nor so free. The violence of the first half of the twentieth century has given way to a period of peace and stability unprecedented in European history». While, Federica Mogherini, in the preface to the «Global Strategy» describes a very different reality: «The purpose, even existence, of our Union is being questioned.... Our wider region has become more unstable and more insecure. The crises within and beyond our borders are affecting directly our citizens' lives.»

The chapter intends to analyze the change in the security context from an important theoretical perspective, based on the most influential «realistic» approaches: «classic, structural and offensive». The study places special emphasis on a revised concept of global governance: multilateral, multilevel and inclusive. The consequences of a new paradigm in the security model,

focused on an order of regional character, with its inherent danger, is also evaluated, but it is understood as the only mean of responding to the new challenges. At the same time, it is perceived as the simply way to contain the spread of its associated threats, in a stage increasingly open and crowded with new actors.

Keywords

Europe, Security, Strategy, Power, Governance, Order, Regional, Diplomacy, Defence, Development.

Introducción. Del «fin de la historia»² al «regreso al futuro»³

«Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea»⁴.

«A los cinco años de la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad, pesan sobre la Unión Europea más responsabilidades que en ningún otro momento de su historia... Dentro de nuestro continente, la ampliación sigue constituyendo un motor poderoso de estabilidad, paz y reforma»⁵.

«Los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho... Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos»⁶.

El cambio de marco geopolítico

El 22 de julio pasado, Federica Mogherini⁷, presentaba la Estrategia Global de la Unión Europea en Washington, en el Carnegie Endowment for Inter-

² Francis Fukuyama, *The End of History?* The National Interest, Summer 1989. Esta obra de Fukuyama (1952), de amplia repercusión mediática, se basa en la original interpretación del concepto del fin de la historia del filósofo alemán, Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) por parte del también filósofo franco-ruso Alexandre Kojève –nacido en Moscú en 1902 y fallecido en Bruselas en 1968–. Como dice Fukuyama en su artículo: «la vida de Kojève fue consecuente con sus enseñanzas. Estimando que ya no había trabajo para los filósofos, puesta que Hegel (correctamente entendido) había alcanzado el conocimiento absoluto, Kojève dejó la docencia después de la guerra y pasó el resto de su vida trabajando como burócrata en la Comunidad Económica Europea, hasta su muerte en 1968».

³ John J. Mearsheimer, *Back to the Future, Instability in Europe After the Cold War*, International Security, Summer 1990, Vol. 15, n.º 1. Mearsheimer (1947), profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago es uno de los representantes del pensamiento realista en las relaciones internacionales. Las teorías realistas estarían representadas en sus extremos por los dos teóricos más influyentes de los últimos 50 años, Hans Morgenthau y Kenneth Waltz, de acuerdo con la concepción de la voluntad de poder por parte de los Estados, en su amplio rango de posibilidades, que iría, en su extremo más ambicioso a alcanzar la hegemonía y, posteriormente, el mantenimiento del *statu quo* a, en su extremo más cauto, asegurar la mera supervivencia, que pasaría por maximizar el poder relativo dentro del sistema internacional; Mearsheimer se declara más partidario de las tesis de la supervivencia de Waltz.

⁴ Estrategia Europea de Seguridad, *Una Europa segura en un mundo mejor*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, pág. 2.

⁵ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, págs. 1 y 6.

⁶ Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, *Shared vision, common action: a stronger Europe*, Bruselas, junio 2016, pág. 3. Traducción de la Secretaría General del Consejo

⁷ Federica Mogherini es la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, además, ocupa los siguientes cargos: vicepresidenta y comisaria de

nationa Peace. Durante la conferencia destacó el entorno de inestabilidad internacional, focalizándolo en la situación de crisis que se cierne sobre Europa, no solo a nivel interno, sino también en su vecindario más próximo. Al hacerlo, y buscando el contraste para resaltar el deterioro en la evolución de marco geopolítico regional, citó textualmente el comienzo del documento Solana: «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea».

En la escenificación de la situación, además de la crisis económica y de las migraciones masivas, y los discursos internos de carácter populista y extremistas, el moderador⁸ representó un cinturón de quiebra dominado en su dimensión occidental por el voto británico y la tensiones del cambio de administración norteamericana, en su mediodía por el irredento continente africano y su continuo desgarrador en el Oriente Próximo, y hacia levante con la postura rusa y los conflictos de Crimea y Ucrania. Y aún, se olvidaba de la última frontera, el norte helado, el océano Glacial Ártico, quizás porque no da grandes titulares y su evolución es de tal magnitud que sobrepasa el aspecto regional.

«El fin de la historia»: un sueño hecho realidad

Si Fukuyama celebra en el verano de 1989, antes de la caída de muro de Berlín, «el triunfo de Occidente, de la “idea” occidental», Europa lo saboreaba doblemente; no solo era el triunfo final de la democracia liberal sobre el comunismo, sino también el triunfo de la idea de Europa, «ese paisaje civilizado»⁹ que acerca a sus ciudadanos en vez de aislarlos, a pesar de sus continuos conflictos y las dramáticas consecuencias de las contiendas mundiales, pero batidas fundamentalmente «de Madrid al Volga y del Ártico a Sicilia, [donde] unos cien millones de seres humanos –niños, ancianos, mujeres– perecieron por obra de la guerra, las hambrunas, la deportación, las limpiezas étnicas y las “bestialidades indescriptibles de Auschwitz o el Gulag”»¹⁰. Olvidada la «convicción escatológica impregnada de fatalismo» por la que Europa «siempre ha creído que perecerá, que, luego de alcanzar

Asuntos Exteriores de la Comisión Europea, presidenta del Consejo de Asuntos Exteriores, jefa del Servicio Europeo de Acción Exterior, comandante en jefe de la EUFOR, presidenta nata del Estado Mayor de la Unión Europea, presidenta nata del Comité Político y de Seguridad de la UE, presidenta de la Agencia Europea de Defensa y presidenta del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.

⁸ William Joseph Burns, presidente del Carnegie Endowment for International Peace. Embajador en Rusia (2005-2008), fue subsecretario de Estado con Hillary Clinton y John Kerry (2011-2014).

⁹ Mario Vargas Llosa, *Prólogo a la obra «La idea de Europa»*, George Steiner, Madrid, Biblioteca de Ensayo Siruela, 5.ª edición, 2015.

¹⁰ *Ibidem*, pág.13.

un cierto apogeo, sobrevendrá su ruina final..., este hermoso proyecto»¹¹, se profundizaba y extendía de 2 a 6, luego 9, 12, 15, 25, 27 hasta 28 Estados en la actualidad con más de 500 millones de ciudadanos, y constantes llamadas a su puerta de entrada.

El «esfuerzo creador» enunciado por la declaración de Robert Schuman el 9 de mayo de 1950, 5 años después del final de la Segunda Guerra Mundial, emerge al final de la historia superando la desconfianza por medio de realizaciones concretas; una solidaridad de hecho y de derecho, abierta al mundo; un objetivo que parecía alcanzable, «una federación europea indispensable para la preservación de la paz»; y un vínculo indispensable, las Naciones Unidas: «un representante de las Naciones Unidas ante dicha autoridad [la Alta Autoridad común, encargada del funcionamiento de todo el sistema], se encargará de hacer, dos veces al año, un informe público a la ONU sobre el funcionamiento del nuevo organismo, en particular por lo que se refiere a la salvaguardia de sus fines pacíficos»¹².

El embriogénico desarrollo de ese «Estado homogéneo universal»¹³ aparece como el final liberal de la historia en la medida que reconoce y protege el derecho universal del hombre a la libertad y la democracia, con el consentimiento solidario y responsable de sus ciudadanos. Y lo que es más importante, el triunfo de lo intangible –la ideología, el espíritu, los valores–, sobre lo tangible –material, económico–, como resalta Fukuyama:

«..., en efecto, un tema central de la obra de Weber [1864-1920] era probar que, contrariamente a lo que Marx [1818-1883] había sostenido, el modo de producción material, lejos de constituir la “base”, era en sí una “superestructura” enraizada en la religión y la cultura, y que para entender el surgimiento del capitalismo moderno y el incentivo de la utilidad debía uno estudiar sus antecedente en el ámbito del espíritu»¹⁴.

Pero esta evolución, la narración de esa historia de éxito, la victoria del liberalismo sobre el fascismo y el comunismo –«Europa no ha sido tan próspera, tan segura ni tan libre»– no se entiende, ni tampoco basta, sin la «razón histórica»¹⁵, que para Fukuyama, como para Kojève y todos los seguidores de Hegel, se refiere a:

¹¹ *Ibidem*, págs. 12, 13 y 16.

¹² Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es, visitada el 15 de octubre de 2016.

¹³ *Ibidem*, Fukuyama, pág. 3.

¹⁴ *Ibidem*, Fukuyama, pág. 3.

¹⁵ Ver Ignacio García Sánchez, *La seguridad humana y la razón histórica, de la justificación a la regresión, pasando por el estado de hibernación*, Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos (BIE3), n.º 3, Madrid, 2016.

«Y entiéndase bien que “razón histórica”, en el sentido riguroso que Ortega dio a esta expresión, no es la razón *aplicada a la historia*, sino la *razón que es la historia*; o dicho de otra forma, que es la historia, misma la que da razón, la que permite comprender... En 1933 decía Ortega: “el pasado no está allí, en su fecha, sino aquí, en mí. El pasado soy yo –se

«Entender los procesos subyacentes de la historia [para] comprender los desarrollos en la esfera de la conciencia o las ideas, ya que la conciencia recreará finamente el mundo material a su propia imagen... De ahí que a Kojève no le importaba que la conciencia de la generación europea de posguerra no se hubiese universalizado; si el desarrollo ideológico en efecto había llegado a su término, el Estado homogéneo finalmente triunfaría en todo el mundo material»¹⁶.

Pero Fukuyama, al igual que el documento Solana, no creían que el fin de la historia significase el fin de los desafíos al orden liberal-democrático triunfante:

«Vivimos en un mundo cuyas perspectivas de futuro son más halagüeñas que nunca, pero que presenta también mayores amenazas que en el pasado... Contrariamente a la situación de amenaza abrumadora y evidente de la época de la guerra fría, ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos... La Unión Europea está especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales».

Desaparecido el fascismo y el comunismo como ideologías competidoras surgirían los sistemas parásitos que se aprovecharían de su propia estructura de garantías y valores –nacionalismo, fundamentalismo, racismo, terrorismo, delincuencia organizada–, y la tendencia a su propia esclerosis arraigada en las contradicciones internas inherentes al sistema político¹⁷ –falta de cohesión, estabilidad, reconocimiento y calidad moral, corrupción, indignación– que tratan de perturbar un desarrollo vital acorde con la evolución histórica.

«Regreso al futuro»: el despertar más amargo

Sin embargo, el comienzo de la Estrategia Global, «los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho... Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida

entiende–, mi vida"». Julián Marías, *España inteligible, razón histórica de las Españas*, Madrid, Alianza Editorial, 2014, pág. 39.

¹⁶ *Ibidem*, Fukuyama, pág. 6.

¹⁷ «*Thymos* is something like an innate human sense of justice: people believe that they have a certain worth, and when other people act as though they are worthless –when they do not *recognize* their worth at its correct value– then they become angry. The intimate relationship between self-evaluation and anger, "indignation" arises when something happens to offend that sense of worth. Conversely, when other people see that we are not living up to our own sense of self-esteem, we feel *shame*; and when we are evaluated justly [] we feel *pride*... Plato's *thymos* is therefore nothing other than the psychological seat of Hegel's desire for recognition...» Fukuyama, *The End of the History and the Last Man*, New York, Free Press, Simon and Schuster, 2006, pág. 165.

de nuestros ciudadanos», parece indicar que esa esperanza era un sueño efímero. Así, la visión realista de las relaciones internacionales de John J. Mearsheimer le llevaba a comenzar su artículo, «Regreso al futuro, inestabilidad en Europa después de la Guerra Fría», en 1990, de una forma irónica:

«The profound changes now underway in Europe have been widely viewed as harbingers of a new age of peace. With the Cold War over, it is said, the threat of war that has hung over Europe for more than four decade is lifting. Swords can now be beaten into ploughshares; harmony can reign among the state and peoples of Europe. Central Europe, which long groaned under the massive forces of the two military blocs, can convert its military bases into industrial parks, playgrounds, and condominiums. Scholars of security affairs can stop their dreary quarrels over military doctrine and balance assessments, and turn their attention to finding ways to prevent global warming and preserve the ozone layer. European leaders can contemplate how to spend peace dividends. So goes the common view».

La realidad era que la estructura bipolar que había caracterizado Europa tenía que ser reemplazada por otra unipolar o multipolar¹⁸ o algo diferente, pero en esencia era, que una nuevo entorno de seguridad tenía que surgir del viejo orden ya terminado; y el desarrollo de ese nuevo escenario provocaría mayor número de crisis e incluso guerras. Una visión pesimista que basaba sus predicciones en que las causas de la guerra y la paz están profundamente enraizadas en la distribución¹⁹ y el carácter –capacidad y voluntad– del poder militar. Aunque su verdadero origen está en la desconfianza, que surge del carácter anárquico –no existe un organismo superior al Estado que lo proteja contra otro Estado– del sistema internacional y por lo tanto la competencia por adquirir mayor poder relativo en la estructura para defender sus intereses, y como «razón vital», la supervivencia.

Contra esta visión pesimista, Mearsheimer enfrenta tres clásicos escenarios que asegurarían un futuro pacífico:

- La visión de los horrores de una guerra, ya se nuclear como convencional;
- El fortalecimiento de una Comunidad Europea cada vez más próspera e inclusive;
- La profundización en el carácter democrático de los Estados y su carácter apacible «peace-loving democracies»²⁰.

Un marco que desde la visión realista empieza a debilitarse cuando las condiciones económicas, sociopolíticas y militares alteran las relaciones de

¹⁸ «To qualify as a pole in a global or regional system, a state must have a reasonable prospect of defending itself against the leading state in the system by its own efforts». *Ibidem*, Mearsheimer, pág. 3.

¹⁹ «This distribution is a function of the number of poles in the system, and their relative power». *Ibidem*, Mearsheimer, pág. 9.

²⁰ *Ibidem*, Mearsheimer, pág. 42.

confianza y se empieza a apreciar debilidades en el propio sistema de seguridad. En una situación de competencia por la seguridad, a los Estados les cuesta mucho más cooperar, se pasa de un etapa de búsqueda de maximizar el progreso, en la que todos ganan, «win-win game», a la conflictividad típica del escenario de suma cero, en que lo que importa es la cantidad de poder en relación al resto de los actores sistema, aunque el resultado final llegue a ser negativo. Además, en situaciones de crisis, la interdependencia puede dar lugar a mayores fricciones, porque cada Estado busca de forma anárquica, si no hay un poder normativo suficientemente estable y garantista, proteger sus vulnerabilidades, normalmente a costa de los demás, aumentando la desconfianza y el unilateralismo.

En este sentido Mearsheimer nos presenta dos escenarios²¹: el periodo que va de 1890 a 1914, probablemente el de mayor grado de interdependencia económica en la historia de Europa, que sin embargo finaliza con el estallido de la Primera Guerra Mundial; y la Guerra Fría, con dos bloques claramente antagónicos que evoluciona de forma pacífica, aunque en este caso aporta dos factores que considera fundamentales, la existencia de dos poderes ideológicamente enfrentados y la existencia de un poder hegemónico, Estados Unidos.

Pero la evolución, ya fuera del periodo histórico que cubre el artículo analizado, lo describe perfectamente el subsecretario de Defensa estadounidense, Bob Work, en el ciclo de conferencia del CNAS Defense Forum, el 14 de diciembre de 2015²², del que me hacía eco en mi documento de análisis de la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos: *Sobre el poder, el arte de la guerra y las capacidades militares. El dilema de la paz perpetua*²³.

«..., estamos en un momento de importancia crucial después de la Guerra Fría. Yo creo firmemente que los historiadores estudiarán estos últimos 25 años. Realmente me refiero al periodo entre el 12 de mayo de 1989, cuando el presidente Bush dijo que la "contención" no sería por más tiempo el foco sobre el que el planeamiento militar de la Defensa fuese construido... Y diciembre de 2013, cuando China comenzó su política de proyectos en los enclaves reclamados del mar del Sur, y marzo de 2014, cuando Rusia ocupó ilegalmente Crimea y empezó a enviar tropas en apoyo de los separatistas ucranianos.

Este periodo de 25 años –desde mi punto de vista, el más notable y diferente de cualquier otro periodo después de la paz de Westfalia–, EEUU ha reinado como el supremo y único gran poder y la única superpotencia militar, lo que nos permitió una gran libertad de acción. Pero las circunstancias están

²¹ *ibidem*, Mearsheimer, pág. 46.

²² CNAS Defense Forum. Deputy Secretary of Defense Bob Work, JW Marriott, Washington, D.C., Dec. 14, 2015.

²³ Ignacio García Sánchez, *Sobre el poder, el arte de la guerra y las capacidades militares. El dilema de la paz perpetua*, Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos (BIE3) n.º 2, Madrid, 2016, pág. 8.

cambiando. El mundo unipolar se está comenzando a desvanecer y entramos en un mundo más multipolar, en el que el liderazgo global de EEUU probablemente va a ser desafiado. Por lo que entre los desafíos más significativos de estos 25 años, el que, desde mi punto de vista, será el más exigente, es la reaparición de la competición entre grandes poderes».

Si a este retorno a una situación de anarquía –pérdida del poder hegemónico que actuaba como colchón en la seguridad europea²⁴, le añadimos la situación de crisis económica en la que se encuentra Europa desde la quiebra de Lehman Brothers, el 15 de septiembre de 2008, podemos entender la oportunidad y el tono del camino recorrido por el entorno de la seguridad del documento Solana a la Estrategia Global.

La gobernanza. «Pensar a escala mundial y actuar a escala local»

«Lograr el equilibrio entre los dos aspectos del orden –poder y legitimidad– es la esencia del arte del gobierno. Los cálculos de poder sin una dimensión moral transformarán cualquier desacuerdo en una prueba de fuerza; la ambición no hallará descanso; los países se verán embarcados en insostenibles tours de force de cálculos elusivos relacionados con la cambiante configuración del poder. Por otra parte, las prescripciones morales que no se preocupan por el equilibrio tienden a la cruzada o a desarrollar políticas impotentes que invitan a cuestionarlas; los dos extremos pone en peligro la coherencia del orden internacional mismo»²⁵.

Una mirada desde España a la Unión Europea

En mayo de 2014 tuvo el privilegio de ser una de las 90 miradas desde España a la Unión Europea²⁶. A todas aquellas miradas se nos pidió un lema, una palabra que definiera en un golpe de vista nuestra visión de Europa. Yo no tuve duda de la palabra que quería utilizar, por cierto, el único que la utilizó, «gobernanza»²⁷. Un grito de esperanza en el futuro, una declaración

²⁴ El pasado 18 de julio, John Kerry, por primera vez en la historia, asistió al Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, compartiendo un desayuno de trabajo en el que se puso de relieve la importancia y fortaleza de la asociación transatlántica. Además se trataron asuntos como la situación en Turquía, Siria, Libia, Rusia y Ucrania, así como las relaciones económicas UE-EE.UU. <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2016/07/18/> Visitada el 16 de octubre de 2016.

²⁵ *Ibidem*, Kissinger, pág. 367.

²⁶ Ignacio José García Sánchez, *Energía, el ser o no ser de la Unión*, de [Miguel Ángel Benedicto y Eugenio Hernández coord., *Europa 3.0, 90 miradas desde España a la Unión Europea*]. Madrid, Plaza y Valdés, 2014, pág.185.

²⁷ <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV> «gobernanza: 1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. 2.f. desus. Acción y efecto de gobernar o gobernarse».

idealista en toda la regla. Pues bien, sin que el Instituto Español de Estudios Estratégicos haya participado en la elaboración de la Estrategia Global, la palabra gobernanza, es uno de sus conceptos clave.

Si en el documento Solana el vocablo aparecía en 3 ocasiones, «gobierno» y «gobernados» en 8, y «orden» en 5 ocasiones; en el informe sobre su aplicación de 2008, la palabra «gobernanza» no aparece a lo largo de todo el documento, sus asociadas en 5, y «orden» en 2; pues bien, en la estrategia global la expresión «gobernanza» aparece en 19 ocasiones, –en una de ellas, como título de uno de sus apartados, la 5.^a prioridad de la acción exterior de la Unión: «gobernanza mundial²⁸ para el siglo XXI»–, en tres ocasiones se utiliza la palabra «gobiernos», y la palabra «orden» en 18 ocasiones.

El título del documento Solana se decanta claramente por el mantenimiento del *statu quo* de la estructura de poder, que identifica como un «orden internacional basado en un multilateralismo eficaz»; esta gobernanza mundial basada en el derecho internacional, tiene una precisa línea de acción estratégica, «promover el buen gobierno»:

«El mal gobierno –abuso de poder, debilidad de las instituciones, falta de responsabilidad– y el conflicto civil corroen a los Estados desde dentro. En algunos casos han dado lugar al colapso de las instituciones del Estado. Somalia, Liberia y Afganistán, bajo los talibanes, son los ejemplos recientes más conocidos. El colapso del Estado puede asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada o el terrorismo. Su descomposición es un fenómeno alarmante que debilita la gobernanza mundial y aumenta la inestabilidad regional».

Pero en ese objetivo estratégico establecía lo que se puede considerar un juicio premonitorio, «el futuro dependerá en parte de nuestros actos. Tenemos que pensar a escala mundial y actuar a escala local». Aunque las perspectivas de evolución de la situación a escala global se consideraban «halagüeñas», la falta de acción, capacidad y coherencia²⁹ podría quebrar todas las esperanzas de que las «normas evolucionen con los acontecimientos», condición fundamental de la apuesta de la Unión por un orden internacional basado en el Derecho. Así concluía que, «una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contri-

²⁸ En todo el capítulo se ha utilizado la traducción de la Secretaría General del Consejo, que en el título traduce «global», como «global», pero en el cuerpo lo traduce como mundial. Así mismo, el vocablo «global commons» se traduce en el documento como «patrimonio natural de la humanidad».

²⁹ La 3.^a parte del documento se titula «implicaciones estratégicas para Europa», que divide en tres conceptos considerados claves: «más activos», «más capaces» y «más coherentes». «La Unión Europea ha avanzado hacia una política exterior coherente y una gestión eficaz de las crisis. Disponemos de instrumentos que pueden ser utilizados de forma efectiva, como hemos demostrado en los Balcanes y más allá de ellos. Pero si queremos aportar una contribución que corresponda a nuestro potencial, debemos ser más activos, más coherentes y aumentar nuestras capacidades».

buiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido».

Hacia un nuevo orden multilateral: ¿más eficaz?

Cinco años después, el informe sobre su aplicación, no se puede considerar triunfalista. Mantiene el objetivo de construir un «orden multilateral más eficaz en todo el mundo», para lo que, considera, se ha hecho un gran esfuerzo en mantener el «compromiso en pro del buen gobierno y el desarrollo a todos los niveles», al tiempo que reforzaba su apoyo a las «asociaciones» en todos los niveles, además del esfuerzo junto a EE.UU., para fortalecer la arquitectura de seguridad con la Naciones Unidas³⁰ en la cúspide y columna vertebral del sistema. Pero finaliza con una sensación agri dulce; no se influye decisivamente en la evolución de los acontecimientos, que superan la capacidad normativa y el liderazgo ejemplar de una Unión poco coherente y decisiva:

«Hace cinco años, la EES definió una perspectiva sobre el modo en que la UE habría de constituir una fuerza en pro de un mundo más justo, más seguro y más unido. Hemos hecho grandes progresos en esa dirección. Sin embargo, el mundo cambia rápidamente en torno a nosotros, las amenazas evolucionan y el poder sufre vaivenes. Para construir una Europa segura en un mundo mejor, debemos hacer más por influir en los acontecimientos. Y debemos hacerlo ya».

Un cambio que se atisbaba en el horizonte, y que se hace cada vez más evidente. Como expresa la Estrategia Global, un torbellino que pone en jaque no solo ese «orden mundial basado en normas, con el multilateralismo como principio y las Naciones Unidas como núcleo», sino también la misma esencia del proyecto europeo, —«Vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la Unión Europea. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que aportó democracia, prosperidad y paz sin precedentes, está en entredicho. En el este se ha violado el orden de la seguridad europea, mientras que el terrorismo y la violencia acosan al norte de África y a Oriente Medio, así como a la propia Europa»—.

Una gobernanza mundial revisada: multilateral, multinivel e inclusiva

La gobernanza, como indicábamos, se invoca hasta 19 veces durante todo el documento, pero de tanto utilizarla y también, quizás, por el mismo proceso

³⁰ «Las Naciones Unidas se sitúan en la cúspide del sistema internacional. Toda la actuación de la UE en el ámbito de la seguridad ha estado vinculada a objetivos de la ONU. La UE mantiene un contacto estrecho en los teatros de operaciones más importantes, como Kosovo, Afganistán, la RDC, Sudán/Darfur, el Chad y Somalia, con mejores lazos institucionales, en consonancia con nuestra Declaración conjunta UE-Naciones Unidas de 2007. Apoyamos a las dieciséis operaciones actuales de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas».

de su elaboración³¹, se ve comprometida a través de muy diferentes visiones y perspectivas; desde la declarada intención de «promover una gobernanza mundial reformada, que pueda hacer frente a los retos del siglo XXI», hasta abogar por la necesidad de actuar «en los diferentes niveles de gobernanza», con especial énfasis en que el nuevo enfoque del orden multilateral se base en la «gobernanza regional»³². Con una clara visión pragmática de carácter realista del entorno estratégico, sin abandonar completamente la «aspiración idealista de evolucionar hacia un mundo mejor», pero, dejando clara la importancia, cada vez mayor, del reconocimiento del relativismo cultural y la tendencia cada vez mayor hacia una fracturación de las «identidades»³³, sin dejar de lado el orden mundial basado en el Derecho internacional.

Esta utilización diversa del concepto de gobernanza, se incluye también en la aproximación integrada a la resolución de crisis y conflictos, junto con el género y la economía para destacar su carácter multidimensional. Se habla, así, de la «gobernanza inclusiva» en el mismo sentido que hacía el documento Solana, con la línea de acción estratégica de promoción del buen gobierno. En esta línea se presenta lo que se puede considerar como el esfuerzo principal de la Unión en lo que se puede considerar como «soft power»³⁴, que en el lenguaje europeo no sería otro que «diplomacia» y que a lo largo del documento se acciona en todos los ámbitos de la seguridad y específicamente «en la resolución de conflictos»: «diplomacia energética, cultural y económica», dejando fuera la diplomacia de la Defensa³⁵, aunque abriendo

³¹ Ver el capítulo 2.º de este Cuaderno de Estrategia.

³² «En un mundo sometido a las presiones mundiales por un lado y a reacción local por otro, cobra importancia la dinámica regional. Las formas voluntarias de gobernanza regional ofrecen a los Estados y a los pueblos la oportunidad de gestionar mejor los problemas de seguridad, cosechar los beneficios de la globalización, expresar más plenamente las culturas e identidades y ejercer influencia en los asuntos mundiales. Esta es una justificación fundamental de la propia paz y desarrollo de la UE en el siglo XXI, y por ello apoyaremos órdenes regionales de cooperación en todo el mundo. En diferentes regiones –en Europa; en el Mediterráneo, Oriente Próximo y África; en todo el Atlántico, tanto septentrional como meridional; en Asia; en el Ártico– la UE actuará impulsada por objetivos específicos».

³³ «No es momento de policías globales ni de guerreros solitarios. Nuestra política exterior y de seguridad ha de gestionar las presiones globales y las dinámicas locales, debe enfrentarse a superpotencias y a identidades cada vez más fracturadas».

³⁴ El concepto de «soft power» se utiliza en dos ocasiones en la Estrategia Global –se traduce de forma diferente, la primera como «poder no coactivo», y la segunda como «poder simbólico»–, pero lo que es más importante, desde mi punto de vista, se utiliza de forma profusa a través de un concepto más europeo como es el de diplomacia, que se repite hasta en 26 ocasiones.

³⁵ Aunque en el documento no se utilice el concepto de diplomacia de la Defensa, sí que articula el concepto si se considera la transversalidad de las tres dimensiones de la Acción Exterior, Diplomacia, Defensa y Desarrollo, que se enuncian en tres ocasiones y que se explicita, por ejemplo, cuando desarrolla la «resiliencia en nuestras regiones circundantes», especificando que, «trabajaremos por medio del desarrollo, la diplomacia y la PCSD, velando por que nuestros esfuerzos en materia de reforma del sector de la seguridad habiliten y refuercen las capacidades de nuestros socios para crear seguridad en el marco del

nuevas vías como la diplomacia pública, preventiva, interconfesional, científica y ciberdiplomacia.

Las tres dimensiones de la acción exterior: diplomacia, defensa y desarrollo

Como expone Federica Mogherini en el prólogo:

«...con una Unión de casi quinientos millones de ciudadanos, nuestro potencial no tiene parangón. Nuestra red diplomática está extendida y enraizada en todos los rincones del planeta. La nuestra es una de las tres primeras economías del mundo. Somos el primer socio comercial y el primer inversor extranjero de casi todos los países del globo. Juntos, invertimos más en cooperación para el desarrollo que todo el resto del mundo... Pero..., nuestros socios esperan que la Unión Europea desempeñe un papel principal, en particular como proveedor mundial de seguridad... Este es precisamente el objetivo de la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea».

Se constata la expresión de una construcción incompleta que ha sabido fortalecer dos de sus tres pilares de forma casi perfecta, pero que ha preferido externalizar el tercero, dejándola no coja, pero sí quizás, deficiente. Y así en su implementación se hace hincapié en fortalecer la capacidad de respuesta en las tres dimensiones de la acción exterior: diplomacia, defensa y desarrollo³⁶, con especial mención a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Pero centrándonos en la diplomacia, y dejando claramente enunciado que «...nuestra actividad diplomática tiene que basarse plenamente en el Tratado de Lisboa», la estrategia abre la posibilidad a crear lo que se podría parecerse a una «cooperación estructurada permanente»³⁷ aunque desde una perspectiva *ad hoc*, mucho más flexible y con un objetivo limitado:

Estado de Derecho. Cooperaremos con otros actores internacionales coordinando nuestro trabajo en relación con la creación de capacidades, en particular con las Naciones Unidas y la OTAN».

³⁶ En la Estrategia Global se mencionan en tres ocasiones las conocidas como tres «D», «la diplomacia, la PCSD y el desarrollo» pero, en dos ocasiones se introduce una cuarta dimensión: en el apartado de «órdenes regionales de cooperación», y más precisamente cuando se trata «un Mediterráneo, un Oriente Próximo y un continente africano pacíficos», se incluye, «así como [] los fondos fiduciarios para el respaldo de estrategias regionales»; y en apartado «de la visión a la acción», y más precisamente cuando se desarrolla la capacidad de respuesta de la Unión, se incluyen, «las inversiones en la base de conocimiento que sustente nuestra acción exterior».

³⁷ «El Tratado de Lisboa introdujo la posibilidad de que algunos países de la Unión Europea (UE) refuerzan su colaboración militar creando una cooperación estructurada permanente [artículos 42, apartado 6, y 46 del Tratado de la Unión Europea (TUE)]». Visitada el 22 de octubre de 2016. http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/permanent_structured_cooperation.html?locale=es

«La política exterior de la UE no es una actuación en solitario: es una orquesta que toca la misma partitura. Nuestra diversidad es un enorme activo siempre que permanezcamos unidos y trabajemos en coordinación. La cooperación entre Estados miembros puede reforzar nuestro compromiso en el mundo. La Alta Representante (AR) podrá invitar a un Estado miembro o un grupo de Estados miembros deseosos y capaces de contribuir, bajo la responsabilidad del Consejo, a aplicar las posiciones acordadas del Consejo. La AR mantendrá al Consejo plenamente informado y garantizará la coherencia con las políticas de la UE acordadas».

Así, la gobernanza global, —«sin normas mundiales y sin medios para hacerlas respetar, la paz y la seguridad, la prosperidad y la democracia -nuestros intereses vitales- están en peligro»—, se erige como la 5.^a prioridad de la Acción Exterior de la Unión, detrás, como no podía ser de otra forma, de: nuestra propia seguridad, —«la Estrategia Global de la UE empieza por nosotros mismos»—; la resiliencia del Estado y las sociedades de nuestro vecindario próximo, —«la fragilidad más allá de nuestras fronteras amenaza todos nuestros intereses vitales»—; la resolución de los conflictos y las crisis, —«la atrocidad de la violencia y el sufrimiento humano que provocan, amenazan nuestros intereses vitales compartidos»— y; la estructuración del orden basado en la cooperación regional, —«Las regiones, en tanto que complejas redes de poder, interacción e identidad, representan espacios vitales para la gobernanza en un mundo descentralizado»—.

La Unión aboga por una gobernanza global basada en el orden legal internacional de carácter normativo³⁸, con una estructura regional y carácter multidimensional, asentado en dos grandes pilares, el Derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas. Un proceso que debe estar en continua transformación y adaptación a una realidad cambiante, sobre todo en lo que respecta al Derecho Internacional Humanitario y la regulación del espacio cibernético; además de por los principales componentes de este orden: sus actores, sujetos del sistema; y las normas, sus reglas y prácticas³⁹. Entre las reformas que se consideran necesarias está el Consejo de Seguridad de la ONU y las instituciones financieras. Para ello debe fortalecer la coherencia de su postura e incrementar las capacidades en las tres dimensiones de su acción exterior, con dos claros objetivos: relevancia y ejemplarización en nuestra participación en todos los foros multilaterales. También, se considera imprescindible un sistema económico justo y abierto en el que los Objetivos de Desarrollo Sostenible sean una referencia indispensable, con dos áreas de especial preocupación, la energía y la salud, y en el que el acceso a los espacios globales de prosperidad se debe garantizar, así como su conservación y uso sostenible.

³⁸ «Conjunto coordinado de normas internacionales». Emmanuelle Tourme Jouannet, *A short introduction to International Law*, Cambridge, University Printing House, 2014, pág. 29.

³⁹ Para una breve introducción sobre sujetos y normas del orden legal internacional ver, *ibidem*, págs. 35 a 51.

El contexto de la seguridad. «Europa, el vagabundo estratégico»⁴⁰

«El cisma europeo durante los prolegómenos de la Guerra de Irak puso de manifiesto la ilusión de considerar a Europa como un actor internacional pleno. El “proyecto” europeo era una criatura de la “Pax Americana” y, como tal, es influido por la modalidad de ejercicio del poder por el hegemon y también por las consecuencias de su declive»⁴¹.

Una visión idealista: la convergencia de intereses y el fortalecimiento de la solidaridad

El documento Solana establecía claramente los ejes sobre los que Europa debía fortalecer su posición como actor responsable, para «el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor»: la «convergencia de los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad». Desde una visión idealista consideraba que la ampliación de la Unión extendería los vínculos de cooperación y los compromisos de seguridad, evitando la creación de líneas divisorias. La fortaleza de la Unión sería un bastión, junto con la OTAN, del vínculo transatlántico y, un modelo para el reforzamiento de las organizaciones regionales y la relevancia de las instituciones internacionales.

Esos intereses, de acuerdo con el documento de implementación, deberían estar basados en «nuestros valores esenciales», «en especial de los derechos humanos, la democracia, y el Estado de derecho y los principios de la economía de mercado», que no se pueden ceñir al ámbito regional europeo y deben trascender el vecindario inmediato para influir en un contexto global.

En la misma línea se expresa la Estrategia global cuando en su prólogo Federica Mogherini dice, «... tras el referéndum británico. Es indudable que vamos a tener que replantearnos el funcionamiento de nuestra Unión, pero sabemos perfectamente para qué trabajamos. Sabemos cuáles son nuestros principios, nuestros intereses y nuestras prioridades. No es momento de indecisiones: nuestra Unión necesita una estrategia. Necesitamos una visión compartida y una acción común». Sin embargo, el contexto de la seguridad ha cambiado y así, «la Estrategia alimenta la ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea» coherente con nuestros valores y afirmada en el principio de la diversidad, que no debe ser un factor de debilidad, sino todo lo contrario, el efecto posibilitador de nuestra fortaleza al ponerlos en común con eficacia y eficiencia. Intereses y valores, —«paz, seguridad, prosperidad, democracia y un orden mundial basado en normas»—, son las dos caras de una misma moneda, por lo que su promoción debe ser la guía de nuestra acción exterior.

⁴⁰ J. Enrique Fojón Lagoa, *La evolución del orden mundial y la configuración del poder en Europa, 2001-2013. Entre institucionalismo y geopolítica. Un análisis estratégico*, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2016, pág. 228.

⁴¹ *Ibidem*, pág. 223.

Viejos y nuevos actores en un escenario cada vez más abierto

El fin de la Guerra Fría dejaba a Estados Unidos en una posición de liderazgo indiscutible en todos los ámbitos geopolíticos: económico, sociopolítico, cultural, educativo, investigación y defensa. El entorno de la seguridad pasaba de una situación de amenaza militar abrumadora y evidente, a una situación nueva en la que ninguno de los nuevos riesgos: –terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición del Estado, delincuencia organizada, y su maridaje en acciones de carácter radical y de la máxima violencia–; era meramente militar, por lo que no debería enfrentarse exclusivamente con este tipo de medios.

El contexto de la seguridad se caracterizaba por una «apertura cada vez mayor de las fronteras, que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad» donde las relaciones de interdependencia en todos los órdenes sociales, con una velocidad y profundidad inimaginables hace unos años, eran fuente de «libertad y prosperidad», pero al mismo tiempo, y en muchos ámbitos, se percibían como origen de «frustración y de injusticia».

Un escenario con viejos y nuevos actores, pero cada vez en mayor número, que conformaban una sociedad cada vez más capaz, interdependiente y comprometida, en el que su población civil era la que sufría, durante el desarrollo de catástrofes naturales o de crisis y conflictos armados, la mayor parte de sus consecuencias más dramáticas. Un mundo de contrastes desgarradores, donde la mitad de la población vivía en el umbral de la pobreza, la sociedad se veía acechada por el hambre, las enfermedades, la marginación o los abusos, con «una apremiante sensación de inseguridad» que se hacía insoportable. Un entorno en el que «la seguridad [era] una condición para el desarrollo», pero en el que la seguridad sin desarrollo se mostraba insostenible, y donde «varios países y regiones han quedado atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza».

Trece años más tarde, sobre este escenario, que va ganando en complejidad, donde se acentúan los desafíos producidos por «los desplazamientos y la difusión del poder»; «la paz y la estabilidad de Europa ya no pueden darse por sentadas. La violación del Derecho internacional por Rusia y la desestabilización de Ucrania, que se suman a los prolongados conflictos de la zona más amplia de la región del Mar Negro suponen un desafío para el orden de la seguridad europea en su núcleo». Un contexto que la Estrategia Global escenifica con el dilema de un navegante que tiene que sortear en un estrecho pasaje los horrores de dos monstruos de la mitología griega: Escila –«aislacionismo»– y Caribdis –«intervencionismo precipitado»–; y que contextualiza como de «pragmatismo basado en principios».

Con viejas y nuevas amenazas: «terrorismo, amenazas híbridas, volatilidad económica, cambio climático, inseguridad energética, conflictos violentos,

tensiones demográficas, degradación medioambiental, escasez de recursos, delincuencia transnacional, crimen organizado, ciberamenazas, violencia y sufrimiento humano, escasez de agua y alimentos, pandemias, flujos masivos de personas, tráfico de seres humanos, violaciones de los derechos humanos, desigualdad, proliferación de armas de destrucción masiva y sus sistemas de vectores...», «vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la Unión Europea. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que ha traído un período de paz, prosperidad y democracia sin precedentes, está siendo cuestionado. En el este, el orden de seguridad europeo ha sido vulnerado».

Un entorno geopolítico que se ve impulsado en dos claras direcciones, la desaparición de los límites entre las dimensiones interior y exterior de la seguridad y; el aumento progresivo del peso específico de sus actores, lo que obliga a los «países europeos de mediano a pequeño tamaño» a afrontar juntos los nuevos desafíos, combinando sus capacidades para acrecentar su «peso combinado [para poder] promover normas acordadas [y así] contener las relaciones políticas basadas en el poder y contribuir a un mundo pacífico, justo y próspero».

El escenario de la seguridad: La regionalización del mundo

«La búsqueda contemporánea de un orden mundial requerirá una estrategia coherente para establecer un concepto de orden dentro de las diversas regiones y relacionar esos órdenes regionales entre sí. Estas metas no son necesariamente idénticas ni están destinadas a conciliarse entre sí espontáneamente: el triunfo de un movimiento radical podría llevar orden a una región y al mismo tiempo crear un escenario propicio para los disturbios en y con todas las otras. La dominación militar de una región por un país, aunque aporte un orden aparente, podría producir una crisis en el resto del mundo»⁴².

El escenario realista: ¿la lucha por el poder hegemónico regional?

En la literatura realista, el marco de la lucha poderes se circunscribe, fundamentalmente, al entorno regional, en el que las naciones más poderosas pretenden alcanzar la hegemonía. Una vez alcanzada, el objetivo del poder hegemónico será mantener el *statu quo*. En ese intento por lograr una posición hegemónica en el entorno regional, los contendientes más débiles intentarán, por medio de alianzas, alcanzar un equilibrio de poder que les asegure la supervivencia como Estados soberanos y libres, atrapados en el ciclo vicioso de la lucha por el poder.

⁴² *Ibídem*, Kissinger, *Orden Mundial*, pág. 371.

En este sentido, Mearsheimer⁴³ argumenta que, excepto por la posibilidad de que un Estado adquiriera una clara y definitiva superioridad nuclear, es virtualmente imposible conseguir la hegemonía global. Estados Unidos, explica, es el único poder hegemónico regional⁴⁴ en la actualidad. Sin embargo, a pesar de ser la nación más poderosa del mundo, no ha pretendido dominar ni Europa, ni cualquier otro entorno regional, fuera del continente americano. La razón fundamental, para Mearsheimer, es la dificultad de proyectar el poder militar a través de los océanos sobre un territorio rival. Esa barrera que impone la mar, sería también para el autor, la razón de porqué Gran Bretaña nunca pudo alcanzar la hegemonía en el continente europeo. Un obstáculo, que no es óbice para intervenir en otras regiones para, de acuerdo con las teorías realistas, evitar competidores de carácter regional, lo que se califica como «offshore balancer». En suma, la situación ideal para un Estado sería, mantenerse como el único poder hegemónico regional en el mundo.

Esa visión realista, siguiendo a Mearsheimer, tendría tres características fundamentales⁴⁵:

- Los Estados son los principales actores en el orden mundial, con la atención centrada fundamentalmente en los más poderosos;
- La política de estos actores se ve impulsada por el entorno de seguridad y no por las características internas del modelo de gobierno; no distingue entre buenos o malos Estados; para el realismo no existen Estados benéficos y;
- Los Estados están en eterna competición por las relaciones de poder; esta pugna constante por maximizar el poder relativo tiene un principio rector que lo caracteriza, la cualidad de «suma cero»

Dentro de este marco, el autor, distingue dos teorías, –el realismo clásico y el estructural–, y el mismo propone una tercera, el realismo ofensivo.

En el «realismo clásico» o de «naturaleza humana», desarrollado por Hans Morgenthau (1904-1980) en su obra «Politics Among Nations», los Estados regidos por seres humanos, como ellos, tienen un insaciable apetito de poder. En un estado de cosas en el que reina la anarquía, –no hay gobierno por encima del de los propios Estados–, la principal fuerza que rige las relaciones internacionales es la voluntad de obtener la supremacía; como segundo factor interveniría las restricciones estructurales del sistema de relaciones internacionales.

En el «realismo defensivo» o «estructural», desarrollado por Kenneth Neal Waltz (1924-2013) en su obra «Theory of International Politics», el impulso

⁴³ John J. Mersheimer, *The Tragedy of the Great Power Politics*, New York, W. W. Norton & Company, 2014, págs. 40-42.

⁴⁴ Mearsheimer lo define como: «...a state that is so powerful that it dominates all the other states in the system. No other state has the military wherewithal to put up a serious fight against it. In essence, a hegemon is the only great power in the system». *Ibidem*, Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pág. 40.

⁴⁵ *Ibidem*, Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, págs. 17-22.

fundamental que motiva la política de los Estados es la supervivencia, no el deseo de poder, y por lo tanto, lo que prevalece es la sensación de seguridad. En este estado de cosas, el principio rector es el equilibrio de poder, así la anarquía del sistema impulsa a los Estados a actuar de forma defensiva con objeto de mantener el *statu quo*, por lo que el excesivo poder o la búsqueda de aumentar ese poder generaría la unión de otros Estados para contrarrestarlo.

A su vez, John J. Mearsheimer, en su teoría del «realismo ofensivo», también de carácter «estructuralista», desarrolla una especie de síntesis de las anteriores, en la que el objetivo sería, de acuerdo con el «realismo estructural», la supervivencia del Estado, pero el medio para conseguirlo, no sería como en la teoría «defensiva», el equilibrio de poder, sino el objetivo del «realismo clásico», la supremacía. Así, esta teoría considera que los llamados «*statu quo powers*» son escasos en el mundo político porque el sistema internacional incentiva la búsqueda de oportunidades para acrecentar el poder a costa de los rivales y aprovecharse de todas las oportunidades en las que los beneficios superen los costes; en definitiva, aumentar progresivamente su poder relativo en el sistema y alcanzar, como medio maximizar la garantía su propia supervivencia, el estatus de poder hegemónico.

El idealismo atrincherado: ¿hasta la madurez de las primaveras políticas?

Ante la ofensiva realista, las principales teorías idealistas se ven sobrepasadas por la realidad de los acontecimientos; y ven como sus expectativas tienen que posponerse en el tiempo, confiando que «el despertar político de la humanidad»⁴⁶ reclame una relevancia que el «realismo clásico y estructuralista» les niega, y permita en un futuro próximo que:

- Las instituciones internacionales se afiancen en la estructura mundial como foros de cooperación y confianza, que permitan superar la suspicacia entre los actores estatales, poniendo un énfasis especial en las relacionadas con la economía y el medio ambiente⁴⁷;

⁴⁶ Zbigniew Brzezinski, en su libro, *Strategic Vision, America and the Crisis of Global Power*, titula su parte I, *el Debilitamiento de Occidente*, que divide en tres capítulos: *la Aparición del Poder Mundial, el Desarrollo de Asia y la Dispersión del Poder Mundial y, el Impacto del Despertar Político de la Humanidad*; este último rasgo escribe, es de carácter universal y su impacto desconocido por ser históricamente nuevo. Su efecto, considera que podría llevar a la irrelevancia de la Unión Europea por: «Demasiado rica para..., impulsar su imitación. Demasiado pasiva con relación a la seguridad internacional... Demasiado autocomplaciente, que le lleva a actuar como si su único objetivo fuese convertirse en la residencia de retiro más confortable del mundo». New York, Basic Books, 2012, págs. 26-36. Traducción del autor.

⁴⁷ Como ejemplo de su importancia, el cambio climático aparece hasta 15 veces en el documento de la Estrategia Global y, específicamente, en cada una de la «cinco grandes prioridades» de la Acción Exterior: La seguridad de nuestra Unión, la resiliencia estatal y de

- Las organizaciones de seguridad colectiva, con fuerzas permanentes capaces de disuadir las políticas violentas de los Estados que pretendan cambiar por la fuerza el *statu quo*, consigan reforzar los vínculos solidarios entre sus miembros, a la vez que refuerzan la narrativa de unas relaciones pacíficas basadas en el orden normativo donde no quepa la impunidad y;
- El pensamiento y la academia ocupen el puesto preponderante, que nunca debieron abandonar, en la orientación de las ideas en relación a la filosofía política para cambiar de forma dramática la percepción de la seguridad y las relaciones entre los Estados; de la forma más ambiciosa posible para así, transformar la naturaleza fundamental de la política internacional y la búsqueda definitiva de una paz genuina⁴⁸.

Pero, en el escenario teórico de la seguridad de marcado carácter realista⁴⁹, la Estrategia Global busca acomodar una «gobernanza mundial reformada, que puede hacer frente a [esos] retos», enfocándose fundamentalmente en apoyar la creación de «órdenes regionales, y en la cooperación entre las regiones y dentro de ellas».

las sociedades de nuestros vecinos orientales y meridionales, el enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis, los órdenes regionales de cooperación y, la gobernanza mundial para el siglo xxi.

⁴⁸ «La paz entre hombres que viven juntos no es un estado de naturaleza –*status naturalis*–; el estado de naturaleza es más bien la guerra, es decir, un estado en donde, aunque las hostilidades no hayan sido rotas, existe la constante amenaza de romperlas. Por tanto, la paz es algo que debe ser “instaurado”; pues abstenerse de romper las hostilidades no basta para asegura la paz, y si los que viven juntos no se han dado mutuas seguridades –cosa que sólo en el estado “civil” puede acontecer–, cabrá que cada uno de ellos, habiendo previamente requerido al otro, lo considere y trate, si se niega, como a un enemigo..., pero [] el aumento de la cultura y la paulatina aproximación de los hombres, unidos por principios comunes, conducen a inteligencias de paz..., utilizando en su provecho el mecanismo de las inclinaciones humanas..., [haciendo] falta, además, para resolver tan difícil problema, la unidad “colectiva” de la voluntad general..., [en] el concepto del derecho público universal, único posible de la paz perpetua». Inmanuel Kant, *La paz perpetua*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2003, págs. 6, 15, 16, 18, 23 y 27.

⁴⁹ «Because we know that the bedrock of our security is a strong economy, and that these are the things any nation must do to succeed in the twenty-first century... We are protect[ing] our economic and national interest. And that is the prism through which I approach our membership of the European Union... Like most British people, I come to this question with a frame of mind that is practical, not emotional. Head, not heart. I know some of our European partners may find that disappointing about Britain. But that is who we are. That is how we have always been as a nation. We are rigorously practical. We are obstinately down to earth. We are natural debunkers. We see the European Union as a means to an end, not an end in itself. “Europe where necessary, national where possible”, as our Dutch friends put it. An instrument to amplify our nation’s power and prosperity, like NATO, like our membership of the UN Security Council or the IMF» Discurso de David Cameron el 10 de noviembre de 2015 en Chatham House London, citado por Ignacio José García Sánchez en, *La seguridad humana y la «razón histórica». De la justificación a la regresión, pasando por el estado de hibernación*, Madrid, Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos (BIE3), 2016.

Mientras que, en el documento Solana, la estructura regional se concebía como un mero sistema de contención de los conflictos, –así se consideran todos los conflictos de carácter regional y, más aún, con la constatación de que desde el fin de la Unión Soviética, ninguna región del mundo se había visto libre de ellos–, al mismo tiempo que la respuesta se entendía siempre a partir de una perspectiva global, desde la comunidad internacional. En este sentido se afirmaba que «las organizaciones regionales refuerzan también la gobernanza mundial», haciendo hincapié en la necesidad de «políticas coherentes a escala regional, concretamente a la hora de encarar conflictos».

«Los órdenes regionales de cooperación»: ¿la estanqueidad de la seguridad?

En esta misma línea, aunque desde una perspectiva clara del realismo político, la Estrategia Global establece como una de las cinco prioridades de su acción exterior los «órdenes regionales de cooperación». En un escenario internacional con cada vez más actores, más capaces y más relevantes, pero en el que los únicos sujetos legitimados para el uso de la fuerza son los Estados⁵⁰, en el que el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas⁵¹, garante de la paz y seguridad internacional, se encuentra, con frecuencia, bloqueado por los intereses nacionales de las tres grandes potencias, China, EE. UU., y Rusia, se impone esa visión realista de la situación geopolítica enmarcada en cinco asunciones que según Mearsheirner, en la obra citada⁵², serían:

⁵⁰ La codificación internacional del derecho a la guerra cambia radicalmente después de los dos conflictos de carácter mundial y, actualmente, se encuentra desarrollada en la carta de las Naciones Unidas. Así, la prohibición general del uso de la fuerza armada para resolver las disputas internacional se ve matizada por: la autorización de su uso a los estados de forma individual o colectiva, en legítima defensa o; habilitados por una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el interés común, para asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional; además, y desde 2005, está en vigor la doctrina de la responsabilidad de proteger. Emmanuelle Tourme Jouanet, *A Short Introduction to International Law*, Cambridge University Press, 2014, págs. 78-84.

⁵¹ «...la UE está comprometida con un orden mundial basado en el Derecho internacional, incluidos los principios de la Carta de las Naciones Unidas... Este compromiso se plasma en una aspiración a transformar más que a simplemente conservar el sistema actual. La UE abogará por unas Naciones Unidas fuertes como sustento del orden basado en normas... y respuestas coordinadas con organizaciones internacionales y regionales y agentes estatales y no estatales... El compromiso con la gobernanza mundial debe traducirse en la determinación de reformar las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad... Seguiremos pidiendo a los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que no voten en contra de proyectos de resoluciones viables relativas a intervenciones oportunas y decididas para impedir o poner fin a las atrocidades masivas». Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, 28 de junio de 2016, pág. 34.

⁵² *Ibidem*, Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, págs. 30 y 31.

- El sistema internacional es anárquico⁵³, es decir, está compuesto de Estados independientes y soberanos sin ninguna autoridad central con capacidad real de imposición por encima de ellos;
- Los Estados poseen legalmente capacidades militares⁵⁴ ofensivas que pueden usar para atacarse entre sí;
- No existe la certeza en relación con las intenciones del uso de las capacidades ofensiva de cualquier país⁵⁵;
- Los Estados tienen diferentes intereses⁵⁶ que normalmente clasifican como vitales o estratégicos, pero en el que todos coinciden es en el

⁵³ «Sin normas mundiales y sin medios para hacerlas respetar la paz y la seguridad, la prosperidad y la democracia –nuestros intereses vitales– están en peligro». *Ibidem*, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, pág. 34.

⁵⁴ Actualmente el concepto capacidades militares ofensivas se mueve en la llamada «zona gris» en la que coexisten una gran variedad de capacidades híbridas y cibernéticas, que confluyen en lo que modernamente se define como conflicto asimétrico. El Departamento de Defensa norteamericano define la zona gris como: «a conceptual space between peace and war, occurring when actors use instruments of power to achieve political-security objectives with activities that are ambiguous or cloud attribution and exceed the threshold of ordinary competition, yet fall below the level of large-scale direct military conflict. They threaten US, allied and partner interests by leveraging challenging, undermining, or violating international customs, norms, or laws».

⁵⁵ «...el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de la Defensa, general Martin E. Dempsey, en su visita a varias capitales europeas como despedida del cargo, se refería a las amenazas como la conjunción de capacidades e intenciones: «“las amenazas son la combinación, o la agregación, de capacidades con intenciones”. Y en relación a la confrontación Rusia-OTAN: “Dejarme, por el momento, dejar a un lado las intenciones, porque no sé cuáles son las intenciones de Rusia. Pero cuando vemos las capacidades..., se observa que Rusia ha desarrollado capacidades que suponen una amenaza real, en el espacio, el ciberespacio, misiles de crucero basados en tierra que violan los tratados internacionales, submarinos y otras actividades que tratan de perturbar las comunicaciones. Realmente pienso que con cada una de las cosas que hace Rusia parece que intenta desacreditar, o más ominoso, crear las condiciones para la ruptura de la Alianza Atlántica. El continente [Europa] se encuentra en un periodo de alto riesgo debido a potenciales errores de cálculo”». Citado por Ignacio José García Sánchez en, *El Ártico. ¿Vieja o nueva geopolítica?*, capítulo tercero de la obra colectiva del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Panorama Geopolítico de los Conflictos 2015, Madrid, Ministerio de Defensa, 2015, págs. 107 y 108.

⁵⁶ «Los intereses vitales que guían nuestra acción exterior son la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas... La Unión Europea fomentará la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y de su territorio... No hay conflicto entre intereses nacionales y europeos. Sólo permaneciendo unidos y actuando juntos podremos defender nuestros intereses comunes... Para promover nuestros intereses comunes..., estableceremos cinco prioridades. 1ª La seguridad de nuestra Unión: La Estrategia Global de la UE empieza por nosotros mismos... Para garantizar nuestra seguridad, promover nuestra prosperidad y proteger nuestras democracias, procederemos a reforzar nuestra seguridad y defensa en plena conformidad con los derechos humanos y el Estado de Derecho». *Ibidem*, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, págs. 11-15.

de la seguridad, soberanía e integridad, que todos consideran como vital y;

- Los Estados son actores racionales que buscan maximizar su propia seguridad en el corto, medio y largo plazo; y evalúan de forma constante como afectan sus conductas a otros Estados, y como las políticas de los otros le afectan a ellos⁵⁷.

Encuadrada en este marco, la estrategia global apuesta por la regionalización de la seguridad. Una tendencia cada vez más evidente, como se puede comprobar siguiendo los sucesivos informes del Foro Económico Mundial, sobre los principales riesgos globales. En los citados informes, hasta el año 2014, las limitaciones en la capacidad de institucionalizar la gobernanza global⁵⁸ figuraba como el riesgo sistémico fundamental en el mapa de desafíos a la seguridad y estabilidad internacional⁵⁹. Ya en 2015, la gobernanza global desaparece del mapa de riesgos globales, y sí, en cambio, surge la crisis de gobernanza nacional⁶⁰; aunque, como no podía ser de otra forma, se mantiene

⁵⁷ «...una Unión fuerte es aquella que piensa de manera estratégica... La Estrategia se basa en la visión y ambición de una Unión más fuerte, deseosa y capaz de marcar una diferencia positiva respecto a sus ciudadanos y el mundo... En primer lugar..., elaborar y aplicar nuevas estrategias temáticas y geográficas... En segundo lugar..., exigirá revisiones periódicas... Anualmente reflexionaremos sobre la marcha de la Estrategia, indicando dónde serán precisas nuevas medidas de aplicación... Por último, se pondrá en marcha un nuevo proceso de reflexión estratégica, siempre que la UE y sus Estados miembros lo consideren necesario, para permitir que la UE navegue eficazmente por nuestro tiempo. Nuestros ciudadanos se merecen una verdadera Unión, que promueva nuestros intereses comunes mediante un compromiso responsable y la cooperación con los demás». *Ibidem*, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, pág. 2.

⁵⁸ «Global governance failure: Weak or inadequate global institutions, agreements or networks, combined with competing national and political interests, impede attempts to cooperate on addressing global risks». World Economic Forum, *Global Risks 2014, Ninth Edition*, pág. 53.

⁵⁹ «Instabilities in an increasingly multipolar world: Changing demographics, growing middle classes and fiscal constraints will place increasing domestic demands on governments, deepening requirements for internal reform and shaping international relations. Set against the rise of regional powers, an era of greater economic pragmatism and national self-protection might increase inter-state friction and aggravate a global governance vacuum... The results emphasize the interconnectedness of all the global risks..., underscoring the need for effective global governance... The young are an important constituent of the general disappointment felt in many nations with regional and global governance bodies such as the EU and the International Monetary Fund (IMF)... New models are urgently needed as the world's increasing multipolarity renders its current global governance structures unwieldy and outdated». *Ibidem*, págs. 10, 25, 36 y 52.

⁶⁰ «Failure of national governance features strongly this year [2015], as the third most likely risk across the global risks landscape. This risk area captures a number of important elements around the inability to efficiently govern as a result of corruption, illicit trade, organized crime, the presence of impunity and generally weak rule of law». World Economic Forum, *Global Risks 2015, Tenth Edition*, pag. 16.

el «debilitamiento de la gobernanza internacional»⁶¹ como tendencia cuyas consecuencias contribuirán a potenciar los riesgos globales y/o alterar las relaciones entre ellas en el largo plazo⁶². En la misma línea, Federica Mogherini en el prólogo de la estrategia global afirma que «no es momento de policías globales ni de guerreros solitarios. Nuestra política exterior y de seguridad ha de gestionar las presiones globales y las dinámicas locales, debe enfrentarse a superpotencias y a identidades cada vez más fracturadas».

La constatación de la incapacidad de articular un orden internacional asentado en dos niveles, el local y el global –«pensar a escala mundial y actuar a escala local»–, es un hecho:

«[Pocos] conflictos se desarrolla en un único nivel de gobernanza. Si bien conflictos como los de Siria y Libia estallan a menudo localmente, el revestimiento nacional, regional y mundial que adquieren es lo que hace que sean tan complejos. La UE aplicará por consiguiente un planteamiento de múltiples niveles a los conflictos, actuando a escala local, nacional, regional y mundial. Por último, la UE no puede resolver en solitario ninguno de estos conflictos. Trataremos de aplicar un enfoque multilateral, que comprometa a todos los actores que estén presentes en un conflicto y resulten necesarios para su resolución. Nos asociaremos más sistemáticamente sobre el terreno con las organizaciones regionales e internacionales, los donantes bilaterales y la sociedad civil. También perseguiremos un incremento de la cooperación a escala regional e internacional. Solo puede alcanzarse una paz sostenible mediante acuerdos globales enraizados en asociaciones regionales e internacionales amplias, profundas y duraderas».

El dinamismo generado por un entorno cada vez más libre y capaz, exige una estructura cada vez más flexible y adaptada a las necesidades circunstan-

⁶¹ «Weakening of international governance: weakening or inadequate global or regional institutions' (e.g. the UN, IMF, NATO, etc.) agreements or networks, and loss of trust in them, increasing the global power vacuum and preventing effective solutions to global». *Ibidem*, pág. 55.

En el informe de 2015 esta tendencia aparecía en último lugar, sin embargo, en el informe de 2016 aparece en segundo lugar, detrás del envejecimiento de la población que se mantiene en ambos informes como la primera y el cambio climático, que pasa de la segunda a la tercera posición. En este caso se describe como: «Changing landscape of international governance: Changing landscape of global or regional institutions (e.g. the UN, IMF, NATO, etc.) agreements or networks». World Economic Forum, *Global Risks 2016, Eleventh Edition*, pag. 87.

⁶² «The Increasing Risk to the Architecture of Global Governance. ...the failure to mitigate these imbalances [economic and geopolitical –Geo-economics– interests], combined with the return of strategic competition in an era defined by an erosion of trust, as raising a tail-risk possibility of undermining the Bretton Woods institutions themselves and the international rule-based system more generally... Much as a retreat from global multilateralism is worrisome, stronger regional multilateralism is not necessarily a bad thing, as regional solutions to regional problems can be consistent with global governance structures..., [as] an implicit recognition that current global governance institutions are not longer functioning effectively enough...». *Ibidem*, pág. 29.

ciales de su propio objetivo. Un entorno cambiante que va forjando un entramado de sistemas y subsistemas, en muchos casos de forma efímera y con un carácter intangible. En este escenario se hace necesario compartimentar la seguridad, recreando viejas fórmulas de contención segmentada, y desarrollando nuevos niveles de actuación para intentar anticipar, contener y controlar los daños provocados por la fricción causada por un sistema cada vez más expuesto y competitivo. La compartimentación regional parece ser el nuevo paradigma, así, la Estrategia Global establece como cuarta prioridad de su acción exterior los «órdenes regionales de cooperación».

«En un mundo sometido a las presiones mundiales por un lado y a reacción local por otro, cobra importancia la dinámica regional. Las regiones, en tanto que complejas redes de poder, interacción e identidad, representan espacios vitales para la gobernanza en un mundo descentralizado. Las formas voluntarias de gobernanza regional ofrecen a los Estados y a los pueblos la oportunidad de gestionar mejor las inquietudes de seguridad, cosechar los beneficios de la globalización, expresar más plenamente las culturas e identidades y ejercer influencia en los asuntos mundiales».

«Orden de la seguridad europea»: ¿la autonomía estratégica?

Asentado sobre los principios de soberanía, independencia, integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras, la situación actual con la anexión de Crimea por parte de la Federación de Rusia y los continuos enfrentamientos en el oriente ucraniano entre el gobierno y las repúblicas rebeldes de Donetsk y Lugansk, obligan a resaltar que «la paz y la estabilidad de Europa ya no pueden darse por sentadas». Las relaciones con Rusia se presentan como el desafío fundamental, con la revitalización de la OSCE⁶³ como su principal piedra de toque, mientras el reforzamiento y ampliación de la OTAN profundizan unas relaciones antagónicas.

Pero si Rusia parece que domina todo el panorama regional, no hay que olvidar el estancamiento del proceso de normalización de los Balcanes, la independencia de Kosovo⁶⁴, las relaciones con Turquía, eterno aspirante a ingresar en la Unión, el contencioso chipriota y las relaciones con las antiguas repúblicas soviéticas de Moldavia y Bielorrusia.

¿En este entorno que papel deberá asumir una Unión Europea que reclama la autonomía estratégica? ¿Cómo intensificará su contribución a la seguridad colectiva de Europa trabajando estrechamente con sus socios, comenzando por la OTAN? ¿A qué socios se refiere? Y con relación a la OTAN, ¿Cómo se busca «la complementariedad, la sinergia y el pleno respeto del marco institucional, la inclusión y la autonomía de decisión de ambas partes», reforzando el papel de la Unión como «comunidad de seguridad»?

⁶³ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

⁶⁴ Los países europeos que no reconocen la independencia de Kosovo son: Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Eslovaquia, España, Grecia, Moldavia, Rusia y Serbia.

«Un Mediterráneo, un Oriente Próximo y un continente africano pacíficos»: ¿la apropiación de la seguridad?

Con una estructura regional incompleta e imperfecta, con numerosos desfases, «el Mediterráneo, el Oriente Próximo y partes del África subsahariana atraviesan un periodo turbulento cuyo resultado probablemente no se aclarará en varias décadas». Quizás, por esa estructura regional defectiva se considera imprescindible la cooperación multilateral que ha conseguido el acuerdo con Irán sobre la paralización de su programa nuclear de carácter militar después de 10 años en los que se sucedieron las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

Pero este carácter multilateral no es óbice para reforzar un orden regional segmentado en el que una diversidad de instituciones se superponen sin una clara delimitación y jerarquía:

- La Unión por el Mediterráneo en el Magreb y el Oriente Próximo «sobre cuestiones como la seguridad de las fronteras, el tráfico ilegal, la lucha antiterrorista, la no proliferación, el acceso al agua y la seguridad alimentaria, la energía y el cambio climático, las infraestructuras y la gestión de catástrofes»;
- El Cuarteto y la Liga Árabe, en relación al conflicto entre Palestina e Israel, «a fin de mantener la perspectiva de viabilidad de una solución de dos Estados basada en las fronteras de 1967 con intercambio de tierras equivalentes, y a fin de recrear las condiciones para unas negociaciones significativas»;
- El Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del golfo «sobre los conflictos regionales, los derechos humanos y la lucha antiterrorista, con el objeto de prevenir el contagio de las crisis existentes y de promover el espacio para la cooperación y la democracia»;
- La Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y el G5 del Sahel, para estructurar de forma coherente y normalizada las «crecientes interconexiones entre el norte de África y el África subsahariana, así como entre el Cuerno de África y Oriente Próximo», impulsando las «relaciones triangulares a través del Mar Rojo entre Europa, el Cuerno de África y el Golfo, a fin de hacer frente a los desafíos para la seguridad y aprovechar las oportunidades económicas»;
- La Unión Africana, la CEDEAO, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo del África Oriental, la Comunidad del África Oriental y las diversas asociaciones de tipo económico, que favorezcan el desarrollo de políticas «de comercio, desarrollo y seguridad» que permitan generar estrategias regionales, facilitando de forma progresiva estrechar los vínculos de cooperación, solidaridad y confianza.

«Un Atlántico más cercano»: ¿el reequilibrio mundial?

La OTAN se configura como la columna vertebral, no solo del orden regional Atlántico, sino también, un factor fundamental para conseguir «una gober-

nanza mundial efectiva». Mientras, los grandes acuerdos comerciales de carácter regional: el Tratado del Libre Comercio (TLCUEM), que forma parte del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con México, –primer acuerdo de libre comercio entre el continente americano y el europeo que se encuentra en fase de renovación–; el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, por sus siglas en inglés) con Canadá, –firmado el 23 de octubre pasado, tras superar el bloqueo de varios parlamentos regionales belgas–; el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés) con EE. UU., –calificado como el mayor acuerdo de liberalización comercial de la historia–⁶⁵, que vuelve a revitalizarse tras la firma del CETA y que se quiere rubricar antes de finalizar el mandato de Obama, enero 2017; la asociación económica con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que requiere un nuevo impulso, como pone de manifiesto la creación en la última cumbre ministerial⁶⁶ de la fundación UE-ALC en calidad de organización internacional de carácter intergubernamental y; el acuerdo de asociación UE-MERCOSUR, en el que se pretende incluir un convenio comercial completo, que ha vuelto a la mesa de negociaciones después de que se interrumpiera desde 2004 a 2010, –teniendo en cuenta que la Unión es el primer socio comercial del MERCOSUR–, representando el 19,1% de su comercio exterior valorado en 94.586 millones de euros en 2015⁶⁷.

Una red de relaciones comerciales que intensifica las relaciones regionales pero que cada vez más están siendo contestadas por amplios sectores de la sociedad y que parecen reconocer que las instituciones encargadas de codificar las normas de las relaciones internacionales en el ámbito económico no son capaces de cumplir su función.

«Conexión con Asia»: ¿el requisito de nuestra prosperidad?

Fundada sobre el proceso de diálogo informal ASEM⁶⁸ (Asia-Europe Meeting) establecido en 1996 y que en la actualidad tiene 53 miembros, los 28 de la Unión Europea, la misma Unión, dos países europeos más, Noruega y Suiza, la Federación Rusa, China, India, Paquistán, Japón, Corea del Sur, Mongolia, Australia, Nueva Zelanda, y los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiáticos (ASEAN, por sus siglas en inglés) y con la misma ASEAN por medio de su secretariado.

La diplomacia económica se centra fundamentalmente en dos socios estratégicos Japón y la India, y el bloque de la ASEAN, que también se constituye

⁶⁵ Cinco Días, *Bruselas celebra la firma del CETA como anticipo del TTIP*, martes, 1 de noviembre de 2016.

⁶⁶ Santo Domingo, 25 y 26 de octubre de 2016.

⁶⁷ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113488.pdf Visitada el 1 de noviembre de 2016.

⁶⁸ <http://www.aseminfoboard.org/> Visitada el 1 de noviembre de 2016.

en eje central de la arquitectura de seguridad en la zona más conflictiva, como el mar del Sur de China. El respeto a la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés) debe ser, aparentemente, el único marco de referencia. En este sentido la Estrategia Global no menciona la «Declaración sobre la conducta de las Partes [ASEAN-China] en el mar del Sur de China» firmada en 2002, ni las discusiones sobre un «Código de Conducta en el Mar del Sur de China». Tampoco hace referencia a la Organización de Cooperación de Shanghai que el pasado 24 de junio, en Taskent, celebró su 15.º aniversario, elaborando el plan de acción 2016-2020 en el que reafirmaban su apoyo a la iniciativa del Xi Jinping de fortalecer sus lazos económicos por medio de la iniciativa de la nueva ruta de la seda, terrestre y marítima, «one belt, one road», además de intensificar la cooperación con el grupo de los BRICS⁶⁹.

«Cooperación en el Ártico»: ¿nueva o vieja geopolítica?

El último de los órdenes regionales recorrido por la Estrategia Global se refiere al interés estratégico para la Unión de que la región «siga siendo un área de baja tensión». Con cinco miembros en el Consejo Ártico, tres Estados de la Unión y dos del Espacio Económico Europeo, aunque sin ser admitido como observador, siempre ha abogado, junto con China, por crear las condiciones necesarias y los mecanismos apropiados que impidan una escala de las tensiones entre dos colosos militares, Rusia y la OTAN⁷⁰.

«China, observador del Consejo Ártico desde mayo de 2013, y la Unión Europea, rechazada de forma continuada. Dos actores globales de un enorme peso geopolítico que pueden jugar un papel fundamental para la estabilidad y sostenibilidad de la región. Los dos representan una importante función geoestratégica, China desde el dominio continental-marítimo y la Unión Europea desde el dominio marítimo, en esta región geopolítica de importancia vital y todavía muy poco conocida para el resto del globo terráqueo. Tanto China como la Unión preconizaban la internacionalización de la región: “el Ártico pertenece a todos los pueblos de la tierra y ninguna nación tiene derechos soberanos sobre él”. Un espacio comunal de libertad e investigación científica de responsabilidad internacional, con un tratado similar al Antártico. Sin embargo, el realismo se ha impuesto

⁶⁹ <http://www.exteriores.gob.es/PORTAL/ES/POLITICAEXTERIORCOOPERACION/PAISES-BRICS/Paginas/InicioBrics.aspx> Visitada el 1 de noviembre de 2016.

⁷⁰ «No cabe la menor duda de que el conflicto está presente. La región ártica constituye la mayor extensión de posible fricción entre la OTAN y la Federación Rusa: toda la superficie del océano Ártico, excepto el llamado “donut hole”, con una extensión de 2,85 millones de km² de alta mar o aguas internacionales. Una zona también en disputa, y de la que Rusia ha vuelto a reclamar 1,2 millones de km² como extensión de su plataforma continental asociados a la cordillera Lomosov». *Ibidem*, Ignacio García Sánchez, *El Ártico: ¿vieja o nueva geopolítica?*, pág. 110.

al idealismo, y los dos se aprestan a entrar en la dinámica del equilibrio de poderes, en el que los intereses y el carácter nacionalista despliegan su faceta más extrema y escalofriante en el llamado techo del mundo»⁷¹.

Así, la Estrategia Global considera la «cooperación en curso a cargo del Consejo Ártico, un marco jurídico que funciona satisfactoriamente y una sólida cooperación política y de seguridad», cuando:

«...en el principal foro de encuentro de la región no tienen cabida las cuestiones relacionadas con la defensa pero, más aún, en la conferencia sobre el océano Ártico en Ilulissat, Groenlandia, del 27 al 29 de mayo de 2008, los cinco Estados con derechos soberanos y jurisdicción sobre espacios del océano Glacial Ártico 25 dejaron claro que no consentirían ninguna injerencia en la gobernanza de la región: “por lo tanto, no vemos la necesidad de desarrollar un nuevo régimen jurídico internacional [existe un amplio marco jurídico internacional que se puede aplicar en el océano Ártico... en particular, la convención sobre el derecho del mar de Naciones Unidas]. Nos mantendremos al tanto de los acontecimientos en el océano Ártico y continuaremos aplicando las medidas que consideremos adecuadas”»⁷².

Conclusiones

«En el ámbito de las relaciones internacionales, donde el concepto de orden es más tenue, la mera posibilidad del uso de la fuerza de forma coercitiva, aunque sea muy improbable, puede tener importantes efectos. Las Fuerzas Armadas conforman la estructura (junto con las normas, las instituciones y el entramado de relaciones) que permite mantener un mínimo grado de orden. Metafóricamente, el poder militar posibilita un nivel de seguridad que permite un estado de orden, como el oxígeno permite la respiración: que no se nota hasta que se torna insuficiente. Una vez que esto ocurre, su ausencia domina todo lo demás»⁷³.

No cabe la menor duda que los entornos geopolíticos en los que se inscriben el documento Solana y la Estrategia Global son radicalmente diferentes. Si en 2003, una Unión Europea ejemplarizante se erige como modelo universal, trece años más tarde, en 2016, vive su primera fractura, al tiempo que sufre una crisis de identidad, acosada desde dentro y fuera de sus fronteras. El sueño del «fin de la historia», con la visión idealista del triunfo de las economías de mercado y las democracias liberales da paso, nuevamente, a un escenario realista de «suma cero», donde el progreso y el poder se relativizan con un interés último y vital, la mera supervivencia.

⁷¹ *Ibidem*, Ignacio García Sánchez, *El Ártico: ¿vieja o nueva geopolítica?*, pág. 113.

⁷² *Ibidem*, Ignacio García Sánchez, *El Ártico: ¿vieja o nueva geopolítica?*, pág. 105.

⁷³ Joseph S. Nye Jr., *The Future of Power*, New York, Public Affairs, 2011, pág. 49. Traducción del autor.

La gobernanza mundial se consideraba, en el documento Solana, una posibilidad real con una clara línea de acción estratégica, el apoyo a los Estados a consolidar sus instituciones dentro de un marco liberal-democrático. Pero, su consecución necesitaba una acción coherente y solidaria, –«más activa» y «más capaz»– de la Unión. Y, a pesar de algunos progresos, se necesitaba más para poder influir en los acontecimientos y forjar esa Europa segura en un mundo mejor. Y, se debía ¡hacer ya!, como exclamaba el informe sobre su aplicación. Sin embargo, las corrientes turbulentas del cambio han divertido el mismo concepto, en una amalgama de visiones que se enfocan en: un sistema de contención, el regional; con un esfuerzo principal, la diplomacia en todas sus expresiones posibles; y un gran valor, la ayudas al desarrollo; pero con una punta del tridente defectiva, la defensa, la Política Común de Seguridad y Defensa.

La Unión Europea, a través de los documentos de seguridad se reafirma en la conjunción de sus valores e intereses, como las dos caras de una misma moneda sin posibilidad de separación, como su gran fortaleza. Una integración que debería permitir la consolidación de las capacidades de sus miembros, como unidad geopolítica de carácter regional, con poder suficiente como para actuar de forma global ante la diversidad y variabilidad de los viejos y nuevos desafíos que, además, han aumentado en número y letalidad.

El estatus regional de la Unión Europea y su pretendida autonomía estratégica, en un entorno dominado por la emergencia de nuevos poderes, y la pérdida de capacidad de EE. UU., –único poder hegemónico de carácter regional–, para proyectar su poder como equilibrador de los sistemas de seguridad regional, le obligan a modificar el papel de actor benefactor, por el de poder regional en un escenario realista de «juego de suma cero». En este entorno, donde las tendencias idealistas se muestran cada vez menos relevantes, como: los gobiernos democráticos, las relaciones comerciales, los sistemas de seguridad colectiva y la presión social a través de las primaveras políticas; y a pesar del esfuerzo internacional en la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; el orden regional como factor de contención en un sistema de seguridad compartimentado parece la norma.

Así, se llega a la constatación de la imposibilidad de articular un sistema de seguridad basada en dos niveles, el local y el global, obligando a crear un entramado de poderes regionales, con el peligro que esto conlleva. La compartimentación regional emerge así como el nuevo paradigma, desarrollando nuevos niveles de actuación, en los que las dinámicas regionales cobran mayor importancia para anticipar, contener y controlar los daños provocados por la fricción causada por un sistema cada vez más expuesto y competitivo. «Las formas voluntarias de gobernanza regional ofrecen a los Estados y a los pueblos la oportunidad de gestionar mejor las inquietudes de seguridad, cosechar los beneficios de la globalización, expresar más plenamente las culturas e identidades y ejercer influencia en los asuntos mundiales».

En este sentido, la Estrategia Global establece cinco órdenes regionales de cooperación:

- El orden de seguridad europeo, donde las relaciones con Rusia y la OTAN definirán el concepto de autonomía estratégica para la Unión en el futuro;
- El Mediterráneo, Oriente Próximo, y continente africano, donde el nuevo orden regional de seguridad tendrá su verdadera piedra de toque. El sentido de apropiación y la implicación de los actores locales en la resolución de los conflictos demostrará si es capaz de pacificar las tensiones, en algunos casos endémicas, o por el contrario, generará nuevas dinámicas de competición por el poder hegemónico;
- Un Atlántico cada vez más cercano, con nuevas dinámicas comerciales que estrechen los lazos entre dos continentes que deben mantener un sistema regional de seguridad único, capaz de equilibrar el entorno internacional;
- La conexión con Asia, donde conviven una pléyade de grandes poderes que decidirán el futuro de la humanidad; o en el sentido de la repetición cíclica de un círculo vicioso de lucha por el poder, de acuerdo con la visión realista de las relaciones internacionales, o si, por el contrario, unas sociedades cada vez más comprometidas con un futuro de progreso y libertad, junto con gobiernos cada vez más responsivos y un entramado de relaciones económicas generadoras de confianza y solidaridad, permiten generar un entorno de seguridad, no sin fricciones, pero lejos de la crueldad de la guerra;
- Y una nueva cooperación en el Ártico que supere actitudes de la vieja geopolítica, –en la que predominan las formas atávicas para avivar los sentimientos nacionalistas y populistas que se pensaba que ya estaban superados–, y permita estudiar y anticipar los nuevos desafíos que el calentamiento global supondrá para la humanidad.

Capítulo segundo

Una nueva estrategia exterior para la Unión Europea

Ricardo López-Aranda Jagu

¿Tiene la Unión Europea una estrategia de acción exterior?

Desde luego tiene un proyecto para sí y para el mundo, que viene marcado por el sistema político económico de sus Estados miembros y de sus sociedades (democracia y respeto de los derechos humanos, economía de mercado, Estado de bienestar). Es un proyecto que se encuentra plasmado de modo solemne en los tratados. Es cierto que existe en la actualidad un debate sobre la vigencia de ese proyecto, pero si existe ese debate es precisamente porque existe ese proyecto.

Ese proyecto se desarrolla dentro de unos condicionantes: la Unión solo puede actuar en el marco de las competencias que le han sido atribuidas por los Estados miembros y con los medios, financieros y materiales, que estos están dispuestos a aportar (es algo que también conviene recordar, en el contexto del citado debate, antes de atribuirle a la UE responsabilidades por no hacer lo que no puede)¹.

Desde el momento en que la Unión cuenta con objetivos y medios para desarrollar una acción exterior, puede empezar a considerarse que dispone de una estrategia exterior, pero aún hace falta que dicha estrategia haga refe-

¹ Resulta clarificadora a este respecto la lectura de los Títulos I y II del Tratado de la Unión Europea.

rencia a un contexto no definido en términos abstractos, de valores o principios, sino concretos, de actuación en un particular panorama internacional.

La estrategia exterior de la Unión Europea puede entonces definirse como una proyección en un futuro previsible de ese proyecto colectivo (lo que se quiere hacer), dentro de esos condicionantes (lo que se puede hacer) y con determinados instrumentos (cómo hacerlo) en un contexto internacional dado. Obviamente, en la medida en que aquello que la Unión quiere hacer viene determinado por lo que la Unión es, una estrategia europea exterior está también condicionada por el momento político que vive la propia Unión. Así, su estrategia exterior no puede ser sino el reflejo de su ser interior.

Lo que la UE quiere hacer en el exterior (sus objetivos), y sus condicionantes (sus competencias y los medios presupuestarios con que cuenta), es algo que se halla plasmado por un lado en los tratados (y en este campo cabe citar en particular la aportación del Tratado de Maastricht y, más recientemente, del Tratado de Lisboa) y, por otro lado, en las sucesivas perspectivas financieras de la Unión y los instrumentos para su desarrollo. El cómo hacerlo, esto es las opciones políticas concretas, se encuentra disperso en diversos instrumentos que van las antiguas estrategias comunes², a las conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores, etc., pero no se articula de forma global hasta que en 2003, bajo la batuta del secretario general y alto representante para la política exterior y de seguridad de la Unión (SG/AR), Javier Solana, la Unión se dota de una Estrategia de Seguridad³, cuyo lema, el «multilateralismo eficaz» constituye la fórmula con la que la UE buscó superar las profundas diferencias que habían aflorado entre los Estados miembros en torno a la guerra de Irak. Esta Estrategia se centra por tanto, no en la acción exterior de la Unión en su conjunto, sino en su vertiente de seguridad. El Informe sobre la aplicación de la Estrategia, de 2008, sigue el mismo enfoque preponderantemente de seguridad⁴.

Este enfoque securitario es coherente con el marco competencial previo al Tratado de Lisboa en que se aprobó, en el cual el alto representante no era todavía vicepresidente de la Comisión. El «doble sombrero» (triple, si se le suma el de presidente de varias formaciones del Consejo con competencias exteriores) pretendía dotar de una mayor coherencia a las diversas dimensiones de la acción exterior de Unión (la Política Exterior y de Seguridad Común, la vertiente exterior de la acción de la Comisión y las políticas exteriores de los Estados miembros).

² El Tratado de Ámsterdam introdujo un nuevo instrumento de política exterior, que se añade a la acción común y a la posición común: la estrategia común. Sin embargo su alcance no es global, sino geográfico o temático, es decir que ninguna de ellas ha tenido la vocación de abarcar la acción exterior de la UE en su conjunto. El apelativo de estrategias comunes fue abandonada en el Tratado de Lisboa.

³ <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

⁴ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales de 2009, las tres funciones señaladas vienen a corresponder a la nueva alta representante y vicepresidenta de la Comisión (ARVP), Catherine Ashton. El nuevo contexto jurídico lleva al Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE, presidido por Felipe González, en su Informe de mayo de 2010, a poner de relieve la urgencia de un concepto estratégico común europeo que vincule «las políticas diplomática, militar, comercial y de desarrollo de la UE a las dimensiones exteriores de sus políticas económicas comunes»⁵.

Con el fin de avanzar hacia la elaboración de esa Estrategia, España, junto con Suecia, Italia y Polonia, impulsaron una reflexión en el marco de la cual, en 2012, encargaron la redacción por cuatro centros de pensamiento de sus respectivos países (Real Instituto Elcano, *Istituto Affari Internazionali*, *Polish Institute of International Affairs* y *Swedish Institute of International Affairs*), de un informe conjunto (*Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world*⁶), publicado en mayo de 2013.

Fruto de las gestiones llevadas a cabo por estos países y por Finlandia, el Consejo Europeo de diciembre de 2013 encargó finalmente a la alta representante Ashton que, «en estrecha cooperación con la Comisión, evalúe la incidencia de los cambios del entorno mundial e informe al Consejo en el transcurso de 2015 sobre los desafíos y las oportunidades que se ofrezcan a la Unión, una vez consultados los Estados miembros».

El encargo, por tanto, no era todavía de una nueva Estrategia, sino de un informe sobre las mutaciones que se estaban produciendo en el escenario internacional. Sin embargo cuando, en noviembre de 2014, Federica Mogherini es nombrada alta representante, a la vista de la doble crisis, tanto interna como externa, en que se ve sumida la UE, enseguida comprende que de nuevo es necesario un ejercicio de puesta en común que ayude a generar una visión compartida de lo que debe y puede hacer la Unión.

En efecto, si en ese momento la UE no se halla dividida por una clara línea de fractura, como en 2003, sí que se encuentra debilitada por una proliferación de divisiones y de desafíos que no alcanza a resolver: internamente, la crisis del euro, que ha dañado considerablemente su peso internacional y su cohesión, y no acaba de cerrarse; externamente, las involuciones en varios países del Mediterráneo, cuyas primaveras se marchitan rápido, mientras que la Unión no parece capaz de responder eficazmente a la guerra ni en Siria y ni en Libia, se extiende la percepción de un cierto repliegue internacional de los EE. UU., y la anexión de Crimea por parte de Rusia y la desestabilización del oeste de Ucrania suscitan distintas percepciones en cuanto a la naturaleza y la inminencia de la amenaza.

⁵ http://www.hablamosdeeuropa.es/Documents/Informe_Grupo_Reflexi%C3%B3n.pdf

⁶ http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5cacc-ba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5cacc-ba746acc Véase también el artículo publicado en 2013 por los ministros de Exteriores de España, Suecia, Italia y Polonia: <http://www.politico.eu/article/in-search-of-a-global-strategy/>

A la vista de todo ello, la nueva ARVP da un nuevo impulso al proceso, y un nuevo enfoque: en contraste con la tibieza de la ARVP Ashton en este asunto, asume no solo la elaboración del citado informe, sino que propone a los Estados miembros la idea de llevar a cabo una nueva Estrategia, y ello con tres objetivos:

- Aprovechar el proceso como elemento para reforzar la coordinación, en torno a su figura, de la acción exterior de la Unión en su conjunto, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, algo que su predecesora no había podido realizar. A ello debía contribuir también el nuevo sistema de trabajo establecido por el presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, de acuerdo con el cual se crea un equipo de comisarios con competencias exteriores, presidido por la ARVP.
- Lograr una mayor cohesión de las instituciones europeas y de los Estados miembros en la acción exterior de la Unión en un momento crítico, marcado por las señaladas líneas de fractura internas.
- Mostrar a los ciudadanos la relevancia y utilidad de la acción exterior de la Unión para reforzar su apoyo al proyecto europeo en un momento en que la situación existente en algunos países alimenta la percepción de un auge del euroescepticismo en el conjunto de la UE.

A partir de ahí se inicia un largo y particular proceso de elaboración de esta Estrategia.

Proceso de elaboración⁷

Como hemos señalado, el mandato de Consejo Europeo de junio de 2013, es aprovechado por la alta representante, Mogherini, para plantear ir más allá de la elaboración de un informe sobre la situación internacional y proponer la elaboración de una nueva Estrategia exterior de la UE.

En todo el proceso la alta representante deja claro que los textos serían redactados y presentados bajo su propia responsabilidad y no objeto de negociación a 28. Con este fin nombra a la vicedirectora del *Istituto Affari Internazionali*, Nathalie Tocci, como asesora especial para el proceso, con el apoyo de la División de planeamiento estratégico del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (EU ISS).

Fase previa: el informe de revisión estratégica

Metodología

Para la redacción de este documento se establece un grupo informal de apoyo que incluye a representantes del Servicio Europeo de Acción Exterior

⁷ Véase a este respecto el informe del EUISS *Towards an EU Global Strategy*, 2015, y en particular las aportaciones de la ARVP Mogherini y de Nathalie Tocci http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Towards_an_EU_Global_Strategy.pdf

(SEAE), la Comisión, la secretaria general del Consejo y el Consejo Europeo. Cuentan además como base con el informe *A Changing Global Environment*⁸, publicado por el EU ISS en diciembre de 2014, que lleva ya a cabo un análisis del contexto internacional desde un punto de vista temático y geográfico.

La consulta a los Estados miembros, prescrita por las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2013, se lleva a cabo mediante algunas reuniones con los representantes de las Oficinas de Análisis y Previsión de sus respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores y mediante información periódica facilitada al Comité Político y de Seguridad de la UE (COPS), al Comité de los Representantes Permanentes (COREPER) y al Consejo de Asuntos Exteriores (CAE, también junto con los ministros de Defensa).

En todo caso, en virtud del principio de que el informe se redacta bajo la responsabilidad de la alta representante, en los debates no se negocia un texto, sino que los redactores se limitan a escuchar las aportaciones de los Estados miembros. La versión final⁹ es distribuida en el CAE de junio de 2015 sin someterse a su aprobación ni luego a la del subsiguiente Consejo Europeo, pero es que tampoco se aspira a su adopción. Se concibe como una mera primera fase del proceso de elaboración de la Estrategia, que se abre a partir de entonces.

Resultado

El objeto de la revisión estratégica es, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de 2013 la «evaluación de los cambios en el entorno mundial», pero en la mente de sus redactores se trata también de descargar de la futura Estrategia los elementos descriptivos de la realidad internacional para poder centrarse en ella en los prescriptivos.

La revisión se divide en tres partes (y una conclusión), la primera de análisis del escenario internacional, en la que se describe un mundo «más interconectado, más cuestionado y más complejo»; la segunda, que destaca cinco desafíos y oportunidades que se abren para la UE en este contexto, y que se analizan por áreas geográficas, y la última sobre los instrumentos de acción exterior, que llama a un enfoque que integre las diversas vertientes de la acción exterior (la Política Exterior y de Seguridad Común –PESC–, la Política Común de Seguridad y Defensa –PCSD–, la política comercial, económica y de inversiones, de ampliación, de vecindad, de cooperación para el desarrollo y de ayuda humanitaria, de migración y asilo, energética y climática, de transporte, cultura, ciencia y tecnología, de ciberseguridad, de justicia e interior, de protección de datos y la lucha contra el terrorismo).

⁸ http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_Paper_133_-_A_changing_global_environment.pdf

⁹ https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf. En inglés: http://www.eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Cabe destacar varios elementos de la revisión que anticipan el contenido de la Estrategia propiamente dicha:

- En la nueva Estrategia en principio se pretende ir más allá del enfoque de seguridad y lograr un enfoque verdaderamente integrador, que movilizara el conjunto de los instrumentos exteriores de la Unión. El informe, en su tercer capítulo, recoge, en efecto, como hemos visto, un catálogo de las áreas de actuación exterior de la Unión y plantea la necesidad de una mayor coordinación entre ellas.
A partir de ahí, se esperaba que la Estrategia se centrara en cómo vincular los diferentes instrumentos a objetivos específicos. Así por ejemplo en materia de PCSD, más allá de subrayar su importancia, se trataría de determinar en ella qué capacidades son necesarias para dar respuesta a las necesidades detectadas.
- El informe pone énfasis en las carencias de la UE, mientras que sus aportaciones positivas al desarrollo, la protección y promoción de los derechos humanos, la lucha contra el cambio climático, etc., se mencionan al final y algo de pasada. La justificación de este tono es doble: por un lado se trata de evitar un triunfalismo que dé la impresión de desconexión de una realidad que es percibida como hostil; por otro lado se trata precisamente de utilizar el documento como una llamada de atención que suscite una reacción por parte europea («Una UE que se cuestiona puede también estimular a los dirigentes a conectar la política exterior con las expectativas de los ciudadanos»¹⁰). Sin embargo, también cabe pensar lo contrario: que en un momento de crisis haría falta poner de relieve los aspectos positivos del proyecto colectivo, con objeto de evitar caer en un pesimismo paralizante.
- Aunque el informe es en principio fáctico, y deja para la Estrategia las consecuencias políticas de los hechos descritos, lo cierto es que en algunos aspectos toma ya partido por un determinado «tipo de Europa». Así, considera ya probable una Europa «diferenciada», esto es, que admita diversos grados de integración, lo que «ayudaría a transformar el divisivo debate sobre la pertenencia a la UE, que se plantea en términos de o todo o nada, en una cuestión de integración más constructiva, basada en bloques funcionales sucesivos, para el beneficio de todos»¹¹.
- El informe se anticipa a la Estrategia cuando aboga por las acciones y formatos variados dentro de la Unión, con objeto de «reflejar la complejidad de nuestro tiempo. [pues] Mientras que la UE permanezca unida y bien coordinada, la existencia de constelaciones diplomáticas variadas puede también otorgar mayor visibilidad a nuestras prioridades comunes y hacer que nuestros esfuerzos comunes sean más eficaces»¹². La existencia de grupos de Estados miembros que llevan adelante iniciati-

¹⁰ Informe de revisión estratégica, en *Towards an EU Global Strategy* citado, pág. 135.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem* pág. 147.

vas diplomáticas apoyándose en la Unión (por ejemplo, en su régimen de sanciones) es, en efecto, una realidad que puede considerarse un activo como hace el informe, pero también puede estimarse que constituye una patología de la acción exterior de la Unión, en la medida en que estas iniciativas se lleven a cabo fuera de los cauces institucionales y por lo tanto sin contar con todos los Estados miembros más que *ex post facto*. Veremos más adelante cómo se plantea (y trata de resolver) este asunto en la Estrategia.

- El precio de no someter el texto del informe al escrutinio de los Estados miembros es que en algunas ocasiones se separa del lenguaje acordado que representa el consenso entre ellos, en ámbitos que van desde la política de vecindad (por ejemplo al pasar muy por encima de su dimensión meridional), a la ampliación (junto a la cual se omite hacer referencia al proceso de asociación y estabilización), pasando por algunas referencias en relación con los Balcanes Occidentales¹³.
- Finalmente, desde la perspectiva española, cabe lamentar el limitado lugar de Latinoamérica en el mundo que describe el informe, que no refleja la intensidad de sus relaciones con la Unión. Es esta una carencia que, en cambio, se verá en gran medida colmada en la Estrategia propiamente dicha.

En todo caso hay que recordar que el informe no es un documento consensuado, sino que compromete solo a la alta representante, y cabe considerar que, en buena medida, el objetivo de «apropiación» por los Estados miembros y sus sociedades civiles se deja para la Estrategia propiamente dicha.

Elaboración de la estrategia global propiamente dicha

El mismo Consejo Europeo de junio de 2015, que recibe el Informe de revisión estratégica, encarga a la alta representante que «prepare, en estrecha cooperación con los Estados miembros, una Estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad, que se presentará al Consejo Europeo a más tardar en junio de 2016».

La alta representante indicó desde el principio que el proceso de redacción de la Estrategia era al menos tan importante como el resultado, esto es, que se requería un amplio debate previo entre Estados miembros, instituciones y ciudadanos europeos para lograr que unos y otros sintieran como propio el resultado. Ello implica, en cuanto al método para su elaboración, establecer un doble cauce: uno para cumplir el encargo de mantener una estrecha cooperación con los Estados miembros y otro abierto a la sociedad civil, a través de los *think tanks* o centros de pensamiento europeos.

¹³ *Ibidem* pág. 139.

Cauce intergubernamental

«Apropiación» por los Estados miembros

Hay que destacar de entrada que, en virtud del mandato del Consejo Europeo de 2015, que encarga la preparación de la Estrategia personalmente a la alta representante, la elaboración de este documento no ha seguido la vía usual de aprobación por el Consejo, esto es, la discusión entre los socios en el marco de grupos de trabajo y comités, en los cuales se acaba logrando un consenso.

Tampoco la Estrategia de Seguridad de 2003 siguió esta vía usual, pues fue redactada por un reducido círculo de colaboradores estrechos del SG/AR. El EU ISS organizó tres seminarios con contrapartes locales, pero lo esencial de la discusión se desarrolló a puerta cerrada. La Estrategia de 2003 fue finalmente adoptada por el Consejo Europeo, que en sus conclusiones felicitó calurosamente al SG/AR, Javier Solana, por la labor realizada.

El Informe de 2008 también fue objeto de algunos seminarios coordinados por el EU ISS. En la parte intergubernamental, se procuró una mayor participación de los Estados miembros, a través de reuniones de los directores de seguridad y del COPS, lo cual añadió complejidad al proceso, sin garantizar el consenso. De hecho el informe no pudo ser aprobado por el Consejo Europeo ante las reticencias de algún Estado miembro.

Como hemos visto, en la elaboración del Informe de revisión estratégica, antecedente inmediato de la Estrategia, los Estados miembros fueron consultados de forma general sobre su contenido, pero el texto en sí no fue ni discutido por ellos ni presentado a su aprobación.

Con respecto a la Estrategia Global (EG), se tratará de lograr un equilibrio entre la conveniencia de evitar una redacción «por comité» que probablemente hubiera conducido a un texto más denso y reiterativo de posiciones ya acordadas, y la necesidad de contar con el consenso, al menos tácito, de los Estados miembros en torno a un documento cuyo objeto era orientar la acción no solo de las instituciones, sino también de los socios. Para ello se creó un grupo de puntos de contacto nacionales, en cuyas reuniones el equipo de redacción de la Estrategia sometió de forma regular sus ideas sobre el contenido deseado de la Estrategia¹⁴, y lo mismo se hizo a nivel de COPS, COREPER y de CAE, en sesión formal o informal, por la propia alta representante.

El carácter integrador o comprehensivo de distintas políticas en la Estrategia implica también la necesidad de involucrar a diferentes formaciones del Consejo (Asuntos Exteriores solos o con los ministros de Defensa, y ministros de Cooperación). También fue consultada por su lado la Comisión, y la

¹⁴ El grupo que se reunió 7 veces, entre octubre de 2015 a abril de 2016, en formato a 28 y dos veces, en abril y junio de 2016, en formatos restringidos (por grupos de países).

alta representante hizo una presentación de la EG al Colegio de Comisarios, pero no se planteó que la Comisión aprobara la Estrategia como tal.

Al final del proceso el equipo de redacción compartió con los puntos de contacto nacionales los borradores de la Estrategia que en ese momento manejaba, pero de nuevo no en el marco de un proceso de negociación, sino de recolección de impresiones, y no a 28, sino en formatos restringidos (llamados «confesionarios», por la posibilidad de que la discusión tuviera lugar bilateralmente), sin que los Estados miembros pudieran exigir que sus opiniones se vieran reflejadas de forma automática en el texto definitivo.

Este método causó problemas, en particular a algunos Estados que alegaban la necesidad de control parlamentario previo para poder aprobar el documento, aunque a la postre esta cuestión no se plantearía, pues el documento no fue adoptado formalmente por el Consejo o el Consejo Europeo, sino solo presentado. Sin duda en ello tuvo también que ver el contexto del referéndum sobre el Brexit.

Hay que tener en cuenta, en efecto, que el proceso de redacción de la EG se vio afectado por su concomitancia con el que condujo al referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE. Tras un período de consultas entre junio y diciembre de 2015, el proceso de redacción de la Estrategia se inicia de facto en enero de 2016. El prometido referéndum británico proyecta su sombra en las fases iniciales, y de forma más acusada a partir de febrero de 2016, cuando el primer ministro Cameron anuncia la fecha de su celebración, junio de 2016, que coincide con la fecha prevista de presentación de la Estrategia.

Como consecuencia de la voluntad de que el debate sobre la Estrategia no interfiriera en la campaña del referéndum se extremó la prudencia en el manejo de las discusiones, prudencia que posiblemente tuviera un coste en términos de transparencia.

Aunque ante el resultado del referéndum británico se barajó la posibilidad de retrasar hasta más adelante la presentación de la Estrategia, pues existía el riesgo de que en ese contexto pasara inadvertida, finalmente se optó por presentarla. Se trataba de enviar el mensaje de continuidad en las labores de la UE, en un momento de gran incertidumbre acerca del futuro.

Ahí las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2016 que acogen favorablemente la presentación de la Estrategia¹⁵ por la alta representante, y piden a la AR, a la Comisión y al Consejo que prosigan su labor. Y es que, como veremos, la Estrategia es tanto el punto de llegada de un proceso como el de partida de otro u otros, en particular en materia de PCSD.

¹⁵ <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/06/28-EU-CO-conclusions-es/> párrafo 20

Cauce de la sociedad civil

El cauce de relación con la sociedad civil en la elaboración de la EG se ha desarrollado en paralelo al cauce intergubernamental, a través de la celebración de numerosos seminarios en todos los países de la Unión (y fuera de ella), impulsados por el EU ISS, acerca de diversos aspectos de la Estrategia. Por ejemplo, en España, y en concreto en Barcelona, se celebró en noviembre de 2015 un seminario organizado por el Real Instituto Elcano con la colaboración del CIDOB, e inaugurado por la propia alta representante y por el ministro español de Asuntos Exteriores y de Cooperación, relativo al nexo entre la seguridad interior y la exterior, con particular atención al fenómeno del terrorismo¹⁶.

Como consecuencia, se ha producido un intenso debate en torno a la Estrategia en el conjunto de centros de pensamiento europeos, del que ha resultado un número muy significativo de publicaciones¹⁷.

Valoración del proceso

En cuanto a la vía intergubernamental cabe valorar de este proceso *sui generis* en qué medida ha contribuido a que los Estados miembros hicieran suya la Estrategia, que era uno de los objetivos iniciales de la alta representante.

Aunque los responsables del SEAE siempre han argumentado que, en términos de transparencia, la elaboración de esta Estrategia supone un salto cualitativo con respecto a la de 2003, que como hemos indicado se hizo en «petit comité», y por lo tanto los Estados miembros deberían sentirse satisfechos, lo cierto es que el hecho de que, cuando esto se escribe, la EG no haya sido adoptada por ellos (como sí lo fue la de 2003), sino solo presentada al Consejo Europeo, potencialmente podría restarle autoridad. Con todo, sería injusto reprochar a la EG esa circunstancia, que obedece a que surge en una UE más heterogénea que la de 2003. Y en todo caso la alta representante parece determinada a que, más allá de consideraciones procedimentales, la Estrategia cobre todo su sentido en su aplicación efectiva.

En cuanto al cauce de la sociedad civil, resulta difícil de evaluar en qué medida el fruto de las discusiones y de las publicaciones de los centros de pensamiento han encontrado su camino al texto de la Estrategia presentado por la alta representante, aunque este cauce de la sociedad civil ha servido sin duda de caja de resonancia del proceso de elaboración, en particular con respecto a los estudiosos y expertos en cuestiones europeas integrados en los centros de pensamiento involucrados.

¹⁶ <https://europa.eu/globalstrategy/en/high-representative-federica-mogherini-outlines-eu-approach-countering-terrorism-0>

¹⁷ Véanse por ejemplo las referenciadas en la página web del Servicio Europeo de Acción Exterior específicamente dedicada a la Estrategia: <https://europa.eu/globalstrategy/>

Es más dudoso que este debate de expertos haya calado en la ciudadanía en general. Es cierto que algunos de los grandes debates ciudadanos que tuvieron lugar durante el proceso de elaboración de la Estrategia, sobre la seguridad exterior de la Unión hacia el este y hacia el sur de Europa o sobre la inmigración, encontraron su reflejo y plasmación en la Estrategia, pero la inversa no es tan evidente: el debate sobre la Estrategia llegó al gran público en contadas ocasiones, y teñido por la cuestión del Brexit¹⁸. Es cierto que hubo resoluciones¹⁹, informes²⁰ y debates²¹ en el Parlamento Europeo (PE) pero, con todo y con ello, la discusión sobre la Estrategia no tuvo la relevancia pública que hubiera podido adquirir en un contexto distinto al del referéndum británico.

Contenido de la estrategia

Sin siquiera tener en cuenta que viene precedida por el informe de revisión estratégica, que contiene una evaluación del contexto internacional, la nueva Estrategia global de la UE es el doble de larga que la Estrategia de seguridad de 2003. Ello se explica porque enfoca la acción exterior desde diversos puntos de vista (intereses, principios, prioridades, áreas geográficas), trata de ofrecer indicaciones sobre su desarrollo concreto, y en cuestiones como la gestión de crisis o la PCSD entra en un apreciable nivel de detalle.

Conceptos básicos

La EG se abre con un preámbulo firmado por la alta representante que sintetiza su idea central, también contenida en el título²²: una Europa más fuerte es necesaria en un mundo más turbulento y, para ser más fuerte, Europa debe estar más unida. La Estrategia contribuiría a esta unidad al ofrecer una visión compartida entre los Estados miembros sobre la acción exterior de la UE.

Frente a la Estrategia en sí, que es definida como una guía para el trabajo diario, este preámbulo contiene un mensaje más político y susceptible de conectar mejor con la ciudadanía. Pone de relieve además el gran pa-

¹⁸ Cabe mencionar a este respecto la estrategia bótica portada del diario The Times, según la cual con la Estrategia el SEAE estaría intentando crear un Ejército europeo a espaldas del público. (<http://www.thetimes.co.uk/edition/news/eu-army-plans-kept-secret-from-voters-3j3kg3zwj>).

¹⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0120+0+DOC+PDF+V0//EN>

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0069+0+DOC+PDF+V0//EN>

²¹ <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/eu-monitoring/mogherini-presents-her-global-strategy-european-parliament>

²² «Visión compartida, acción común: una Europa más fuerte».

pel que desempeña la UE en el panorama internacional en términos de población, despliegue diplomático, comercio e inversiones y cooperación para el desarrollo. Se refiere, en fin, al contexto en que la Estrategia es presentada, el resultado del referéndum sobre el Brexit, y apunta a que, como consecuencia, será necesario repensar la manera en que la UE funciona.

A continuación, el resumen ejecutivo de la EG desarrolla algo más estos planteamientos y recoge en particular algunas nociones básicas del documento: enfoque integral (o comprehensivo), resiliencia, autonomía estratégica, pragmatismo basado en principios («principled pragmatism») y vínculo entre los aspectos internos y externos de la acción de la UE.

Enfoque integral (o comprehensivo)²³

Como se ha indicado, el Tratado de Lisboa tenía por objeto en el ámbito exterior lograr una mayor integración de las distintas vertientes de la acción exterior, y la EG se configura como un vehículo para alcanzar ese objetivo nada sencillo, dada la diversidad de bases jurídicas y procedimientos y el distinto peso de las instituciones y de los Estados miembros en los variados instrumentos y políticas.

²³ En este punto es necesario llevar a cabo algunas precisiones terminológicas.

El concepto de «comprehensive approach» se refiere a la coherencia y complementariedad entre las diversas dimensiones de la acción exterior de la UE y abarca la idea de responsabilidad compartida entre las Instituciones europeas y los Estados miembros. Se predica por tanto de las políticas. En este sentido lo utiliza la comunicación conjunta de la AR y de la Comisión «Comprehensive approach to external conflicts and crises». En la traducción oficial al castellano de esta comunicación esta noción se traduce por «enfoque integral» y así (o como «enfoque comprehensivo») nos referiremos a ella en este artículo.

La expresión «integrated approach», por su parte, en el sentido en que la EG la utiliza, abarca el «comprehensive approach to external conflicts and crises» (que supone un uso coherente de todas las políticas a disposición de la UE), pero va más allá para cubrir también todas las fases del conflicto y los diferentes niveles de gobernanza (internacional, regional, nacional y local). Se predica por tanto del conjunto de elementos que se conjugan en la gestión de crisis. La traducción oficial al castellano es algo errática en cuanto a la traducción de este concepto, al que en este artículo nos referiremos como «enfoque integrado».

La EG habla también de una «joined up Union», que significaría una Unión en la que las instituciones y los Estados miembros trabajen de consuno, pero también en la que haya más unidad entre las políticas externas de la UE y entre las dimensiones externas e internas de nuestras políticas. Este concepto coincidiría pues grosso modo con el «comprehensive approach». En su versión oficial en castellano la EG traduce este concepto como «Unión integrada».

En cuanto a la expresión «global», en el preámbulo de la EG se indica que se refiere tanto al alcance geográfico de la Estrategia (el mundo entero) como al conjunto de instrumentos y políticas de la Unión. Sin embargo el cuerpo de la EG tiende a utilizarlo como sinónimo de «mundial» y en este segundo sentido lo utilizaremos también en este artículo.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se incorporó al SEAE en la programación estratégica de los diversos instrumentos financieros exteriores precisamente con ese fin y la Comisión y la alta representante aprobaron una comunicación conjunta destinada a fomentar este enfoque comprehensivo en la respuesta a las diversas fases de los conflictos externos y las crisis²⁴.

La idea de lograr un enfoque integral en la acción exterior de la UE se encuentra por tanto presente a lo largo de toda la EG, y en particular en el capítulo final (de la visión a la acción) que se refiere a los instrumentos de la acción exterior.

Resiliencia

La EG describe un entorno internacional hostil, que según ella, sitúa a la Unión ante una verdadera crisis existencial. La respuesta de la EG es la resiliencia, que define como la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, soportar y recuperarse de crisis internas e internacionales, partiendo de la base de que esta capacidad solo es posible desde la existencia de un nivel mínimo de democracia, de prevalencia del estado de derecho y de desarrollo sostenible (es decir, no se trata de una pura estabilidad), pues los Estados represivos serían inherentemente frágiles. Para la EG es necesario promover no solo la resiliencia de nuestros vecinos y de regiones más alejadas, sino de las propias democracias europeas, ya que «estar internamente a la altura de nuestros valores determinará nuestra credibilidad e influencia externa».

Autonomía estratégica

Noción que se traduce en que la Unión debe ser capaz de protegerse a sí misma, responder a crisis externas, y ayudar a terceros en situación de fragilidad a adquirir capacidades en materia de seguridad, de forma complementaria, no competitiva, con otras organizaciones regionales de seguridad como la OTAN.

Implica que la UE debe asumir mayores responsabilidades y ser más eficaz en el terreno militar, pero también en ciberseguridad, respuesta a las amenazas híbridas²⁵, seguridad energética, comunicación estratégica (esto es, comunicación con los ciudadanos, pero también defensa frente a la propaganda) y lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

Como veremos, el ámbito de seguridad y defensa ocupa un lugar primordial en la EG.

²⁴ http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf

²⁵ Para la definición y tratamiento de las amenazas híbridas, véase la Comunicación conjunta de la Comisión y la AR sobre la lucha contra las amenazas híbridas: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>

Pragmatismo basado en principios

La Estrategia parte de los intereses de la UE, pero sin renunciar a la «aspiración idealista de la UE de avanzar hacia un mundo mejor». Esta aspiración idealista se enmarca en los límites de lo que llama una evaluación realista de la situación, definiendo de esta manera ese «pragmatismo basado en principios».

En el fondo, con este «pragmatismo» se trata de reflejar el tránsito de la UE, por usar los términos manejados por Robert Cooper²⁶, del mundo posmoderno en el que se había situado, caracterizado por la interdependencia y la cooperación; al mundo moderno al que las crisis regionales de su vecindad y la emergencia de nuevas potencias la han devuelto, un mundo en el que hay que hacer frente a la amenaza o al uso de la fuerza. Ello implica menos margen para el poder blando de la UE, necesario pero no suficiente.

También hay que situar este enfoque en el contexto del momento en que se elabora la EG, en el que no acaban de cerrarse varias crisis internas, existen fuertes tensiones con Rusia, situaciones de guerra a las que no se ve fin en Siria, Irak, Yemen, el Sahel, Afganistán y Libia, y se desarrolla la campaña al referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE: se trata por tanto de un momento poco propicio para formulaciones grandilocuentes.

Este pragmatismo se aprecia en el tratamiento que la EG hace de los principios que identifica como guías de la actuación de la UE: la unidad de los europeos, para ser más relevantes en el mundo, pues ninguno de los Estados miembros puede afrontar los retos globales en solitario; el compromiso con otros países, pero jerarquizando el nivel de prioridad según el grado de riesgo percibido; la responsabilidad en la resolución de crisis internacionales, pero hasta donde nos es posible; y la asociación con terceros para lograr nuestros fines, esto es, actuando de la mano de otros actores internacionales.

Vinculación entre lo interno y lo externo

La Estrategia destaca la necesaria coordinación entre seguridad interna y externa, señalando que a menudo las políticas internas deben lidiar con las consecuencias de las dinámicas externas y que nuestra seguridad interna pasa por crear un entorno exterior seguro.

Esta vinculación implica el diseño de políticas que cubran ambas dimensiones, por ejemplo en materia migratoria. Implica también una mayor cooperación entre Estados miembros en asuntos internos con repercusión externa como la lucha contra el terrorismo, por ejemplo en materia de inteligencia.

²⁶ The Post Modern State and the World Order, Demos, 1996.

La sincronización de ambas dimensiones es espacialmente necesaria según la EG, además de en las áreas ya indicadas, en lo que respecta a amenazas híbridas, ciberseguridad, seguridad energética, lucha contra el crimen organizado y los tráficos ilegales y gestión de fronteras exteriores.

Principales opciones estratégicas

La EG no sería tal si no propusiera respuestas a algunas preguntas fundamentales acerca del camino a seguir por parte de la Unión en sus relaciones internacionales. Sobre la base de los conceptos ya apuntados, estas respuestas pueden agruparse en cinco binomios de opciones que adopta la EG: Estrategia global o Estrategia centrada en la vecindad; Estrategia de acción exterior o Estrategia de seguridad; Estrategia puramente externa o también interna; Estrategia centrada en nuestros intereses o en nuestros valores; Estrategia flexible o Estrategia institucional.

Estrategia global / estrategia hacia la vecindad

La UE tiene vocación de actuar como actor global, por su dimensión demográfica, económica y comercial, y por su defensa de una cierta forma de comprender las relaciones internacionales, basada en el multilateralismo y el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, el contexto en que se elabora la EG parece que llama a una atención preferente, más que a la gobernanza global, a los problemas acuciantes de nuestra vecindad meridional y oriental, puesto que, como señala el preámbulo, las vulnerabilidades de nuestros vecinos son nuestras vulnerabilidades. La EG opta pues por cubrir todo el ámbito geográfico y temático exterior de la Unión, aunque con especial énfasis en la vecindad.

En primer lugar, a caballo entre lo interior y lo exterior, se encuentra la política de **ampliación**. La EG llama a reforzar la resiliencia de los países candidatos y en este contexto menciona los Balcanes occidentales, aunque extrañamente omite referirse a proceso de estabilización y asociación. Turquía es tratada en este apartado, pero también en el relativo a la cooperación antiterrorista y como una de las líneas de acción hacia el Mediterráneo, en la que se menciona el diálogo en materia de refugiados y de cooperación regional, los procesos de unión aduanera y liberalización de visados y diversas áreas de cooperación sectorial. El tratamiento que la Estrategia hace de este capítulo no se sale de los parámetros convencionales, aunque es evidente que existe un debate en curso que pone de relieve en particular la importancia de las relaciones con Turquía y la encrucijada en que se encuentran.

La EG considera que la resiliencia debe ser también una prioridad estratégica en nuestra **vecindad, tanto oriental como meridional**, se refiere al proceso de revisión de la PEV (poco antes de la redacción de la EG, la Comisión y la alta representante presentaron una comunicación conjunta al

respecto²⁷) y se alinea con su enfoque basado en la diferenciación al indicar que en las vecindades hay países que desean tener vínculos más fuertes con la UE, citando como ejemplo a **Túnez** y **Georgia**. La comunicación llama a una mayor coherencia de la PEV con la política exterior y de seguridad de la UE y refuerza su dimensión de seguridad, mientras que las conclusiones del CAE, de diciembre de 2015, sobre la PEV señalan que esta debería alimentar el conjunto de la política exterior de la UE y en particular la EG. Asistimos pues a una convergencia de planteamientos entre las políticas de vecindad y de seguridad. El tratamiento de la vecindad que hace la EG se traduce, como en la PEV renovada, en un enfoque más pragmático que el de la PEV inicial: transformación sí, pero diferenciada y basada en las propias sociedades, no en un modelo único exportado por la UE.

Al este de Europa la EG presta especial atención a las relaciones con **Rusia**. Obviamente la anexión de Crimea y la situación en Ucrania oriental implican una preocupación especial hacia dicho país, sobre la que se reitera la política de doble vía (exigencia del respeto de la legalidad internacional, y al mismo tiempo mantenimiento de vías de diálogo).

En cuanto al sur, la EG identifica cinco líneas de acción: **Magreb y Oriente Medio**, incluida la cooperación sectorial a través de la Unión por el Mediterráneo, **Turquía**, el **Golfo**, una novedosa región/concepto, que abarcaría, en torno al **Mar Rojo**, al triángulo formado por Europa, el Cuerno de África y el Golfo y, finalmente, **África subsahariana**, incluida la cooperación con la Unión Africana, la CEDEAO, y el G5 del Sahel. La EG se detiene en varias ocasiones sobre **Irán** para ponderar el éxito en las negociaciones nucleares, y reafirma el compromiso de la UE con los países del Golfo, pero, como ha señalado algún comentarista, no ofrece una visión de una posible arquitectura de seguridad para la región²⁸. Sobre **Siria** y **Libia** es quizá demasiado lacónica, pues se limita a afirmar que la UE promoverá el diálogo y la negociación, y que es necesario afrontar las dimensiones local, nacional, regional y global de ambos conflictos, aunque también es cierto que gran parte de lo que la Estrategia señala en cuanto a integración de políticas y mejora de los mecanismos de gestión de crisis puede aplicarse a ambos escenarios, que sin duda influyeron en sus planteamientos.

Se refiere a las relaciones con los países que, más allá de la PEV, conforman nuestro entorno. Se trata de la «**vecindad de la vecindad**», que hay que entender que abarca, al sur, el **Sahel**, **África Central** y el **Cuerno de África**, y al este, **Asia Central**, áreas en las que el concepto de resiliencia constituye de nuevo el eje de la acción de la UE.

²⁷ https://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

²⁸ Biscop, Sven, *The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristic*, Security Policy Brief, n.º 75, junio 2016, Egmont <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf>

Este énfasis en la vecindad y en el área adyacente a esta no significa sin embargo, como hemos señalado, que la UE carezca de un papel más amplio, que se proyecta a otras regiones y a la comunidad internacional en su conjunto.

En las **relaciones transatlánticas** subraya el carácter de socio central de los EE. UU. en materia de seguridad y recuerda también los valores e intereses compartidos con **Latinoamérica**, con un tratamiento más detallado que el dispensado en el informe de revisión, que incluye el desarrollo de relaciones con la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe, MERCOSUR, Cuba, y el apoyo al acuerdo de paz en Colombia. En cuanto a **Asia**, destaca el deseo de promover una relación más completa con la región, incluido a través de contribuciones prácticas a su seguridad, algo que habrá que ver cómo se materializa, pues por ahora el papel europeo en este campo es limitado. Este capítulo geográfico se cierra con una referencia al interés estratégico de la UE hacia la región del **Ártico**, de la que forman parte tres Estados miembros de la UE.

La EG reafirma el compromiso con **órdenes regionales cooperativos**, aunque a renglón seguido se muestra prudente y selectiva al señalar que lo hará cuando sea posible y ello responda a los intereses la UE, mientras que en otros lugares limita el alcance de su cooperación a aquellos grupos necesarios para proveer bienes públicos globales y enfrentar desafíos comunes, y «de acuerdo con las ventajas comparativas» de cada uno. Esta ambivalencia quizá se explique, por un lado, por el pragmatismo que inspira la EG y, por otro lado, por la voluntad de evitar la percepción de paternalismo europeo hacia otras regiones del mundo. En este sentido cabe interpretar la afirmación que hace la EG de que la UE no tratará de exportar su modelo, sino más bien de buscar «inspiración recíproca» en otras experiencias regionales, aunque lo cierto es que es difícil de concebir qué otras experiencias pueden ser extrapolables a un modelo de integración tan desarrollado como el de la UE.

Por lo que se refiere a la **gobernanza global**, de acuerdo con la EG la UE no renuncia a ser un actor global, pero lo hace desde la prudencia, buscando, siempre que puede, asociaciones con terceros, y huyendo de la idea de imposición de modelos o valores. Así, llama a la reforma de las Naciones Unidas y en particular de Consejo de Seguridad (CSNU), aunque este llamamiento tiene algo de semántico, puesto que es conocido que los Estados miembros tienen posiciones distintas en esta materia, y por tanto la UE como tal no tiene una posición propia. Otro de los cambios en los que llama a la reforma, y sobre el que sí existe consenso, es el de que los miembros del CSNU, tanto permanentes como no permanentes, asuman el compromiso de no votar en contra de medidas encaminadas a evitar atrocidades en masa, lo cual en el caso de los miembros permanentes significaría renunciar a su derecho de veto en estos casos.

La EG define a las Naciones Unidas como el marco del sistema multilateral y un socio central de la UE y reafirma el compromiso de esta con los Objeti-

vos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se refiere en numerosas ocasiones a la necesidad de preservar un orden mundial basado en normas, lo cual refleja su preocupación por un entorno que parece tender a la anomia, desde las cuestiones de seguridad hasta las comerciales. Con todo, de acuerdo con la EG, el objetivo no es simplemente preservar las actuales normas internacionales, sino transformarlas para que la gobernanza salga fortalecida. En todo caso, no es de extrañar que reafirme el apoyo de la UE a órganos como el Tribunal Internacional de Justicia o el Tribunal Penal Internacional o, en materia comercial, a la OMC.

Se detiene también en la gobernanza de los bienes comunes mundiales: el mar, mediante una mayor cooperación internacional en seguridad marítima y la universalización de la Convención sobre el Derecho del Mar; el ciberespacio, cuya seguridad es objeto de un apartado específico dentro de las prioridades de la Unión; el espacio ultraterrestre, con la idea de promover un código de conducta voluntario; y el desarrollo de mecanismos multilaterales en materia de energía sostenible y salud (lucha contra las pandemias).

Incluye en este apartado el apoyo de la UE a la no proliferación y al desarme, una cuestión que España ha seguido con especial atención, entre otras razones por la coincidencia de sus responsabilidades al respecto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con el período de redacción de la Estrategia.

Finalmente, la EG ofrece la cooperación de la UE no solo a otros Estados y organizaciones internacionales, sino también a actores no estatales (esto es, al sector privado y a la sociedad civil).

Estrategia de seguridad / estrategia integral de acción exterior

Una de las ideas básicas que animaron la elaboración de la EG fue lograr una mayor coherencia de las distintas vertientes de la acción exterior de la Unión. Sin embargo, por un lado su proceso de redacción ha tenido lugar en paralelo a un proceso de reflexión sobre la PCSD, iniciado también por el Consejo Europeo de diciembre de 2013. Además se ha desarrollado en un entorno internacional marcado por las crisis, en que las cuestiones de seguridad y defensa han tenido cada vez más relevancia. Finalmente, existe una creciente tendencia a hacer referencia a medios militares para responder a diversos desafíos, desde el terrorismo a la inmigración ilegal (conceptuada como tráfico de seres humanos), pasando por la respuesta a las amenazas híbridas, incluida la ciberseguridad. Todo ello explica que la EG finalmente presentada sea sobre todo una Estrategia de seguridad, que al mismo tiempo llama a la integración de los demás ámbitos de la acción exterior de la UE, como el comercio, la cooperación, etc., en torno a esta preocupación central.

Ya apuntaba a la naturaleza predominantemente securitaria de la EG el que el Consejo Europeo diera mandato para la elaboración, primero del informe y luego de la Estrategia, a la alta representante como tal y no también como

vicepresidenta de la Comisión: como se ha indicado la Comisión fue consultada durante el proceso de elaboración, pero la EG no es un documento aprobado por ella. Estamos por tanto fundamentalmente en el terreno de la política exterior y de seguridad común (incluida la PCSD), con un llamamiento a una mayor integración con las políticas comunitarias y de los Estados miembros.

A la vista de este enfoque nos detendremos a continuación en el tratamiento que hace la EG de la política de seguridad y defensa, para ver a continuación cómo se articula con las políticas encaminadas a favorecer la seguridad mediante el desarrollo.

Política de seguridad y defensa

Nos referiremos aquí al núcleo de la seguridad y defensa de la UE, la PCSD y la gestión de crisis, dejando otras dimensiones de la seguridad, como la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, las amenazas híbridas o la ciberseguridad, para más adelante, al abordar la relación entre seguridad interior y exterior. Hay que señalar que durante la discusión de la EG, España se mostró muy activa en este terreno, proponiendo conjuntamente con Francia, Alemania e Italia una serie de ideas, muchas de las cuales se han plasmado en la Estrategia.

Podemos ordenar el tratamiento que hace la EG de esta materia en (i) áreas de acción, (ii) capacidades necesarias, (iii) mejora de la organización y procedimientos, y (iv) colaboración con socios estratégicos.

Áreas de acción

En materia de seguridad, la EG apunta a posibles avances en tres ámbitos: la protección de Europa, la respuesta a crisis y el fortalecimiento de las capacidades de otros países en situación de vulnerabilidad. Dichas áreas de acción vienen a su vez presididas por la idea de enfoque integrado, según la cual, las diversas políticas de la UE y sus Estados miembros deben contribuir en todas las fases del conflicto y en los diferentes niveles de gobernanza a la resolución de las crisis a las que la UE se enfrenta.

- En cuanto a la protección de Europa, en su dimensión de defensa, hay que recordar que existe un debate de larga data sobre si un mayor papel de la UE en este campo iría o no, en detrimento de la solidez de la OTAN y por tanto de la seguridad europea.

Se trata de un debate que debería estar superado pues, por un lado, los propios EE. UU., alientan a la UE a adquirir mayores responsabilidades en materia de seguridad y, por otro lado, en un contexto de reducción del gasto en defensa en Europa y de aumento de las necesidades de seguridad existe la percepción de que la UE puede ser la vía para colmar este déficit.

En todo caso la EG se adentra en este terreno con prudencia²⁹. Nada más abordarlo sitúa los términos de la cuestión al recordar que los Estados miembros son soberanos en sus decisiones en materia de defensa –incluido el gasto– y que el papel de la UE se limita a prestarles asistencia y a contribuir a la seguridad y defensa europeas en línea con los tratados (aunque también recuerda que es necesaria la cooperación entre los socios, pues esta permite la optimización de los recursos).

La clave nos la da quizá más adelante cuando señala que, con objeto de hacerse con las capacidades necesarias, los Estados miembros deberán avanzar hacia la cooperación en materia de defensa como norma. En definitiva, el desarrollo de las capacidades se configura como un elemento fundamental de la cooperación en la defensa encaminada a la protección de la Unión.

La EG propugna en concreto un aumento de los presupuestos de defensa que, aunque no se mencione expresamente, pues no todos los miembros de UE son miembros de la OTAN, debe ponerse en relación con compromiso asumido por los Estados miembros de esta última Organización de alcanzar 2% de PIB en gasto de Defensa³⁰.

La EG hace varias alusiones a la cláusula de asistencia mutua en caso de agresión: la UE debería estar disponible para asistir a los EE. MM., que los soliciten, estar a la altura de ese compromiso pasa por dotarse de las capacidades para ello, así como cooperar en materia de terrorismo, amenazas híbridas, ciberseguridad y seguridad energética.

En cuanto a la puesta en común de unidades militares, la EG hace alusión de manera tentativa al posible establecimiento de una cooperación estructurada permanente en materia de defensa, prevista en el artículo 42. 6. del TUE, según el cual «los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión»³¹.

El desarrollo de una cooperación estructurada permanente puede ser la vía para una mayor integración europea en materia de defensa, pero no

²⁹ El informe de revisión estratégica puede pecar incluso de demasiada prudencia al señalar que la UE no es una alianza militar, pues la invocación del artículo 42.7 del TUE por Francia nos ha enseñado que sí puede serlo.

³⁰ La UE tiene sus propios objetivos voluntarios de distribución del gasto dentro de los de defensa, que la EG retoma, fijados por la Junta Directiva de la Agencia Europea de Defensa en 2007, con porcentajes mínimos dedicados a material y a investigación y tecnológica, y que se reflejan en la EG: dedicar el 20% de los presupuestos de defensa a equipamiento y a investigación y desarrollo tecnológico y el 35% del gasto total en equipamiento mediante programas de adquisición colaborativos. Pero en la UE no hay un objetivo de gasto con respecto al PIB.

³¹ Sin duda lo que en la práctica más se parece a esa puesta en común, embrión quizá de un hipotético «Ejército europeo», es el EUROCUERPO, formado por cinco Estados miembros de la UE, entre ellos España, que está a disposición de la UE y de la OTAN.

está exenta del riesgo de caer en la situación en que, como veremos, se ha encontrado otro mecanismo de puesta en común, las agrupaciones tácticas: una buena idea en teoría, sin aplicación en la práctica.

Y es que el concepto de «protección de Europa» que maneja la EG contiene cierta ambigüedad: protección ¿frente a qué? Parece difícil que la UE pueda garantizar su «autonomía estratégica» hacia el este. La propia EG reconoce que «en lo que atañe a la defensa colectiva, la OTAN continúa siendo el marco principal para la mayoría de Estados miembros». Más que defensa entonces estaríamos ante una capacidad reforzada para hacer frente a crisis como las de Libia o Siria o, retrospectivamente, para estar en posición de intervenir en crisis como las de los Balcanes en los años 90, que pusieron de manifiesto la impotencia europea y fueron el revulsivo que llevó al lanzamiento de la PCSD. Estaríamos también ante la utilización de diversos medios, incluidos los militares y civiles de gestión de crisis, para contribuir a lidiar con algunas manifestaciones de la criminalidad y el terrorismo internacional, los tráfico ilícitos y la protección de las fronteras exteriores, la respuesta a amenazas híbridas, la ciberseguridad, etc. En definitiva, nos movemos hacia una política común de defensa, pero, a pesar de la evocación al artículo 42.7 TUE, o precisamente a la vista de las circunstancias y reacciones ante su invocación, estamos todavía lejos de una defensa común.

- La AR pone de manifiesto en el preámbulo la expectativa de que la UE sea un «proveedor global de seguridad». A escala global esto se manifiesta en su capacidad de gestión de crisis, que en planteamiento de la EG abarca todas sus fases, desde un enfoque integrado, que incluye la alerta temprana (que debe ser fortalecida), la prevención (incluida la diplomacia preventiva, la mediación, la promoción de los derechos humanos, la sostenibilidad medioambiental y el desarrollo económico, a través de la cooperación, pero también de las inversiones y el comercio), el despliegue de misiones militares y civiles y de ayuda humanitaria y la reconstrucción posconflicto. La EG incluye en este ámbito las medidas restrictivas (sanciones), que conceptúa como un medio más para la prevención y resolución de conflictos (pues con ellas se trata de modificar el comportamiento de los actores que juegan un papel negativo).

Cabe destacar la idea de que la UE debe estar dispuesta a permanecer comprometida por largo tiempo en determinados escenarios, que habrá que encajar con la lógica de la estrategias de salida (esto es, evitar operaciones de duración indefinida) que impera en las operaciones PCSD, lo cual obliga a un planeamiento integrado que garantice la continuidad entre las misiones militares y civiles de paz y los aspectos de cooperación y reconstrucción posconflicto, eminentemente comunitarios.

- La tercera de las finalidades apuntadas es la de apoyar a los Estados que se encuentran en situación de fragilidad para que refuercen su sector de seguridad, creando así las condiciones para la paz y a partir de ahí para el desarrollo.

Además de la continuidad de las misiones PCSD en materia de entrenamiento y capacitación, que han demostrado su eficacia, se plantea la cuestión de cómo financiar a través del presupuesto comunitario la adquisición de capacidades militares que ayuden a Estados frágiles y organizaciones regionales a garantizar a su propia seguridad, sobre todo, una vez terminada la presencia de una misión PCSD. Se trata de lograr una adecuada articulación entre las misiones PCSD y la labor de reconstrucción financiada por la Comisión, para lo cual los Estados miembros reclaman un instrumento financiero específico dirigido a la creación de capacidades para la seguridad y el desarrollo (CBSD en sus siglas en inglés).³²

Aunque la EG señala que la UE apoyará órdenes cooperativos regionales en todo el mundo es más parca acerca del apoyo que puede prestar a dichas organizaciones en materia de gestión de crisis. Señala que la UE tendrá un enfoque «multinivel» hacia las crisis (local, nacional, regional y global) y que trabajará sistemáticamente sobre el terreno con organizaciones regionales e internacionales. Cabe recordar a este respecto que la UE ha venido desarrollando una cooperación eficaz con organizaciones regionales en el ámbito de la seguridad, en particular en África.

Desarrollo de capacidades

Para llevar a cabo las tareas señaladas, los Estados miembros necesitan contar con capacidades, tanto militares como civiles.

La EG enumera, con considerable nivel de detalle para un documento de este tipo, las **capacidades militares** con las que deberían contar los Estados miembros³³. De acuerdo con la EG, estas capacidades deberían desarrollarse con el máximo de interoperabilidad y homogeneidad y estar disponibles en apoyo a la UE, la OTAN, las NN. UU., y otros esfuerzos multinacionales.

Llama además a una sincronización gradual de los ciclos de planificación en defensa nacionales y de las prácticas en materia de desarrollo de capacidades y señala que «un proceso europeo de revisión coordinada anual que tenga por objeto discutir los planes de gasto militar de los Estados miembros podría otorgar mayor coherencia en la planificación de defensa y el

³² Véase comunicación conjunta de la Comisión y el SEAE al respecto: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0017&from=EN>

³³ - Capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento, incluidos vehículos aéreos teledirigidos de comunicación, acceso autónomo al espacio y observación permanente de la Tierra.

- Capacidades digitales, con objeto de proteger los datos, las redes y las infraestructuras críticas en el espacio digital europeo, a través de la formación y de programas de adquisición.

- Capacidades militares de alto valor, esto es, la gama completa de capacidades terrestres, aéreas, espaciales y militares, incluidas capacidades estratégicas fundamentales («enablers»).

desarrollo de capacidades. Debería llevarse a cabo en total coherencia con la planificación de defensa de la OTAN».

Se ha hablado en referencia a este proceso de una suerte de «Semestre europeo» para los presupuestos de defensa, haciendo un paralelismo con los mecanismos destinados a garantizar la estabilidad presupuestaria de los Estados miembros, (idea que se centraba en las propuestas llevadas a cabo por España, Francia, Alemania e Italia durante el proceso de elaboración de la Estrategia y que ha retomado después una propuesta franco-alemana), aunque es dudoso que en este «Semestre» de defensa pudieran establecerse procedimientos de eventual sanción en caso de desviación. (Otra cosa sería el establecimiento de un mecanismo de este tipo en el marco de una cooperación estructurada permanente, que como hemos visto exige un alto nivel de compromiso entre los participantes).

La EG recuerda que la Agencia Europea de Defensa juega un papel clave de apoyo a los Estados miembros en el desarrollo de las capacidades, en particular mediante el establecimiento de porcentajes mínimos de gasto en adquisiciones y en investigación en defensa. Considera esencial contar con un programa específico dedicado a investigación y desarrollo tecnológico de cara a la próxima revisión del marco financiero multianual y en las próximas perspectivas financieras.

La UE debe dotarse además de una sólida base industrial y tecnológica de defensa europea (EDTIB, en sus siglas en inglés) con objeto de adquirir y mantener las capacidades necesarias para actuar de forma autónoma. Se reiteran en este contexto los llamamientos a la financiación comunitaria. Nos encontramos en todo caso en un territorio a caballo entre la política de defensa y la política industrial y en el que, por lo tanto, deben satisfacerse objetivos e intereses, que pueden variar según la dimensión y características de las diversas industrias en los Estados miembros, y que pueden llevar a contradicciones entre la conveniencia de lograr economías de escala a nivel europeo y la de preservar la industria (y el empleo) de defensa nacional.

La EG no presta ni mucho menos tanta atención a las **capacidades civiles**, a pesar de que han existido en este ámbito carencias en cuanto a personal cualificado disponible que han dificultado la puesta en marcha de determinadas misiones, y de la importancia de la PCSD civil como mecanismo de prevención y estabilización posconflicto. Se limita a llamar a la mejora de los mecanismos de generación de fuerzas, despliegue y entrenamiento de misiones civiles.

En general, tanto en materia de capacidades civiles como militares, lo que hace la EG es recapitular las necesidades e iniciativas que ya estaban sobre la mesa, algunas de las cuales desde hace un buen número de años. Cabe destacar entre ellas los objetivos de desarrollo de capacidades civiles y militares, lanzados respectivamente en 1999 y en 2003 y sus correspondientes procesos de revisión.

En definitiva, en este ámbito, más que por la reiteración de las capacidades necesarias, la EG será relevante si viene acompañada de una verdadera voluntad política (y por tanto presupuestaria) de los Estados miembros de avanzar en este terreno, en un contexto económico que no parece el más favorable.

Particular interés tiene a este respecto la referencia que hace la EG hace a «una estrategia sectorial, que sería aprobada por el Consejo, que especificaría los niveles de ambición civil y militar, (...) y las prioridades en materia de capacidades que se deducen de esta Estrategia...». Volveremos sobre esta cuestión al hablar del desarrollo de la EG.

Estructuras y procedimientos

La EG se refiere al necesario reforzamiento de las capacidades de planeamiento y conducción de operaciones, que permita un vínculo más estrecho entre las misiones y estructuras civiles y militares (con objeto de superar las disfuncionalidades que crea la dependencia de estructuras de otras organizaciones o creadas *ad hoc* para cada operación, que se traducen en un alargamiento innecesario del proceso de lanzamiento de las operaciones de gestión de crisis de la UE). La EG hace pues una referencia apenas velada al proyecto de creación de una estructura conjunta de planeamiento y conducción de operaciones civiles y militares, vieja aspiración de varios países favorables al desarrollo de la PCSD, incluida España, que se había topado tradicionalmente con la reticencia en particular del Reino Unido. Se trata por tanto de un área potencial de avance evidente tras el Brexit, recogida en las aportaciones llevadas a cabo por España, Francia, Alemania e Italia durante el proceso de elaboración de la Estrategia.

La EG también llama a mejorar la capacidad de respuesta temprana de la PCSD, y en concreto a superar los obstáculos de procedimiento, financieros y políticos que han impedido el despliegue de las agrupaciones tácticas (o grupos de combate) de la UE, dificultan la generación de fuerzas y reducen la eficacia de las operaciones militares de la PCSD.

En efecto, las agrupaciones tácticas, conjunto de fuerzas puestas a disposición por los Estados miembros para la respuesta inmediata a crisis, nunca han sido desplegadas, y para que puedan serlo habría que dar respuesta a las preocupaciones de los Estados miembros por su financiación o sus reticencias a ver comprometidas sus efectivos sin una decisión específica de generación de fuerzas. De nuevo la EG ofrece un plan de trabajo que debe ser completado (y que lleva tiempo pendiente de serlo).

En el aspecto organizativo está en curso un proceso dentro del SEAE de revisión y mejora de sus propias estructuras de gestión de crisis. De hecho, estas estructuras no han dejado de reformarse periódicamente desde su creación, con objeto de dotarlas de una flexibilidad y capacidad de coordina-

ción no siempre fácil de lograr. Más allá de la PCSD propiamente dicha, la EG apunta también a la necesidad de mejoras internas en el funcionamiento de las delegaciones de la UE y de los servicios centrales de la Comisión y del SEAE con objeto de lograr mayor eficacia en la acción³⁴.

Otras previsiones contenidas en la EG son la reforma de los arreglos financieros para afrontar los costes de las operaciones PCSD, incluido el mecanismo Athena para hacer frente a costes comunes (cuya revisión está prevista en 2017), el reforzamiento de las capacidades de evaluación de la situación («situational awareness») y el intercambio de información entre Estados miembros e instituciones. En este apartado cabe argumentar que el establecimiento de un «Semestre europeo» en materia de defensa puede ser una iniciativa positiva para el desarrollo de capacidades, pero que si lo que se quiere es hacer más flexible el lanzamiento de operaciones propias de la UE quizá habría que empezar por aprovechar la reforma de Athena y avanzar en materia de costes comunes.

En el capítulo institucional cabe mencionar, más allá de la propia EG, la propuesta franco-alemana de celebración de reuniones regulares del Consejo Europeo (una vez al año) dedicadas a cuestiones de seguridad y defensa y la tradicional propuesta española de que el Consejo cuente con una formación específica de ministros de defensa.

Socios en seguridad y defensa

La EG identifica como socios centrales («core partners») a los EE. UU., y a la OTAN, y define a esta última, como la base de la seguridad euro-atlántica y como la más fuerte y eficaz alianza en el mundo. La EU profundizará su asociación con la OTAN a través del desarrollo coordinado de capacidades, la realización de ejercicios, el desarrollo de iniciativas conjuntas para el fortalecimiento de capacidades de terceros, la respuesta a amenazas híbridas y a la ciberseguridad y la promoción de la seguridad marítima, ámbitos de cooperación que se retoman en la mencionada Declaración conjunta UE/OTAN de julio de 2016, que se refiere además al desarrollo de la industria de defensa y al apoyo a la resiliencia de los socios en el este y en el sur.

³⁴ - Dotar con más medios a las Delegaciones de la Unión, en particular expertos en cuestiones sectoriales y personal que domine los idiomas hablados localmente, reforzar las secciones políticas, fomentar el intercambio de información y análisis y la realización de informes conjuntos entre las Embajadas de los Estados miembros, las Delegaciones, los servicios de la Comisión, los Representantes Especiales de la UE y las misiones de PCSD.
- Reforzar la participación de mujeres en la política exterior.
- Invertir en mecanismos de alerta temprana y el conocimiento de la situación («situational awareness»).

- Fomentar el intercambio con organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil, las universidades, los centros de pensamiento y el sector privado, por medios tradicionales e innovadores (intercambios de personal, instalaciones comunes,...).

En cuanto a EE. UU., la EG afirma que una defensa europea más creíble es esencial para garantizar una sana asociación transatlántica con los EE. UU. Resuena aquí el reproche hecho por el presidente Obama a los «gorrones» europeos en materia de seguridad³⁵.

Naciones Unidas también se configura en la EG como socio central de la UE, con el que cooperar en materia de fortalecimiento de capacidades y al que apoyar en mantenimiento de la paz, mediación, construcción de la paz y en sus funciones humanitarias. Así, de acuerdo con la EG, la PCSD podría prestar más apoyo y complementar las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a través de misiones puente u otro tipo de operaciones, e incrementar la coordinación en misiones de desarrollo de capacidades para dar respuesta a situaciones de fragilidad.

Más allá de estos socios centrales, la EG se refiere a la voluntad de cooperar de manera más sistemática con organizaciones internacionales y regionales, donantes bilaterales, la sociedad civil y el sector privado. Indica que, dada la experiencia europea, según la cual la «gobernanza regional» (se evita por tanto la palabra «integración») es la base de la paz y la prosperidad, la Unión apoyará «órdenes regionales cooperativos» en todo el mundo. Expresa en particular la disposición de la UE a incrementar su cooperación con la OSCE, descrita como un pilar de la seguridad europea, y con el Consejo de Europa.

Seguridad y desarrollo

La EG parte de un concepto amplio de seguridad, el de seguridad humana, que va más allá de las necesidades de seguridad del Estado y abarca las amenazas al individuo, como la contaminación, la enfermedad o la pobreza. La PCSD cubre solo un aspecto de este enfoque de seguridad, que abarca el resto de vertientes de la acción exterior de la Unión.

En concreto la EG señala que puesto que seguridad y desarrollo van de la mano, también deben hacerlo las políticas de seguridad y de **cooperación para el desarrollo y acción humanitaria**. Esto implica que las misiones PCSD estén coordinadas con el reforzamiento del sector de seguridad y del estado de derecho llevado a cabo por la Comisión.

La EG también vincula la agenda de la UE con la de los ODS, que considera deben animarnos a aplicar el principio de coherencia de políticas para el desarrollo. Ahora bien, esta coherencia no se entiende como subordinación del resto de políticas a la de cooperación. Al contrario, es la cooperación para el desarrollo la que debe ser más flexible y estar más alineada con las prioridades estratégicas de la Unión³⁶.

³⁵ <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>

³⁶ Particularmente relevante a este respecto es el Objetivo 16 de los ODS, esto es, paz, justicia e instituciones sólidas.

Para lograrlo el informe de revisión estratégica ya llamaba a la programación conjunta entre la Comisión y el SEAE (cosa que ya ocurre a nivel estratégico) y a superar la fragmentación de los instrumentos financieros. La EG llama también a más flexibilidad por parte de la Comisión en la puesta a disposición de fondos sobre el terreno, en particular en materia de la prevención de conflictos y el apoyo a la sociedad civil, a reducir el número de instrumentos financieros con objeto de mejorar su coherencia, y a aumentar las cifras globales de cooperación al desarrollo, reafirmando el compromiso colectivo de dedicar el 0,7% de la RNB a ayuda oficial al desarrollo.

La EG reitera el compromiso de la UE con la **acción humanitaria** y llama a mayores sinergias entre esta política y la de cooperación para el desarrollo, en particular en materia migratoria. Con todo, la dificultad de vincular la acción humanitaria a otras políticas, dada la naturaleza específica de las situaciones de urgencia a las que responde, no parece del todo resuelta en la Estrategia. Por otro lado, ni la integración de las políticas de cooperación y de seguridad, ni la flexibilidad en la atribución de fondos de cooperación son objetivos fáciles de alcanzar. Como hemos señalado, lo primero, se ha tratado de lograr desde hace años con limitado éxito. Por su parte la flexibilidad plantea la cuestión del control de los fondos y la de lo que puede o no puede ser considerado cooperación, pues muchos de los gastos en cuestiones de seguridad no encajan con facilidad en la categoría de ayuda oficial al desarrollo. Consiguientemente la iniciativa para la creación de capacidades para la seguridad y el desarrollo (CBSD) causa no poca suspicacia en el mundo de la cooperación. Es un debate que ya ha tenido lugar en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y que ha dado lugar a una revisión de los criterios del concepto de ayuda oficial para dar cobertura a ciertos gastos en este terreno, siempre que tengan por finalidad el desarrollo.

Se trata de una cuestión que sin duda encontrará reflejo en la próxima comunicación de la Comisión sobre la aplicación, tanto interna como externa, de la Agenda 2030 y en el próximo Consenso Europeo para el Desarrollo.

En el **terreno económico**, la EG considera que la cooperación debe ser un catalizador para la **inversión productiva**, mediante asociaciones público-privadas generadoras de crecimiento, empleo, formación y transferencias tecnológicas. En este sentido, en línea con la EG, la Comisión ha puesto en pie un Plan de Inversión Exterior, destinado a impulsar el crecimiento y la estabilidad en el entorno inmediato europeo y en África.

El informe de reflexión estratégica ya se refería al **acceso mercados** como instrumento en materia de política migratoria³⁷ y señalaba que la UE todavía tiene que encontrar la manera de resolver la tensión entre objetivos comerciales y no comerciales, y que dentro de lo comercial hace falta prestar es-

³⁷ Véase por ejemplo el caso de Jordania: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2570_en.htm

pecial atención a cuestiones como los estándares laborales y de salud y los derechos de propiedad. La EG se hace eco de este planteamiento al señalar que la UE usará sus acuerdos comerciales en apoyo del crecimiento sostenible, los derechos humanos y la gobernanza.

Sin embargo estas palabras no pueden modificar por sí mismas una realidad compleja. Resulta significativo que la EG se haya discutido en reuniones del CAE en formación de ministros de exteriores, con los ministros de defensa, y entre los ministros de cooperación, pero no entre los ministros de comercio. Nos hallamos ante uno de los límites más claros al enfoque integral o comprehensivo, que razones institucionales e intereses potencialmente divergentes hacen muy difícil de superar.

Estrategia externa / estrategia interna

Como hemos indicado, uno de los conceptos que permea la EG en su conjunto es del vínculo existente entre las vertientes exterior e interior de la Unión. De hecho la EG aborda muchos de los objetivos estratégicos identificados en la Estrategia de seguridad interna de la UE³⁸. Este vínculo es especialmente claro en políticas como la migratoria o la lucha contra el terrorismo, pero también existe en áreas como la energía o el cambio climático. En algunas vertientes, como la económica, entraña una verdadera agenda interna que sobrepasa los límites de una Estrategia de acción exterior en sentido estricto, pero que es necesaria para dotar de coherencia a la acción exterior.

En **política migratoria**, externamente la EG llama a prestar especial atención a los países de origen y tránsito de migrantes y refugiados y propugna un enfoque individualizado país por país que atienda a las causas estructurales en los países de origen, supere la fragmentación de las políticas externas y abarque desarrollo, medio ambiente, humanitaria, de derechos humanos, diplomacia preventiva, movilidad, migración legal, gestión de fronteras, PCSD, readmisión y retorno.

Cabe señalar que en el diseño de este enfoque ha tenido gran influencia del modelo español desarrollado desde mediados de los años 2000 para hacer frente a la inmigración ilegal, en el que España prestó especial atención en mantener una verdadera relación de partenariado con los países de origen y de tránsito, y en comprender sus necesidades en materia de desarrollo y seguridad. Esta idea de partenariado y de diálogo con los países afectados no debería perderse de vista en las políticas de la Unión dirigidas a ordenar los flujos migratorios.

³⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=ES> Los cinco objetivos son: desarticular las redes de la delincuencia internacional, prevenir el terrorismo y abordar la radicalización y la captación, aumentar los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio, reforzar la seguridad a través de la gestión de fronteras y reforzar la resiliencia de Europa frente a la crisis y las catástrofes.

De acuerdo con la EG los aspectos externos deben ser coherentes con políticas internas, que son competencia de los Estados miembros, no de la Unión, como la gestión de fronteras, la seguridad interior, la política de asilo y refugio, de empleo y la cultura y la educación. También implican trabajar en un sistema europeo común de asilo más eficaz.

La EG advierte finalmente de que la salvaguardia de la calidad de nuestras democracias exige el respeto del derecho nacional e internacional entre otros en asuntos migratorios y de asilo. Esto implica garantizar la llegada segura y regulada de los refugiados así como vías legales para la inmigración.

Es decir, la EG elabora un listado de materias en los que es necesario el concurso y el consenso de los Estados miembros para dotar de coherencia a la acción exterior con la interior, siendo así que es conocido que existen diversas sensibilidades sobre estas cuestiones entre ellos. Una vez más el reto de la EG es su aplicación, no tanto por las instituciones como por los Estados miembros.

La EG recuerda además que el **terrorismo, las amenazas híbridas y el crimen organizado** son fenómenos transfronterizos, y por tanto exigen vínculos institucionales entre la acción exterior y el espacio interior de libertad, seguridad y justicia. Propone en concreto la realización de sesiones conjuntas del Consejo (se entiende que de sus formaciones de Interior y de Exteriores) y la creación de grupos de trabajo entre el SEAE y la Comisión (entrando quizá en un elevado nivel de detalle administrativo para un documento de carácter estratégico).

También propugna una mayor cooperación entre las fuerzas de policía, los jueces y los servicios de inteligencia de los Estados miembros, utilizar todo el potencial de Europol y Eurojust, y proporcionar un mayor apoyo al Centro de Inteligencia de la UE, coordinando la inteligencia extraída de bases de datos europeas, utilizando las tecnologías de la información y la comunicación, incluido el análisis de grandes volúmenes de datos e invirtiendo en capacidades para la detección y el rastreo transfronterizo de armas.

Es evidente que todas estas medidas no se ciñen a lo exterior, sino que afectan internamente a cada Estado miembro, en materias de gran sensibilidad, en las que es necesario como mínimo un alto nivel de cooperación y coordinación.

Como se ha indicado, durante la elaboración de la EG España promovió la organización de un seminario en Barcelona sobre esta vinculación entre lo interno y lo externo, con especial atención al fenómeno de terrorismo, y durante el proceso de consultas cuidó de que la atención a las víctimas y la lucha contra la radicalización mediante el diálogo intercultural e interreligioso se viera reflejada en el documento final.

Otro ámbito en el que la EG llama a una mejor coordinación entre lo interno y lo externo es el **energético**, en la que es necesario diversificar externamen-

te las fuentes de suministro para garantizar una mayor seguridad frente al exterior, e internamente desarrollar de una verdadera Unión energética, que cuente con suficientes interconexiones, algo que también España ha venido propugnando. Cabe señalar que la AR ha adelantado la idea de elaborar una estrategia sectorial sobre los aspectos externos de la energía y el cambio climático.

También el área de la **comunicación estratégica** se encuentra a caballo entre lo interior y lo exterior. Con ella se trata tanto de informar a los ciudadanos como de comunicar eficazmente a terceros el contenido de las decisiones europeas, lo cual incluye según la EG fomentar un entorno adecuado para la prensa independiente dentro y fuera de nuestras fronteras, trabajando con actores locales y a través de las redes sociales. La EG no lo dice, pero está claro que la preocupación por la comunicación estratégica hay que situarla en el contexto de las llamadas amenazas híbridas, y la utilización por terceros en este contexto de la desinformación como vía de influencia política en nuestras sociedades abiertas. No se trata por tanto de contratacar con las mismas armas, sino de ofrecer información veraz frente a la información manipulada.

Finalmente, en **materia económica**, la alta representante recuerda en el preámbulo que la UE está entre las tres economías más grandes del mundo y ocupa el primer lugar en comercio y en inversiones prácticamente con todos los países del mundo. Más adelante la EG identifica entre los intereses de la Unión la prosperidad y señala que «La UE fomentará la prosperidad de su población, lo cual significa promover el crecimiento, el empleo, la igualdad y un entorno seguro y saludable». También señala que la prosperidad de la Unión es la base de una Europa más fuerte en el mundo, pero reconoce que la mayor parte del crecimiento económico en el futuro próximo va a tener lugar fuera de la Unión, y por ello propugna un mercado interno fuerte y un sistema económico abierto, así como la capacidad por parte de la Unión para dar forma a las normas económicas y medioambientales globales. Se pronuncia a favor de acuerdos de libre comercio con EE. UU., Japón, MERCOSUR, India, ASEM, y por sacar adelante el TTIP y el CETA, aunque al mismo tiempo llama a que la OMC vuelva a jugar un papel central en las negociaciones comerciales internacionales.

Existen igualmente referencias a la vertiente económica de la defensa, y en particular a su articulación con políticas interiores como el mercado único, las políticas industrial y tecnológica y la política espacial, que debería redundar en crecimiento, empleo y una mayor participación de la PYMES. Se refiere también al desarrollo de la economía digital, que demanda un Internet libre y seguro. La EG señala además que «las prioridades económicas deben estar integradas en las dimensiones externas de todas las políticas internas» y que «una Unión más próspera requiere una mayor coordinación entre la UE y los Estados miembros, el BEI y el sector privado», sin precisar en qué términos.

La EG contiene por tanto una agenda económica librecambista, tanto en lo externo como en lo interno, que reivindica un papel para la UE en la fijación de estándares internacionales y que propugna la coordinación entre actores económicos internos, condiciones sin duda necesarias para lograr estabilidad y prosperidad, pero probablemente no suficientes.

En materia de **valores**, la EG también trasciende lo externo, al afirmar, por un lado, que la coherencia con nuestros valores internos determinará nuestra credibilidad externa y, por otro lado, al referirse a la necesidad de salvaguardar la calidad de nuestras democracias, mediante el respeto de las normas internas, europeas e internacionales en campos como las migraciones, el asilo y refugio, la energía, la lucha contra el terrorismo y el comercio, pues los valores constituyen una cuestión de identidad par la UE, afirmaciones que tienen obvias ramificaciones en la política interna de los Estados miembros de la Unión.

Intereses y valores

La EG parte en su análisis de los intereses de la Unión y de sus ciudadanos, hasta el punto de que en las discusiones previas se planteó la cuestión de si ello no situaba en segundo plano los valores que la UE defiende³⁹. La EG resuelve este dilema señalando que los valores e intereses de la Unión van de la mano, pero la explicación no deja de reflejar la tensión existente entre ambos conceptos. Por un lado, la ambición de «exportar» el modelo europeo ha mostrado sus limitaciones con las crisis que han emergido en nuestro vecindario. Por otro lado, al tomar como punto de partida sus intereses, la EG trata de concienciar a la ciudadanía europea de los beneficios prácticos que la UE les reporta. Este designio ha de ponerse de nuevo en un contexto en que se percibe, justificadamente o no⁴⁰, un creciente escepticismo de las opiniones públicas europeas acerca la Unión⁴¹.

Según la EG los intereses de la UE son 1) paz y seguridad, que incluye referencias a la cláusula de asistencia mutua entre los Estados miembros y a la necesidad de que la UE se dote de capacidades suficientes; 2) prosperidad, cifrada en una crecimiento generador de empleo, pues una Europa próspera es la base de una Europa fuerte en el mundo; 3) democracia, incluido el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho; y 4) un orden interna-

³⁹ Véase por ejemplo el siguiente artículo: https://www.die-gdi.de/uploads/media/16-10252_ETTG_Briefs_01.pdf

⁴⁰ Locierto es que parece que en general los ciudadanos confían más en las instituciones europeas que en las nacionales: <http://bruegel.org/2014/08/is-there-a-path-to-political-union/>

⁴¹ Aunque en materia exterior esta percepción no se encuentra confirmada por los sondeos del Eurobarómetro, que, en mayo de 2016, es decir en pleno proceso de elaboración de la Estrategia y de la campaña del referéndum británico sobre su permanencia en la Unión mostraban que el 68% de los ciudadanos europeos piensan que la voz de la UE cuenta en el mundo.

cional basado en normas, con el multilateralismo como principio básico y las Naciones Unidas como núcleo.

Desde un punto de vista conceptual el planteamiento de partida no es por tanto el de una UE como «poder normativo», con vocación de proyectar globalmente sus valores, sino como vehículo de protección de los intereses europeos, dentro de los cuales se sitúa un mundo próspero y en paz, en el que se respeten los derechos humanos, en el marco de la «aspiración idealista de la UE de avanzar hacia un mundo mejor». Se trata de dos lógicas distintas (la que parte de los intereses y la que lo hace de los ideales), que sin embargo deberían converger hacia un mismo resultado. Este enfoque es reflejo del concepto de «pragmatismo basado en principios», al que nos referíamos, que pretende partir de una evolución realista de la situación internacional y de la propia capacidad de influencia de la UE, y evitar un discurso desconectado de la realidad.

En todo caso los valores están muy presentes en la Estrategia, que reafirma el compromiso de la UE con la integración de la protección y promoción de los derechos humanos en el conjunto de sus políticas, entre las que cita las de seguridad y defensa, gestión de crisis, lucha contra el terrorismo, migratoria y comercial.

Esta integración se proyecta tanto a lo multilateral como en sus relaciones dentro de la propia Europa, Asia-Pacífico, el Mediterráneo o el Golfo. En el plano multilateral la EG reafirma el compromiso de la UE con el derecho internacional humanitario y sobre protección de derechos humanos —en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos—, con el concepto de responsabilidad de proteger, el derecho penal internacional, y las instituciones que los defienden y promueven, incluido el Consejo de Derechos Humanos.

Por otro lado, la lucha contra las violaciones de los derechos humanos están plenamente integrados en la concepción de la gestión de crisis que maneja la EG, según la cual han de tenerse en cuenta desde la prevención, como causa profunda de la erupción de las crisis, hasta la reconstrucción posconflicto, mediante el establecimiento de mecanismos de fortalecimiento del estado de derecho permitan la garantía de dichos derechos.

La EG presta especial atención a la igualdad de género, no solo en las relaciones exteriores, sino internamente, al señalar que debe existir una mayor participación de las mujeres en la conformación de la política exterior de la UE y en sus órganos, así como en los esfuerzos de paz, en línea con las Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad. También trata específicamente el desarrollo de las sociedades civiles y la protección de los defensores de derechos humanos. Dado que entra en este nivel de detalle quizá hubiera merecido la pena que se hubiera referido también a la lucha contra la pena de muerte, que cabe considerar como una de las señas de identidad de la acción exterior de la Unión en este campo.

La EG supone un punto de inflexión, basado en la experiencia reciente de la UE, en cuanto a la idea de promoción de la democracia. No renuncia a ella, pero el método que ofrece es de nuevo más pragmático: incrementar la resiliencia interna de las sociedades, en particular mediante la lucha contra la pobreza y la desigualdad, el fortalecimiento de capacidades y la reforma de los sectores de seguridad, justicia y defensa con objeto de favorecer el cambio localmente, huyendo por tanto de la idea de una imposición externa.

En definitiva la afirmación de valores de la UE se enmarca en una perspectiva realista, que pone también de manifiesto las limitaciones de su poder transformador. La EG propugna el trabajo sobre el terreno, desde abajo (sociedad civil) y a largo plazo.

Europa «flexible» / europa institucional

Curiosamente, aunque la EG es un documento elaborado y presentado por alta representante, que al fin y al cabo lo es «para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad», la Política Exterior y de Seguridad Común solo se menciona como tal en el preámbulo.

En el resto del texto se utiliza la noción de «política exterior», dentro de la cual la noción de «diplomacia» parece situarse en un plano de igualdad con los demás instrumentos de acción exterior de la UE (PCSD, cooperación para el desarrollo, comercio, etc.) o como una técnica al servicio de otras políticas (diplomacia energética, cultural, económica, etc.).

Es cierto que la PESC se encuentra implícita en el tratamiento que se hace de las distintas áreas geográficas, desde Oriente Medio a Asia. Por lo que se refiere a su funcionamiento, el planteamiento es de nuevo «pragmático», en sentido de que el lugar de tratar de transformarla, la EG prefiere codificar la práctica.

Así, para la realización de esta política exterior, según el informe de revisión estratégica, no se trata de que la UE hable con una sola voz (la de las instituciones, se entiende), sino que una multitud de voces (las de las autoridades nacionales) hablen al unísono o, en palabras de la EG, toquen de acuerdo con la misma partitura.

Tras un elogio a nuestra diversidad, la EG abre la vía a cooperaciones entre Estados miembros que, a invitación de la alta representante y bajo la responsabilidad del Consejo, lleven adelante posiciones previamente acordadas por el Consejo. En este caso la alta representante mantendrá al Consejo plenamente informado y garantizará la coherencia de la actuación de estos grupos con las políticas de la UE. No hay duda de que este planteamiento refleja cierta tensión entre la institucionalidad diseñada por los tratados –que establece que la alta representante estará al frente de la política exterior y de seguridad, contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo– y la voluntad de algunos Estados miembros de contar con mayor autonomía y visibilidad en aras, según este

enfoque, de una mayor eficacia. Con todo, cabe preguntarse si este planteamiento es incluso compatible con el Tratado de la Unión, pues parece establecer un cauce para cooperaciones reforzadas entre algunos Estados miembros, pero sin los requisitos que establece el TUE (por ejemplo el número mínimo de integrantes o que el objetivo no pueda lograrse por la Unión en su conjunto).

En todo caso, un abuso de estos formatos *ad hoc* corre el riesgo de erosionar el papel otorgado a las instituciones por los tratados en materia exterior, esto es, a los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión y en especial a la alta representante y debería ser la excepción, no la regla. La realidad, en cambio, muestra que en cada ocasión en que se trata de reaccionar ante una crisis grave, se forman grupos de Estados más o menos coordinados con la UE, grupos en los que la propia Unión puede o no estar representada. En lugar del coro y su partitura común, no es infrecuente escuchar cierta cacofonía.

Además, en la medida en que estos grupos de Estados negocian con terceros, el recurso a estos mecanismos puede también menoscabar la legitimidad democrática de la Unión, pues la actuación de estos actores ya no cuenta con el control democrático de los excluidos, ni a través de las instituciones comunes ni a través de sus instituciones nacionales. Ello es particularmente sangrante cuando las acciones de los comanditados tienen efectos –por ejemplo vía el establecimiento de sanciones o de ayudas– en las economías y en las sociedades de quienes se ven excluidos de esas iniciativas.

Finalmente, un exceso de flexibilidad puede acabar exacerbando las líneas divisorias entre grupos de Estados miembros en momentos de crisis, y dificultar aún más la acción colectiva⁴².

Aplicación y seguimiento de la estrategia

La Estrategia se cierra con un breve apartado sobre el camino a seguir que prevé:

- La revisión de las estrategias sectoriales ya existentes para asegurar su coherencia con la EG.
- El desarrollo de nuevas estrategias sectoriales y geográficas en línea con las prioridades establecidas en la EG, entre la cuales la alta representante ha adelantado la posibilidad de elaborar estrategias sobre Siria o sobre los aspectos externos del cambio climático y la energía.
- La propia EG será revisada periódicamente en consulta con el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo.

⁴² Grabbe, Heather; Lehne, Stefan, *How to Build a More Flexible EU After Brexit*, Carnegie Europe, septiembre de 2016, <http://carnegieeurope.eu/2016/09/08/how-to-build-more-flexible-eu-after-brexit/j531>

- Anualmente se reflexionará sobre el estado de aplicación de la EG, y se señalará donde es necesario incidir en su aplicación.
- Un nuevo proceso de reflexión estratégica será lanzado cuando la UE y sus Estados miembros lo consideren oportuno (es decir, no de forma automática, ni coincidiendo necesariamente con las elecciones al Parlamento Europeo y la renovación de la Comisión, cada cinco años).

Come se ha indicado, la EG prevé además la aprobación por el Consejo de una estrategia sectorial, que especifique los niveles de ambición civil y militar, las tareas, los requisitos y las prioridades en materia de capacidades que se deducen de la propia EG.

La previsión de una estrategia de desarrollo en materia de PCSD había sido uno de los temas de discusión en torno a la EG en la fase de elaboración, debate en el que España se había mostrado favorable a la misma. Esta previsión ha servido de base a la AR para lanzar la idea de un Plan de Aplicación de la EG en materia de Seguridad y Defensa para apoyar el proceso de desarrollo de capacidades de los Estados miembros con objeto de garantizar coherencia y sincronización entre ellos, Plan que como veremos desea presentar en noviembre de 2016 y que incluirá propuestas de seguimiento de la declaración conjunta UE/OTAN de la Cumbre de Varsovia.

En paralelo la Comisión está preparando un Plan de Acción de Defensa Europea, que debe finalizar a finales de este año.

El resultado de este trabajo será presentado al Consejo Europeo de diciembre. El presidente Tusk ha anunciado en efecto que en él se estudiará «cómo reforzar la cooperación práctica en defensa para darle más sustancia sin duplicaciones con la OTAN». Mucho de lo que se discuta entonces girará en torno a las propuestas llevadas a cabo por España, Francia, Alemania e Italia en el proceso de elaboración y que hemos recogido aquí.

La AR continuará informando a los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa y Cooperación sobre los avances en la aplicación de la EG. Más allá, habrá que ver cuál es el impacto de la Estrategia en el tratamiento que se dé a las relaciones en el próximo marco financiero plurianual 2021-2027 de la UE, esto es, si las intenciones vienen acompañadas de medios adecuados.

En definitiva, es evidente que hay un calendario claro de avance en este ámbito, aunque quizá siga pendiente una reflexión en profundidad sobre las circunstancias de utilización de las capacidades y fuerzas puestas a disposición de la UE.

Valoración

La Estrategia global de la UE es el resultado de un proceso *sui generis* en el que en la vía intergubernamental se ha tratado, por un lado, de mantener la «apropiación» de los Estados miembros y, por otro, de dar margen a la alta

representante para mostrar el camino a seguir. En la vía de la sociedad civil se ha buscado involucrar en particular a los centros de pensamiento interesados en cuestiones europeas.

La Estrategia resultante tiene como hilo conductor la seguridad, aunque es comprehensiva o integral en el sentido de que señala que las distintas dimensiones de la política exterior (desarrollo, cambio climático, políticas migratorias y de asilo y refugio, comercial, etc.) deben contribuir a dicha seguridad. Es una Estrategia que se proyecta al mundo, aunque presta especial atención a nuestra vecindad. Que pone el énfasis en los intereses de la Unión, como medio para mostrar a los ciudadanos su utilidad directa, aunque sin olvidar sus valores y principios. Es una Estrategia exterior aunque con implicaciones para la política interior. Una Estrategia, en fin, que presta especial atención a la Política Común de Seguridad y Defensa y abre la vía a un desarrollo específico de esta dimensión, dada la situación que vive nuestro continente.

La Estrategia llega en un momento en que la UE sufre discrepancias entre sus miembros, sobre lo que la Unión debe ser y sobre hacia dónde debe ir. Por sí sola no puede resolver estas discrepancias, pero sí puede reconectar las aspiraciones de unos y otros en una narración común. Por ello, que la AR decidiera ir adelante con su presentación en junio de 2016 es ya mérito suficiente. En medio de las turbulencias creadas por el resultado del referéndum británico la tentación de aplazar la presentación de la EG era grande. La alta representante ha querido enviar el mensaje de que el proyecto europeo continúa. El preámbulo de la EG contiene un mensaje político claro sobre la necesidad de Europa, que resulta muy oportuno en este momento.

No es este el lugar para valorar las posibles consecuencias de la salida del Reino Unido de la UE. Baste decir que supondrá una merma de capacidades y de experiencia para la Unión, pero que, con o sin el Reino Unido, seguirán sobre la mesa los principales retos a los que la UE se enfrenta, en lo interior el auge del populismo, los efectos de la crisis económica y la necesidad de completar la arquitectura del euro, y en lo exterior las crisis en nuestra vecindad, desde Siria y Libia hasta Ucrania, y la gestión de las corrientes de refugiados e inmigrantes.

Por lo que se refiere específicamente a la PCSD, que representa la parte del león de la EG, el informe de reflexión estratégica que la precedió ya ponía de manifiesto las dificultades que ha encontrado esta política en generación de fuerzas, financiación, elementos facilitadores («enablers»), inteligencia y logística, etc. Tradicionalmente la posición del Reino Unido ha servido como explicación o pretexto para la falta de avances pues, aunque junto con Francia jugó un papel determinante en el lanzamiento de esta política, pronto empezó a recelar de ella y desde hace más de una década, si bien no impide que los demás lleven a cabo operaciones, prácticamente no ha participado en ninguna de ellas, con excepción de alguna misión marítima. Por tanto la sali-

da del Reino Unido de la UE podría ser la ocasión para avanzar en materia de PCSD, mientras que en el marco de la OTAN persiste una alianza defensiva sólida en la que el Reino Unido sigue desempeñando un importante papel.

A esa luz hay que considerar la iniciativa franco-alemana de relanzamiento de la PCSD, avanzada con ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Bratislava en septiembre de 2016. En particular cabe recordar que la puesta en pie de una cooperación estructurada permanente puede llevarse a cabo incluso antes de la salida del Reino Unido de la Unión, puesto que, de acuerdo con el art. 46.2 TUE, no requiere unanimidad, sino mayoría cualificada.

Pero incluso si se logra avanzar en cuestiones como la cooperación estructurada permanente o el establecimiento de una capacidad permanente conjunta de conducción de operaciones civiles y militares, que también figura en la reciente propuesta conjunta franco-alemana, y que España siempre ha promovido, la siguiente cuestión, y más compleja, es la de la voluntad de llegar a utilizar estas capacidades, de modo que se genere una política común de defensa que lleve finalmente a una defensa común. Subsisten diferencias importantes entre los Estados miembros en cual debe ser el objetivo de esta política, desde aquellos que la ven como un vehículo para el desarrollo de capacidades susceptibles de ser utilizadas en diferentes marcos, y en particular por la OTAN, hasta los que desean crear unidades que refuercen las posibilidades y envergadura de intervención exterior en el marco de la gestión de crisis, pasando por los todavía reticentes en materia de defensa (no hay que olvidar que cuatro Estados miembros de la UE se declaran neutrales). Por mucho aflore de cuando en cuando la referencia a un Ejército europeo, en la actualidad no estamos en ese debate, que presupone la existencia de una Unión cuasi-federal.

Por otro lado, se ha dicho que la política exterior común, junto con el retorno al crecimiento económico, constituye una de las vías para devolver al proyecto europeo algo del lustre perdido con la Gran Recesión. Se trata en realidad de un arma de doble filo: cuantas más expectativas genere la UE de resolver crisis ante las cuales se muestrea finalmente impotente más sufrirá su legitimidad de ejercicio. Ello explica cierta sobriedad en el lenguaje por parte de la EG, pero no hace menos pertinente la pregunta de si con esta Estrategia la UE está mejor preparada para hacer frente a crisis como la de Siria, Libia o Ucrania, al desplazamiento del centro de gravedad de la economía mundial hacia Asia, a los grandes flujos migratorios presentes y que se avecinan, o a cuestiones globales como la pobreza o el cambio climático.

En este camino subsisten varias dificultades. En primer lugar cabe interrogarse sobre si la EG será en efecto un vehículo para lograr un enfoque más integrador entre las diversas dimensiones de la acción exterior europea (seguridad, cooperación, comercio,...). Como se ha indicado, los obstáculos institucionales y políticos no son pocos y, si la EG designa el objetivo, da po-

cas pistas acerca de cómo alcanzarlo. El marco jurídico sigue siendo el del Tratado de Lisboa, que ha mostrado sus limitaciones a la hora de generar esa integración de políticas, y por ahora no se quiera hablar de cambiarlo.

En segundo lugar, desde el punto de vista operativo, la Estrategia supone una buena base de trabajo para las instituciones, pero, con la excepción de su preámbulo, por su densidad y enfoque en ocasiones tecnocrático parece dirigido más a las administraciones y a «la comunidad de política exterior europea»⁴³ que a los ciudadanos europeos en su conjunto. Un ejemplo de ello son los llamamientos a una mejor coordinación entre el Servicio de Acción Exterior y la Comisión, más propios de un documento interno que de una estrategia sobre la acción de la UE en su conjunto, y que parecen confirmar la sospecha de muchos ciudadanos de que las instituciones europeas tienden a convertirse en fines de sí mismas.

En tercer lugar, hay que reconocer que mucho de lo que se plasma en la EG ya se encontraba previsto en numerosos documentos que la han precedido. La clave para valorar la EG es pues, más que su contenido, su aplicación, y para ello las posibilidades de avanzar dependen en última instancia de la voluntad de los Estados miembros, entre los cuales subsisten sin embargo diferencias de percepción sobre temas sustanciales, desde la inmigración a la defensa, que están lejos de haberse resuelto. Como señalábamos al principio, toda estrategia exterior está condicionada por la estrategia interior. Sin claridad sobre lo que la Unión quiere ser, resulta muy difícil determinar lo que puede hacer. Este debate no corresponde resolverlo a la EG, pero condiciona la estrategia exterior en sentido sustantivo.

⁴³ Nathalie Tocci, *Towards an EU Global Strategy*, pág. 117.

Capítulo tercero

Sistema de financiación de la política común de seguridad y defensa europea

Eduardo Ruiz García
*Secretario General
Tribunal de Cuentas Europeo*

Las opiniones expresadas por el autor de la presente publicación no comprometen en modo alguno al Tribunal de Cuentas Europeo, institución a la que pertenece.

Resumen

El gasto medio anual de la política común de seguridad y defensa (PCSD) en el periodo 2004-2016 puede estimarse en unos 1.021 millones de euros. De ellos, el 33 % lo financia el presupuesto general de la Unión Europea (UE) y el 67 % restante los Estados miembros.

La PCSD tiene un carácter marginal, a pesar de su alto «valor añadido europeo» y de su gran potencialidad en términos de eficiencia. No se la ha dotado de los recursos necesarios y se financia sin equidad ni solidaridad; los Estados miembros participantes en las misiones militares asumen los riesgos operativos y la mayor parte de los costes. El sistema financiero está más orientado al control de las contribuciones de cada participante («quién paga qué»), que a asegurar la eficacia de las operaciones. Por último, su falta de transparencia y unos dispositivos de rendición de cuentas limitados inciden negativamente en el control democrático de la política y en su aceptación social.

La nueva Estrategia Europea de Seguridad ofrece una oportunidad para reformatar la financiación de la PCSD. Habría que poner en marcha todas las

medidas previstas en el Tratado de Lisboa y permitir que Athena cubriera el 100 % de los costes de las misiones militares.

Palabras clave

Financiación, Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), Política Europea de Seguridad Común (PESC), presupuesto general de la Unión Europea, misiones civiles, misiones militares, Athena, gasto europeo en defensa, Agencia Europea de Defensa.

Abstract

The average annual expenditure of the Common Security and Defence Policy (CSDP) between 2004 and 2016 can be estimated at around EUR 1 021 million. Of this, 33 % is financed by the general budget of the Union, the remaining 67 % is provided by the Member States.

The CSDP still has a marginal character, despite its high “European added value” and its high potential in terms of efficiency. It is not provided with the necessary resources and it is financed without fairness and solidarity; Member States participating in military missions assume operational risks and bear the bulk of the cost. The financial management system is more orientated toward the control of the contributions of each participant (“who pays what”) than to ensure the effectiveness of operations. Finally, the lack of transparency and the limited accountability arrangements negatively impact upon both the political democratic control and its social acceptance.

The new European Security Strategy offers an opportunity to improve the financing system of the PCSD. To do so, it would be necessary to implement all the measures provided for in the Lisbon Treaty and to allow ATHENA to cover 100% of the costs of the military missions.

Keywords

Financing the Common Security and Defence Policy (CSDP), European Common Security Policy (CFSP), general budget of the European Union, civilian missions, military missions, ATHENA, European defence expenditure, European Defence Agency.

Introducción

Las primeras acciones comunes relacionadas con la política de defensa europea se remontan a 1993. En un clima de creciente inestabilidad, provocado por el fin de la Guerra Fría y el conflicto en los Balcanes, la Unión Europea (UE) incluyó en el Tratado de Maastricht la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), a cuyo amparo, la UE ha ido desarrollando su política común de seguridad y defensa (PCSD) y desplegando operaciones civiles y militares más allá de sus fronteras. El objetivo de la PCSD es reforzar la acción exterior de la UE en la prevención de los conflictos y en la gestión de las crisis, mediante el desarrollo de sus capacidades civiles y militares.

Para alcanzar este objetivo la UE ha establecido un sistema de financiación destinado a reunir y poner a disposición de la PCSD los recursos necesarios, gestionarlos, controlarlos y rendir cuentas de su utilización. Este capítulo describe dicho sistema e intenta apreciar su calidad.

Un primer obstáculo al que nos enfrentamos es la dificultad de delimitar con nitidez el perímetro de la PCSD. En la defensa común europea participan varias instituciones de la UE y sus Estados miembros, pero no todos y no en la misma medida. Se emplean instrumentos y mecanismos de financiación diferentes: intergubernamentales (vinculados a los Estados miembros) y comunitarios (vinculados a las instituciones de la UE). Los recursos son presupuestados y contabilizados en cuentas diversas: no hay «caja» ni «cuenta única» de la PCSD. En el caso de las instituciones de la UE, la frontera entre la acción exterior y la seguridad y defensa es porosa: se colocan bajo la misma autoridad (el alto representante), se gestionan por la misma administración (el Servicio Europeo de Acción Exterior) y se encuadran en el mismo presupuesto general. En efecto, los créditos correspondientes a la PCSD están consignados en el capítulo dedicado a la PESC. Esto nos obliga a ser precavidos, especialmente a la hora de hacer estimaciones sobre el volumen de recursos facilitados a la PCSD y de valorar la calidad de su sistema de gestión y control financiero.

El capítulo expone, en primer lugar, las bases jurídicas del sistema de financiación de la PCSD, repasando su evolución desde el Tratado de Maastricht hasta el Tratado de Lisboa. A continuación se analizan los diversos instrumentos financieros de la PCSD: el presupuesto general de la Unión Europea, el mecanismo Athena y los presupuestos de las agencias y los organismos europeos relacionados con la defensa común. Dicho análisis comprende los procedimientos presupuestarios y de gestión, auditoría y rendición de cuentas. Se muestra, igualmente, la evolución de los créditos y de los gastos con especial atención a las misiones civiles y militares llevadas a cabo. El capítulo hace una estimación del gasto en la PCSD –que se situaría en torno a los 1.021 millones de euros anuales– y una valoración del mismo en términos absolutos y relativos.

El capítulo concluye apreciando la calidad del sistema de financiación de la PCSD, con ayuda de una serie de criterios utilizados en la evaluación de las políticas públicas. La PCSD tiene un carácter aún marginal, a pesar de su alto «valor añadido europeo» y de su gran potencialidad en términos de eficiencia. No se la ha dotado de los medios y recursos necesarios y se financia sin equidad ni solidaridad. Sus sistemas de gestión están más orientados al control de las contribuciones de cada participante que a asegurar la eficacia de las operaciones. Por último, su falta de transparencia y unos dispositivos de rendición de cuentas limitados inciden negativamente en el control democrático de la PCSD y en su aceptación social.

Financiación y gestión de la PCSD: de Maastricht (1993) a Lisboa (2009)

Maastricht y Ámsterdam

En noviembre del 1993, se produce la primera inscripción de créditos en el presupuesto general de la UE destinados a la PCSD: el capítulo de la PESC se dota de 14,15 millones de euros para financiar la acción común (*Joint Action*) en Mostar. Acababa de entrar en vigor el Tratado de Maastricht, instaurando la PESC y refiriéndose, por primera vez, a («una futura definición de») la política de defensa común. A partir de ese tratado, la UE puede efectuar acciones comunes en aquellos ámbitos de la política exterior y de seguridad en los que los Estados miembros tengan intereses importantes en común. El artículo J.11 contiene las reglas básicas para sufragar estas acciones y distingue ya entre categorías de gastos (administrativos y operativos) y fuentes de financiación (presupuesto de las Comunidades Europeas y Estados miembros). Los gastos administrativos correrán a cargo del presupuesto general de la UE; los gastos operativos correrán también a cargo de dicho presupuesto, cuando así lo decida por unanimidad el Consejo, o estarán a cargo de los Estados miembros según una clave de reparto. Este método de financiación dual, intergubernamental y comunitario, constituye aún hoy una de las principales características de la PCSD y refleja el debate entre soberanía e integración siempre presente en el proceso de construcción de la UE¹. Era la consecuencia directa de la nueva arquitectura de la UE que reposaba en tres pilares: el comunitario (primer pilar), la PESC (segundo pilar) y los asuntos de justicia e interior –JAI– (tercer pilar). Refleja igualmente la tensión política que va a acompañar la evolución de la PCSD: por un lado, la *integración* manifestada por la voluntad de intervención de las instituciones comunitarias (Comisión Europea y Parlamento Europeo) en la toma de deci-

¹ Fabien Terpan (2015) Financing Common Security and Defence Policy operations: explaining change and inertia in a fragmented and flexible structure, *European Security*, 24:2, 221-263, DOI: 10.1080/09662839.2014.943197.

siones y en el control; por otro lado, la *soberanía* expresada en el deseo de los Estados miembros de conservar su libertad de acción.

El Tratado de Ámsterdam amplió el ámbito de la PESC, definió objetivos más ambiciosos y reforzó su marco institucional creando el alto representante. El nuevo tratado fijó con más claridad las competencias de cada institución e incorporó en materia de defensa las misiones de Petersberg. Facilitó también la toma de decisiones: ya no se requería siempre la unanimidad y se permitía a los Estados miembros que lo desearan desvincularse de las decisiones que se pudieran tomar y de su gasto (*opting-out*).

El Tratado de Ámsterdam introdujo también algunas modificaciones en la gestión presupuestaria. Los gastos administrativos de las instituciones europeas continuarían a cargo del presupuesto general de la UE. Sin embargo, los gastos operativos serán cubiertos por el presupuesto general, excepto cuando el Consejo decida por unanimidad otra cosa o cuando las operaciones tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. Por primera vez se mencionan en un tratado europeo los gastos de carácter militar. Estos gastos serán costeados por los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en su producto nacional bruto. Igualmente, el Tratado de Ámsterdam desarrolla las modalidades de *opting-out*, aceptando la no obligación de contribución para los Estados miembros que no quieran participar en una acción y que hayan suscrito una declaración formal en ese sentido conforme al artículo J.13.

La UE consolidó el carácter dual de la financiación de la PCSD. Por una parte, reservó la financiación de gastos militares a los Estados miembros, mientras ampliaba el componente financiero comunitario al incluir los gastos operativos no militares. Por otra parte, detalló el mecanismo de financiación intergubernamental, introduciendo una regla de reparto de gastos –el producto nacional bruto– utilizada en otros ámbitos europeos. Por último, la UE confirmó el carácter «voluntario» de la PCSD, reconociendo que los intereses o las prioridades de los Estados miembros no siempre coinciden.

Los mecanismos financieros de la PESC y de la PCSD creados por los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam adolecían de carencias importantes, tal y como señaló en su momento el Tribunal de Cuentas Europeo²:

- La gestión financiera no era transparente; no era posible determinar con exactitud el coste real de las acciones ni su fuente de financiación. Había ambigüedades en la clasificación de los gastos (preparatorios, administrativos, operativos) y en su reparto (comunitario, Estados miembros). Eran escasos o nulos los datos sobre los gastos reales incurridos por

² Opinion No 1/97 on the conditions governing the implementation of expenditure under the Common Foreign and Security Policy. Tribunal de Cuentas europeo 1997 (no publicado). Informe Especial 13/2001, sobre la gestión de la política exterior y de seguridad común, acompañado de las respuestas del Consejo y de la Comisión. (DOE C 338, 30/11/2001).

los Estados miembros o por otros donantes³. Además, en varios casos se financiaron simultáneamente operaciones similares, utilizando líneas presupuestarias de la PESC y de otras partes del presupuesto general de la Unión, sobre todo de los capítulos para la ayuda al desarrollo⁴.

- La rendición de cuentas era deficiente. La información financiera no se presentaba con regularidad y su contenido resultaba incompleto e incorrecto; por ejemplo, las contribuciones en especie no se contabilizaban. El Consejo no notificaba a tiempo a la Comisión ni al Parlamento Europeo la gestión realizada. La mayoría de las acciones no eran ni auditadas ni evaluadas.
- Había retrasos en la puesta a disposición de los recursos financieros, el lapso transcurrido entre la toma de la decisión por el Consejo y el primer pago era excesivo⁵. Todo ello atrasaba el inicio de la acción y dificultaba su efectividad.
- Había confusión en las normas que regían la contratación y retribución del personal. Unas veces se empleaban las de la UE, otras las de cada Estado miembro, lo que dificultaba el reclutamiento y la gestión del personal.
- El tratado especificaba que la Comisión estaría «plenamente asociada» a la ejecución de la PESC. Sin embargo, el significado de «plenamente asociada» no estaba definido con claridad. En términos prácticos, la responsabilidad para la preparación de los aspectos financieros, legales, técnicos y operativos se atribuía al Consejo o a la Comisión, caso a caso, con la consiguiente incertidumbre y pérdida de tiempo.

En resumen: falta de transparencia y de control, dificultades para determinar el coste real de las operaciones y para su reparto entre el presupuesto general de la UE y los Estados miembros, retrasos y complicaciones en la preparación, lanzamiento y gestión de las acciones... Todos estos problemas acompañarán posteriormente la gestión financiera de la PCSD y, como veremos más adelante, continuarán presentes en la actualidad.

En esta fase inicial (1993-2009), el presupuesto general de la UE efectuó pagos por un total de 1.075,38 millones de euros en el capítulo de la PESC, el 60 % en los tres últimos años. La mayoría de los pagos se concentró en los Balcanes, en la región africana de los Grandes Lagos y en Palestina. La administración de Mostar, una de las primeras acciones comunes, absorbió por sí sola más del 10 % del presupuesto (unos 129 millones de euros). Con

³ Naciones Unidas y la OSCE contribuyeron financieramente en varias acciones comunes, por ejemplo, en la acción común contra las minas antipersonas (1995) y el apoyo a las elecciones en Bosnia (1996).

⁴ A saber, el apoyo al proceso de paz en Palestina, los observadores en Ruanda, el plan de paz en Bosnia-Herzegovina, la retirada de minas antipersonal.

⁵ En el periodo 1997-1999, el tiempo medio transcurrido desde la decisión del Consejo hasta la realización del primer pago fue de 173 días. En tres casos, los retrasos oscilaron entre uno y dos años. Informe Especial 13/2001, pág. 12.

la notable excepción de las acciones dirigidas a los Balcanes o a Palestina, la gran mayoría de las operaciones tenían un alcance menor en términos de objetivos y de duración, así como un presupuesto inferior al millón de euros.

De 1993 a 2006, el presupuesto anual se mantuvo por debajo de los 50 millones de euros (con excepción del año 1995, a consecuencia de Mostar). A partir del 2007, el presupuesto creció y se sitúa en torno a los 300 millones de euros anuales.

Cuatro años después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam –en diciembre del 2003–, la UE adoptó su Estrategia Europea de Seguridad («Una Europa segura en un mundo mejor»). La estrategia presenta con claridad los riesgos y los objetivos de la UE, pero es vaga cuando se refiere a los medios que se deberán emplear y no cuantifica los recursos financieros necesarios. Menciona la creación de la agencia europea de la defensa y subraya que son imprescindibles mayores recursos y, además usarlos más eficazmente. Asimismo llama a una puesta en común de medios para evitar duplicidades y reducir gastos indirectos. La estrategia considera que los programas de asistencia europea y el fondo europeo de desarrollo deberían también contribuir al esfuerzo de defensa y seguridad, aunque no da ninguna orientación sobre el orden de magnitud de su participación. La UE no publicó ningún otro documento analizando las consecuencias financieras de la estrategia, no estimó el coste de la defensa y seguridad europea ni aclaró el método para repartirlo entre los Estados miembros y el presupuesto general de la Unión. Estas lagunas han entrañado graves dificultades en la toma de decisiones en el Consejo, donde a menudo ha primado la discusión sobre el reparto de los costes, en detrimento de las cuestiones políticas y operativas, con los consiguientes retrasos y trabas en el despliegue de las misiones.

En 2004 el Consejo creó el mecanismo Athena⁶, destinado a facilitar la financiación de los costes comunes de las operaciones militares de la PCSD. Todos los Estados miembros, salvo Dinamarca, que decidió adherirse a la cláusula *opting-out*, contribuyen a su financiación con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto⁷. En diciembre de 2004, se lanzó la primera misión financiada por Athena: EUFOR ALTHEA (en Bosnia-Herzegovina). Desde entonces se han organizado un total de once misiones, de las que seis siguen operativas en la actualidad. El gasto total de las misiones asciende a unos 736 millones de euros, de los que más del 40 % corresponden a EUFOR ALTHEA.

⁶ Decisión 2004/197/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (DO L 63, de 28.2.2004).

⁷ La clave de reparto está contemplada en el artículo 41, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea y desarrollada actualmente por la Decisión 2014/335/UE, Euratom del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea (DO L 168, de 7.6.2014).

El mecanismo tenía como objetivo introducir una cierta «solidaridad» en el reparto de los costes. Para ello estableció dos categorías de costes: comunes y no comunes. Los comunes son financiados por un fondo aportado por los Estados miembros. Los demás costes son asumidos por cada participante (Estados miembros, países terceros u organismos internacionales) que deben cubrir sus propios gastos, aplicando el principio de «*costs lie where they fall*»⁸.

Lisboa

En diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa, definiendo el actual marco legal de la PCSD, parte ya de la política exterior y de seguridad común.

En primer lugar, se concretan mejor sus objetivos. La PCSD ofrecerá a la UE una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La UE podrá usar esos medios en misiones para garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad⁹. El tipo de misiones que se pueden realizar va más allá de la lista de la Declaración de Petersberg y la UE podrá efectuar cualquier misión que responda a sus objetivos generales de seguridad e, incluso, luchar contra el terrorismo fuera de sus fronteras.

En segundo lugar, se ha reforzado el aparato institucional creando la figura del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El alto representante tiene a su cargo el servicio europeo de acción exterior (SEAE), preside el Consejo de Asuntos Exteriores y es además vicepresidente de la Comisión. El alto representante aporta una mayor coherencia pues, por primera vez, la responsabilidad política de la ejecución de las decisiones del Consejo y la gestión presupuestaria están en las mismas manos¹⁰. Igualmente, se han detallado con mayor precisión la misión y la organización de la Agencia Europea de Defensa¹¹ y se ha regulado la cooperación estructurada permanente entre los Estados miembros.

En tercer lugar, el tratado continúa otorgando un papel restringido al Parlamento Europeo, tanto en la PESC como en la PCSD. El Parlamento no participa en la toma de decisiones y tiene un rol limitado en la aprobación de la gestión. Sin embargo, el Parlamento ha conseguido *de facto* ejercer cierta influencia a través de su poder en el ámbito financiero y presupuestario.

⁸ Se podría traducir como: «que cada cual corra con sus propios gastos».

⁹ Artículo 42.1.

¹⁰ Gunter Sautter. *The Financing of Common Foreign and Security Policy on Continuity and Change. The European Union after Lisbon*. Hermann-Josef Blanke & Stelio Mangiameli, editors. Springer, 2012, pág. 581.

¹¹ Artículo 45 del Tratado.

El Acuerdo Interinstitucional sobre Disciplina Presupuestaria¹² obliga al alto representante y a la Comisión a informar al Parlamento de la gestión llevada a cabo y de toda decisión en el ámbito de la PESC que implique gastos. El Parlamento tiene la capacidad de enmendar el proyecto de presupuesto presentado por la Comisión, que en caso de discrepancia con el Consejo es sometido al comité de conciliación previsto en el Acuerdo Interinstitucional.

El Parlamento intenta también ampliar su papel en la PESC y en la PCSD a través de sus resoluciones y decisiones. En 2015 adoptó varias resoluciones sobre el informe anual de la alta representante¹³, sobre la aplicación de la PCSD¹⁴ y sobre la financiación de la PESC¹⁵. Además, hay referencias a la PESC y a las misiones PCSD en las decisiones del Parlamento sobre la aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto general de la UE¹⁶.

Finalmente, el Tratado de Lisboa confirmó el carácter dual de la PCSD, reconociendo que se requiere poner a disposición capacidades, medios y recursos financieros de la Unión y de los Estados miembros. Diversos artículos mencionan este carácter dual; por ejemplo, el artículo 42.1 del Tratado establece que el alto representante podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la UE.

En el ámbito de la gestión financiera y presupuestaria el Tratado de Lisboa continúa aplicando el mismo modelo del Tratado de Ámsterdam: clasificación de gastos entre administrativos y operativos así como atribución de gastos entre los Estados miembros y el presupuesto general de la Unión.

No obstante, el Tratado de Lisboa introduce una importante novedad: una base legal para crear dos instrumentos destinados a permitir la rápida puesta a disposición de recursos financieros y acelerar el despliegue de las operaciones.

El primer instrumento consiste en un procedimiento que el Consejo deberá adoptar para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto general de la UE destinados a sufragar los preparativos de las misiones exte-

¹² Acuerdo Interinstitucional de 2 de diciembre de 2003 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 373, de 20.12.2013).

¹³ Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2015, sobre el informe anual de la alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo. P8_TA(2015)0075.

¹⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2015, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común). P8-TA-2015-0213.

¹⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2015, sobre la financiación de la Política Común de Seguridad y Defensa. P8_TA(2015)0214.

¹⁶ Decisión del Parlamento Europeo, de 29 de abril de 2015, sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2013, sección III – Comisión y agencias ejecutivas (puntos 226 a 228). P8_TA(2015)0118.

riores. Las misiones deben tener como objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional¹⁷.

El segundo instrumento prevé un fondo inicial (*start-up fund*) constituido por contribuciones de los Estados miembros para financiar los preparativos de las misiones que no se imputen al presupuesto general de la UE. El Consejo deberá adoptar por mayoría cualificada las modalidades de gestión y control de dicho fondo inicial, que será utilizado por el alto representante con la autorización del Consejo.

La gestión de estos dos instrumentos de financiación responde de nuevo a la lógica intergubernamental y comunitaria. Sin embargo, a fecha de hoy, ninguno de los dos ha sido creado.

Podemos concluir el examen del desarrollo de la PCSD identificando las características principales de su sistema de financiación:

- Fuentes de financiación múltiples: presupuesto de la UE; fondo común de los Estados miembros (mecanismo Athena); aportación de cada Estado participante.
- Carácter dual de la gestión: intergubernamental y comunitaria.
- Gestión ejercida por varias instituciones (Consejo, alto representante, Comisión, Parlamento Europeo).
- Fragmentación de las categorías de gastos: administrativos y operativos; civiles y militares; comunes y propios de cada participante en las misiones.

En las siguientes páginas, vamos a analizar con más detalle cada uno de los elementos de este sistema de financiación: el presupuesto general de la UE, el mecanismo Athena y las agencias y organismos europeos de la PCSD.

Financiación de la Política Común de Seguridad y Defensa			Gráfico 1
	Presupuesto general Unión Europea	Mecanismo Athena	Estados miembros (excepto Dinamarca)
Misiones PCSD			
Civiles	Costes administrativos Costes operativos por decisión unánime del Consejo	X	X
Militares	Costes administrativos	Costes operativos comunes	Costes operativos propios
Agencias			
AED	Proyecto piloto investigación	X	Contribución al presupuesto
IESUE	X	X	Contribución al presupuesto
SATCEN	X	X	Contribución al presupuesto
CESD	X	X	Coste de sus propias actividades

Fig. 3.1. Financiación de la PCSD

¹⁷ Artículo 42.1 del Tratado de Lisboa.

El presupuesto general de la Unión Europea

Medidas y acciones de la PCSD financiadas por el presupuesto

El presupuesto general de la UE financia la PCSD a partir de los créditos consignados en el capítulo de la PESC y, marginalmente, a partir de otras líneas relacionadas con la política exterior y con la investigación.

La UE dispone de un marco financiero plurianual que establece las prioridades políticas de la Unión y los recursos asignados a cada área de actuación por un periodo de siete años¹⁸. El marco financiero determina el techo de gasto de cada área y es la referencia obligada para la elaboración de cada presupuesto anual. Los créditos destinados a la PESC están incluidos en la rúbrica 4 del marco financiero: «Europa en el mundo». Esta rúbrica incluye también los instrumentos de la política exterior (preadhesión, vecindad...) y la ayuda humanitaria. Los créditos de la PESC están destinados en su totalidad a financiar medidas relativas a la PCSD.

El actual marco financiero 2014-2020 fija un techo máximo de 2.338,72 millones de euros para el gasto en la PESC¹⁹, lo que supone un 0,24 % del gasto total de la UE previsto durante esos siete años, unos 334 millones anuales de media.

Los créditos están inscritos en la sección de la Comisión del presupuesto general de la UE, en su título 19 (Instrumentos de política exterior), capítulo 19 03 (PESC). El presupuesto detalla para cada artículo y cada partida las diferentes medidas, misiones o programas que se van a financiar, especificando los créditos de compromiso y pago acordados. Los comentarios de cada partida precisan el tipo de gasto que se puede financiar y su base jurídica.

En el año 2016, el capítulo de la PESC consignaba 326,77 millones para créditos de compromiso y 298,13 millones para créditos de pago. El capítulo financia ocho partidas, todas relativas a la seguridad y defensa: la misión de observación en Georgia, EULEX Kosovo, EUPOL Afganistán, otras medidas y operaciones de gestión de crisis²⁰, medidas de emergencia, acciones preparatorias y de seguimiento, representantes especiales de la UE y apoyo a la no proliferación y al desarme.

Otras partidas del presupuesto general, aunque en una cuantía muy inferior, financian también medidas relativas a la seguridad y la defensa. La partida

¹⁸ Reglamento (UE, EURATOM) 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020 (DO L 347).

¹⁹ EUISS Yearbook of European Security. 2016.

²⁰ Esta partida comprende las otras acciones comunes y misiones de la UE: EU BAM Rafah, EUSEC RD Congo, EUPOL RD Congo, EUCAP Nestor, EUCAP Sahel Niger, creación de un almacén para la gestión civil de crisis, creación de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa, EUBAM Libia, EUPOL COPPS, EUCAP Sahel Malí y EUAM Ucrania.

19 01 04 02 financia los gastos de apoyo a la Comisión en asistencia técnica y administrativa, estudios y reuniones de expertos, y publicaciones. Los créditos previstos en el 2016 ascendieron a 0,5 millones de euros.

El presupuesto del SEAE consigna también gastos relacionados con la defensa. En 2016 la partida 1205 inscribía 7,7 millones de euros para contratar a expertos nacionales militares en comisión de servicios, destinados a la realización de los trabajos en el marco de la PCSD/PESC como Estado Mayor de la UE. Otra partida, la 2221, adjudicaba 0,49 millones para financiar las prestaciones de los intérpretes de la Comisión con ocasión de las sesiones del Comité Político y de Seguridad y del Comité Militar y de otras reuniones que se celebren en el marco de la PCSD.

El gasto total del SEAE en la PCSD es difícil de estimar, ya que muchos de los conceptos no están identificados con exhaustividad y son contabilizados como costes indirectos de gestión. Otro tanto ocurre con el Consejo, cuyo presupuesto no recoge ninguna partida específica para gastos relacionados con la PCSD.

Hay otras partidas del presupuesto de la Comisión que financian también actividades relativas a la seguridad y la defensa. La partida 21 05 77 01 del capítulo 21 05 «Instrumento en pro de la estabilidad y la paz», aunque no tiene créditos consignados, aparece en el presupuesto de 2016 para pagar compromisos pendientes de ejercicios anteriores correspondientes al proyecto piloto de apoyo a las medidas de vigilancia y protección de los buques de la Unión en zonas de piratería. Este capítulo puede igualmente financiar otras actividades vinculadas a la defensa en terceros países, como fomentar la reconversión profesional de científicos e ingenieros que hayan trabajado en ámbitos relacionados con las armas o el desmantelamiento de instalaciones.

La partida 02 04 77 02 del capítulo Horizonte 2020 «Investigación relacionada con las empresas», reserva 0,5 millones de euros para un proyecto piloto de investigación en materia de PCSD. El proyecto tiene como objeto continuar desarrollando la cooperación entre la Comisión y la Agencia Europea de Defensa y financiar dos actividades de investigación. Por primera vez la Agencia Europea de Defensa recibe fondos del presupuesto europeo y gestiona proyectos en nombre de la UE.

Horizonte 2020, al igual que el séptimo programa marco de investigación y desarrollo tecnológico, apoya económicamente proyectos de doble uso civil y militar en áreas próximas a la industria de defensa. En 2016, se repartieron unos 164 millones de euros en las siguientes áreas: protección de infraestructura crítica, seguridad y seguridad digital. En el terreno de la investigación, en el 2016, la Comisión propuso la iniciativa «Preparatory Action for CDSP- related research» para financiar proyectos entre 2017 y 2020 por un total de entre 75 y 100 millones de euros. Esta iniciativa, si finalmente es aprobada y llevada a cabo con rigor, podría contribuir de una manera

decisiva a crear un verdadero programa europeo de investigación para la defensa²¹.

Por último, el capítulo 02 03 «Mercado interior de bienes y servicios» permite apoyar actividades encaminadas al desarrollo de un espacio unificado para la seguridad y la defensa en aplicación de la Directiva 2009/43/CE, sobre la simplificación de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la UE y con acciones que contribuyan a la coordinación de los procedimientos de contratación pública.

El volumen de créditos previstos para la PCSD es reducido y difícil de estimar con precisión, ya que hay gastos cubiertos por diversas líneas presupuestarias y otros sin identificar. Las actividades son financiadas prioritariamente en el marco de la PESC: misiones civiles y gastos administrativos como complemento de acciones militares pagadas por los Estados miembros. En definitiva, el presupuesto general confirma que la PCSD tiene aún un carácter marginal en las políticas europeas; no obstante, el presupuesto comienza también a reflejar una incipiente voluntad política de avanzar en la construcción de un espacio europeo de la defensa; en particular, dotando de créditos el gasto en investigación y en el desarrollo de un mercado europeo de la defensa.

Evolución de los créditos y los gastos

Como podemos observar en el cuadro 1 y en el gráfico 2, entre 1993 y 2016 el presupuesto general de la Unión Europea ha destinado 3.674,6 millones de euros a créditos de compromiso para la PESC. Entre 1994 y 2014, los pagos efectuados se elevaron a 2.480,9 millones de euros, unos 118 millones de euros de media anual. En los últimos diez años los créditos se han multiplicado por tres, pasando de 102,4 millones en 2006 a 326,77 en 2016.

En el año 1995, la intervención de la Unión Europea en Mostar produjo un breve primer impulso en el presupuesto, alcanzando los 86 millones de euros, aunque el año siguiente los créditos se redujeron a 58,5 millones. Entre 1997 y 2003 el presupuesto se estancó y no superó los 50 millones de euros anuales; este periodo coincide con la fase de repliegue en la antigua Yugoslavia y con el lanzamiento de operaciones de menor envergadura en la región de los Grandes Lagos y en otras zonas de África.

En el año 2006 se superó el umbral de los 100 millones de euros de créditos (102,4 millones), ascendiendo paulatinamente en los años posteriores hasta superar los 300 millones en el año 2011. En este periodo se desplegó la misión EULEX en Kosovo, una de las más largas y caras emprendidas hasta el momento. La mayor parte del gasto se realizó en los Balcanes (Kosovo y Bosnia-Herzegovina), Oriente Medio (Palestina e Irak), Afganistán, zonas

²¹ Daniel Fiott (2016) A 'game changer'? The EU's Preparatory Action on defence research. Armament Industry European Research Group (ARES). Abril 2016.

Cuadro 1

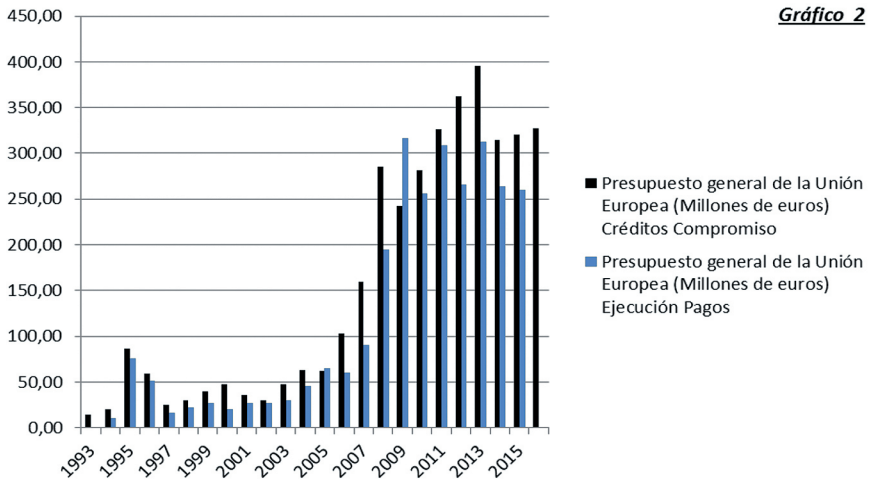
Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)					
Presupuesto general de la Unión Europea (Millones de euros)					
Año	Créditos		Ejecución		
	Compromiso	Pagos	Compromiso	Pagos	
1993	14,15	14,15	0,00	0,00	
1994	20,00	10,00	20,00	10,00	
1995	86,00	90,00	84,66	75,58	
1996	58,49	60,80	56,49	50,89	
1997	24,54	24,38	16,09	16,12	
1998	30,00	24,08	29,86	22,39	
1999	39,70	37,15	28,78	27,10	
2000	47,00	30,00	30,79	19,56	
2001	36,00	35,00	30,09	27,24	
2002	30,00	35,00	30,00	26,33	
2003	47,50	50,00	46,92	29,85	
2004	62,60	62,60	62,73	45,59	
2005	62,20	53,60	73,17	64,47	
2006	102,40	60,70	103,70	59,59	
2007	159,20	120,40	159,47	89,89	
2008	284,85	179,32	289,15	194,82	
2009	242,75	234,00	242,75	315,97	
2010	280,89	225,00	287,05	255,93	
2011	326,62	271,64	331,64	308,46	
2012	362,46	302,28	335,69	265,47	
2013	395,83	316,29	352,93	312,22	
2014	314,12	234,48	304,69	263,45	
2015	320,52	267,66	266,49	260,33	
2016	326,77	298,14			
Total	3 674,59	3 036,66			

Fuente: Presupuesto general de la UE – Diario Oficial de la UE – Serie L

Fig. 3.2. Presupuesto PESC

en conflicto en África (Grandes Lagos, Congo, Sudán) y países de la antigua Unión Soviética (Osetia y Georgia). Una gran parte de los fondos fueron absorbidos por las misiones de policía en Palestina, Bosnia-Herzegovina, Congo y Afganistán.

Gráfico 2



Fuente: Presupuesto general de la UE – Diario Oficial de la UE – Serie L

Fig. 3.3

A partir de 2011, el presupuesto se mantiene por encima de los 300 millones, alcanzando un máximo de 395,8 millones en 2013. Durante este periodo se produce un fenómeno de concentración de las operaciones; la UE dedicó la mayor parte del presupuesto a las misiones en Kosovo, Afganistán y Palestina. Se iniciaron también acciones y misiones en el cuerno de África y en la lucha contra el yihadismo en el Sahel y en Libia.

Desde 2013, el presupuesto se redujo y se situó en torno a los 320 millones de euros. Se mantuvo la tendencia a la concentración del esfuerzo operativo y financiero: las misiones en Kosovo, Afganistán, Palestina y Georgia continuaron recibiendo la mayoría de los fondos.

En los últimos años, la PESC se ha visto perjudicada por la insuficiencia de créditos de pago, un problema que afecta a todo el presupuesto general. El montante de pagos pendientes aumentó, obligando en el 2014 a la Comisión a retrasar el pago de 22 millones de euros adeudados al año siguiente. Todo ello repercute negativamente en la gestión financiera y operativa de las misiones.

El cuadro 2 ofrece un desglose por partidas de los pagos ejecutados entre los años 2004 y 2014. En ese periodo, más del 86 % de los pagos fueron a la ayuda para la preservación de la estabilidad mediante las misiones de la PCSD (2.379 millones de euros); las medidas financiadas incluyen la gestión de crisis y las operaciones de supervisión y verificación de los procesos de

Cuadro 2

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) - Pagos efectuados											
	Preservación de la estabilidad-misiones		Medidas de emergencia		Acciones preparatorias y de seguimiento		Representantes Especiales UE		Apoyo no proliferación y desarme		Total
	Millones de €	%	Millones de €	%	Millones de €	%	Millones de €	%	Millones de €	%	Millones de €
2004	35,29	77,41%	0,00	0,00%	0,03	0,06%	2,73	5,96%	7,54	16,54%	45,59
2005	47,98	74,43%	0,00	0,00%	0,27	0,42%	7,08	10,97%	9,14	14,18%	64,47
2006	44,35	74,42%	0,00	0,00%	0,06	0,09%	8,94	15,00%	6,24	10,47%	59,59
2007	68,94	76,69%	0,00	0,00%	0,30	0,33%	8,62	9,59%	12,03	13,38%	89,89
2008	173,95	89,29%	0,00	0,00%	0,10	0,05%	15,75	8,08%	5,02	2,56%	194,82
2009	290,18	91,84%	0,00	0,00%	0,22	0,07%	15,68	4,96%	9,89	3,13%	315,97
2010	222,05	86,76%	0,00	0,00%	0,31	0,12%	23,28	9,10%	10,29	4,02%	255,93
2011	281,82	91,36%	0,00	0,00%	0,22	0,07%	11,24	3,64%	15,19	4,92%	308,46
2012	233,94	88,12%	0,00	0,00%	0,19	0,07%	18,96	7,14%	12,38	4,66%	265,47
2013	275,01	88,08%	0,00	0,00%	2,38	0,76%	20,15	6,45%	14,68	4,70%	312,22
2014	229,38	87,07%	0,00	0,00%	0,26	0,10%	19,70	7,48%	14,11	5,35%	263,45
2015(*)	232,40	86,83%	1,75	0,65%	0,28	0,10%	9,15	3,42%	24,08	8,99%	267,65
2016(*)	243,84		4,00	1,34%	4,00	1,34%	26,50	8,89%	19,80	6,64%	298,14
Total	2 379,14	86,78%	5,75	0,21%	8,61	0,31%	187,77	6,85%	160,38	5,65%	2 741,64

Fuente: Presupuesto general de la UE - Diario Oficial de la UE - Serie L-Elaboración propia

(*) Créditos presupuestados

Fig. 3.4. PESC. Pagos efectuados

paz, la resolución de conflictos y demás actividades de estabilización y defensa del Estado de derecho, así como a las misiones policiales.

Las actividades de los representantes especiales de la UE absorbieron más del 7 % de los pagos (187,7 millones). La partida comprende todos los gastos vinculados al nombramiento de los representantes: retribuciones, instalación de sus equipos o de sus estructuras de apoyo y los gastos de personal (salvo los relativos al personal de los Estados miembros o de las instituciones de la EU en comisión de servicios).

La partida relativa al apoyo a la no proliferación y el desarme supuso un 6 % de los pagos (168,3 millones de euros). Los gastos incluyeron las medidas para la no proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas), el apoyo a acciones ejecutadas por organizaciones internacionales y las operaciones de lucha contra el tráfico de armas ligeras y de pequeño calibre (ALPC).

Los pagos en acciones preparatorias y de seguimiento no llegó al 1 % del total (8,6 millones) y cubrió las medidas de evaluación y análisis previos para determinar los requisitos operativos. Por ejemplo, los estudios específicos, la organización de reuniones e investigaciones sobre el terreno o los gastos de misión. También se pagaron los gastos, las auditorías de seguimiento, las reuniones de expertos y las publicaciones.

Por último, los créditos presupuestados para las medidas de emergencia no alcanzaron el 1% del total (5,75 millones de euros). Estos créditos se utilizan para movilizar rápidamente y de una manera flexible recursos para acciones imprevistas y urgentes. Entre 2004 y 2014 no hubo ningún pago en esta partida.

Examinemos con más detalle el gasto relativo a las misiones de la PCSD presentado en el cuadro 3. A finales del año 2015 había 11 misiones civiles operativas, con un presupuesto total de 318,65 millones de euros y una dotación total de 2.589 personas. Los presupuestos de las misiones son muy dispares, desde los 77 millones de euros de EULEX Kosovo a los 2,21 millones de EUBAM Rafah. Solo dos misiones superaron los 50 millones de euros de presupuesto: EULEX Kosovo y EUPOL Afganistán.

En los últimos años se puede observar la concentración del esfuerzo financiero en tres operaciones: EULEX Kosovo, EUPOL Afganistán y la misión de observación en Georgia. Entre 2009 y 2012, estas tres operaciones acapararon cerca del 80 % de todos los pagos de la línea presupuestaria correspondiente a misiones y a representantes especiales y más del 70 % de todos los pagos correspondientes a la PESC en ese mismo periodo. Para ilustrar este fenómeno de concentración, bastaría señalar que una única operación (EULEX Kosovo) absorbió el 46 % de todos los pagos de la PESC²².

²² Presupuestos generales de la Unión Europea años 2009 a 2012.

Cuadro 3						
MISIONES CIVILES PCSD - PRESUPUESTOS EN 2015						
Presupuesto			Personal a 31.12.2015			
Misión	Millones €	Periodo	EU		Personal Local	Total
			Estados Miembros	Estados terceros		
EULEX Kosovo	77,00	15Jun15–14Jun16	675	27	753	1 455
EUAM Ukraine	27,50	1Dic14–30Nov16	77	6	70	153
EUMM Georgia	35,94	15Dic14–14Dic16	203	0	107	310
EUBAM Rafah	2,21	1Jul14–30Jun16	3	0	6	9
EUPOL COPPS	19,00	1Jul14–30Jun16	53	2	42	97
EUPOL Afghanistan	57,75	1Ene15–31Dic15	164	0	157	321
EUCAP Nestor	29,90	16Oct14–12Dic16	48	0	3	51
EUCAP Sahel Niger	18,96	16Jul14–15Jul16	47	0	31	78
EUBAM Libya	26,20	22Mayo14–21Feb16	3	0	2	5
EUCAP Sahel Mali	16,90	15Abr14–14Ene16	71	0	29	100
EUSEC RD Congo	7,30	1Oct14–30Jun16	10	0	0	10
TOTAL	318,65		1 354	35	1 200	2 589

Fuente: EUISS, Yearbook of European Security (YES) 2016

Fig. 3.5. PCSD. Presupuesto misiones civiles

Cuadro 4

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

Pagos efectuados en 2015

Partida	Millones de €	%
Misión de observación en Georgia	25,84	9,9%
EULEX Kosovo	93,69	36,0%
EUPOL Afghanistan	53,06	20,4%
Otras medidas y operaciones de gestión de crisis	51,78	19,9%
Medidas de emergencia	0,00	0,0%
Acciones preparatorias y de seguimiento	0,28	0,1%
Representantes especiales de la Unión Europea	24,51	9,4%
Apoyo a la no proliferación y al desarme	11,17	4,3%
TOTAL	260,33	100,0%

Fuente: Annual Accounts of the European Commission. Financial Year 2015

Fig. 3.6. PESC. Pagos efectuados 2016

En 2015, como podemos observar en el cuadro 4, el 36 % de los pagos corresponden a EULEX Kosovo (93,64 millones de euros) y el 20 % a EUPOL Afganistán (53,06 millones de euros).

Rendición de cuentas: auditoría y aprobación de la gestión

De acuerdo con el artículo 285 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Tribunal de Cuentas Europeo realiza la auditoría de los ingresos y gastos del presupuesto general de la UE. En los últimos años este Tribunal ha adoptado los siguientes informes especiales relacionados con la PCSD²³:

- Informe Especial 18/2012, Asistencia de la Unión Europea a Kosovo relacionada con el Estado de derecho.
- Informe Especial 9/2013, Apoyo de la UE a la gobernanza en la República Democrática del Congo.
- Informe Especial 14/2013, Ayuda financiera directa de la UE a la Autoridad Palestina.
- Informe Especial 11/2014, La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior.
- Informe Especial 7/2015, La misión de la Policía de la UE en Afganistán: resultados dispares.

Estas auditorías examinan la ejecución de las misiones civiles desde el punto de vista de la legalidad financiera y de la calidad su gestión. Las auditorías se han centrado en apreciar si la gestión respondía a los principios de economía, eficiencia y eficacia; para ello los auditores han evaluado los objetivos previstos, los medios movilizados y los resultados obtenidos. Sin poner en cuestión la contribución de las misiones civiles a la definición de una política europea de seguridad y defensa y a la proyección exterior de la UE, el Tribunal de Cuentas Europeo ha puesto de relieve algunas de las principales dificultades en su gestión y ha formulado alguna recomendación para su mejora.

El Tribunal de Cuentas ha aconsejado que antes de la puesta en marcha de las misiones, se realice un análisis de riesgos más riguroso y una mejor estimación de los recursos e instrumentos de gestión necesarios. La falta de preparación y la improvisación han perjudicado la eficiencia de las misiones, haciendo más difíciles y costosos sus despliegues y ejecución. Por ejemplo, ha habido carencias en la formación del personal²⁴ y una escasa capacidad administrativa sobre el terreno. El Tribunal de Cuentas ha sugerido reforzar el apoyo administrativo y logístico del SEAE, a través de un almacén único y de un centro de servicios. Este apoyo reduciría las excesivas cargas burocrá-

²³ Los informes están disponibles en la página del Tribunal de Cuentas (www.eca.europa.eu).

²⁴ La falta de formación en comunicación y en técnicas de mediación e influencia ha sido un problema en las misiones EULEX, en Kosovo, y EUPOL, en Afganistán. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 18/2012, e Informe Especial 7/2015.

ticas a las que se ven sometidos los gestores y les permitiría concentrarse en los aspectos operativos.

Las misiones se han dejado guiar por lo «políticamente correcto» a la hora de fijar sus objetivos, que a menudo son demasiado numerosos y excesivamente ambiciosos. Además, no se han establecido criterios ni indicadores para evaluar su grado de cumplimiento. Todo ello ha desembocado en una pérdida de eficacia provocada por la dispersión de las actividades, un menor impacto y una menor influencia política sobre el terreno.

Un problema frecuente en las misiones civiles, común en todas las actividades de la cooperación para el desarrollo, ha sido la falta de sostenibilidad de los proyectos y las actividades ejecutadas. En numerosos casos las actividades o los proyectos han cesado o desaparecido²⁵ cuando la misión se ha replegado. El Tribunal de Cuentas recomienda que las cuestiones de sostenibilidad sean estudiadas y planificadas al inicio de las misiones.

La falta de coordinación con otros socios presentes sobre el terreno ha sido igualmente un problema habitual. Se han producido intervenciones concurrentes en las mismas áreas, solapamiento y duplicación de actividades, incluso realizaciones incompatibles²⁶. En ocasiones, la coordinación ha sido más complicada con otros socios europeos que con organismos internacionales, por lo que el objetivo político de promover una «voz europea» sobre el terreno se ha resentido²⁷, con lo que ha mermado la eficiencia y eficacia de las misiones.

Los procedimientos de gestión financiera, especialmente los de pagos y licitaciones, no están adaptados a las condiciones del terreno. La aplicación del reglamento financiero de la UE impone procedimientos y controles de difícil y costosa aplicación en los países donde se despliegan las misiones. Los efectos son: una menor ejecución del presupuesto²⁸, el incumplimiento de cuantiosas acciones y proyectos, así como un sobrecoste de aquellos que son llevados a cabo finalmente. Sería imprescindible definir normas mejor adaptadas, que combinaran de una manera más equilibrada el control y las necesidades operativas sobre el terreno.

²⁵ En 2005 en el Congo, la Unión Europea financió y apoyó la creación de una unidad de policía especial bien formada y equipada para garantizar la seguridad del referéndum constitucional. En 2013, los auditores del Tribunal de Cuentas no encontraron rastro del destino dado a los equipos y a los 1.000 agentes que integraban la unidad. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 9/2013.

²⁶ Por ejemplo, en Kosovo, Estados Unidos desarrolló un sistema informático para la gestión de aduanas incompatible con las normas europeas. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 18/2012.

²⁷ La misión EUPOL en Afganistán tuvo que competir con numerosos proyectos de apoyo a la policía afgana: policía de Alemania, Fuerza de Gendarmería europea, OTAN, etc. La Junta internacional de coordinación policial tuvo escasa relevancia. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 7/2015.

²⁸ Hasta 2015, EUPOL en Afganistán únicamente había ejecutado el 43 % del presupuesto previsto para proyectos. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 7/2015.

Quizás uno de los mayores contratiempos a los que se enfrentan las misiones civiles es el de disfrutar de recursos humanos suficientes y adecuados. Las misiones han experimentado impedimentos y retrasos en el reclutamiento de personal, las plantillas previstas no se han completado y la rotación ha sido excesiva²⁹. Ha resultado difícil contratar especialistas (por la competencia con otras misiones civiles y militares) y la organización de la formación ha sido muy costosa. Este problema ha afectado negativamente a la calidad de las actividades y proyectos desarrollados y ha reducido su impacto. La reticencia de los Estados miembros a destacar personal, por su excesivo coste, ha añadido inconvenientes. El Tribunal de Cuentas Europeo ha recomendado revisar al alza las condiciones que se ofrecen al personal que participa en las misiones.

Como hemos señalado, algunas de las deficiencias enunciadas son comunes a otras actividades de la cooperación para el desarrollo (sostenibilidad, coordinación entre donantes, aplicación de normas de licitación...), algunas son más sintomáticas de la PCSD (falta de preparación, objetivos excesivamente ambiciosos, personal escaso).

Sin embargo, quizás sea en la esfera «política» donde se sitúan los mayores obstáculos a la buena gestión de las misiones civiles de la PCSD. En primer lugar, por la falta, durante mucho tiempo, de un marco estratégico claro y actualizado. La Estrategia Europea de Seguridad se adoptó en 2003, fue actualizada en 2008 y estuvo vigente hasta mediados de 2016. Durante ese largo periodo, tan convulso en el escenario internacional, se desplegaron numerosas misiones. La nueva Estrategia aprobada en 2016 deberá aportar claridad y precisión a los objetivos buscados y los medios que podrán emplearse.

La debilidad y la ambigüedad del papel del alto representante y del SEAE, lógicas en todo servicio de nueva creación, han tenido también un efecto negativo en la gestión de las misiones. En los últimos años, asistimos a su reforzamiento político y operativo, su consolidación ayudará a mejorar la preparación, el despliegue y la ejecución de las misiones.

La Comisión es la responsable de la gestión del presupuesto general de la UE y rinde cuentas de la misma al Consejo y al Parlamento Europeo, correspondiendo a este último aprobar o rechazar su gestión. El Parlamento examina, entre otros documentos, los estados financieros y las cuentas, los informes de ejecución presupuestaria y los informes del Tribunal de Cuentas Europeo. En las decisiones de aprobación de la gestión, el Parlamento pone de relieve trabas a la ejecución de algunas operaciones y a la financiación de

²⁹ EUPOL en Afganistán únicamente consiguió una dotación máxima de 341 agentes de los 400 considerados necesarios; durante los 18 primeros meses, el jefe de la misión cambió tres veces. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 7/2015. EULEX en Kosovo ha funcionado con el 75 % del personal previsto. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 18/2012.

la PCSD. En la decisión relativa a 2013³⁰, señaló los retrasos en la adquisición de equipos y servicios esenciales para las misiones y expresó su preocupación por las alegaciones de corrupción en EULEX Kosovo. En la decisión relativa a 2014³¹, reiteró su inquietud por los retrasos en las adquisiciones y lamentó que los procedimientos de contratación no hubieran sido modificados cuando se revisó el Reglamento Financiero en 2014.

Las decisiones sobre el SEAE contienen también referencias a la PCSD. En la decisión relativa a 2014³², el Parlamento pidió a la Comisión y al SEAE que proporcionaran formación previa al personal de las misiones sobre las normas de gestión europea y que prestaran mayor atención a los procedimientos de licitación y de gestión de personal.

Conviene insistir en que la potestad del Parlamento no concierne a la totalidad de la PCSD, sino únicamente a aquella parte que es financiada por el presupuesto general de la Unión. Las misiones militares y las agencias y organismos europeos de defensa están excluidos de este control. Sin embargo, a partir del Tratado de Lisboa, el alto representante debe informar al Parlamento sobre la puesta en práctica de la totalidad de la PCSD, permitiendo así a la eurocámara forjarse una visión y una opinión global sobre la misma.

El Parlamento Europeo se ha mostrado partidario de reforzar la PCSD, tanto desde un punto de vista político como financiero, y de ejercer un control democrático institucional en la Unión Europea. Su opinión acerca de la financiación de la PCSD aparece plasmada en una resolución adoptada en mayo de 2015³³. El Parlamento lamenta en la resolución la modestia de las intervenciones de la PCSD y su escasa financiación. La resolución propone una batería de iniciativas encaminadas al ahorro y al aumento de la eficiencia, a dar coherencia y complementariedad, a la financiación de operaciones militares y a la transparencia y rendición de cuentas. Entre otras se enuncian las siguientes medidas:

- Delegar la gestión del presupuesto de las misiones civiles en el comandante civil de la operación.
- Crear un Centro de Servicios Compartidos junto con un Sistema Integrado de Gestión de Recursos para aumentar la velocidad de despliegue.
- Fomentar las sinergias a escala europea, en particular, a través de la Agencia Europea de Defensa.
- Impulsar la base tecnológica e industrial de la defensa europea.

³⁰ Aprobación de la gestión 2013: Presupuesto general de la UE - Comisión Europea y agencias ejecutivas. P8_TA(2015)0118.

³¹ Discharge 2014: EU general budget - European Commission and executive Agencies. P8_TA-PROV(2016)0147.

³² Discharge 2014: EU general budget - European External Action Service. P8_TA-PROV(2016)0156.

³³ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2015, sobre la financiación de la Política Común de Seguridad y Defensa. P8_TA(2015)0214.

- Ampliar significativamente la lista de costes comunes financiados a cargo de Athena.
- Constituir el fondo *start-up* y que la Comisión elabore una propuesta para permitir que el presupuesto general de la Unión pueda contribuir a la cooperación estructurada permanente.
- Poner en marcha a escala europea incentivos fiscales³⁴.

El Parlamento es muy crítico con el mecanismo Athena. Lamenta que la proporción de costes comunes cubiertos sea muy baja (entre el 10 % y el 15 %) y subraya que el principio de «*costs lie where they fall*» es contrario a los principios de solidaridad y reparto de la carga. Este principio impide que los Estados miembros participen de manera activa en las operaciones PCSD y no garantiza la financiación a largo plazo de las misiones militares.

En conclusión, los dispositivos de auditoría, rendición de cuentas y aprobación de la gestión del presupuesto general de la UE son adecuados, si bien tienen un alcance limitado. En efecto, estos dispositivos no pueden cubrir la totalidad de la PCSD, ya que quedan fuera las misiones militares y las agencias, escapando del control del Parlamento europeo. Ofrecen, por lo tanto, una garantía incompleta de transparencia y control Democrático de la PCSD.

El mecanismo Athena

Cómo funciona Athena

En 2004, el Consejo creó el mecanismo Athena³⁵ para regular la administración de la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. Este mecanismo nace de la experiencia adquirida en el despliegue de la operación Concordia en la antigua República yugoslava de Macedonia (FYROM en su acrónimo inglés), la primera misión militar de la PCSD. Concordia se financió, de manera *ad hoc*, con un presupuesto para cubrir los costes comunes, gestionado por una Comisión especial de Estados participantes, presidida por un administrador en Bruselas y con un comandante militar operativo sobre el terreno. La decisión de crear un mecanismo de financiación trataba de paliar los escollos encontrados y de aportar una «solución más duradera y coherente»³⁶ a la gestión y la financiación de las misiones. Para ello, se integraron en el mecanismo Athena algunos de los elementos de Concordia: el presupuesto

³⁴ La resolución menciona que el Gobierno belga concede ya de forma *ad hoc* exenciones de IVA a algunos proyectos de la Agencia Europea de Defensa.

³⁵ Decisión 2004/197/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004, por el que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (DO L 63).

³⁶ A. Missiroli. Financiación de la Política Europea de Seguridad y Defensa. ARI N° 61-2003. Real Instituto Elcano.

para costes comunes, el Comité especial, el «administrador» y el comandante militar. Athena se rige actualmente por la decisión (PESC) 2015/528 del Consejo.

Forman parte de Athena todos los Estados miembros a excepción de Dinamarca, ya que este país optó por no implicarse en la elaboración ni la ejecución de las decisiones y acciones de la UE en el ámbito de la defensa³⁷. Está gestionado por un Comité especial, compuesto por un representante de cada Estado miembro participante y a cuyas reuniones son invitados un representante del SEAE y otro de la Comisión. Las reuniones del Comité especial son convocadas y presididas por la Presidencia del Consejo. La composición mixta del Comité –intergubernamental y comunitaria–, si bien permite una mejor coordinación entre todos los implicados, pone de nuevo de relieve la naturaleza dual de la PCSD.

La estructura organizativa de Athena comprende, además del Comité especial, un administrador, un comandante de operación y un contable. El administrador, nombrado por el secretario general del Consejo, establece los proyectos de presupuesto que son sometidos al Comité especial para su aprobación. Igualmente, ejecuta los gastos, coordina los trabajos sobre las cuestiones financieras y es el punto de contacto con las administraciones nacionales y con las organizaciones internacionales. El administrador es responsable ante el Comité especial. El comandante de cada operación se ocupa de la financiación de los costes comunes y es el ordenador de los créditos. Al contable lo nombra el secretario general del Consejo por un periodo de tres años, siendo responsable ante el Comité especial de la preparación de los estados financieros y de las cuentas de cada operación.

La gestión financiera de Athena se rige por un reglamento específico que detalla la responsabilidad de cada actor y los procedimientos de gestión, control y rendición de cuentas. El reglamento comprende los siguientes apartados: reglas aplicables a todo gasto financiado a través de Athena; contratación pública y licitaciones; reglas aplicables cuando los cuarteles generales son ofrecidos por un Estado miembro; reglas aplicables cuando la OTAN pone a la disposición material y capacidades; reglas relativas a los gastos de desplazamiento; y reglas aplicables a la contratación de personal civil.

El presupuesto de Athena se articula en torno a los principios presupuestarios clásicos: unidad y veracidad, anualidad, equilibrio, unidad de cuenta y especialidad. El principio de la buena gestión financiera, incorporado más recientemente a la doctrina presupuestaria, aparece en el artículo 32 de la Decisión de creación de Athena³⁸, y estipula que los créditos se utilizarán con criterios de economía, eficiencia y eficacia. Sin embargo, el principio de la

³⁷ Artículo 5 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca anejo al TUE y al TFUE.

³⁸ Artículo 32, apartado 1, Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015.

transparencia, que tanta importancia ha adquirido en la nueva gestión pública y que ha sido codificado en la mayor parte de la reglamentación financiera de los países de la OCDE³⁹, no se menciona en la normativa de Athena. En efecto, no hay ninguna referencia a la publicación de las cuentas, presupuestos e informes del mecanismo. Si bien esta limitación es intrínseca a gran parte de la información financiera relativa a la defensa, la falta de transparencia en el marco de la PCSD conlleva dificultades adicionales en cuanto a la legitimación del gasto y su visibilidad, tan necesarias ambas en la fase de construcción de una defensa europea común.

La finalidad de Athena es la administración de la financiación de los costes comunes de las operaciones. Los costes comunes están definidos de una manera pormenorizada en el capítulo 5 y en los cuatro anexos de la Decisión del Consejo (PESC) 2015/528. Los costes se clasifican en las siguientes categorías:

- Costes comunes que estarán a cargo de Athena, siempre que se generen y no puedan vincularse a una operación específica (anexo I de la Decisión). Se trata de costes de carácter muy general relacionados con la presentación de las cuentas o las indemnizaciones por daños o reclamaciones que deba pagar Athena.
- Costes operativos comunes relativos a la fase preparatoria de una operación y que corren a expensas de Athena (anexo II). Esta categoría comprende los gastos adicionales necesarios para las misiones exploratorias y los preparativos con vistas a una operación militar específica (transporte, alojamiento, intérpretes, evacuaciones médicas, etc.).
- Costes operativos comunes relativos a la fase activa de las operaciones siempre a cuenta de Athena (anexo III-parte A). Es la categoría más extensa, pues consta de los siguientes: cuarteles generales (alojamiento, transporte, comunicaciones, personal civil, administración...); prestación de apoyo a la fuerza en su conjunto (obras de despliegue, servicios e instalaciones médicas, imágenes de satélite, etc.); medios y capacidades cedidos por la OTAN; y bienes, servicios u obras puestos a disposición por un Estado miembro, una institución de la Unión, un Estado tercero o una organización internacional.
- Costes operativos comunes relativos a la fase activa de una operación específica que estarán a cargo de Athena, si así lo resuelve el Consejo (anexo III-parte B). Comprende el coste de transporte para desplegar, mantener y recuperar las fuerzas necesarias, así como el cuartel general multinacional.
- Costes operativos comunes relativos que sufragará Athena cuando lo solicite el comandante de la operación y lo apruebe el Comité especial

³⁹ Por ejemplo, el Reglamento (UE, EURATOM) 966/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, consagra todo el capítulo 8 al principio de transparencia.

(anexo III-parte B). En esta categoría encontramos: los costes de cuarteles e infraestructuras de alojamiento; el material adicional esencial; las instalaciones y servicios sanitarios (distintos de los de la parte A); y la obtención de información y otras capacidades indispensables (protección química, biológica, radiológica y nuclear, almacenamiento y destrucción de armas, etc.).

- Costes operativos comunes relativos a la conclusión de una operación que serán cubiertos por Athena (anexo IV). Se trata de los costes generados para dar un destino final a los equipos e infraestructuras financiadas en común para la operación.

La tipología de costes es muy compleja y de difícil gestión. Los costes se clasifican simultáneamente en función de diferentes criterios: carácter (generales/específicos, operativos/administrativos, adicionales/apoyo); naturaleza (personal, infraestructura, equipos, servicios, transporte...); fase de la operación (exploración y preparación, despliegue, mantenimiento, conclusión); autoridad que interviene en su aprobación (Consejo, Comité especial, comandante); y entidad generadora (Estado miembro o tercero, institución de la Unión, OTAN, organismo internacional). Hay numerosas excepciones y salvedades que permiten imputar o no los costes a Athena con cierta discrecionalidad. Igualmente, en la imputación de costes intervienen demasiados actores, desde el administrador y el comandante de la operación, hasta el Comité especial y el Consejo.

La financiación del mecanismo se articula en función de la tipología de los costes:

- Los costes comunes generados para preparar o continuar operaciones se financian con las aportaciones de los Estados miembros participantes; es decir, todos los Estados miembros (a excepción de Dinamarca). El reparto de esas aportaciones se calcula con arreglo al producto nacional bruto.
- Los costes operativos comunes de una operación se financian con las contribuciones de los Estados contribuyentes. Es decir, los Estados miembros que deciden colaborar en la operación militar de la que se trate y los Estados terceros que así lo acuerden con la Unión.

La Decisión del Consejo establece de una manera muy pormenorizada el calendario, los plazos, las cuotas y el método de abono de las contribuciones. El afán por el detalle llega hasta mencionar quien debe ocuparse de los gastos bancarios generados por el abono de las contribuciones⁴⁰ o cómo calcular los intereses de demora⁴¹, algo inhabitual en una norma de este rango.

El presupuesto de ingresos en 2015 (ver cuadro 5) sufragado por los Estados miembros ascendió a 63,08 millones de euros, de los que cinco Estados

⁴⁰ Artículo 25.7 de la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015.

⁴¹ Artículo 31 de la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015.

miembros aportaron el 73 %: Alemania (22 %), Francia (16 %), Reino Unido (15,6 %), Italia (11,8 %) y España (7,7 %)⁴².

Athena puede también gestionar centralmente gastos no incluidos en los costes comunes a cargo de cada uno de los Estados miembros (*nation-borne cost*), así como puede administrar contribuciones financieras de terceros. En el ejercicio 2015, Athena facturó un total de 4,6 millones de euros por este concepto; en 2014 el total ascendió a 6,21 millones. Entre los que confían la gestión de sus costes a Athena, además de los Estados miembros, se encuentran: Albania, Chile, la antigua República yugoslava de Macedonia, Georgia, Moldavia, Serbia, Suiza, Turquía y la OTAN.

Existe la posibilidad de realizar una financiación anticipada en el caso de las operaciones militares de respuesta rápida. Esta facilidad está destinada

Cuadro 5

Athena Presupuesto Ingresos 2015		
	Millones €	%
Austria	1 535	2,43%
Bélgica	1 866	2,96%
Bulgaria	191	0,30%
Chipre	73	0,12%
República Checa	647	1,03%
Alemania	13 839	21,94%
Estonia	92	0,15%
Grecia	850	1,35%
España	4 851	7,69%
Finlandia	938	1,49%
Francia	10 149	16,09%
Croacia	198	0,31%
Hungría	458	0,73%
Irlanda	687	1,09%
Italia	7 441	11,80%
Lituania	171	0,27%
Luxemburgo	153	0,24%
Latvia	121	0,19%
Malta	34	0,05%
Países Bajos	2 948	4,67%
Polonia	1 886	2,99%
Portugal	779	1,23%
Rumanía	708	1,12%
Suecia	2 076	3,29%
Eslovenia	164	0,26%
Eslovaquia	348	0,55%
Reino Unido	9 881	15,66%
TOTAL	63 084	100,00%
Fuente: Athena mechanism, Consolidated Financial Statements & activity report. Financial Year 2015		

Fig. 3.7. Athena. Presupuestos e ingresos 2015

⁴² Athena Mechanism. Consolidated and Financial Accounts & Activity Report. Financial Year 2015.

también a permitir el despliegue de agrupaciones tácticas. En 2015, Athena recibió 12,67 millones de euros por este concepto al que contribuyeron únicamente 19 Estados. Francia (3,5 millones), Italia (2,9 millones) y España (1,7 millones) son los que más aportaron al fondo, en el que Alemania y el Reino Unido no participaron.

La gestión financiera de Athena también comprende los avances recibidos por los Estados participantes (1,39 millones en 2015, frente a 5,63 millones en 2014), la prefinanciación de los *nation-borne cost* (3,47 millones en 2015, frente a 4,23 millones en 2014) y los avances por el mismo concepto (1,84 millones en 2015, frente a 4,02 millones en 2014).

Evolución de los créditos y los gastos

Desde la puesta en marcha del mecanismo en 2004, el presupuesto total destinado a Athena ha ascendido a 735,69 millones de euros (ver cuadro 6 y gráfico 3). La media anual ha sido de unos 56 millones, aunque cabe subrayar que la evolución del presupuesto ha sido muy errática, con mínimos en el 2004 (13,20 millones) y en 2012 (28,92 millones) y un máximo en el año 2008 (142,74 millones). Los picos de crecimiento coinciden con el despliegue o la intensificación de las operaciones importantes: EUFOR ALTHEA en 2005 y 2006, EUFOR CHAD/RCA en 2008, EUTM Mali y EUFOR RCA en 2013 y 2014.

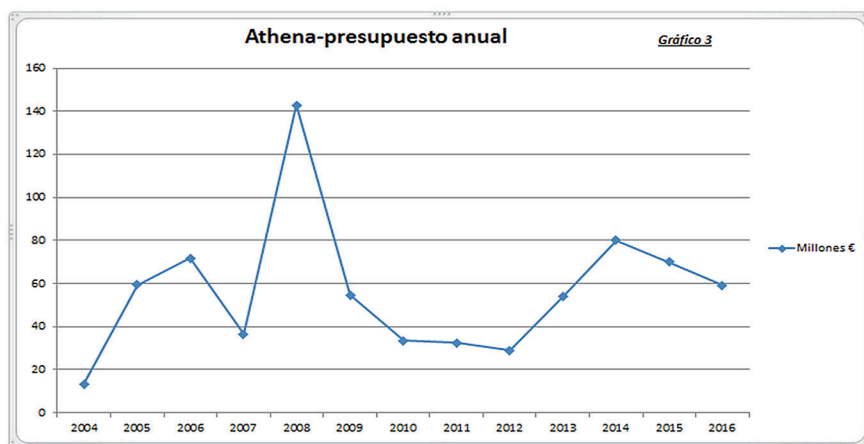
Más del 98 % del gasto de Athena se realiza en las operaciones. El coste de administración es muy limitado, aunque una parte la asumen directamente las instituciones de la Unión y los Estados miembros.

EUFOR ALTHEA, la primera operación desplegada por Athena, acapara más del 40 % del total del gasto (313,35 millones), seguida de lejos por la operación, ya cerrada, EUFOR CHA/RCA (138,64 millones) y EUT MALI (71,55 millones).

MECANISMO ATHENA - Presupuestos anuales															Cuadro 6
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	
RDC CONGO			23,23											23,23	
AMIS II		1,97	1,51	1,34										4,82	
EUFOR CHAD/RCA					119,64	19,01								138,64	
EUFOR ALTHEA	12,85	57,15	45,17	33,76	21,82	25,78	22,67	19,60	16,45	15,52	14,33	14,16	14,10	313,35	
EUNAVFOR ATALANTA						8,42	9,34	7,31	7,94	7,51	7,00	7,38	6,31	61,21	
EUTM SOMALIA					0,06			4,20	3,30	8,58	8,69	11,28	11,08	47,19	
EUTM MALI										21,07	18,96	15,03	16,49	71,55	
EUFOR RCA											29,59	7,24		36,83	
EUMAM RCA												7,15	3,87	11,02	
EUNAVFOR MED												6,53	5,39	11,93	
EUTM RCA														0,00	
Total operaciones	12,85	59,12	69,90	35,11	141,52	53,20	32,01	31,10	27,69	52,69	78,56	68,78	57,24	719,76	
Secretariado	0,30	0,21	1,83	1,11	0,85	1,03	1,00	1,12	0,93	0,96	1,03	1,13	1,68	13,16	
Ejercicios	0,05	0,12	0,06	0,12	0,37	0,31	0,46	0,21	0,31	0,14	0,39	0,14	0,09	2,77	
TOTAL	13,20	59,45	71,79	36,33	142,74	54,54	33,46	32,43	28,92	53,79	79,98	70,06	59,01	735,69	

Fuente: Athena mechanism, consolidated financial statements & activity reports

Fig. 3.8. Mecanismo Athena. Presupuestos anuales



Fuente: Athena mechanism, consolidated financial statements & activity reports

Fig. 3.9. Mecanismo Athena. Presupuestos anuales

Un fenómeno sintomático en la evolución de Athena es el incremento del número de operaciones activas. Durante los nueve primeros años, entre 2004 y 2012, se financiaban anualmente un máximo de tres operaciones; en 2013, se financiaron cuatro; en 2015, las operaciones desplegadas y presupuestadas ascendían a ocho. Esta evolución, hacia una mayor dispersión, responde a necesidades políticas y a la voluntad (y la necesidad) de la UE de intervenir simultáneamente en varios teatros de operaciones. Desde el punto de vista de la gestión financiera y presupuestaria, la dispersión hará más imprescindibles la flexibilidad y la agilidad en el desembolso de las contribuciones y en la movilización de los recursos disponibles. La rigidez del mecanismo Athena dificultará cada vez más la expansión de la PCSD y el despliegue eficaz de sus operaciones.

Rendición de cuentas: auditoría y aprobación de la gestión

Athena está sometida a un sistema de control, de auditoría y de rendición de cuentas riguroso. El administrador está obligado a entregar cada trimestre al Comité especial el estado de ejecución de ingresos y gastos. Los estados financieros y el informe anual de actividad se envían antes del 15 de mayo al Comité especial y a la Junta de auditoría.

El sistema de auditoría es similar al de otros organismos europeos y responde a las normas y estándares internacionales más exigentes. Comprende un auditor interno y una Junta de auditoría externa.

El auditor interno emite dictámenes sobre la calidad de los sistemas de gestión y control y sobre los riesgos, formula recomendaciones para mejorar el control interno de las operaciones y promueve una buena gestión financiera. El auditor interno tiene total acceso a las operaciones y comunica los resul-

tados de las auditorías al administrador y al comandante. El administrador remite anualmente al Comité especial un informe sobre las auditorías realizadas y las observaciones y recomendaciones efectuadas. La organización y los procedimientos de la auditoría interna de Athena y la independencia de su auditor interno son conformes a los estándares preconizados por el Instituto de Auditores Internos, la autoridad reconocida internacionalmente en esta materia.

La auditoría externa responde también a las normas profesionales aceptadas internacionalmente, en este caso, las dictadas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores⁴³. La Junta de Auditoría está compuesta por seis miembros propuestos por los Estados miembros entre personal cualificado de sus entidades fiscalizadoras superiores. En 2016 la Junta está presidida por la representante del Tribunal de Cuentas de España. La Junta de Auditoría dispone de amplios poderes de control que puede ejercer durante y después del ejercicio y mediante inspecciones *in situ* y verificaciones de justificantes. Es competente para auditar la regularidad y la legalidad de las operaciones, al igual que la aplicación de los principios de buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia). La Junta da cuenta del cumplimiento de su misión directamente al Comité especial.

La Junta de Auditoría emitió una opinión positiva sobre la fiabilidad de los estados financieros de Athena del ejercicio 2014. Los auditores han hecho un total de 35 recomendaciones y han puesto de relieve en sus últimos informes algunos problemas persistentes en la gestión del mecanismo⁴⁴, entre otros:

- La fiabilidad en los registros e inventarios del inmovilizado y de los equipos, ya que los inventarios son incompletos y no se realizan controles suficientes.
- Los errores en la imputación de costes. Por ejemplo, la contratación de personal civil internacional se efectúa a menudo con cargo a los costes comunes, en lugar de cubrirse con personal destacado por los Estados participantes.
- Las dificultades para clasificar algunos costes como comunes o a cargo de los participantes; este es el caso, por ejemplo, de los gastos de transporte y de viaje del personal.
- La excesiva utilización de procedimientos de licitación restringidos sin ninguna urgencia o justificación. Esta práctica comporta riesgos de favoritismo y de sobrecostes.
- Las dificultades en la gestión contable de las misiones: errores en la consolidación de las cuentas; no aplicación de los principios contables de devengo; coexistencia de múltiples sistemas de contabilidad (UE, OTAN); personal sin conocimiento de los procedimientos; alta rotación del personal administrativo; justificación y documentación insuficiente; etc.

⁴³ INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions).

⁴⁴ Audit report 2013 and 2014 of the ATHENA College of Auditors.

La mayor parte de estas observaciones son similares a los que se pueden encontrar en otros programas y organismos internacionales (consolidación, inventarios, licitaciones, aplicación homogénea de normas...). Cabe señalar una notable excepción: la difícil gestión e imputación de gastos entre costes comunes y costes soportados por los participantes, una peculiaridad del mecanismo Athena.

Con base en los estados financieros y los informes de auditoría, el Comité especial de Athena aprueba la gestión del administrador, del contable y de cada comandante de operación. En el proceso de rendición de cuentas de Athena solo interviene el Comité especial, en el que no participa ninguna autoridad política, sea el Consejo, los parlamentos nacionales o el Parlamento Europeo (excluido del proceso, puesto que Athena no está financiada por el presupuesto general de la UE). El dispositivo de rendición de cuentas es, por lo tanto incompleto, y no tiene el alcance esperado para ejercer un control transparente y asignar debidamente las responsabilidades derivadas de la gestión.

La complejidad de la gestión de los costes y de las contribuciones contrasta con la robustez del sistema de contabilidad, control y auditoría. Refleja igualmente la verdadera naturaleza y la fragilidad de Athena: orientada sobre todo a determinar y controlar *quién paga qué*, en lugar de a movilizar y poner a la disposición de las operaciones los medios financieros necesarios. Este «sesgo de control» de Athena entraña un riesgo para la rapidez y la flexibilidad en la financiación de las misiones y se traduce también en un sobrecoste administrativo. Todo ello impacta negativamente en la ejecución de las operaciones.

Agencias y organismos de la PCSD

La UE se ha dotado de tres agencias en el marco de la PCSD. Se trata de la Agencia Europea de Defensa (AED), del Instituto de Estudios de la Seguridad de la Unión Europea (IESUE) y del Centro de Satélites de la Unión Europea (SATCEN), a las que se ha añadido, como organismo especial, la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD).

Las agencias en el área de defensa forman parte de las 37 agencias europeas encargadas de la regulación o la aplicación de una política común. Al actuar en una materia de marcado carácter intergubernamental, las agencias en el área de la defensa han sido creadas por una decisión del Consejo, en lugar de por un reglamento comunitario (aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo); así se crearon también las agencias relativas a Justicia y Asuntos de Interior. En el aspecto financiero, las agencias de defensa tienen una característica que las diferencia del resto⁴⁵: su presupuesto proviene

⁴⁵ ANDREONE, Fabrice. Typologie et cadre juridique des agences de l'UE. Graspe. Cahier 27, mayo 2016.

principalmente de las contribuciones de los Estados miembros, que se establecen en función de su producto nacional bruto. Las decisiones del Consejo permiten también que las actividades de estas agencias se puedan financiar por otras fuentes: contribuciones de terceros; contribuciones finalistas destinadas a actividades y proyectos concretos; transferencias del presupuesto general de la UE; y facturación de bienes y servicios. No obstante, estas fuentes alternativas de financiación son todavía muy limitadas, constituyendo las contribuciones de los Estados miembros el principal aporte financiero.

Entre 2004 y 2016, el gasto total de las tres agencias y de la escuela ascendía a unos 560 millones de euros, en torno a los 55 millones anuales, de los que más del 55 % corresponden a la AED (ver cuadro 7).

Cuadro 7

Agencias y organismos de la PESD					
Presupuestos millones de euros					
Año	AED	IESUE	SATCEN	EESD	Total
2004	0,41				0,41
2005	12,78		12,34		25,11
2006	18,81		12,90		31,71
2007	21,50		13,50		35,00
2008	26,20	5,00	14,25		45,45
2009	28,11	4,86	16,72		49,69
2010	30,64	4,85	17,25		52,74
2011	30,16	6,03	17,84		54,03
2012	30,41	5,03	18,17		53,61
2013	29,68	4,88	18,54	0,20	53,30
2014	30,73	4,93	18,23	0,54	54,42
2015	30,53	5,35	18,89	0,54	55,31
2016	30,53		18,28		48,81
Total	320,49	40,92	196,91	1,27	559,58

Fuente: Presupuestos e Informes financieros de las Agencias. EUISS Yearbook of European Security

Fig. 3.10. Presupuestos agencias y organismos PESD

Las agencias disfrutan de un sistema de gestión y control financiero robusto, semejante al de las otras agencias europeas. El sistema está adaptado a su tamaño y actividad e incluye procedimientos presupuestarios, de control interno y externo, y un dispositivo de rendición de cuentas.

El dispositivo de rendición de cuentas es similar en todas las agencias. La autoridad encargada de la aprobación de la gestión es la junta directiva de

cada agencia, basándose en la contabilidad anual y en el informe de los auditores. Como en el caso de Athena, este dispositivo es incompleto y no puede garantizar un control transparente y eficaz, ya que no se someten al control democrático ni de los parlamentos nacionales ni del Parlamento Europeo. El Tribunal de Cuentas Europeo califica esta situación como una laguna en la rendición de cuentas («*accountability gap*»)⁴⁶.

Agencia Europea de Defensa

La AED se creó en 2004 con el objetivo de apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo para mejorar las capacidades de defensa en el ámbito de gestión de crisis y respaldar la PCSD. La AED contribuye a determinar las necesidades operativas, a reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y a la definición de una política europea de capacidades y armamento. Igualmente, promueve la cooperación entre los Estados miembros participantes, propone proyectos multilaterales y apoya la investigación.

La gestión presupuestaria y financiera de la agencia está sometida a su propio reglamento financiero⁴⁷. En él se establecen los principios presupuestarios clásicos, las responsabilidades de los agentes financieros (ordenador, contable), los sistemas de liquidación de gastos y cobro de ingresos y los procedimientos y plazos de presentación de informes y rendición de cuentas anuales. El sistema de control incluye un auditor interno y una Junta de Auditoría integrada por tres auditores de tres Estados miembros. La Junta elabora un informe anual de auditoría que se dirige a la Junta directiva de la agencia.

El presupuesto es formulado por el director de la agencia y ha de ser aprobado por unanimidad por la Junta directiva. Comprende dos secciones principales: créditos de funcionamiento (personal y administrativo) y créditos operativos (proyectos y estudios). De acuerdo con la Decisión del Consejo⁴⁸, la Junta directiva deberá tratar de garantizar que los créditos operativos signifiquen un porcentaje considerable del total, a fin de permitir que la AED desempeñe eficazmente su papel. La AED ha tenido dificultades para alcanzar esta meta; en 2009, el presupuesto operativo ascendía a un 27 % del total de los créditos, en los últimos años las cifras se han ido deteriorando y en 2015 únicamente suponía el 20 %. En términos absolutos la evolución es también negativa: de un máximo de 8,5 millones de euros, en 2011, se ha pasado a 6,13 millones en 2015⁴⁹.

⁴⁶ Tribunal de Cuentas Europeo. Los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE: lagunas, redundancias y desafíos. 2014.

⁴⁷ Financial Rules of the European Defence Agency. SBD N° 2006/29 (Annex).

⁴⁸ Artículo 13.4 de la Decisión (PESC)2015/1835 del Consejo. (DO L 266 de 13.10.2015).

⁴⁹ EDA Financial Reports 2008-2014, eda.europa.eu-finances (búsqueda del 3 de mayo de 2016).

Los ingresos de la AED consisten en las contribuciones que abonan los Estados miembros participantes y en otros ingresos. La AED puede recibir aportaciones adicionales del presupuesto general de la UE, de los Estados miembros, de terceros países o de terceras partes. Estas aportaciones tienen un carácter finalista y han de financiar un proyecto o actividad específica.

Las contribuciones de los Estados miembros constituyen aproximadamente el 95 % del total de ingresos, seguidas de las deducciones de los salarios de los empleados (en concepto de impuestos), de los ingresos derivados de las operaciones y de los intereses financieros. En 2016, la AED recibió una contribución del presupuesto de la Unión de 0,5 millones de euros para desarrollar un proyecto piloto de investigación. Como señalaba en el apartado de este capítulo relativo al presupuesto general de la Unión, este proyecto piloto forma parte del programa «Horizonte 2020» y persigue desarrollar la cooperación entre la Comisión y la AED. El objetivo del proyecto, más allá de la investigación, es poner a prueba un nuevo modelo de financiación y funcionamiento de la AED, dotándola de carácter comunitario frente a su actual naturaleza exclusivamente intergubernamental.

El presupuesto de la AED se sitúa, desde 2010 de una manera bastante estable, en torno a los 30 millones de euros, lo que equivale a más del 55 % del total del gasto efectuado anualmente por las tres agencias europeas de defensa.

Centro de satélites de la Unión Europea

El Centro de Satélites de la Unión Europea (SATCEN) se fundó en 2001 mediante una Acción Común del Consejo⁵⁰; en 2014, el Consejo actualizó su funcionamiento mediante la Decisión 2014/401/PESC⁵¹. El SATCEN tiene como misión suministrar productos y servicios derivados de la explotación de los recursos espaciales y datos colaterales pertinentes, incluidas las imágenes por satélite y las aéreas. Los clientes del SATCEN son los Estados miembros, el SEAE, la Comisión, las agencias de la UE, terceros Estados y organismos internacionales (ONU, OSCE y OTAN).

El presupuesto es adoptado por la Junta directiva a propuesta del director. El control de la actividad financiera lo realiza un interventor independiente nombrado por la Junta directiva.

La naturaleza operativa del SATCEN se refleja en la estructura de sus ingresos que consisten en las contribuciones de los Estados miembros (menos Dinamarca) y en los pagos como remuneración de los servicios prestados. La facturación de los servicios y productos es un elemento clave en su finan-

⁵⁰ Acción Común 2001/555/PESC (DO L 200, de 25.7.2001).

⁵¹ DO L 188, de 27.6.2014.

ciación y está sometida a reglas fijadas por el Consejo y a los procedimientos de recuperación de costes elaborados por el propio SATCEN. Los productos y servicios suministrados están sujetos a cargas en concepto de amortización de costes salvo en el caso de los Estados miembros y del SEAE (excepcionalmente el Comité Político y de Seguridad puede también exonerar a terceros de la recuperación de los costes). El SATCEN puede recibir contribuciones financieras del presupuesto general de la UE, de los Estados miembros o de otras partes. Estos ingresos están afectados y solo pueden utilizarse para los propósitos específicos que se les hayan asignado.

La estructura de ingresos del SATCEN difiere de las otras agencias, la contribución de los Estados miembros constituye un porcentaje inferior en el total de los ingresos (68,12 % en 2015) mientras que el porcentaje de ingresos derivados de sus operaciones es mayor (15,47 % en 2015)⁵².

El presupuesto de gastos del SATCEN superó en el 2012 los 18 millones de euros, desde entonces se sitúa anualmente en torno a esa cifra, alcanzó su máximo en el 2015 (18,89 millones). El presupuesto en 2016 fue de 18,28 millones, de ellos 17,35, para el presupuesto operativo y 0,902, para cubrir las pensiones de los empleados⁵³.

Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea

El Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE) fue creado en 2001 por una Acción Común del Consejo⁵⁴ su funcionamiento actual se rige por la Decisión 2014/75/PESC del Consejo⁵⁵. La misión del IESUE es contribuir al desarrollo del pensamiento estratégico de la UE en el ámbito de la PESC, de la PCSD y de otras acciones externas de la Unión. Sus actividades comprenden principalmente el análisis, la divulgación de la información, la organización de debates y talleres, así como la promoción de la cooperación con el mundo académico.

El presupuesto del IESUE es aprobado por su Junta, a propuesta del director. Los ingresos consisten en contribuciones de los Estados miembros con arreglo a la clave de la renta nacional bruta. Igualmente, la Junta, a propuesta del director, puede aceptar contribuciones adicionales procedentes de otras fuentes para desarrollar proyectos específicos.

El presupuesto anual del IESUE es de unos 5 millones de euros y alcanzó su máximo en 2011 con 6,03 millones. En 2015, los gastos de personal representaban el 76 % de su presupuesto, los administrativos, el 15 % y los operativos, el 9 %.

⁵² EU Satellite Centre, Annual Report 2015.

⁵³ satcen.europa.eu, búsqueda efectuada el 23.8.2016.

⁵⁴ Acción Común 2001/554/PESC (DO L 200, de 25.7.2001).

⁵⁵ DO L 41, de 12.2.2014.

Escuela Europea de Seguridad y Defensa

El caso de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD) es todavía más particular. La escuela nace en 2005 mediante una Acción Común del Consejo⁵⁶ y su funcionamiento se rige actualmente por la Decisión del Consejo 2013/189/PESC⁵⁷. Está organizada como una red colaborativa de institutos, escuelas, universidades e instituciones que se ocupan de cuestiones concernientes a la seguridad y la defensa. Su misión es la organización y la realización de actividades de formación. El director de la EESD es el responsable de su gestión financiera y administrativa, en estas funciones es asistido por una Secretaría. La Junta de dirección aprueba el presupuesto anual, las cuentas anuales y la gestión del director. La Junta aprueba igualmente las normas de aplicación de los gastos y los eventuales acuerdos de financiación con la Comisión, con el SEAE o con los Estados miembros en relación con la financiación de la EESD.

El funcionamiento y las actividades de la EESD se financian por las siguientes vías:

- Cada participante (Estado miembro, institución u organismo de la UE, instituto o el propio SEAE) correrá con todos los gastos ocasionados por su participación en la EESD: sueldos, gastos de viaje y dietas y apoyo organizativo y administrativo a la escuela.
- El SEAE sufragará los costes derivados de la acogida del director y la Secretaría en sus locales, incluidos los costes de la tecnología de la información y de la comisión de servicios del director y de un asistente.
- La EESD podrá recibir contribuciones voluntarias para financiar actividades específicas.
- La EESD recibirá una contribución anual procedente del presupuesto general de la Unión, para cubrir los costes de apoyo a las actividades de formación y de expertos nacionales en comisión de servicios.

Se trata, pues, de un sistema de financiación muy peculiar que combina la cobertura por cada participante de sus propios costes (en aplicación del principio de «*costs lie where they fall*»), las contribuciones en especie y voluntarias con carácter finalista, una cobertura de costes asumida directamente por una institución europea (EEAS) y una contribución proveniente del presupuesto general de la UE (situada en torno a los 0,5 millones de euros)⁵⁸.

No hay información disponible suficiente para determinar con más exactitud el coste de las actividades de la EESD ni el esfuerzo de financiación de cada uno de sus miembros.

⁵⁶ Acción Común 2005/575/PESD (DO L 194, de 26.7.2005).

⁵⁷ DO L 112, de 24.4.2013.

⁵⁸ Artículo 16 de la Decisión del Consejo 2013/189/PESC.

Estimación del gasto en la PCSD

Calcular el gasto total en la política común de seguridad y defensa europea –cuantificar la PCSD– nos ayudará a valorar el esfuerzo desempeñado por la UE en esta política y el grado de compromiso de los Estados miembros y de las instituciones europeas con la misma.

Sin embargo, calcular esta cifra con una mínima precisión no es tarea sencilla. Para comenzar, debemos solventar dos limitaciones importantes. En primer lugar, las cifras y los datos relativos a la PCSD están fragmentados en diferentes presupuestos, instrumentos e instituciones. La calidad de la consolidación se ve reducida por la falta de homogeneidad de los datos y por su diferente periodificación⁵⁹. En segundo lugar, los datos no son exhaustivos, la transparencia no es una de las virtudes de la PCSD. Algunos gastos no son contabilizados o lo son parcialmente; otros no aparecen en cuenta o informe alguno. El caso más flagrante es el de los costes asumidos por los participantes en las operaciones militares, de los cuales no hay datos, a pesar de representar la mayor parte del coste total. Los análisis más recientes indican que Athena cubriría de media únicamente un 10 % del coste de cada misión⁶⁰.

Con todas estas limitaciones en mente, podemos realizar una estimación del gasto anual en la PCSD, a partir de los elementos incluidos en el cuadro 8.

El gasto anual estimado de la PCSD así calculado se situaría en torno a los 1.021 millones de euros. Los Estados miembros financiarían directamente un 66,5 % y el presupuesto general de la UE aportaría el resto, un 33,5 %.

Para apreciar la importancia de esta cifra en términos absolutos hay que compararla con el gasto en defensa de otros países de la UE en 2015⁶¹. Así, por ejemplo, Hungría gastó una cifra cercana (994 millones), España empleó nueve veces más (9.666 millones), por último, el Reino Unido alcanzó la cifra más alta (52.518 millones), equivalente a más de cincuenta veces el gasto en la PCSD.

En términos relativos europeos las cifras tampoco son mejores. El gasto anual estimado de la PCSD supondría el 0,5 % del gasto total en defensa de los miembros de la AED en 2014, el 0,7 % del presupuesto general de la UE de 2016, o el 0,07 % del PIB de la UE.

⁵⁹ Por ejemplo, las cifras sobre los presupuestos unas veces se refieren al inicial y otras al ejecutado.

⁶⁰ Fabien Terpan (2015) Financing Common Security and Defence Policy operations: explaining change and inertia in a fragmented and flexible structure, *European Security*, 24:2, 221-263, DOI: 10.1080/09662839.2014.943197. Thierry Tardy (2015) CSDP in action. What contribution to international security? Chaillot paper 134, May 2015. ISSUE.

⁶¹ National Defence Data 2013-2014 and 2015 (est.) of the 27 EDA Member States. EDA 2016.

ESTIMACIÓN DEL GASTO TOTAL ANUAL DE LA PCSD		Cuadro 8
Presupuesto general de la Unión		Millones de €
	PESC	334,00 (1)
Apoyo administrativo, estudios interpretación		1,00 (2)
Proyecto piloto de investigación en materia de PCSD		0,50 (3)
Expertos nacionales militares en el SEAE		7,7 (4)
Operaciones militares - Athena - costes comunes		56,60 (5)
Operaciones militares - costes a cargo de participantes		566,00 (6)
Agencias europeas y escuela de defensa		55,00 (7)
Total		1 020,8

Fuentes:

Marco financiero plurianual para el período 2014-2020

Presupuesto general de la Unión europea - 2004-2016

Athena Consolidated Financial Statements & Activity reports - 2013-2015

EUSS Yearbook of European Security. 2015-2016

Presupuestos e Informes Financieros de las Agencias 2004-2016

Notas

(1) Marco Financiero Multianual 2014-2020- media anual

(2) Partida 19 01 04 02 y SEAE sección X - 2221

(3) Partida 02 04 77 02, Horizonte 2020 "Investigación relacionada con la empresas"

(4) Partida 1205, Expertos nacionales militares en el SEAE – Estado Mayor de la UE

(5) Media anual 2004-2015

(6) Asumiendo que Athena cubre cerca del 10% del coste total de las operaciones militares

(7) Media del período 2004-2016 del gasto total de las tres agencias y de la escuela

Fig. 3.11. PCSD. Estimación gasto total anual

Incluso si efectuéramos una estimación al alza, el gasto de la PCSD no dejaría de ser accesorio, tanto en términos absolutos como relativos. Todo ello nos indica que la defensa de la UE, realizada bajo el paraguas común de la PCSD, es todavía marginal y limitada.

Sin embargo, observado desde del ángulo opuesto, el potencial en términos de economía, eficacia y eficiencia de una PCSD más ambiciosa es inmenso. El coste de oportunidad de la PCSD, definido como los beneficios y los ahorros potenciales que se podrían conseguir con una política más efectiva, evitando duplicidades, asegurando la interoperabilidad y la puesta en común de las capacidades, ha sido valorado en unos 26.000 millones anuales⁶².

Comenzar a materializar estos beneficios y ahorros potenciales es una tarea a largo plazo y de gran calado político, sembrada de escollos e incertidumbre. Exigiría, en primer lugar, fijar claramente los objetivos estratégicos de la PCSD y evaluar los recursos imprescindibles para conseguirlos. La nueva Estrategia europea de seguridad ofrece una oportunidad en este sentido. En segundo lugar, habría que poner en marcha todas las medidas previstas en el Tratado de Lisboa y que todavía no se han aplicado en todo su potencial; entre ellas: el *start-up fund*, el mecanismo de acceso rápido a los créditos del

⁶² Blanca Ballester. The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy, European Parliament Research Services, 2013.

presupuesto, la cooperación estructurada permanente, la AED, etc. En tercer lugar, como muchas voces autorizadas han señalado, sería indispensable desarrollar las capacidades de defensa de todos los Estados mediante la integración de las estructuras militares, el «*pooling and sharing*», la «*Smart defence*», el cuartel general europeo, la mejora de la financiación de las misiones (permitiendo que Athena cubra el 100 % de los costes), etc. En cuarto lugar, se debería fortalecer la industria europea de la defensa, adoptando las medidas apropiadas para crear un espacio europeo de la defensa: simplificando las transferencias de productos, estableciendo procedimientos de contratación pública a escala europea, colaborando en la investigación, adoptando incentivos fiscales, etc.⁶³.

A modo de conclusión: una valoración del sistema de financiación de la PCSD

Para valorar el sistema de financiación de la PCSD realizaremos un análisis crítico de algunos de los criterios que definen la calidad de las políticas públicas. En concreto, evaluaremos: la disponibilidad de recursos, la equidad en el reparto de la carga, la adecuación de los sistemas de gestión y control, el impacto desde el punto de vista del «valor añadido europeo» y el grado de aceptación social.

El primer criterio aplicable a la financiación de toda política pública sería el de la disponibilidad de recursos suficientes y acordes con los objetivos que se pretendan alcanzar. Los recursos financieros deben ser identificados de manera clara y previsible y puestos a disposición en un presupuesto anual. La PCSD no cumple con estos criterios. En primer lugar, es difícil delimitar con exhaustividad el perímetro de la política a partir de los instrumentos, las acciones, las instituciones y los recursos que forman parte de la misma. La PESC y la PCSD se yuxtaponen entre ellas y con otros instrumentos de acción exterior de la UE. En segundo lugar, como hemos dicho, los recursos financieros puestos a disposición de la PCSD no se corresponden con los objetivos ni con las ambiciones de la UE. El gasto anual es muy reducido, tanto en cantidades absolutas (1.021 millones de euros) como relativas (0,07 % del PIB europeo). Los recursos puestos a disposición están fragmentados y recogidos en varios presupuestos: el general de la UE, el de las agencias y el del mecanismo Athena. Una gran parte de los recursos no está contabilizada, en concreto, la aportación de los Estados participantes en las misiones militares. El resultado es la imposibilidad de determinar con una mínima precisión los recursos destinados a la PCSD, con la consecuente pérdida en la capacidad de gestión y control por parte de las autoridades políticas. En

⁶³ Fabio Liberti (2011). Defence spending in Europe: Can we do better without spending more? Notre Europe Institut Jacques Delors- Policy Paper 46. Miguel Ángel Ballesteros (2014). La política común de seguridad y defensa tras el Consejo Europeo de diciembre 2013. Documento de análisis 3/2014. IEES, enero 2014.

estas condiciones, no es posible medir con un grado de certeza aceptable los logros de la PCSD en términos de economía, eficiencia y eficacia; podemos estimar estos parámetros parcialmente para algunas operaciones y misiones⁶⁴, pero avanzar cualquier conclusión global sobre la PCSD sería imprudente.

El segundo criterio sería el de la equidad en el reparto de la carga que conlleva la financiación y la ejecución de la política pública. En el caso de la PCSD, la equidad es parcial y se limita a la financiación del presupuesto de la Unión, del mecanismo Athena y de las agencias (aproximadamente el 44 % del total). Los Estados participantes en las misiones militares tienen que asumir todos los riesgos y correr con la mayor parte de los costes; mientras tanto, las misiones de la PCSD benefician sin distinción a todos los Estados miembros de la Unión. La posibilidad de *opting-out*, contemplada en el Tratado de Lisboa y ejercida por Dinamarca⁶⁵, y la de participar «a la carta» y de manera voluntaria en las operaciones son el paradigma de la ausencia de equidad y justicia en el reparto de la carga y el esfuerzo requeridos por cualquier política de defensa común.

El tercer criterio consistiría en contar con sistemas de gestión y control financieros acordes con la política. Como hemos visto, en el caso de la PCSD, los sistemas están orientados más al control de los gastos y al reparto de costes que a optimizar los resultados operativos. Los mecanismos de control financiero, contabilidad y auditoría están bien diseñados y funcionan, en general, correctamente. Llama, sin embargo, la atención la ausencia de dispositivos para evaluar su eficacia, eficiencia y economía. La evaluación es un instrumento de control y gestión muy importante en toda política pública madura, puesto que permite identificar tanto los errores cometidos como las buenas prácticas que se han de imitar. Implantar un dispositivo de evaluación de la PCSD contribuiría, sin duda, a su mejora⁶⁶.

Un cuarto criterio se centraría en el impacto de la PCSD sobre el «valor añadido europeo», derivado del principio de «subsidiariedad». Por «valor añadido europeo» debemos entender *«el gasto realizado por la UE que aporta ventajas adicionales a las que pueden lograrse con los programas nacionales (...)». El concepto constituye un punto de referencia útil para contribuir a garantizar que la UE intervenga cuando no puedan hacerlo los Estados miembros, o cuando tenga la posibilidad de obtener mejores resultados, y también puede contribuir a centrar el debate en cómo invertir mejor los recursos comunes para fines compartidos, en vez de como repartir el presupuesto de la UE entre los*

⁶⁴ Thierry Tardy (2015) CSDP in action. What contribution to international security? Chaillot paper No 134 May 2015. ISSUE.

⁶⁵ El impacto del *opting-out* danés le costó a España un pago suplementario a la Unión Europea de 307.778 euros (Annual Accounts of the European Commission. Financial Year 2015. Table 49).

⁶⁶ Thierry Tardy (2015) CSDP in action. What contribution to international security? Chaillot paper No 134 May 2015. ISSUE.

Estados miembros»⁶⁷. La PCSD tiene, sin lugar a dudas, un gran «valor añadido europeo», quizás uno de los más altos de todas las políticas europeas. El elevado coste de mantenimiento y desarrollo de las capacidades de defensa y los riesgos asociados a las operaciones hacen que toda puesta en común a nivel europeo de los recursos suponga una utilización más eficiente de los mismos. Los 26.000 millones de euros que podría costar «la no defensa europea» ilustran el potencial de «valor añadido europeo» de una política de defensa europea realmente común.

Por último, el quinto criterio alude al grado de aceptación por parte de la sociedad europea de la PCSD. En el ámbito financiero, dos dispositivos inciden directamente en ese grado de aceptación: la transparencia y la rendición de cuentas. En la apreciación de este criterio no debemos olvidar el carácter discreto y reservado de la política de defensa y de todo lo relacionado con el gasto militar. A esta limitación se añaden otras propias a la PCSD: su doble naturaleza comunitaria e intergubernamental y su fragmentación financiera y presupuestaria, lo que conlleva escasa información y poca transparencia. Además, la dispersión de los centros de decisión y control financiero de la política (Parlamento Europeo, Consejo, Estados miembros, juntas directivas de las agencias...) se traduce en un proceso de rendición de cuentas fragmentado e insuficiente; ninguna instancia tiene una visión global o un control completo sobre el sistema de financiación de la PCSD.

En definitiva, la valoración del sistema de financiación de la PCSD, a la luz de estos cinco criterios, nos indica que la PCSD tiene aún un carácter marginal, a pesar de su alto «valor añadido europeo» y de su gran potencialidad en términos de eficiencia. No se la ha dotado de los medios y recursos precisos y se financia sin equidad ni solidaridad. Sus sistemas de gestión están más orientados al control de las contribuciones de cada participante que a asegurar la eficacia de las operaciones. Por último, su falta de transparencia y unos dispositivos de rendición de cuentas limitados inciden negativamente en el control democrático de la política, en su aceptación social y en su visibilidad.

Se han esbozado varios escenarios para una posible evolución del sistema de financiación de la PCSD⁶⁸. Dichos escenarios se hallan entre dos extremos: (1) una PCSD financiada exclusivamente por el presupuesto general de la UE; (2) una PCSD financiada exclusivamente por los Estados miembros (a través de Athena o de un mecanismo similar). Situarse en alguno de los

⁶⁷ Tribunal de Cuentas Europeo, «Análisis panorámico. Hacia un uso óptimo de los fondos de la UE: análisis panorámico de los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE», 2014.

⁶⁸ Fabien Terpan (2015) Financing Common Security and Defence Policy operations: explaining change and inertia in a fragmented and flexible structure, *European Security*, 24:2, 221-263, DOI: 10.1080/09662839.2014.943197. Wanda Troszczyńska-Van Genderen. The Lisbon Treaty's provision on CFSP/CSDP State of implementation. Directorate General for External Policies, European Parliament. October 2015 – PE5740446.

extremos dotaría a la PCSD de mayor coherencia e impacto, pero requeriría una voluntad política común y unas decisiones de gran calado difíciles de imaginar en la actualidad.

El escenario más factible a corto y medio plazo sería el mantenimiento del *statu quo* con unos avances puntuales para paliar las principales carencias. En particular, haciendo posible que Athena vaya cubriendo una mayor proporción de los costes de las misiones militares hasta alcanzar el 100 % y, al mismo tiempo, facilitando el acceso a los recursos del presupuesto general de la Unión.

En cualquier caso, mejorar el sistema de financiación de la política común de seguridad y defensa es una prioridad en el contexto actual de crisis económica y de creciente inseguridad. El resultado del referéndum británico y el impacto negativo que una posible salida del Reino Unido tendría sobre las capacidades de defensa y la financiación europea añaden un elemento de incertidumbre muy preocupante, pero al mismo tiempo ofrece una oportunidad. Para concluir en un tono más positivo, abriremos un interrogante: ¿podrá la política de defensa europea ser uno de los catalizadores del proyecto de integración europea, como lo fueron en el pasado el carbón y el acero o la política agrícola? La cumbre de Bratislava celebrada en septiembre del 2016, y el llamamiento de la Comisión Europea para centrar la agenda europea de los próximos años en la seguridad y la defensa son un primer paso en ese camino⁶⁹.

⁶⁹ Consejo Europeo. Declaración y hoja de ruta de Bratislava. Bratislava, 16 de septiembre de 2016.

Capítulo cuarto

La acción de la Unión Europea en el Magreb y el Sahel

Antonio Javier Romera Pintor

Resumen

Abordamos en esta reflexión la acción de la Unión Europea¹ en el Magreb² y el Sahel³ incidiendo especialmente en el *cómo* se lleva a cabo. El *qué* y el *cómo* de la acción de la UE en esta amplia zona de la Vecindad Sur («*EU SOUTHERN NEIGHBOURHOOD*») y países contiguos («*NEIGHBOURS OF THE EU'S NEIGHBOURS*») se desenvuelve dentro de unos parámetros que entendemos operan como *limitaciones* (inherentes a la propia Unión Europea) y *límites* (que le vienen dados en la interacción de otros actores con los países de este ámbito geográfico). Una de estas limitaciones viene impuesta por la necesidad –no superada por el Tratado de Lisboa– de delimitar la acción exterior PESC de la no-PESC o propiamente comunitaria. Antes de proponer

¹ A lo largo del texto, en general, emplearemos el término Unión o Unión Europea con independencia de que para los periodos anteriores al Tratado de Lisboa lo correcto fuere especificar según los casos, Comunidad Europea o las Comunidades Europeas o Comunidad Económica Europea.

² A nuestros efectos, es decir, desde el punto de vista de la acción de la UE, por Magreb entendemos Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, sin incluir Mauritania por cuanto este país se inscribe en la órbita del Acuerdo de Cotonou (y no en la Política Europea de Vecindad), y desde marzo de 2011 en la Estrategia UE para el Sahel.

³ En la revisión en marzo de 2014 de su primera Estrategia UE para el Sahel (marzo de 2011) la UE amplió el ámbito de la Estrategia a Burkina Faso y Chad, (añadiéndose a los inicialmente contemplados en la Estrategia UE para Sahel de 2011: Mali, Mauritania, y Níger).

algunas conclusiones, examinaremos con cierto detalle los antecedentes y la respuesta («*MIGRATION COMPACTS*» y el «*EXTERNAL INVESTMENT PLAN*») que está articulando Bruselas en sus relaciones exteriores para hacer frente al desafío abierto por la crisis de refugiados y migratoria que comenzara en verano de 2015.

Summary

A reflection on the EU's external action in the Maghreb and Sahel area is proposed, with a special reference to the method this action is carried out. *What and how* the EU's external action in this vast area of the *EU Southern Neighbourhood* and *Neighbours of the EU'S Neighbours* countries is implemented has to be referred to a set of parameters, which operate as *limitations* (inherent to the EU), and *limits* (to the action of the EU in this geographic area). An important share of these *limitations* pertains to the need to still –in spite of the Lisbon Treaty– draw boundaries between CFSP and non-CFSP EU external action. Before we conclude, we will examine with some degree of detail the background and concrete Brussel's proposals –namely the “*Migration Compacts*” as an essential element of a “*A new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*” and the recently announced “*External Investment Plan*”– to tackle the challenge triggered by the refugee and migration crisis that started last summer 2015.

Introducción

La UE como «multiplicidad de procedimientos»

A la hora de tratar de definir, desde el prisma de su acción y política exterior, qué sea lo esencial o característico de la Unión Europea son varias las formulaciones que analistas y estudiosos nos proponen. Así, una de las que haría fortuna sería la que caracteriza a la UE como un «*soft power*»⁴, o bien la que aludiendo a imágenes mitológicas la presenta como una «*Venus*» por oposición al «*Marte*» de allende el Atlántico⁵.

A los efectos de este estudio, proponemos asumir como rasgos definitorios de nuestro sujeto de la acción exterior en el Magreb y Sahel, los identificados por Christophe Reveillard⁶. Constata el estudioso francés como rasgos definitorios y característicos de la Unión «*la búsqueda de la multiplicidad y complejidad de los procedimientos*»⁷.

Es teniendo en cuenta esta diversidad y complejidad de los procedimientos cómo nos proponemos examinar la acción exterior de la Unión en los países más próximos de la Vecindad Sur, y en los países de la franja del Sahel, cada vez menos alejados de las preocupaciones de Bruselas, en tanto que Estados «*vecinos de los vecinos*».

Como doble advertencia inicial, por una parte excluimos de nuestro estudio un instrumento importante de la PESC, los regímenes de sanciones (adoptados en 2011 para Túnez y Libia). En tanto suponen una *patología* en el normal acontecer de las relaciones exteriores con terceros países, entendemos que no son de especial relevancia a la hora de reflejar lo que verdaderamente caracteriza la acción exterior de la Unión en el Magreb. Por otra parte, adelantamos que nos vamos a centrar, en lo que a la acción exterior no-PESC o propiamente comunitaria se refiere, en las líneas presupuestarias e Instrumentos Financieros de la rúbrica cuatro «*EUROPA GLOBAL*»⁸ del presupuesto de la Unión.

⁴ JOSEPH NYE, «*Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*», Basic Books, 1991, y «*Soft Power: The Means to Success in World Politics*», Public Affairs, 2004.

⁵ ROBERT KAGAN, «*Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*», Alfred A. Knopf (2003).

⁶ Christophe REVEILLARD, «*Identité, puissance et gouvernance européenne: les conflits de l'Union Européenne*», en *Géostratégiques* n.º 20 - *Les crises en Europe Juillet 2008* - Institut International d'Études Stratégiques, París. Disponible en: http://www.strategicinternationnal.com/20_05.pdf. Artículo citado en Jérôme KOEHLIN, «*La politique étrangère de l'Europe. Entre puissance et conscience*», Editeur Infolio Collection Illico, Août 2009.

⁷ En artículo citado: «*Les caractéristiques principales et immédiatement perceptibles de l'évolution constatée sont la recherche de la multiplicité et de la complexité des procédures, la désincarnation du pouvoir et sa dépolitisation, la fuite de toute définition identitaire européenne*».

⁸ Marco financiero plurianual para 2014-2020. «Europa global»: acción exterior de la UE. Dentro de la rúbrica 4 («Europa global»), la UE puede gastar hasta 58.700 millones de

Comenzaremos explorando cuáles son las *limitaciones* propias de la Unión en su acción exterior. Es decir, aquellas que derivan de su funcionamiento o configuración característica como actor en la escena internacional. Examinaremos también lo que entendemos son *límites* determinados por la acción exterior de otros actores en la zona. Nos centraremos en aquellos –China, Rusia, Arabia Saudí, y Emiratos del Golfo– que suponen una forma de acción exterior entendida desde parámetros exentos de las limitaciones, procedimentales y sustantivas, de la Unión.

Nos centraremos con cierto detenimiento en el desafío que ha supuesto para la Unión la crisis de refugiados y migratoria de verano de 2015, y las medidas a que ha dado lugar –Plan de Inversión Exterior– en el ámbito de la acción exterior europea.

Por último, concluiremos tratando de apuntar alguna línea de actuación o de reflexión que pueda ser de utilidad en el planteamiento de las relaciones exteriores de la Unión con el Magreb y Sahel.

Limitaciones de la acción exterior de la Unión

Limitaciones Institucionales – Competenciales

El ámbito de las relaciones exteriores no escapa al modo en el que se ha ido construyendo la Unión Europea. Es decir, por un proceso que podríamos calificar de «acumulación competencial», en el que no todo el protagonismo ha recaído en los Estados miembros y los sucesivos tratados.

Así, la acción exterior de la Unión estaba inicialmente (Tratado de Roma⁹) limitada a la política comercial y a la celebración de Acuerdos de Asociación, entre los que destacan los fundamentalmente vinculados a la esfera de la cooperación al desarrollo con los países que habían sido colonias o tenían una especial vinculación histórica con algunos de los países fundadores¹⁰.

A estas competencias exteriores expresamente atribuidas por los tratados, por vía de interpretación por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo se fue-

euros. La mayor parte de este gasto está dedicado a las acciones de la UE a escala internacional. <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/>

⁹ En el Tratado de Roma de 1957 la Comunidad Económica Europea (CEE) solo podía concluir acuerdos de tres tipos: (1) Comerciales (art. 113 Tratado CEE, Tratado Ámsterdam art.133 CE, y con Tratado de Lisboa art. 207 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - TFUE); (2) Asociación (art. 238 Tratado CEE, Tratado de Ámsterdam art. 310 CE y con Tratado de Lisboa art. 217 TFUE), y Asociación con los países y territorios de ultramar (arts. 131-136 Tratado CEE, Tratado de Ámsterdam art. 181 CE, y con Tratado de Lisboa art. 209 y 211 TFUE); y (3) Cooperación con otras OO. II. (art. 229 Tratado CEE, Tratado de Ámsterdam art. 302 a 304 CE, y con Tratado de Lisboa art. 220 TFUE).

¹⁰ Convenciones de Yaundé (1963; 1969), Lomé (1975-2000), y Acuerdo de Cotonou (2000-2020).

ron añadiendo otras, «*competencias implícitas*», correlato de las que la Unión tenía en el ámbito interno¹¹.

Por su parte, los Estados miembros mediante sucesivos tratados (Maastricht 1992, Ámsterdam 1997, Niza 2001, Lisboa 2007) van aumentando los ámbitos de atribución de competencias externas expresas (acuerdos de cooperación monetaria, medioambiente, investigación y desarrollo «*I+D*», cooperación al desarrollo, cultura, etc.) a la Unión.

Desde los años sesenta y setenta, en paralelo a la acción exterior propia de la entonces Comunidad (comercio y cooperación al desarrollo), los Estados miembros habían ido elaborando unos mecanismos de concertación y cooperación en su política exterior¹² a fin de lograr una cierta complementariedad entre sus políticas exteriores y la de estas con la acción exterior de la Comunidad.

Este proceso de concertación y colaboración en política exterior fue finalmente formalizado como «*Cooperación Política Europea*» (CPE) en el Acta Única Europea de febrero de 1986. Llamada «Acta Única» porque en un solo tratado y acto jurídico se adoptan dos tratados de distinta naturaleza: un tratado de reforma de los tratados «Comunitarios» (CEE, CECA y EURATOM) y un «acuerdo político» entre los Estados miembros (formalmente el título III del Acta Única) en el que recoge y sistematizan¹³ los arreglos prácticos de la CPE.

Es el Tratado de Maastricht (1992) el que opera la transformación definitiva de la Cooperación Política Europea en una «Política Exterior Europea y de Seguridad» (PESC), que superando la CPE engloba una «Política Europea de Seguridad y Defensa» (PESD), y que da lugar a que ulteriormente, con el Tratado de Ámsterdam (1997), se establezca la figura de *Mr. PESC*¹⁴.

¹¹ Sentencia Tribunal de Justicia de la CEE de 31 marzo 1971, AETR (*Accord Européen Transport Routier*) / ERTA (*European Road Transport Agreement*), estableció que a las competencias de la Comunidad *in foro interno*, es decir, allí donde tuviera competencia exclusiva debiera tener también *in foro externo* competencias para actuar. Opinión 1/76 (compatibilidad conclusión un Acuerdo con Suiza – navegación Rin / Mosela) en la que el Tribunal de Justicia de la CEE estableció que incluso en ausencia de disposición expresa interna, si el compromiso internacional era necesario a la realización de objetivos de la CEE, podía entenderse que aquella gozaba de competencias en el ámbito exterior en la medida necesaria para la consecución de aquellos.

¹² Cumbre Europea de La Haya de 1969, Informe *Davignon* adoptado en Cumbre Europea de Luxemburgo (1970), y Cumbre Europea de Copenhague (1973), establecen la estructura básica de la «*Cooperación Política Europea*» - CPE (reuniones semestrales de los ministros de Asuntos Exteriores, reuniones trimestrales de los *directores Políticos* en el Comité Político o *COPOL*, y expresa exclusión de las cuestiones de Seguridad y Defensa del ámbito de la CPE).

¹³ Cabe destacar la mención expresa del «*Consejo Europeo*» como reunión de jefes de Gobierno y de Estado de los Estados miembros. No obstante, tan temprano reconocimiento formal no sería hasta el Tratado de Lisboa, veinte años después de la entrada en vigor del Acta Única, cuando se vea configurado como «institución» plena de la Unión Europea.

¹⁴ Poco después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1 de mayo de 1999) se nombraría al entonces secretario general de la OTAN y anterior ministro de Asuntos Ex-

Este *Mr. PESC*, formalmente alto representante de la Unión Europea para la PESC, es al mismo tiempo secretario general del Consejo (en tanto que tal institución).

Con ello tenemos en la acción exterior de la Unión dos ámbitos diferenciados. Uno de ellos es el «comunitario», en el que la iniciativa y «centro de gravedad» reside en la Comisión, y es por tanto de carácter supranacional. Es un ámbito marcado por unas prioridades y objetivos que o bien tienen una dinámica propia (comerciales, política de cooperación al desarrollo) o bien son corolario exterior de unas políticas internas (transportes, medio ambiente, prestaciones sociales, etc.), y que no siempre o necesariamente son complementarios de la «*política exterior común*» que acuerdan los Estados miembros vía la PESC.

En el otro ámbito de acción exterior, el de la PESC, el «centro de gravedad» reside en los Estados miembros. Es de un carácter marcadamente intergubernamental, en el que los «*propietarios*» –por así decir– de la política exterior de la Unión son los Estados miembros, al tiempo que el alto representante vehicula la «*palabra*» de la Unión en política exterior, «*palabra*» que han conformado los «*propietarios*».

A su vez, dada la tardía puesta en marcha de la PESD¹⁵ que hasta diez años después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht no pudo lograr poner sobre el terreno misiones (civiles y militares) europeas de gestión de crisis, la PESC va a ser percibida como esencialmente *declarativa* y centrada en el «*diálogo político*» en la relación con terceros países.

Es el otro ámbito de la acción exterior, el «comunitario», el que con independencia de la realidad de los –menos conocidos y publicitados– logros del «*diálogo político*» (gestiones o «*démarches*» en favor de presos políticos, cooperación en la lucha antiterrorista, seguimiento del respeto de los derechos humanos), va a beneficiarse del carácter más inmediato y tangible de la cooperación económica y comercial.

El Tratado de Lisboa trata de superar esta situación y lograr una *unidad política* en la acción exterior de la Unión. Para ello, el cambio más visible es que el alto representante para la PESC por un lado pasa a ser alto representante para *Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*; y por otro deja de ser secre-

teriores de España, Javier Solana, como primer *Mr. PESC* de la Unión (lo sería durante diez años, hasta que el 1 de diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, le sustituyera Catherine Ashton como alta representante y vicepresidenta de la Comisión).

¹⁵ Es la Cumbre Franco-Británica de St. Malo del 3-4 diciembre de 1998, la que despeja las dificultades políticas y abre paso a que en los Consejos Europeos de Colonia (junio de 1999), Helsinki (diciembre de 1999), Feira (junio de 2000), se sienten las bases y objetivos operativos de la PESD, y finalmente en el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) se declare la PESD plenamente operativa y por tanto se constata que la Unión es capaz de llevar a cabo operaciones de gestión de crisis (civiles y militares). No obstante, no será hasta el año 2003 cuando la Unión lance sus primeras operaciones (en los Balcanes y en la República Democrática del Congo).

tario general del Consejo para pasar a ser miembro del Colegio de Comisarios con rango de vicepresidente de la Comisión. Se aúna, pues, en una sola figura la potencialidad de lograr articular el formidable peso que tendría en la escena internacional una Unión que lograra hablar con un sola voz política que estuviese acompañada de forma efectiva con todos los instrumentos (económicos, comerciales, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, etc.) de los que dispone la Unión.

Ahora bien, ¿es realmente así? ¿Ha despejado el Tratado de Lisboa las dificultades de la unidad política en la toma de decisiones en los dos ámbitos: la PESC bajo el Tratado de la Unión Europea (TUE) y la acción exterior bajo el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)?

Por nuestra parte nos aventuraríamos a decir que con el Tratado de Lisboa no solo no ha quedado superada la diferenciación entre los dos ámbitos de acción exterior, sino que con Lisboa –más allá de la acción exterior de la Unión– se delimitan dos grandes áreas competenciales (con implicación institucional y procedimientos de toma de decisión específicos): PESC y no-PESC¹⁶.

En todo caso, la superación del sistema de pilares no ha supuesto la desaparición de las especificidades institucionales de la PESC que cabe sintetizar como sigue:

1. Del artículo 2 del TUE¹⁷ se deduce la configuración de la PESC como una competencia específica, no subsumible en la categorización general de competencias exclusivas, compartidas, y de apoyo o complementarias. Es decir, viene a ser consagrada como una competencia *sui generis*.

2. Por su parte, a tenor de las Declaraciones 13¹⁸ y 14¹⁹, los Estados miembros «*en el estado actual*» de la PESC, y aun cuando haya de interpretarse a

¹⁶ En última instancia, véase TUE artículo 40.

¹⁷ Artículo 2.4 TFUE: «La Unión dispondrá de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea, para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa».

¹⁸ 13. Declaración relativa a la política exterior y de seguridad común. «La Conferencia destaca que las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, como la creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la creación de un servicio europeo de acción exterior, se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales.

La Conferencia recuerda asimismo que las disposiciones por las que se rige la política común de seguridad y defensa se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros.

Pone de relieve que la Unión Europea y sus Estados miembros seguirán vinculados por las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, por la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad y de sus Estados miembros de mantener la paz y la seguridad internacionales».

¹⁹ 14. Declaración relativa a la política exterior y de seguridad común. «Además de las normas y procedimientos específicos a que se hace referencia en el apartado 1 del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, la Conferencia subraya que las disposiciones referentes a la

la luz del deber de cooperación leal²⁰, retienen plena capacidad y competencia para actuar en *“la formulación y dirección de su política exterior”*.

3. En el ámbito de la PESC queda excluida la adopción de «actos legislativos» (artículo 24, párrafo 1 del TUE), lo que no obsta a la adopción de «actos jurídicos»²¹ (*Decisiones PESC*).

4. Queda también expresamente excluido de la PESC el alcance de la llamada *«cláusula de competencias subsidiarias»* del artículo 352 TFUE²².

política exterior y de seguridad común, incluido lo relativo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al servicio europeo de acción exterior, no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La Conferencia observa por otro lado que las disposiciones correspondientes a la política exterior y de seguridad común no confieren nuevos poderes de iniciativa de decisiones a la Comisión ni amplían la función del Parlamento Europeo.

La Conferencia también recuerda que las disposiciones por las que se rige la política común de seguridad y defensa se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros».

²⁰ TUE Artículo 4, párrafo 3. *«Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.*

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.

Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión».

TUE Artículo 24, párrafo 3. *«Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua y respetarán la acción de la Unión en este ámbito.*

Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales.

El Consejo y el Alto Representante velarán por que se respeten estos principios».

²¹ El artículo 288 TFUE enumera los «actos jurídicos» de la Unión (*«Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes»*), y en el párrafo 3 del artículo 289 TFUE se identifica como «actos legislativos» los adoptados mediante procedimiento legislativo (*«Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos»*).

²² Art. 352 TFUE Lisboa (art. 235 TCEE; art. 308 TCE Ámsterdam), párrafo 1. *«Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo»*, y párrafo 4. *«El presente artículo no podrá servir de base para alcanzar objetivos del ámbito de la política exterior y de seguridad común y todo acto adoptado*

5. Los métodos de toma de decisión en la PESC difieren de los que rigen para el resto de las políticas de la Unión en que la Comisión no tiene, no ya el monopolio de la iniciativa (como es la regla general), sino que no tiene derecho alguno de iniciativa en este ámbito (salvo en la medida en que apoye una iniciativa del alto representante²³, que como vimos es también miembro del Colegio de Comisarios como vicepresidente).

El papel del Parlamento Europeo, al excluirse de la PESC la adopción de «actos legislativos», es limitado²⁴. Además, si bien el procedimiento general previsto para la negociación y conclusión de tratados por parte de la UE, con carácter general contempla la participación del Parlamento, para los tratados del ámbito PESC exceptúa toda participación del mismo²⁵.

Con alguna excepción²⁶ la regla general es la unanimidad, que para «*las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa*» no admite derogación²⁷.

de conformidad con el presente artículo respetará los límites fijados en el párrafo segundo del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea».

²³ TUE Artículo 30, párrafo 1. «*Cualquier Estado miembro, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, o el Alto Representante con el apoyo de la Comisión, podrá plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la política exterior y de seguridad común y presentar, respectivamente, iniciativas o propuestas al Consejo*».

²⁴ Prácticamente en este ámbito PESC para el Parlamento Europeo solo se contempla el «derecho a ser informado». Véase TUE artículo 36. «*El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa y le informará de la evolución de dichas políticas. Velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo. Los representantes especiales podrán estar asociados a la información al Parlamento Europeo*».

²⁵ Véase TFUE artículo 218, párrafo 6. «*Con excepción de los acuerdos que se refieran exclusivamente a la política exterior y de seguridad común....*», y TUE artículo 37. «*La Unión podrá celebrar acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales en los ámbitos comprendidos en el presente capítulo*».

²⁶ Básicamente se exceptúa la adopción por el Consejo de medidas de ejecución previstas en otras Decisiones PESC o por el Consejo Europeo, y el nombramiento de los Representantes Especiales de la Unión. Véase TUE artículo 31 párrafo 2. «*Como excepción a lo dispuesto en el apartado 1, el Consejo adoptará por mayoría cualificada: - una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión prevista en el apartado 1 del artículo 22; - una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del Alto Representante; - cualquier decisión por la que se aplique una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión; - la designación de un representante especial de conformidad con el artículo 33*».

²⁷ TUE artículo 48, párrafo 7. «*Cuando el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o el título V del presente Tratado dispongan que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso. El presente*

6. El Tribunal de Justicia de la Unión no tiene competencia para pronunciarse sobre actos jurídicos adoptados en el ámbito PESC (y por tanto respecto de las Decisiones PESC queda excluido el control jurisdiccional), *«con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 del presente Tratado y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea»* (artículo 24, párrafo 1 del TUE).

7. Por último, en el ámbito PESC se ve reconocida una especificidad propia en el artículo 40 TUE, tanto en lo que respecta a unos procedimientos propios como respecto del alcance de las atribuciones de las diferentes instituciones de la Unión para el ejercicio de sus competencias en este ámbito.

La jurisprudencia pre-Lisboa interpretaba el anterior artículo 47 del Tratado de la Unión²⁸ otorgando una clara preferencia a favor del ámbito de acción exterior «comunitario» (no-PESC)²⁹. El Tratado de Lisboa en su artículo 40 del TUE³⁰ «protege» la especificidad de la PESC. Ahora bien, es verdad que ha cambiado la naturaleza de esa especificidad.

párrafo no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa».

²⁸ Tratado Unión Europea, Título VIII Disposiciones finales, Artículo 47. *«Sin perjuicio de las disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y de las presentes disposiciones finales, ninguna disposición del presente Tratado afectará a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea ni a los Tratados y actos subsiguientes que los hayan modificado o completado».*

²⁹ Sentencia TJUE de 20 de mayo de 2008 en el caso C-91/05 Comisión contra Consejo. La Comisión cuestionó que el Consejo pudiera adoptar mediante un «acto jurídico» PESC (una «Acción Común») una medida propia de un ámbito de la «acción exterior comunitaria» (no PESC) –cooperación al desarrollo– como podía entenderse era una contribución de la Unión a la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO / ECOWAS). El Tribunal anuló el acto jurídico PESC sobre la base que *«el artículo 47 UE se opone a que la Unión, basándose en el Tratado UE, adopte una medida que habría podido ser adoptada válidamente tomando como fundamento el Tratado CE»*, (párrafo 77 de la sentencia). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0091> Véase también el comunicado de prensa del Tribunal n.º 31/08: «El Tribunal de Justicia recuerda jurisprudencia según la cual, con arreglo al artículo 47 del Tratado UE, una medida que pueda adoptarse en virtud del Tratado CE no puede tener como base jurídica el Tratado UE. Aun cuando una medida persiga a la vez varios objetivos o tenga varios componentes, sin que uno sea accesorio del otro, dicha medida no puede, por lo tanto, adoptarse sobre la base del Tratado UE cuando pertenezca igualmente al ámbito de una competencia atribuida por el Tratado CE». <http://curia.europa.eu/es/actu/communiques/cp08/aff/cp080031es.pdf>

³⁰ TUE Artículo 40. *«La ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos 3 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

Asimismo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones

Antes de Lisboa, con la estructura de pilares del Tratado, se daba una «*coexistencia de la Unión y de la Comunidad como ordenamientos jurídicos integrados pero distintos*» sobre la base de «*la arquitectura constitucional de los pilares*»³¹. Es decir, antes de Lisboa, se daba una clara separación entre la PESC y la «acción exterior comunitaria» (no-PESC), junto con una preferencia por esta última siempre que fuera posible.

Con Lisboa, la especificidad de la PESC es ahora una excepción (sobre todo *procedimental*), una competencia *sui generis*, con respecto a la acción exterior de la Unión. La PESC no está ya en otro pilar separado del «paraguas comunitario» sino que aparece configurada un capítulo bajo las disposiciones comunes a la acción exterior de la Unión³², sujeto por tanto a un marco común de la acción exterior de la Unión, bajo un único orden jurídico (frente a la anterior contraposición entre el orden jurídico de la Unión y el de la Comunidad) que rige para una única entidad –la Unión– con una única personalidad jurídica³³.

Ahora bien, ¿cómo determinar entonces, o delimitar, el *perímetro* competencial propio de la PESC frente a la acción exterior «comunitaria» de la Unión?

El tratado, en lo que se refiere a cuál sea el ámbito y objetivos de la PESC³⁴, remite a los principios (párrafo 1 del artículo 21 del TUE³⁵) y objetivos generales (párrafo 2 del artículo 21 del TUE³⁶) de (toda) la acción exterior de la Unión.

establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente capítulo».

³¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 3 de septiembre de 2008. Asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation contra Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, párrafo 202 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0402>

³² TUE, TÍTULO V «DISPOSICIONES GENERALES RELATIVAS A LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN Y DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN».

³³ TUE Artículo 47 «La Unión tiene personalidad jurídica».

³⁴ TUE, Título V, Capítulo 2 Disposiciones específicas sobre la Política Exterior y de Seguridad Común, Artículo 23. «La acción de la Unión en la escena internacional, en virtud del presente capítulo, se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo 1».

³⁵ TUE Artículo 21 1. «La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional».

³⁶ TUE Artículo 21 2. «La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; c) mantener la paz, prevenir los conflictos

Por otra parte, a la ya mencionada desaparición de la primacía comunitaria sobre la PESC en la elección de las bases jurídicas para la adopción de una medida de acción exterior (antiguo artículo 47 TUE y jurisprudencia ECOWAS), se suma que los Tratados TUE y TFUE no establecen *jerarquía formal* alguna entre los diferentes ámbitos competenciales de las políticas de la Unión o entre los objetivos de la acción exterior de la Unión, (respecto de los que de alguno de ellos pudiera –de cierta manera– entenderse sería *más propio* de la PESC).

Pese a esta ausencia de *jerarquía formal* entre políticas y objetivos de la Unión en su acción exterior, el tratado sí establece en el ámbito de la política comercial que «*los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Unión*» (párrafo 3 del artículo 207 del TFUE). Además, con carácter general, algunos principios y objetivos especialmente importantes para la Unión sí deben ser tenidos en cuenta en todas sus políticas, así «*las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible*» (artículo 11 TFUE), o la reducción de la pobreza en el ámbito de la política de cooperación al desarrollo³⁷.

La forma por tanto de delimitar el perímetro entre la PESC y la acción exterior «comunitaria», es decir, los límites entre una y otra nos vendrán dados, más que por un ámbito sustantivo o competencial, por los *instrumentos* (y *procedimientos*) de una y otra.

Básicamente, la acción exterior «comunitaria» tiene a su disposición instrumentos que supongan su adopción mediante el «procedimiento legislativo ordinario» (así por ejemplo, los *Instrumentos Financieros RELEX*³⁸), mientras

y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores; d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional; f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible; g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial».

³⁷ TFUE, Artículo 208, segundo apartado, párrafo 1: «El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo».

³⁸ Para una sucinta exposición y útil esquema de los ocho instrumentos financieros de acción exterior de la UE para el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, véase en «Fichas técnicas sobre la Unión Europea» del Parlamento Europeo la Ficha sobre «La política de desarrollo: resumen general» (septiembre de 2016). http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.3.1.html

que la PESC tiene expresamente vedado el acceso a tales instrumentos. Y en estos instrumentos autónomos de la Unión la jurisprudencia del TJUE ha estatuido que no es compatible el uso de bases jurídicas de uno y otro ámbito, ya que «no cabe acudir a una base jurídica doble cuando los procedimientos previstos para una y otra base son incompatibles»³⁹. En efecto, mientras en un caso (acción exterior «comunitaria») «la aplicación del procedimiento legislativo ordinario (...) exige el voto por mayoría cualificada en el Consejo y la plena participación del Parlamento», en el otro (PESC) «sólo exige que se informe al Parlamento» y «una votación en el Consejo... por unanimidad». Estas «diferencias hacen que dichos procedimientos resulten incompatibles».

¿Quién decide entonces qué base jurídica e instrumento usar? ¿Hay autonomía? Hasta la fecha no se ha planteado directamente la cuestión en estos términos ante el Tribunal de Luxemburgo. En el caso más relevante⁴⁰ el Tribunal no cuestionó que el instrumento elegido (un Acuerdo Internacional sobre base PESC) no fuera el adecuado, ya que tampoco había un desacuerdo entre las partes (Parlamento y Consejo) sobre la consideración del instrumento como propio del ámbito PESC. Lo que se planteó por el Parlamento era su derecho a ser informado de todos los pasos de la negociación (de un acuerdo entre la Unión e Islas Mauricio para la entrega de sospechosos de piratería), según la disposición general del artículo 218 TFUE⁴¹, sin cuestionar la base jurídica sustantiva PESC del artículo 37 TUE como la adecuada para el acuerdo.

De las Conclusiones del abogado general⁴² se deduce claramente que del Tratado de Lisboa no se puede inferir una delimitación de un ámbito competencial propio o exclusivo de la PESC. El abogado general para justificar que el instrumento elegido (Acuerdo de Transferencia de Piratas) «pertenece» a la PESC no puede sino invocar que lo es porque en la situación pre-Lisboa este tipo de acuerdos se inscribía en el ámbito de las tareas tradicionalmente adscritas a la PESC⁴³.

³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de julio de 2012 en el asunto C-130/10, párrafo 45 para el primer entrecomillado, párrafo 47 para el segundo y tercer entrecomillado, y párrafo 48 para el último entrecomillado. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d598b05d40e2eb4c9984d98ae1e0e485ed.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pa3yPe0?text=&docid=125222&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=32689>

⁴⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 24 de junio de 2014 en el asunto C-658/11. Para una sucinta exposición y pertinente análisis véase: ANDREA OTT *The legal bases for international agreements post-Lisbon - Of Pirates and The Philippines - Case C-377/12 European Commission v. Council (PCA with the Philippines)*, Judgment of 11 June 2014 and Case C-658/11 *European Parliament v. Council (Pirate Transfer Agreement with Mauritius)*, Judgment of 24 June 2014. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2014 Vol. 21, págs. 739-752). www.maastrichtjournal.eu/pdf_file/ITS/MJ_21_04_0739.pdf

⁴¹ TFUE Artículo 218, párrafo 10. «Se informará cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento».

⁴² Resumidas en el artículo citado de ANDREA OTT.

⁴³ Conclusiones del abogado general, Sr. YVES BOT presentadas el 30 de enero de 2014, Asunto C-658/11 Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea. Concretamente:

Del razonamiento del Tribunal⁴⁴ se desprende una aproximación a la delimitación del perímetro entre la acción exterior PESC y la «comunitaria» centrada en la salvaguarda del «*equilibrio institucional*» previsto en los tratados, y evitando así pronunciarse sobre una asignación competencial sustantiva de ámbitos propios de actuación.

Limitaciones: El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Ahora bien, la Unión, ya desde sus comienzos, se ha impuesto a sí misma una limitación en su acción exterior poco común en otros actores de la escena internacional. Un control jurisdiccional propio, interno y adicional a los comunes a la Comunidad Internacional que puedan establecerse por vía del Derecho Internacional (Tribunal de La Haya, etc.).

Este control de la legalidad de la acción exterior de la Unión en sus relaciones con terceros se manifiesta, sobre todo, en el ámbito de los acuerdos o tratados internacionales que celebra la Unión, y el Tribunal Europeo de Justicia puede llevarlo a cabo o bien *ex ante* o bien *ex post*. En el primer supuesto mediante la posibilidad de que un actor procesal privilegiado («*Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión*», art. 218, párrafo

85. «Es cierto que los objetivos enumerados en el artículo 21 TUE, apartado 2, son objetivos horizontales de la acción exterior de la Unión, sin que unos u otros sean atribuidos expresamente a la PESC. La identificación de los objetivos de la PESC resulta aún más difícil porque, por una parte, el artículo 23 TUE, que figura en el capítulo 2 relativo a las disposiciones específicas sobre la PESC, se remite a los objetivos horizontales de la acción exterior de la Unión mencionados en el artículo 21 TUE, apartado 2, y, por otra parte, porque el artículo 24 TUE, apartado 1, define el ámbito de la PESC de forma particularmente amplia y general. En efecto, según los términos de esta disposición, “la competencia de la Unión en materia de [PESC] abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común”».

86. «Sin embargo, es indispensable definir los límites existentes entre la PESC y las otras políticas de la Unión. Esta obligación resulta de la aplicación recíproca de la cláusula de no afectación entre las competencias de la Unión en materia de PESC y las derivadas de otras políticas de la Unión, prevista en el artículo 40 TUE».

87. «A este respecto es preciso, ante todo, observar que los objetivos de la acción exterior de la Unión mencionados anteriormente, a saber, los enumerados en el artículo 21 TUE, apartado 2, letras a), b), c) y h), forman parte de los que tradicionalmente se asignan a la PESC. Observo que, a este respecto, los objetivos indicados en esta disposición corresponden, en esencia, a los que estaban asignados a la PESC, en virtud del artículo 11 TUE, apartado 1».

⁴⁴ Véase el párrafo 86: «Pues bien, en la medida en que no se informó cumplida e inmediatamente al Parlamento en todas las fases del procedimiento según exige el artículo 218 TFUE, apartado 10, incluida la fase precedente a la celebración del acuerdo, no se permitió a esa institución ejercer la facultad de supervisión que en materia de PESC le han atribuido los Tratados y, en su caso, exponer su punto de vista en lo referente, en particular, a la base jurídica adecuada que debe fundamentar el acto en cuestión. En estas circunstancias, la inobservancia de este requisito de información afecta negativamente a las condiciones del ejercicio por parte del Parlamento de sus funciones en el ámbito de la PESC».

11 TFUE) solicite dictamen «sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto». El acuerdo debe estar «previsto», es decir, que habrá de solicitarse antes de la firma, y en caso de que el dictamen fuere negativo «el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de éste o revisión de los Tratados» (art. 218, párrafo 11 TFUE).

En el segundo supuesto mediante el control de la legalidad de la Decisión del Consejo que autorice la conclusión del acuerdo que pueden llevar a cabo Comisión, Parlamento o un Estado miembro. En este caso, si el Tribunal determina la nulidad de la Decisión del Consejo –por el motivo que fuere (uso de una base jurídica inadecuada, violación de un elemento procedimental esencial, etc.)– no afecta a la validez y obligatoriedad del acuerdo internacional. Es decir, en estos casos las eventuales anulaciones de Decisiones suponen que los acuerdos afectados en tanto que Derecho de la Unión ya no «vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros» (art. 216, párrafo 2 TFUE), pero ello no implica que dejen de ser válidos y vinculantes en la esfera del Derecho internacional.

Hasta aquí unas limitaciones que pueden tener su paralelo en otros procedimientos constitucionales a la hora de autorizar o controlar la celebración de acuerdos internacionales por el ejecutivo (piénsese por ejemplo en los largos e inciertos debates en el Senado estadounidense o en la concesión del «FAST TRACK» para algunos acuerdos comerciales, también en los EE. UU.).

El elemento diferenciador y propio de la Unión radica en la posibilidad de que actores procesales no privilegiados (personas naturales o jurídicas) puedan cuestionar estas Decisiones del Consejo donde se pueden plantear situaciones que afecten a la acción y política exterior de la Unión. En la práctica no es frecuente que estos actores procesales no privilegiados cumplan el requisito de legitimación procesal activa del artículo 263, párrafo del TFUE («actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente»).

No es frecuente, pero ha ocurrido. Así el pasado 10 de diciembre de 2015, el Tribunal General en su sentencia sobre el caso T-512/12 –*Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario) contra el Consejo*– anuló la Decisión del Consejo 2012/497/UE, de 8 de marzo de 2012 por la que se concluye el acuerdo de liberalización de productos agrícolas entre la UE y Marruecos «en lo que se refiere a la aplicación de dicho acuerdo al Sahara Occidental».

El Tribunal General no solo consideró que el Frente Polisario tenía legitimación procesal a los efectos del art. 263 TFUE, sino que anuló la Decisión del Consejo porque estimó que no se establecían en el Acuerdo Agrícola las medidas pertinentes para asegurarse de que la explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental (SO) se hacían en beneficio de la población local. En definitiva, se trataría del *grado de diligencia exigible al Consejo* para asegurar que la explotación de los recursos naturales del SO se hace en beneficio de la población local (como exigiría la doctrina de NN. UU.).

La sentencia provocó una grave crisis en las relaciones entre la Unión y Marruecos habida cuenta de la extremada sensibilidad política para Rabat de todo lo referente al Sáhara Occidental. De nada sirvió que a los pocos días de conocido el fallo judicial el Consejo recurriera la sentencia de forma unánime y que la legalidad del Acuerdo Agrícola no se viera afectada⁴⁵. Rabat consideró que se trataba de una cuestión que incidía en un asunto sensible para su soberanía sobre un territorio de Marruecos y «congeló» sus relaciones con la Unión⁴⁶, y así se lo trasladó a la propia alta representante, Mogherini, con ocasión de su viaje a Marruecos para tratar de reconducir la relación⁴⁷.

Limitaciones: El Tribunal de Cuentas

Sin entrar en la legítima labor de control de la ejecución del gasto, sí consideramos que la publicación de informes en áreas sensibles de la acción exterior puede suponer una limitación, de la que carecen el resto de los actores de la Comunidad Internacional.

Es cierto que hasta ahora la institución fiscalizadora del gasto comunitario ha sido reticente a la hora de elaborar *ad extra*, y por ende publicar, informes sobre el gasto de la Unión en el ámbito PESC de su acción exterior.

No así en el ámbito comunitario, o no-PESC, de su acción exterior. Ello puede tener su lógica respecto de aquellas actuaciones más propias del perímetro competencial de las políticas de cooperación al desarrollo (Fondo Europeo de Desarrollo, etc.).

Cabe constar que cada vez más estos informes públicos se adentran más en zonas de la actuación exterior no desprovistas de una cada vez mayor sensibilidad. Así el recientemente (marzo 2016) informe especial sobre «*Gasto en la política de migración exterior de la UE en los países de la vecindad oriental y del Mediterráneo meridional hasta 2014*»⁴⁸.

⁴⁵ El Acuerdo Agrícola, como acuerdo internacional entre la UE y Marruecos, sigue plenamente vigente. En principio a tenor de la sentencia del Tribunal General la Comisión estaba obligada a presentar para su adopción (por el Consejo y Parlamento Europeo) las medidas necesarias para ejecutar y hacer operativa la sentencia. Ahora bien, por un lado el TFUE no establece un plazo para la adopción de medidas de ejecución de la sentencias (el art. 266 TFUE no fija plazo, que habrá de entenderse debiera ser «razonable», y puede dar lugar a recurso por omisión de actuación «*manquement*»), y por otra parte el Consejo recurrió (Consejo de Asuntos Exteriores del 14 de diciembre 2015) y solicitó la suspensión de los efectos de la sentencia.

⁴⁶ Véase referencia de prensa marroquí <http://www.yabiladi.com/articles/details/42758/malgre-recours-depose-bruxelles-maroc.html>

⁴⁷ Véase *ticket* de agencia EFE: <http://www.efe.com/efe/espana/mundo/marruecos-explica-a-mogherini-la-gravedad-de-su-crisis-con-ue/10001-2858845>

⁴⁸ Disponible en la página web del Tribunal de Cuentas: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_09/SR_MIGRATION_ES.pdf

El informe no aborda las acciones ni decisiones tomadas en relación con la actual crisis migratoria, puesto que se refiere a la dimensión exterior de la política migratoria de 2007 a 2013. El Tribunal indica que se ha basado en el estudio de 23 proyectos en seis países de la Vecindad oriental (Moldavia, Georgia y Ucrania) y Vecindad sur (Argelia, Marruecos, Libia). Concluye que el importe total de gastos imputados al presupuesto de la UE no pudo determinarse durante la fiscalización, ni tampoco determinar con certeza que dicho gasto hubiera sido asignado con arreglo a las prioridades geográficas y temáticas previstas. La eficacia en el gasto se analiza en relación a tres ámbitos clave:

- El vínculo entre migración y desarrollo (el impacto positivo de la migración en el desarrollo). Cuestión especialmente complicada, dado que, si bien no hay duda de que tal nexo existe, reforzarlo y ponerlo en práctica parece resultar muy difícil, a pesar de ser una de las prioridades de la Comisión.
- Las medidas de apoyo al retorno y la readmisión. Deja patente que tampoco los proyectos que tenían este objetivo de mejorar el retorno y reintegración tuvieron mucho éxito. Los terceros países ven los esfuerzos de la UE en esta materia como un interés propio referido al ámbito de seguridad, que ellos no comparten.
- La protección de los Derechos Humanos, objetivo transversal aplicable a todos los proyectos, y que siendo una prioridad es cierto que se recoge en los proyectos, pero en la práctica parece no ser muy tenido en cuenta. También se llega a la conclusión de que es necesaria una coordinación UE más estrecha, a todos los niveles, en Bruselas y localmente en los terceros países.

Limitaciones: La publicidad

Esta publicidad, que va más allá de la que Kant en su «Paz Perpetua» reclamara para los tratados entre las potencias como condición indispensable para evitar las guerras, en ocasiones alcanza también a las posiciones negociadoras de la Unión en el ámbito comercial.

Así por ejemplo, en la reciente comunicación conjunta de la alta representante y la Comisión sobre Túnez⁴⁹ en la referencia a las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo (DCFTA en sus siglas en inglés), cuyas directrices de negociación del Consejo a la Comisión no son públicas, y como medida de apoyo a Túnez no se duda en afirmar que la Comisión propondrá al Consejo adelantar las concesiones en agricultura⁵⁰ y en reglas de origen⁵¹.

⁴⁹ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo «*EL REFUERZO DEL APOYO DE LA UE A TÚNEZ*», de 29 de septiembre de 2009 - JOIN (2016) 47 final.

⁵⁰ Véase página 8 de la citada Comunicación: «*Agricultura: La Comisión propondrá adelantar la entrada en vigor de concesiones comerciales de la UE de una futura ZLCAP (Zona de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo) con carácter temporal*».

⁵¹ Véase página 8 de la citada Comunicación: «*Normas de origen: Prestar apoyo a la pronta revisión del Convenio regional sobre las normas de origen preferenciales pan euro mediterrá-*

Limitaciones sustantivas: La «buena gobernanza»

Quizá la limitación más conocida que se impone a sí misma la Unión Europea sea la de la *condicionalidad* ligada a la «buena gobernanza»⁵². Un concepto este último entendido por Bruselas en un sentido amplio que abarca tanto la buena gestión de las finanzas públicas como la «*gobernanza democrática*»⁵³.

Esta condicionalidad queda ligada a la exigencia de «buena gobernanza» de la que solo quedaría exenta la Ayuda Humanitaria y de emergencia, y sería especialmente exigible⁵⁴ en la ayuda que proporciona la Unión mediante apoyo presupuestario⁵⁵.

Desde el Tratado de Maastricht⁵⁶ la «buena gobernanza» es un objetivo en la acción exterior de la Unión⁵⁷, y la Comisión la ha consagrado⁵⁸ como

neas (PEM), que aporte normas de origen modernas y más simples y flexibles que generen nuevas oportunidades para que Túnez se beneficie de un acceso preferencial al mercado de la UE y a la integración regional. Teniendo en el horizonte la revisión del Convenio PEM y la ZLCAP, la UE explorará con Túnez la aplicación anticipada de las normas PEM, así como flexibilidades temporales para ciertos productos que deberán aplicarse lo antes posible para dar a las exportaciones tunecinas un impulso inmediato».

⁵² Para un estudio (con abundante bibliografía) sobre la condicionalidad política en la Acción Exterior de la Unión, véase: KOCH, S. «A Typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union», en revista WORLD DEVELOPMENT, Volume 75, November 2015, Págs 97-108. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15000078>

⁵³ Para un estudio sobre la evolución del término y sus implicaciones en la acción exterior de la Unión, véase estudio del Parlamento Europeo de julio de 2016 por Dr. Christine HACKENESCH, «GOOD GOVERNANCE IN EU EXTERNAL RELATIONS: WHAT ROLE FOR DEVELOPMENT POLICY IN A CHANGING INTERNATIONAL CONTEXT?» Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU\(2016\)578012_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU(2016)578012_EN.pdf)

⁵⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «PERSPECTIVA FUTURA DEL APOYO PRESUPUESTARIO DE LA UE A TERCEROS PAÍSES» de 13 de octubre de 2011 – COM (2011) 638 final.

⁵⁵ Sobre el porcentaje de ayuda concedida como apoyo presupuestario en el Magreb y en los países del Sahel, véase Informe de la DG DEVCO: «Budget Support - Financial Implementation, Risk Assessment, and Selected Poverty, Macroeconomic and Fiscal Results – 2015».

⁵⁶ Tratado de la Unión Europea, Título V Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común, Artículo J.1, párrafo 2. «Los objetivos de la política exterior y de seguridad común son los siguientes: (...) el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales».

⁵⁷ Tratado de la Unión Europea, Título V Disposiciones Generales relativas a la Acción Exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común, art. 21, párrafo 2. «La Unión (...) se esforzará por lograr (...) en todos los ámbitos de las relaciones internacionales (...) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos».

⁵⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones «INCREMENTO DEL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UE: PROGRAMA PARA EL CAMBIO» de 13 de octubre de 2011 – COM (2011) 637 final.

una de las dos prioridades⁵⁹ de la política de ayuda al desarrollo de la Unión⁶⁰.

Esta prioridad ha sido, pues, tomada en cuenta por la Comisión en la programación de todos sus Instrumentos de Acción Exterior para el periodo 2014-2020 (Instrumento Europeo de Vecindad especialmente relevante para el Magreb, y el Fondo Europeo de Desarrollo, especialmente relevante para los países del Sahel). En África sub-sahariana solo en el caso de algunos países de renta media (Angola, Gabón, Islas Mauricio, Namibia) la «buena gobernanza» o «gobernanza democrática» no ha sido identificada como uno de los sectores focales de la ayuda de la Unión. En el Magreb el país que más ayuda recibe para esta prioridad es Marruecos (fundamentalmente programas centrados de apoyo a la reforma del sector público y de la administración judicial).

Límites de la acción exterior de la Unión

*Quod tibi non licet, aliis licet*⁶¹ (lo que a ti no te está permitido, a otros sí lo está...).

Hemos visto lo que entendemos son las principales limitaciones –formales o procedimentales así como sustantivas– que condicionan la acción de la Unión en el Magreb y el Sahel.

Junto a estas limitaciones entendemos que operan también unos límites, que vienen dados por las realidades de un escenario o *tablero* internacional en el que actúan o *juegan* asimismo otros actores. Evidentemente nos interesan aquellos que tienen una capacidad de proyección de sus intereses y prioridades en su acción exterior al menos equiparable a la de la Unión. Los consideramos como límites, en cuanto condicionante esencialmente determinado por situaciones exógenas a la propia Unión, y sobre las que –por venir determinadas por actores con un peso estratégico similar– no tiene capacidad de influir de forma determinante. En definitiva, se trata de examinar, aún de forma somera, lo que hacen sus pares. Ello nos proporcionará a su vez una idea relativa de la capacidad de acción e influencia de la Unión.

⁵⁹ Véase página 4 de la citada Comunicación COM (2011) 637 final: «(...) la UE debe intentar centrar su oferta en países socios en donde pueda tener mayor repercusión y debería concentrar su cooperación al desarrollo en apoyo de: – los derechos humanos, la democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza; – un crecimiento integrador y sostenible en aras del desarrollo humano».

⁶⁰ Véase página 5 de la citada Comunicación COM (2011) 637 final: «El apoyo de la UE a la gobernanza debería tener más relevancia en todas las cooperaciones, en particular mediante incentivos para reformas orientadas hacia los resultados y una atención especial a los compromisos de los socios en pro de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho y de respuesta a las demandas y necesidades de los pueblos».

⁶¹ Inversión de la conocida cita «*immo si aliis licet, tibi non licet*» (Terencio, *Heautontimorumenos*, Acto IV, Escena V, verso 797).

A fin de subrayar mejor el contraste, nos centraremos en aquellos que consideramos tienen menos limitaciones, tanto formales como sustantivas, en su acción exterior (China, Rusia, Arabia Saudí, Emiratos Árabes del Golfo).

El actor que probablemente sea el más discreto en su proyección y actuación en la zona, es China. Su proyección en África⁶² ha venido impulsada por su crecimiento demográfico y económico, que en las últimas décadas le ha venido exigiendo una gran disponibilidad de recursos energéticos. En efecto, dado que el acceso a una energía barata es el motor imprescindible para el crecimiento económico, y por ende el bienestar social, la seguridad energética es una prioridad geopolítica que para Pekín tiene pocos condicionantes.

Para alcanzar sus fines y vehicular su presencia en el sector energético, China se vale de empresas públicas –*CHINA NATIONAL PETROLEUM CORPORATION* (CNPC), *CHINA PETROCHEMICAL CORPORATION* (SINOPEC) y la *CHINA NATIONAL OFFSHORE OIL CORPORATION* (CNOOC)–, con las ventajas que ello supone (financiación pública, apoyo político, decisiones no necesariamente motivadas por la lógica del beneficio, rendición de cuentas, decisiones comerciales ante juntas de accionistas, etc.) frente a otros operadores económicos.

En África estas tres compañías nacionales chinas están muy presentes en los tres mayores productores de petróleo y gas africanos (Argelia, Angola y Nigeria), así como en otros países con menores volúmenes de producción (Camerún, Chad, Gabón, Uganda, Mozambique).

En Níger, donde se había subestimado el volumen de las reservas de petróleo⁶³, la CNPC opera dos bloques de exploración (Bilma al 100 % y Ténéré junto con la empresa petrolera canadiense TG WORLD⁶⁴, al este del país), así como una refinería (en la ciudad de Zinder, la segunda ciudad más grande, a 850 km al este de Niamey, en el sur del país).

El interés de Pekín se centra también en otros recursos minerales en los que es rica la zona, como el uranio y el hierro.

Níger es el quinto país con mayores reservas de uranio del mundo, además de ser el cuarto productor de uranio del planeta con una producción de 4.667 toneladas según datos de 2012. Las operaciones de la minería del uranio se concentran, sobre todo, en torno a las ciudades mineras gemelas de Arlit y

⁶² Para la recopilación de esta información se han utilizado «fuentes abiertas», de las que –aparte de las páginas web de las empresas mencionadas– cabe destacar en lo que concierne al sector nuclear y al uranio, la página <http://www.world-nuclear-news.org>

⁶³ https://en.wikipedia.org/wiki/Petroleum_industry_in_Niger «*Since the beginning of the oil extraction, it appears that the reserves have been underestimated: from an estimate of 324 million barrel reserves in 2008, it is believed that reserves are three times higher, near 1 billion barrels in 2013*».

⁶⁴ <http://www.tgworldenergy.com/niger.html> «*TG Niger holds a 20% carried interest in an oil and gas exploration licence with Chinese National Petroleum Company International TÉNÉRÉ Ltd. ("CNPCIT"), a subsidiary of CNPC, that allows for the partners to drill in the TÉNÉRÉ Block*».

Akokan. La gestión de estos recursos es llevada a cabo por varias sociedades estatales (siendo las más importantes COMINAK y SOMAÏR), en las que el Estado participa a través de SOPAMIN (la agencia estatal que gestiona los intereses mineros de Níger).

COMPAGNIE MINIÈRE D'AKOUTA (COMINAK) es una empresa estatal mixta –en la que tiene participación España⁶⁵– y está liderada por AREVA (sociedad anónima francesa, de la que el Estado francés controla –directa o indirectamente– el 86,52 % del capital⁶⁶). La *SOCIÉTÉ DES MINES DE L'AÏR* (SOMAR) está participada por SOPAMIN (empresa estatal nigerina) y dirigida por AREVA (detenta cerca del 64 % del capital⁶⁷).

Desde 2007 es a través de la empresa mixta SOMINA (*SOCIÉTÉ DES MINES D'AZELIK SA*) como China canaliza su inversión y explotación de la mina de uranio de Azelik (situada en la región de Agadez, a 160 Km al suroeste de Arlit y 150 km al noroeste de Agadez). Pekín participa mediante su empresa estatal *CHINA NATIONAL NUCLEAR CORPORATION* (CNNC) en un 37 % del capital de SOMINA⁶⁸.

En el Magreb, en general, China se está convirtiendo en los últimos años en un muy importante socio comercial y de cooperación. Así por ejemplo, respecto de Mauritania el comercio con Pekín acapara ya el 61 % de las importaciones mauritanas, a lo que el socio asiático corresponde concediendo importantes créditos en condiciones muy favorables para el desarrollo del plan de infraestructuras mauritano⁶⁹ (fundamentalmente construcción de edificios gubernamentales, puertos, saneamiento, carreteras).

⁶⁵ <http://www.aveva.com/EN/operations-602/cominak-operator-of-the-largest-underground-uranium-mine.html> «COMINAK (COMPAGNIE MINIÈRE D'AKOUTA) was founded in 1974. AREVA holds 34% of its capital; SOPAMIN (Niger) 31%, OURD (OVERSEAS URANIUM RESOURCES DEVELOPMENT COMPANY LTD, JAPAN) 25%, and ENUSA (EMPRESA NACIONAL DES URANIO S.A, ESPAGNE) 10%».

⁶⁶ <http://www.aveva.com/EN/finance-1166/shareholding-structure-of-the-world-leader-in-the-nuclear-industry-and-major-player-in-bioenergies.html> «The French State controls directly or indirectly 86, 52% of AREVA's capital. The main shareholder is a public organization, the CEA (COMMISSARIAT À L'ENERGIE ATOMIQUE ET AUX ÉNERGIES ALTERNATIVES). The BPI-FRANCE Participations SA (BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT) represents also a public shareholder of the company».

⁶⁷ <http://www.aveva.com/EN/operations-675/somair-seeking-greater-competitive-ness.html> «SOMAÏR (SOCIÉTÉ DES MINES DE L'AÏR) was created in 1968. Its capital is held 63.6% by AREVA and 36.4% by SOPAMIN (SOCIÉTÉ DU PATRIMOINE DES MINES DU NIGER)».

⁶⁸ <http://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/niger.aspx> «SOMINA is a joint venture established in 2007. Its equity is 37.2% China's CNNC International, 33% Niger government, 24.8% ZXJOY Invest (Chinese) and 5% TRENDFIELD HOLDINGS LTD. In 2009 TRENDFIELD sold its 5% of the Teguidda / Azelik deposit to Korea Resources Corp (KORES)».

⁶⁹ Ver «FICHA PAÍS» de Mauritania en la página web del MAEC: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/Mauritania_FICHA%20PAIS.pdf

De la buena relación de Pekín con Argel⁷⁰ da idea el mega-proyecto del puerto⁷¹ de *El Hamdania* –al este de la ciudad de *Cherchell*⁷²– con un coste estimado de unos 3.300 millones USD (financiados mediante un crédito blando chino) acordado en enero de 2016⁷³ entre el Grupo público argelino de gestión de servicios portuarios y las dos empresas chinas: CSCEC (*CHINA STATE CONSTRUCTION CORPORATION*) y CHEC (*CHINA HARBOUR ENGINEERING COMPANY*).

A su vez la compañía china CSCEC es la misma que comenzara en 2013 la «Gran Mezquita de Argel», en principio la mayor de África y la tercera en el mundo⁷⁴, que en el caso de cumplirse lo previsto y estar acabada antes de finales de año, se habría tardado solo tres años en construir.

Como botón de muestra de la buena relación entre ambos países, China ha regalado a Argel la construcción de un edificio para la ópera (con capacidad para 1.400 personas y un coste de 28 millones €).

Como señala algún analista de la Unión Europea⁷⁵, «*En el coste de la mano de obra es donde las empresas occidentales no podemos competir*» (...) «¿Cómo les pagan a sus empleados? Pues eso es un misterio. También es un gran misterio saber la contrapartida que saca China de estos regalos. En realidad, no regalan nada. *Es evidente que obtienen beneficio al comprar en Argelia materias primas y energía. Pero las condiciones de esos contratos nunca se conocen*».

Por su parte, Rusia ha ido incrementando su presencia y relación con los países del Magreb, destacando su «apuesta» por Marruecos y Argelia.

Con Rabat, Moscú pasó de una inicial «Declaración Bilateral de Asociación Estratégica» –con ocasión de la primera visita del Rey Mohamed VI a Moscú en el año 2002– a una serie de acuerdos sectoriales (sobre todo en el ámbito pesquero y el turismo) en 2006 (con ocasión de la visita del presidente Putin a Marruecos en septiembre de ese año). A partir de ahí, diez años después de la Declaración bilateral, la relación da un salto cualitativo en 2012 para comenzar a abarcar también el –siempre más sensible– ámbito militar, con

⁷⁰ «China es el primer suministrador de Argelia, por delante de Francia, Italia y España. En Argelia viven 30.000 chinos que se han encargado de levantar las principales infraestructuras construidas en la última década en el país». En artículo de Francisco Peregil en «El País»: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/15/actualidad/1463349579_929203.html

⁷¹ Ver referencia en la prensa: <http://www.challenge.ma/le-futur-port-dalgerie-un-concurrent-de-taille-pour-tanger-med-63209/>

⁷² Ciudad argelina conocida sobre todo por su Academia Militar, ver: https://fr.wikipedia.org/wiki/Acad%C3%A9mie_militaire_interarmes_de_Cherchell

⁷³ Ver referencia de prensa: <http://www.tsa-algerie.com/20160117/80336/>

⁷⁴ Ver referencia de prensa: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/29/actualidad/1454069666_476184.html

⁷⁵ Citado por el periodista de «El País» Francisco Peregil en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/29/actualidad/1454069666_476184.html

la firma de un Acuerdo de Cooperación Militar y Técnica. Recientemente, en marzo de 2016, con ocasión de la visita del rey Mohammed VI a Moscú se firmó un Acuerdo de Cooperación Bilateral en materia de Defensa⁷⁶. Este acuerdo no solo suponía facilidades para la adquisición de un submarino y helicópteros rusos por parte de la Marina real marroquí, sino que también contemplaba como contrapartida para Rabat⁷⁷ facilidades para la exportación de frutas y hortalizas marroquíes al mercado ruso.

En Argelia, desde la época de la «Guerra Fría» Rusia ha estado muy presente en el mercado de compras de armas argelino (más del 80 % del armamento argelino es de fabricación rusa⁷⁸) y desde 2006 GAZPROM ha empezado a estar presente en el sector energético argelino. Es en ese año cuando el gigante ruso firma con la empresa pública argelina de petróleo y gas, SONATRACH, un Acuerdo (Memorando de Entendimiento) que abarca ámbitos estratégicos de interés como exploración geológica, producción, transporte, sistemas de transmisión y distribución de gas y marketing en Argelia, Rusia y países terceros. A este memorando le seguirían en los años 2008 y 2009 importantes contratos de exploración y explotación en el área de *El Assel*⁷⁹.

La ayuda y cooperación financiera de Arabia Saudí y los Emiratos del Golfo en África se centra, sobre todo, en el Magreb. En 2012 cuatro monarquías del Golfo –Arabia Saudí, Qatar, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos– acordaron proporcionar una ayuda por un total de cinco millardos USD a Marruecos en el periodo 2012-2017 (Rabat recibe 1 millardo USD anual, y cada uno de los cuatro países del Golfo ha comprometido 1,25 Millardos USD para todo el periodo de 5 años)⁸⁰. Así, en abril de este año Arabia Saudí firmó un acuerdo de ayuda financiera por importe de 230 millones USD⁸¹ (imputables al tramo anual 2016 de 1,25 millardos USD).

⁷⁶ Ver referencias en la prensa: <http://www.mil21.es/noticia/478/claves/mohamed-vi-firma-con-putin-en-moscu-un-gran-acuerdo-estrategico.html>

⁷⁷ Para un análisis desde el punto de vista marroquí sobre las ventajas políticas, económicas y estratégicas de este acercamiento a Moscú, ver: <https://ledesk.ma/grandangle/mohammed-vi-joue-la-carte-poutine/>

⁷⁸ Ver artículo en «El País» de Francisco Peregil «Marruecos se acerca a Rusia y China para depender menos de Occidente» en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/15/actualidad/1463349579_929203.html

⁷⁹ «As of April 2016, nine exploration wells have been drilled in the El Assel area. The research data confirmed the existence of productive hydrocarbon reserves», en la página web de GAZPROM: <http://www.gazprom.com/about/production/projects/deposits/algeria/>

⁸⁰ Ver referencias de prensa en: <http://trade-arabia.com> y <http://www.thenational.ae/business/industry-insights/economics/arabian-gulf-aid-and-investment-give-new-depth-to-morocco-ties>

⁸¹ El acuerdo se firmó en Bahrein, por el ministro de Marruecos, Mohammed Boussaid, y el ministro de Finanzas Saudí Ibrahim bin Abdulaziz al-Assaf. La ayuda de \$ 230 millones se dividirá de la siguiente manera: 100 millones USD de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME), 80 millones USD de ayuda a la agricultura y 50 millones USD para el Ministerio de Salud. <http://trade-arabia.com>

Gran parte de esta ayuda se canaliza como inversión externa de las empresas del Golfo y se focaliza en los sectores de telecomunicaciones, energía, comercio minorista, propiedad y turismo. Este último sector en particular es fundamental para la estrategia de desarrollo de Marruecos, ya que es la principal fuente de ingresos de divisas y representa alrededor del 5 por ciento del empleo total del país.

Ahora bien, el mayor ámbito –en volumen y ambición– de la cooperación entre Arabia Saudí y Marruecos es el militar. En diciembre de 2015, en el marco de una visita a Rabat del viceministro de Defensa Saudí, Mohammed bin Abdullah Al Ayesh, se firmó un Acuerdo de Cooperación Militar y Técnica. El acuerdo tiene como objetivo, además de la formación y ejercicios conjuntos de las Fuerzas Armadas de ambos países, financiar la adquisición de armamento y el desarrollo de la industria de defensa en Marruecos. Según algunas fuentes, al amparo de este acuerdo está previsto que Riad invierta algo más de 20 millardos USD en el desarrollo de las capacidades de defensa alauitas en el periodo de cuatro años (2015-2019)⁸².

La acción exterior de la Unión en el Magreb

Marco contractual general

Las relaciones de la Unión con Marruecos, Argelia, Túnez y Libia se desarrollan en el marco más amplio de la «**Política Europea de Vecindad**» (PEV), que, sobre la base del art. 8.1 TUE⁸³, fuera planteada por la Comisión⁸⁴ en el año 2003⁸⁵ como un nuevo modelo de asociación política y de integración económica con sus 16 vecinos, divididos en dos dimensiones, Este y Sur⁸⁶. Ha sido revisada en dos ocasiones: en 2011⁸⁷ (con las llamadas «Primaveras

⁸² Ver referencia de prensa en: <https://www.moroccoworldnews.com/2015/12/175515/saudi-arabia-to-help-finance-moroccos-military-industry/>

⁸³ TUE, artículo 8, párrafo 1. «La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación».

⁸⁴ En el contexto de la entonces inminente (mayo de 2004) ampliación de la Unión a diez países de Europa del Este (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Malta, Chipre, Lituania, Letonia, Estonia).

⁸⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 11 de marzo de 2003, «WIDER EUROPE – NEIGHBOURHOOD: A NEW FRAMEWORK FOR RELATIONS WITH OUR EASTERN AND SOUTHERN NEIGHBOURS». COM (2003) 104 final.

⁸⁶ Vecindad Este: Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán. Vecindad Sur: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Palestina, Jordania, Líbano y Siria.

⁸⁷ Comunicación Conjunta de la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 25 de mayo de 2011, «A NEW RESPONSE TO A CHANGING NEIGHBOURHOOD». COM (2011) 303.

Árabes» como trasfondo) y, más recientemente, en 2015⁸⁸ (con énfasis en estabilidad y bajo principios directores de diferenciación y apropiación).

La PEV se desarrolla sobre la base de acuerdos bilaterales que firma la UE con cada uno de sus socios en virtud del art. 8.2 TUE⁸⁹. En general, estos acuerdos han revestido la forma de **Acuerdos de Asociación**⁹⁰ (AA), así los firmados con:

- Túnez, de 17 de julio de 1995, entró en vigor el 1 de marzo de 1998⁹¹.
- Marruecos, de 26 de febrero de 1996, entró en vigor el 1 de marzo de 2000⁹².
- Argelia, de 22 de abril de 2002, entró en vigor el 1 de septiembre de 2005⁹³.
- Con Libia nunca se llegó a firmar un AA: tras abrirse en noviembre de 2008, las negociaciones para cerrar un acuerdo se suspendieron en febrero de 2011.

Estos acuerdos prevén la creación de un **Consejo de Asociación**, de nivel ministerial, que se reúne cada año para examinar las cuestiones que se planteen en el marco del acuerdo, así como cualquier otra cuestión bilateral o internacional de interés mutuo.

Además, hasta ahora, los AA eran desarrollados de manera pormenorizada en los «**Planes de Acción**»⁹⁴, negociados y acordados entre ambas partes:

- Plan de Acción 2013-2017 por el que se aplica la Relación Privilegiada con Túnez⁹⁵.
- Plan de Acción 2013-2017 de ejecución del Estatuto Avanzado con Marruecos⁹⁶.
- Argelia, sin embargo, nunca ha pactado un Plan de Acción que desarrolle su Acuerdo de Asociación.

⁸⁸ Comunicación Conjunta de la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 18 de noviembre de 2015, «*REVIEW OF THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY*». JOIN (2015) 50 final.

⁸⁹ TUE, artículo 8, párrafo 2. «*A efectos del apartado 1, la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica*».

⁹⁰ Basados en el art. 217 TFUE: «*La Unión podrá celebrar con uno o varios terceros países o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares*».

⁹¹ Diario Oficial n.º L 097 de 30/03/1998, pp. 0002-0183.

⁹² Diario Oficial n.º L 070 de 18/03/2000, pp. 0002-0204.

⁹³ Diario Oficial n.º L 265 de 10/10/2005, pp. 0002-0228.

⁹⁴ Disponibles en la página web del SEAE (Servicio Europeo de Acción Exterior): https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp/8398/-enp-action-plans_en

⁹⁵ Anexo 2 al documento 15164/14 ADD 1, de 12 de noviembre de 2014. Ver tabla de objetivos en Anexo I.

⁹⁶ Documento ST 17584/13, de 9 de diciembre de 2013. Ver tabla de objetivos en Anexo II.

Uno de los objetivos de la reciente revisión de la PEV en noviembre de 2015 ha sido la simplificación de documentos de programación, a fin de facilitar su negociación y adopción conjunta. Así, se pretende sustituir los antiguos Planes de Acción por nuevas **Prioridades de Asociación** (*PARTNERSHIP PRIORITIES*, PP), que se plasmarán en documentos mucho más cortos y generales, centrados en identificar áreas concretas de cooperación. Sin embargo, Túnez y Marruecos han manifestado su voluntad de continuar aplicando sus respectivos Planes de Acción. Con Argelia se ha comenzado ya a negociar un documento de Prioridades, que se encuentra bastante avanzado⁹⁷.

Más allá de este marco contractual general, hay que tener en cuenta las siguientes situaciones específicas:

- Túnez: la UE está volcada en apoyar a Túnez a llevar a cabo con éxito su transición democrática, tal y como se recoge en la Comunicación Conjunta «*El refuerzo del apoyo de la UE a Túnez*», de 29 de septiembre de 2016⁹⁸. En la misma se propone un conjunto de medidas financieras y no financieras: se espera aumentar la ayuda bilateral a 300 millones de euros en 2017 y se barajan posibilidades como la aplicación anticipada de concesiones comerciales (acordadas en el seno de las negociaciones para establecer un DCFTA) o negociar un ambicioso tratado de facilitación de visados. En definitiva, la comunicación pretende ser un punto de partida que sirva de catalizador para un apoyo reforzado a Túnez por parte de la Unión y sus Estados miembros. El Consejo de Asuntos Exteriores (CAE) celebrado el 17 de octubre de 2016 adoptó unas conclusiones sobre Túnez en las que se «*renueva su firme compromiso con el pueblo tunecino*» y endosa la comunicación conjunta de la alta representante y Comisión.
- Marruecos: las relaciones con Marruecos pasan por un momento delicado, derivado de la publicación el 10 de diciembre de 2015 de la Sentencia del Tribunal General (TG) relativa al acuerdo sobre medidas de liberalización recíproca de productos agrícolas⁹⁹, por la que el Tribunal decide la anulación de la decisión del Consejo de la Unión por la que se autoriza a concluir dicho acuerdo¹⁰⁰ en la medida en que establece su aplicación para el Sáhara Occidental. Pese a la rapidez del Consejo en decidir la presentación de un recurso¹⁰¹, Marruecos llegó a suspender oficialmente relaciones con la UE, que pudieron recuperarse a partir de marzo de

⁹⁷ En los últimos borradores se identificaban cinco prioridades: 1. Gobernanza, Estado de Derecho y promoción de los derechos fundamentales; 2. Cooperación estratégica y de seguridad; 3. Desarrollo socio-económico inclusivo, intercambios comerciales y acceso al mercado único europeo; 4. Seguridad energética, medio ambiente y desarrollo sostenible; y 5. Migración y movilidad.

⁹⁸ JOIN(2016) 47 final.

⁹⁹ Caso T512/12, Frente Polisario v. Consejo. Acuerdo publicado en DO L 241 de 7.9.2012, pág. 2-47.

¹⁰⁰ Decisión 2012/497/UE, de 8 de marzo de 2012.

¹⁰¹ Consejo de Asuntos Exteriores de 14 de diciembre de 2015, solo 4 días después de la publicación de la Sentencia.

2016, toda vez que el recurso ya había sido sustanciado y varios Estados miembros (incluido España) se habían presentado en el procedimiento como coadyuvantes en apoyo de las tesis del Consejo.

- Argelia: el Acuerdo de Asociación con Argelia ha tenido varios problemas de aplicación, derivados fundamentalmente de la propia indecisión interna de las autoridades argelinas¹⁰². Es más, a petición de Argelia, se ha iniciado un ejercicio de reevaluación del acuerdo con el objetivo de mejorar su implementación, especialmente en los apartados económico y de cooperación. Así, durante la sesión especial del Comité de Asociación de 25 de febrero de 2016 en Bruselas, se decidió entablar una serie de diálogos informales a tal efecto.
- Libia: como se ha dicho, Libia es el único país de la Vecindad Sur (junto a Siria) que nunca ha firmado un Acuerdo de Asociación y, por tanto, no participa de la mayoría de estructuras de la PEV, aunque es país elegible para obtener fondos del *Instrumento Europeo de Vecindad* (ENI, en sus siglas en inglés). En cualquier caso, la situación de crisis que vive el país provoca que el grueso de las relaciones UE-Libia se centren más bien en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Ayuda financiera: Los instrumentos de acción exterior

– Instrumento Europeo de Vecindad (IEV / ENI).

El Instrumento Europeo de Vecindad (*European Neighbourhood Instrument*, ENI)¹⁰³ es el principal instrumento financiero de la Política Europea de Vecindad. Está dotado con unos 15.400 millones de euros¹⁰⁴ para el periodo presupuestario 2014-2020. La gestión y programación del ENI está encomendada a la DG de Ampliación y Vecindad de la Comisión (*DG NEAR*).

La aprobación de los distintos documentos de programación por parte de la Comisión está sometida al procedimiento de examen por el Comité ENI¹⁰⁵.

¹⁰² Recuérdese, en este sentido, el revuelo causado justo antes del último Comité de Asociación (febrero de 2016) por la aparición en la prensa argelina de una noticia sobre la voluntad de sus autoridades de suspender la parte comercial del Acuerdo de Asociación. Finalmente, la cuestión quedó en un «malentendido» y el Comité pudo desarrollarse con normalidad, acordando ambas partes discutir en profundidad durante los próximos meses las posibilidades de la relación comercial.

¹⁰³ Reglamento (UE) n.º 232/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad. DO L 77 de 15.3.2014, pág. 27-43.

¹⁰⁴ Exactamente, 15.432.634.000 €, según el art. 17.1 del Reglamento (UE) n.º 232/2014.

¹⁰⁵ Comité y procedimiento en el sentido del Reglamento (UE) n.º 182/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

Programas bilaterales

La programación de la ayuda bilateral se realiza primero de forma plurianual, mediante la adopción de un **Marco Único de Ayuda** (*Single Support Framework, SSF*)¹⁰⁶ que, basándose en los Planes de Acción pactados (si los hubiera), fija los objetivos y prioridades de la ayuda, indica los resultados esperados y establece un nivel indicativo de financiación dividido entre las prioridades. En caso de no haberse firmado un Acuerdo de Asociación, no se adoptará un SSF, sino un **Programa Indicativo Plurianual** (*Multi-annual Indicative Plan, MIP*)¹⁰⁷, de contenido análogo. Así, la Comisión ha adoptado los siguientes documentos de programación (se indican los porcentajes asignados a las prioridades del Plan de Acción):

- **SSF 2014-2017 para Argelia:** 121.000.000 € - 148.000.000 €
 - o Reforma de la justicia y participación ciudadana (25 %).
 - o Mercado de trabajo y empleo (30 %).
 - o Apoyo a la gestión y diversificación de la economía (30 %).
 - o Apoyo complementario a la sociedad civil y desarrollo de capacidades (15 %).
- **SSF 2014-2017 para Marruecos:** 728.000.000 € - 890.000.000 €
 - o Igualdad de acceso a los servicios sociales básicos (30 %).
 - o Gobernanza democrática, Estado de Derecho y movilidad (25 %).
 - o Crecimiento sostenible y empleo (25 %).
 - o Apoyo complementario a acuerdos UE y sociedad civil (20 %).
- **SSF 2014-2016 para Túnez**¹⁰⁸: 299.000.000 € - 364.000.000 €
 - o Reformas socioeconómicas para el crecimiento integrador, la competitividad y la integración (40 %).
 - o Consolidación de elementos fundamentales de la democracia (15 %).
 - o Desarrollo regional y local sostenible (30 %).
 - o Apoyo complementario a la capacitación y a la sociedad civil (15 %).
- **MIP 2014-2016 para Libia**¹⁰⁹: 53.000.000 € - 65.000.000 €
 - o Gobernanza democrática (45 %).
 - o Juventud: ciudadanía activa e integración socioeconómica (28 %).
 - o Salud (16 %).
 - o Apoyo complementario a la capacitación y a la sociedad civil (11 %).

Sobre la base de los SSF / MIP, la Comisión adopta cada año un **Plan Anual de Acción** (*Annual Action Plan, AAP*)¹¹⁰, en el que se fija cada una

¹⁰⁶ Art. 7.2 del Reglamento (UE) n.º 232/2014.

¹⁰⁷ Art. 7.3 del Reglamento (UE) n.º 232/2014.

¹⁰⁸ Inicialmente adoptado por dos años (2014-2015), para adaptarse a las circunstancias políticas tunecinas, se ha extendido un año más, a 2016.

¹⁰⁹ Igual que el anterior, fue inicialmente adoptado por dos años (2014-2015), para adaptarse a evolución sobre el terreno, y se ha extendido un año más, a 2016.

¹¹⁰ Art. 2.1 del Reglamento (UE) n.º 236/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establecen normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la Unión para la financiación de la acción exterior.

de las acciones, los objetivos que persigue, los resultados que se espera conseguir y las principales actividades, los métodos de ejecución, el presupuesto y un calendario indicativo. Además, en caso de necesidades o circunstancias imprevistas y debidamente justificadas, la Comisión podrá adoptar **medidas especiales** no previstas en los documentos indicativos de programación.

En concreto, para 2015, se adoptaron los siguientes AAP:

- **AAP 2015 para Argelia¹¹¹:** 25.000.000 €
 - o Acción 1: Programa de refuerzo de capacidades de los actores del desarrollo local (*CapDeL*): democracia participativa y desarrollo local (8.000.000 €).
 - o Acción 2: Programa de apoyo a la diversificación industrial y económica y a la mejora del entorno de los negocios en Argelia (*PADICA*) (17.000.000 €).
- **AAP 2015 y AAP 2016 (Parte I) para Marruecos¹¹²:** 165.000.000 € (150.000.000 € en 2015 y 15.000.000 € en 2016)
 - o Acción 1: Reforma del sistema penitenciario (5.000.000 €).
 - o Acción 2: Apoyo al crecimiento y la competitividad (90.000.000 €).
 - o Acción 3: Apoyo a la formación profesional (45.000.000 € en 2015 y 15.000.000 € en 2016).
- **AAP 2015 para Túnez¹¹³:** 186.800.000 €
 - o Acción 1: Apoyo al sector privado, formación vocacional y empleo (*IRADA*) (32.000.000 €).
 - o Acción 2: Apoyo a la reforma del sector seguridad (23.000.000 €).
 - o Acción 3: Descentralización y desarrollo integrado de las regiones (*CAP 2D*), (43.000.000 €).
 - o Acción 4: Apoyo al Acuerdo de Asociación y al Progreso de Integración (*P3AI*), (12.800.000 €).
 - o Acción 5: Apoyo al sector cultural en Túnez (6.000.000 €).
 - o Acción 6: Quinto Programa de Apoyo a la Recuperación (*PAR V*) (70.000.000 €).
- **AAP 2015 y AAP 2016 (Parte I) para Libia¹¹⁴:** 8.000.000 € (4.400.000 € en 2015 y 3.600.000 en 2016)
 - o Acción 1: Mejorando el sistema de información de salud y la gestión de la cadena de suministros en Libia (5.000.000 €).
 - o Acción 2: Proyecto Piloto: hacia la resiliencia y la inclusión social de adolescentes y jóvenes en Libia (3.000.000 €).

¹¹¹ C (2015) 6984 final, de 9 de octubre de 2015.

¹¹² C (2015) 6983 final, de 9 de octubre de 2015.

¹¹³ Aprobado en dos partes: C (2015) 5527 final, de 30 de julio de 2015, y C (2015) 9065 final, de 9 de diciembre de 2015.

¹¹⁴ C (2015) 8483 final, de 30 de noviembre de 2015.

Programas regionales

La programación regional, en beneficio de varios países vecinos a la vez, se plasma también en MIP¹¹⁵, desarrollados cada año por su correspondiente AAP. Así, para la Vecindad Sur se ha aprobado:

- **MIP 2014-2017 Región Sur:** 371.000.000 € - 453.000.000 €
 - o Construyendo una asociación para la libertad, democracia y seguridad (20 %).
 - o Construyendo una asociación para el desarrollo económico integrador y sostenible (20 %).
 - o Construyendo una asociación entre la gente (25 %).
 - o Apoyo regional y subregional a la cooperación institucional (15 %).
 - o Ayuda suplementaria (20 %).
- **AAP 2015 Región Sur**¹¹⁶: 73.710.000 €
 - o Acción 1: Iniciativa en favor de la resiliencia colectiva para apoyar el Programa de desarrollo y protección regional en el norte de África (3.000.000 €).
 - o Acción 2: Aumentar la inversión, la innovación y el crecimiento en los países vecinos del Sur (10.000.000 €).
 - o Acción 3: Apoyo al Plan de acción regional en materia de transporte (marítimo y ferroviario) (9.000.000 €).
 - o Acción 4: Instrumento para la Sociedad Civil de la Vecindad Meridional 2015 (3.000.000 €).
 - o Acción 5: Iniciativa de consolidación de la paz de la UE 2015 (5.000.000 €).
 - o Acción 6: Programa regional *Med - Film* (4.500.000 €).
 - o Acción 7: Apoyo de la UE a la Secretaría de la Unión por el Mediterráneo en 2016 (4.200.000 €).
 - o Acción 8: Asignación global a los países de la Vecindad meridional en 2015-2017 (35.000.000 €).

Programas para toda la Vecindad

Existen también documentos de programación que se extienden a todo el ámbito geográfico de la Vecindad:

- **Prioridades estratégicas 2014-2020:**
 - o Prioridad 1: Construyendo una asociación para el desarrollo económico sostenible e integrador (55 %).
 - o Prioridad 2: Construyendo una asociación entre la gente (40 %).
 - o Prioridad 3: Desarrollo de capacidades (5 %).
 - o Prioridad 4: Enfoque basado en incentivos (programa «umbrela»¹¹⁷).

¹¹⁵ Art. 7.4 del Reglamento (UE) n.º 232/2014.

¹¹⁶ C (2015) 6146 final, de 1 de septiembre de 2015. Marruecos, Argelia, Túnez y Libia se benefician de todas las acciones, salvo de la acción 5 (prevista para Israel y Palestina).

¹¹⁷ Asignación individual adicional para aquellos países con mejor ritmo de cumplimiento de objetivos, según valoración de la Comisión Europea. La base jurídica se encuentra en el

- **MIP2014-2017 «Neighbourhood-Wide»:** 1.675.000.000 € - 1.876.000.000 €
 - o Prioridad 1: 595.000.000 € para financiar proyectos a través del Instrumento de Inversión en la Vecindad (*Neighbourhood Investment Facility*, **NIF**)¹¹⁸.
 - o Prioridad 2: 400.000.000 € para financiar el programa ERASMUS+.
 - o Prioridad 3: 37.000.000 € para **TAIEX**¹¹⁹ y otros instrumentos.
 - o Prioridad 4: 770.000.000 € para el sobre «umbrella».

Si analizamos el impacto de estas prioridades en los países del Magreb, encontramos lo siguiente:

- Se han acometido varios proyectos en el Magreb a través del **NIF**: a 31 de diciembre de 2014, el NIF había invertido 609 millones € en la Vecindad Sur, de los cuales 218 millones € corresponden a 12 proyectos en Marruecos; 75 millones €, a 6 proyectos en Túnez; y más de 140 millones € corresponden a 10 proyectos regionales de los que se benefician todos los países magrebíes.
- En cambio, los países del Magreb han hecho relativamente poco uso del programa **TAIEX**: del total de 1.247 actividades programadas en 2015, solo 38 (un 3 %) han tenido lugar en el Magreb: 15 en Argelia, 12 en Túnez y 11 en Marruecos (Libia no es elegible), muy lejos de las 174 actividades en Montenegro, 137 en Serbia o 110 en Ucrania.
- Túnez y Marruecos se han beneficiado del **Programa Umbrella**: Túnez ha recibido 50 millones de euros adicionales en 2014 y 71,8 millones en 2015; Marruecos, por su parte, 20 millones en 2014 y 30 millones en

artículo 7, párrafo 6 del Reglamento (UE) n.º 232/2014: «Para facilitar la aplicación del planteamiento basado en los incentivos a que hace referencia el artículo 4, apartado 2, se asignará un importe del orden del 10 % de la dotación financiera establecida en el artículo 17, apartado 1 a programas plurinacionales genéricos que complementarán las asignaciones financieras por país mencionadas en el artículo 7, apartados 2 y 3. Las respectivas decisiones de la Comisión que creen dichos programas genéricos especificarán los países que podrán recibir asignaciones, decidiéndose las asignaciones reales en función de los avances hacia una democracia arraigada y sostenible, y la aplicación de objetivos de reforma acordados que contribuyan a la consecución de tal fin».

¹¹⁸ Mecanismo de la Comisión puesto en marcha en 2008 con el objetivo de movilizar financiación adicional para llevar a cabo proyectos de infraestructuras en los países de la Vecindad. Así, el NIF obtiene recursos del presupuesto europeo (para lo cual se necesita una decisión de financiación, en línea con el Reglamento Delegado 1268/2012, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento UE 966/2012, sobre normas financieras aplicables al presupuesto General de la UE «Reglamento Financiero») que concede al beneficiario financiación en forma de subvención para respaldar los préstamos de Instituciones Financieras Europeas reconocidas (entre las que se encuentra la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo – AECID y la empresa pública Compañía Española de Financiación al Desarrollo – COFIDES SA).

¹¹⁹ **TECHNICAL ASSISTANCE AND INFORMATION EXCHANGE**. Instrumento de la Comisión Europea que tiene por objetivo el apoyo a las Administraciones Públicas beneficiarias (esencialmente, de países Vecindad y Ampliación) a la hora de incorporar la legislación de la Unión.

2015. Este año, 2016, se han aprobado 87 millones adicionales para Túnez (Marruecos no ha recibido fondos adicionales este año).

Cooperación Transfronteriza

Además de los programas bilaterales y regionales, el ENI puede adoptar también programas de **Cooperación Transfronteriza** (*Cross-Border Cooperation*, **CBC**) entre uno o más Estados miembros y un país de la Vecindad (y/o la Federación Rusa)¹²⁰.

Según el **Documento de Programación CBC 2014-2020**, la UE destinará 489.000.000 € - 598.000.000 € a estos programas. De los 17 proyectos identificados, tres afectan a los países del Magreb:

- **Programa de frontera marítima Italia - Túnez**¹²¹: con un presupuesto de 33 millones de euros.
- **Programa Cuenca Mediterránea (ENI CBC-MED)**¹²²: con 209 millones de euros, constituye el programa de mayor importancia de los 17 existentes. En él participan, entre otras, las regiones mediterráneas de Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, así como las regiones mediterráneas de España.
- **Programa Atlántico Medio**: dotado, en principio, con 100 millones de euros, no ha podido ser aprobado todavía¹²³. En él participarían las regiones atlánticas de Marruecos y Portugal, así como Andalucía y las islas Canarias por España.

Programas de hermanamiento (TWINNINGS)

La ejecución de varios programas bilaterales o regionales reviste la forma final de un programa de hermanamiento o *twinning*. Se trata de proyectos de cooperación institucional que tienen por objetivo que las Administraciones Públicas de los países beneficiarios incorporen el acervo de la UE y, para ello, son las propias Administraciones de los Estados miembros las que ejecutan el proyecto: la Comisión circula el proyecto a través de la red de Puntos Nacionales de Contacto¹²⁴ y solicita propuestas, que pueden formularse en forma de consorcio (un Estado miembro lidera el proyecto y otro u otros acompañan como socios *junior*); el proyecto se adjudica al Estado miembro que, a juicio de Comisión y tercer Estado beneficiario, haya presentado la mejor propuesta. Los proyectos suelen tener 2 años de duración, un presupuesto que oscila entre 1 y 2 millones de euros y exigen el desplazamiento

¹²⁰ Art. 6.1.c) del Reglamento (UE) n.º 232/2014. El Título III de este Reglamento establece los procedimientos particulares de programación.

¹²¹ C (2015) 9131 final.

¹²² C (2015) 9133 final.

¹²³ Cuando se estaba negociando su aprobación se produjo la publicación de la sentencia del Tribunal General de 10 de diciembre de 2015, caso T-512/12 sobre el acuerdo de liberalización de productos agrícolas, paralizando la negociación.

¹²⁴ En España, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), la SDG RELEX UE (Secretaría de Estado para la Unión Europea – SEUE).

permanente de un funcionario del Estado miembro al país beneficiario (el llamado *Resident Twinning Adviser* o RTA). También existe una modalidad *light*, con un presupuesto y duración inferior (hasta 200.000 € y menos de 1 año) y que no requiere desplazamiento de RTA.

– Otros instrumentos de la acción exterior

Aunque el grueso de la financiación que reciben los países del Magreb proviene del ENI, existen también fuentes adicionales, destacando el **Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para abordar las causas subyacentes de la migración irregular en África**. Aprobado a raíz de la Cumbre de La Valeta de noviembre de 2015, cuenta con una dotación de 1.800 millones € a cargo del Presupuesto General de la UE, complementado por aportaciones particulares de los Estados miembros. Su actuación está prevista en tres «ventanas»: *Sahel, Cuerno de África y Norte de África*. Es en esta «**ventana Norte de África**» en la que participan Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, además de Egipto.

El 16 de junio de 2016 se aprobó el primer paquete de proyectos para esta ventana, incluyendo los siguientes proyectos:

- Apoyo al pilar de desarrollo del Programa de Desarrollo Regional y Protección (10 millones €).
- Fortalecimiento de la protección y resiliencia de poblaciones desplazadas en Libia (6 millones €).
- Mejora de la respuesta a los desafíos migratorios en Egipto (11,5 millones €).

Otro instrumento Financiero del ámbito RELEX (o acción exterior no-PESC de la Unión) es el **Instrumento en Pro de la Estabilidad y la Paz** (IcSP, en sus siglas en inglés) dotado con 2.300 millones € para el periodo 2014-2020¹²⁵, que se centra en proyectos y programas dirigidos a la prevención de conflictos y situaciones de crisis.

Algunos países del Magreb se benefician de los siguientes proyectos plurinacionales:

- *Strengthening Resilience in MENA* (2015-2017), 3.300.000 €, con el objetivo de combatir el extremismo violento en Túnez, Marruecos y el Líbano.
- *EU/MENA Counter-terrorism Training Partnership* (2015-2017), 2.500.000 €, con el objetivo de mejorar las capacidades de lucha contra el terrorismo de Túnez, Jordania, Líbano y Turquía.

Además, hay 5 proyectos de los que Libia es el único país beneficiario:

- *Repatriation Assistance for Vulnerable Migrants Stranded inside Libya & Promoting Stability in Libya's Southern Regions* (2016-2017), 3.500.000 €.

¹²⁵ Reglamento (UE) n.º 230/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz.

- *Immediate Assistance to the Libyan Political Dialogue and Government of National Accord* (2015-2017), 3.875.000 €.
- *Security, Stabilization and Development programme, Libya* (2015-2016), 2.175.000 €.
- *Community Safety and Humanitarian Mine Action in Libya* (2015-2016), 2.000.000 €.
- *Building Capacities for Security Governance and Community Safety in Libya* (2014-2015), 2.400.000 €.

Por último, los países del Magreb pueden beneficiarse también de algunos **programas temáticos** aprobados bajo el **Instrumento de Cooperación al Desarrollo** (*Development Cooperation Instrument*, DCI)¹²⁶.

Asistencia macrofinanciera (Macro financial assistance - MFA)

La Unión ha puesto en marcha una serie de programas excepcionales para terceros Estados que presentan dificultades en su balanza de pagos. Estos programas, siguiendo los llamados criterios de Genval¹²⁷, exigen una serie de pre-requisitos políticos (democracia y respeto por los Derechos Humanos) y están basados en los principios de complementariedad (con los Programas del Fondo Monetario Internacional), excepcionalidad y condicionalidad, de manera que su desembolso depende de la realización por parte del beneficiario de una serie de reformas acordadas conjuntamente en un Memorando de Entendimiento (*Memorandum of Understanding – MoU*).

En el Magreb, solo **Túnez** es beneficiario de estos programas, por un valor agregado de **800 millones de euros**:

- El Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron en mayo de 2014 un programa MFA por valor de **300 millones de euros**¹²⁸ pagaderos en tres tramos de 100 millones, según el MoU firmado en julio-septiembre de 2014 y ratificado por Túnez en marzo de 2015. Los dos primeros tramos se han hecho efectivos en mayo y diciembre de 2015, respectivamente.
- Además, teniendo en cuenta las dificultades económicas de Túnez, especialmente a raíz de los atentados terroristas de 2015, Consejo y Parlamento han aprobado en julio de 2016 un **nuevo programa MFA por valor**

¹²⁶ Reglamento (UE) n.º 233/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020.

¹²⁷ Adoptados en las conclusiones del ECOFIN informal que se celebró en Genval (Bélgica) el 9 de octubre de 1993, revisados después el 20 de marzo de 1995 y, por última vez, el 8 de octubre de 2002.

¹²⁸ Decisión n.º 534/2014/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se concede una ayuda macro-financiera a la República de Túnez. DO L 151 de 21.5.2014, págs. 9-15.

de 500 millones de euros¹²⁹ en forma de préstamos, lo que permitirá a Túnez cubrir sus necesidades de financiación para 2016 y 2017. Ahora se deberán negociar las condiciones exactas en un nuevo MoU.

*Relaciones comerciales*¹³⁰

a. Marruecos

La UE es el primer socio comercial de Marruecos: el **comercio de mercancías** presentó en 2015 un **volumen global de más de 30.500 millones** de euros (12.400 millones de importaciones –un 12,6 % más que el año anterior– y 18.100 millones de exportaciones –tan sólo un 0,1 % menos–, lo que arroja un **superávit de 5.700 millones**). Además, ello representa más del 55 % de todo el comercio marroquí. Marruecos, por su parte, es el 26.º socio comercial de la UE, absorbiendo el 0,9 % de su comercio exterior.

El **comercio de servicios**, por su parte, ascendió en total a 8.600 millones de euros en 2014: 5.100 millones de importaciones y 3.500 millones de exportaciones, lo que supone un **déficit para la UE de 1.600 millones**.

Por último, el peso de la UE también es notorio en el ámbito de **inversiones**, con un stock agregado por valor de 14.500 millones de euros en 2014.

Los acuerdos comerciales concluidos en materia comercial son los siguientes:

- **Área de Libre Comercio (ALC)**: el Acuerdo de Asociación prevé el establecimiento progresivo en un plazo de 12 años desde la entrada en vigor del mismo, (marzo de 2000), de una ALC para bienes industriales. Efectivamente, esta área arancelaria culminó en marzo de 2012¹³¹.
- **Liberalización recíproca de productos agrícolas**¹³²: formalmente una enmienda de los protocolos y anexos del Acuerdo de Asociación, que prevé una liberalización adicional de productos agrícolas, productos agrícolas transformados y productos de la pesca. Fue firmado en diciembre de 2010 y entró en vigor en octubre de 2012. Hay que tener en cuenta que el

¹²⁹ Decisión (UE) 2016/1112, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, por la que se concede una ayuda macro-financiera adicional a Túnez. DO L 186 de 9.7.2016, págs. 1-8.

¹³⁰ Cifras según las últimas estadísticas publicadas por DG TRADE, con fecha 21 de junio de 2016. Ver cuadro-resumen en Anexo III.

¹³¹ Ver Título II (arts. 6 y ss) del Acuerdo de Asociación.

¹³² Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre medidas recíprocas de liberalización del comercio de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca, sustitución de los Protocolos 1, 2 y 3 y los anexos de estos Protocolos, y modificación del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra; DO L 241 de 7.9.2012.

Tribunal General ha anulado la Decisión del Consejo que autoriza su firma en lo que se refiere a su aplicación del Sáhara Occidental (*vid supra*).

- **Mecanismo de solución de diferencias**¹³³: en vigor desde noviembre de 2012, establece que para solucionar sus diferencias en materia comercial, la UE y Marruecos intentarán primero entablar consultas, después recurrir a mediación y, por último, someter la cuestión a un procedimiento arbitral cuyas normas se detallan en el acuerdo.

Además, resulta fundamental la negociación en curso de un **Acuerdo de Libre Comercio de alcance Amplio y Profundo** (más conocido por las siglas en inglés DCFTA – *DEEP AND COMPREHENSIVE FREE TRADE AREA*), un área que va mucho más allá del Acuerdo de Asociación, al incluir barreras no arancelarias (sanitarias/fitosanitarias, técnicas, reglamentarias), servicios y establecimiento, compras públicas, propiedad intelectual (incluidas indicaciones geográficas) y protección de inversiones. El 1 de marzo de 2013 se lanzaron oficialmente las negociaciones, siendo las primeras de este tipo que se abrían con un país de la Vecindad Sur. La cuarta ronda de negociaciones, última celebrada, tuvo lugar en Bruselas el 7 de abril de 2014. La siguiente ronda se pospuso entonces a petición de la parte marroquí (por estar llevando a cabo una serie de estudios de impacto) y, teniendo en cuenta la situación actual de las relaciones UE-Marruecos, la quinta ronda todavía no tiene fecha.

Por último, la UE anima a Marruecos a avanzar en la preparación de un **Acuerdo sobre Evaluación de la Conformidad y Aceptación de productos industriales** (*Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of industrial products, ACAA*).

b. Argelia

La UE y Argelia mantienen relaciones comerciales de primer orden: las cifras sobre **comercio de mercancías** en 2015 arrojan un **flujo total de casi 43.000 millones** de euros (20.700 millones importados –un 30 % menos que el año anterior, explicado principalmente por la evolución del mercado de hidrocarburos– y 22.300 millones exportados –un 5 % menos que el año anterior–, logrando por primera vez en la última década un **superávit, que asciende a casi 1.600 millones**). Así, la UE es con diferencia el primer socio comercial de Argelia, absorbiendo el 54,4 % de su comercio total. Para la UE, Argelia es su 19.º socio comercial (1,2 %), siendo especialmente destacable su papel de suministrador de energía (el 3.º para la UE).

El **comercio de servicios** con Argelia arrojó en 2014 un total de 5.200 millones de euros: 1.800 millones de importaciones y 3.400 millones de exportaciones, dando lugar a un superávit de 1.600 millones de euros.

El stock agregado de **inversiones** de la UE en Argelia se eleva a 14.100 millones de euros en 2014.

¹³³ Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos que establece un mecanismo de solución de diferencias; DO L 176 de 5.7.2011.

El Acuerdo de Asociación con Argelia también prevé la creación de un Área de Libre Comercio con un periodo transitorio de 12 años, que debiera culminar por tanto en 2017¹³⁴. No se ha suscrito ningún otro tipo de acuerdo comercial adicional.

Además, Argelia todavía no es miembro de la OMC. La UE reitera su voluntad de apoyar a Argelia en su adhesión a dicha organización, si bien **lamenta la falta de avances (cuando no retrocesos) en materia de liberalización**. Por ejemplo, Argelia no parece dispuesta a modificar su legislación interna, que limita la inversión extranjera a un máximo del 49% de capital extranjero en cualquier empresa del país. Además, ha tomado recientemente una serie de medidas unilaterales (discutiblemente amparadas por el Acuerdo de Asociación¹³⁵) que limitan el comercio y suspenden de facto las concesiones arancelarias previstas, como el establecimiento de **licencias y cuotas en la importación de cemento, acero para construcción y vehículos**.

Argelia justifica esta actitud en la complicada situación económica en la que se encuentra, debido fundamentalmente a la situación del mercado de hidrocarburos. También considera que la aplicación del Acuerdo de Asociación ha tenido un resultado desigual, beneficiando mucho más a la UE que a Argelia; de ahí su voluntad de reevaluar el Acuerdo (*vid supra*).

c. Túnez

La UE es también el principal socio comercial de Túnez: el **comercio de mercancías** se situó en 2015 en los **20.250 millones de euros** (9.500 millones de importaciones –un 1,5 % más que el año anterior–, frente a 10.750 millones de exportaciones –un 2,2 % menos–, arrojando un **superávit de 1.250 millones** de euros), lo que representa el 63 % del comercio de Túnez. Por su parte, Túnez es el 32.º socio de la UE, absorbiendo un 0,6 % del comercio europeo.

El **comercio de servicios** en 2014 alcanzó los 4.800 millones de euros: 3.300 millones de importaciones y 1.500 millones de exportaciones, configurando un **déficit de 1.700 millones** de euros.

El stock de **inversión** extranjera directa de la UE en Túnez se eleva a los 4.000 millones de euros en 2014.

En materia de acuerdos comerciales, la UE y Túnez han concluido lo siguiente:

- Área de Libre Comercio¹³⁶: también prevista en el AA, a establecer en 12 años tras su entrada en vigor, que se produjo en 1998.

¹³⁴ Ver Título II (arts. 6 y ss) del AA.

¹³⁵ El art. 40 del AA, en el que se apoya Argelia, prevé esta posibilidad para casos de urgencia cuando haya dificultades de balanza de pagos. La COM y varios Estados miembros cuestionan que pueda aplicarse a la coyuntura actual, pues el aumento del déficit experimentado por Argelia no ha creado aún tales dificultades.

¹³⁶ Ver Título II (arts. 6 y ss) del AA.

- **Mecanismo de solución de diferencias**¹³⁷: similar al de Marruecos, entró en vigor en septiembre de 2011.

Existe voluntad de profundizar en el desarrollo de las relaciones comerciales mediante la firma de un **DCFTA**. El Consejo adoptó las directivas de negociación en diciembre de 2011 y, tras el proceso de preparación que concluyó en 2014, las **negociaciones comenzaron formalmente el 13 de octubre de 2015**. Se conducirán paso a paso, bajo un enfoque asimétrico y progresivo, especialmente en lo que se refiere a la aproximación legislativa. La **primera ronda completa de negociaciones se celebró la semana del 18 al 21 de abril de 2016** en Bruselas. Se espera que la segunda ronda se celebre este segundo semestre de 2016.

Además, la comisaria de Comercio, Cecilia Malmström, anunció que las negociaciones podrían ir acompañadas de otras medidas suplementarias de apoyo en sectores clave de la economía tunecina. La primera de estas medidas suplementarias ha sido la concesión de preferencias comerciales autónomas a fin de facilitar un **mayor acceso al mercado de la UE para el aceite de oliva tunecino**¹³⁸, abriendo un contingente arancelario adicional libre de derechos de 35.000 toneladas anuales para 2016 y 2017.

Por otro lado, la Unión ha mostrado también su voluntad de acelerar la preparación para la negociación de un **ACAA** (Acuerdo sobre Evaluación de la Conformidad y Aceptación de productos industriales), que facilitará el acceso a los respectivos mercados de sectores considerados prioritarios para Túnez, como los productos eléctricos y los materiales de construcción.

d. Libia

Libia es, junto con Siria, el único país de la Vecindad que aún no ha establecido un Área de Libre Comercio con la UE. Por tanto, el volumen del **comercio de mercancías** es relativamente menor, salvado solo por el sector de los hidrocarburos: **11.600 millones de euros en 2015** (7.400 millones de importaciones –un 40,5 % menos que el año anterior– y 4.200 millones de exportaciones –un 21,6 % menos–, dando lugar a un **déficit comercial de 3.200 millones** de euros), de los cuales los productos combustibles, especialmente petróleo, representan el 91,1 %. Así, la UE es el principal socio comercial de Libia, absorbiendo el 51,7 % de su comercio, mientras que Libia es el 43.º socio de la UE, con un 0,3 %.

¹³⁷ Protocolo entre la Unión Europea y la República de Túnez que establece un mecanismo de solución de diferencias relativas a las disposiciones comerciales del Acuerdo euro-mediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra; DO L 40 de 13.2.2010.

¹³⁸ Reglamento (UE) 2016/580, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2016, sobre la introducción de medidas comerciales autónomas de emergencia para la República de Túnez. DO L 102 de 18.4.2016, págs. 1-4.

El **comercio de servicios** apenas asciende en 2014 a los 1.400 millones de euros (600 millones importados y 800 millones exportados, con superávit de 200 millones de euros).

El stock agregado de **IED** de la UE en Libia se sitúa en los 7.000 millones de euros.

Cooperación sectorial

a. Migración y movilidad

La **Estrategia Global de la Migración y Movilidad** (*Global Approach to Migration and Mobility*, **GAMM**)¹³⁹ establece el marco fundamental de la política de la UE en materia migratoria, basado en cuatro pilares de igual importancia: 1) organizar y facilitar la migración legal y la movilidad; 2) prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos; 3) promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo; y 4) maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

Uno de los instrumentos principales del GAMM en sus relaciones bilaterales con terceros Estados es la firma de **Asociaciones de Movilidad** (*Mobility Partnerships*, **MP**), establecidas de manera equilibrada en torno a los cuatro pilares del GAMM, con compromisos sobre todo en lo relativo a los acuerdos de movilidad, facilitación de los visados y readmisión. En el Magreb, se han firmado con Marruecos y Túnez:

- **Marruecos**¹⁴⁰: firmada en 2013, en ella participan la UE junto con Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido.

Una consecuencia importante es que las negociaciones de los **Acuerdos de facilitación de visados y de readmisiones**, lanzadas en 2003 pero paralizadas desde 2010 por diversos motivos, continuarán en el marco de esta Asociación de Movilidad.

La primera reunión en este nuevo marco se celebró en Bruselas, los días 19 y 20 de enero de este 2015. Sin embargo, la negociación está paralizada desde entonces. La UE ha animado a retomar las negociaciones en varias ocasiones, pero Marruecos ha ido posponiendo cada una de las fechas propuestas. Los principales escollos en la negociación serían la voluntad de Marruecos de reiniciar la negociación «desde cero» en materia de readmisiones y su exigencia de vincular esta negociación de

¹³⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «*Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*». COM/2011/0743 final, de 18 de diciembre de 2011.

¹⁴⁰ Declaración conjunta por la que se establece una Asociación de Movilidad entre el Reino de Marruecos y la Unión Europea y sus Estados miembros, de 3 de junio de 2013. Doc. 6139/1/13.

visados de larga duración a los resultados de las negociaciones sobre servicios en el DCFTA (Acuerdo de Libre Comercio de alcance Amplio y Profundo).

- **Túnez**¹⁴¹: firmada en 2014 con participación de la UE junto a Bélgica, Dinamarca, Alemania, España, Francia, Italia, Polonia, Suecia y Reino Unido. En este contexto, la UE se ha ofrecido ya a iniciar negociaciones para concluir sendos acuerdos de facilitación de visados y de readmisiones. Hay que tener en cuenta que, en el contexto de la Agenda Europea de Migración¹⁴², se ha presentado una nueva **Comunicación sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países**¹⁴³, que propone la negociación de nuevos paquetes nacionales personalizados con 16 socios prioritarios, entre los que se encuentran Marruecos, Argelia y Túnez¹⁴⁴ (*vid infra*).

A nivel regional, es de destacar la participación de estos países en el **Proceso de Rabat**, que se puso en marcha en la primera Conferencia Ministerial Euroafricana sobre migración y desarrollo de julio de 2006, y que reúne a los gobiernos de 55 países europeos y africanos con el objetivo de reforzar el diálogo y la cooperación en materia de migración e identificar las prioridades comunes con el fin de desarrollar una cooperación práctica y operativa.

b. Energía

Argelia es el tercer suministrador de energía a la UE, mientras que la UE es el primer comprador de gas argelino. Es de especial relevancia la firma en 2013 de un Memorando de Entendimiento para la **Asociación Estratégica en materia de Energía**¹⁴⁵. Esta Asociación desarrolla el artículo 61 del Acuerdo de Asociación, generando una cooperación especial en los siguientes ámbitos: energías renovables, identificación de infraestructuras de interés común, acceso al mercado europeo/argelino de la energía en base al principio de no discriminación, integración del mercado magrebí de la electricidad, participación en el programa marco *UE I+D+i*; intercambio de información y consultas antes de la adopción de nueva legislación energética.

Aunque no crea obligaciones jurídicas para las partes, prevé reuniones anuales entre el ministro argelino de energía y el comisario de energía de la UE. Así, en mayo de 2015, el comisario Arias Cañete y el ministro de Energía argelino inauguraron el **Diálogo de Alto nivel en materia energética**, estableciendo dos grupos de expertos: uno sobre «gas» y otro sobre «electricidad».

¹⁴¹ Declaración conjunta por la que se establece una Asociación de Movilidad entre Túnez y la Unión Europea y los Estados miembros participantes, de 3 de marzo de 2014.

¹⁴² COM (2015) 240 final de 13 de mayo de 2015.

¹⁴³ COM (2016) 385 final de 7 de junio de 2016.

¹⁴⁴ Completan la lista Etiopía, Eritrea, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudán, Ghana, Costa de Marfil, Afganistán, Bangladesh y Paquistán.

¹⁴⁵ MoU de 7 de julio de 2013. Accesible en página web de la Comisión: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130707_signed_mou_fr.pdf.

dad, energías renovables y eficiencia energética». También se prevé la celebración anual de un **Foro Empresarial UE-Argelia** en materia de energía, cuya primera edición se celebró en mayo de 2016, con participación unas 500 empresas europeas y argelinas, y con asistencia del comisario Arias Cañete y del ministro de Energía Khebri.

c. Cooperación científica y tecnológica

La UE ha firmado varios **Acuerdos de cooperación científica y tecnológica** con terceros Estados, entre los que se encuentran Argelia¹⁴⁶, Marruecos¹⁴⁷ y Túnez¹⁴⁸.

Además, las autoridades tunecinas solicitaron formalmente participar como «país asociado» en el programa **Horizonte 2020**¹⁴⁹. En la Declaración de la UE con motivo del XI Consejo de Asociación UE-Túnez, la Unión «acoge favorablemente la petición de las autoridades tunecinas», comprometiéndose a examinar la cuestión en el más breve plazo. Así, las negociaciones para la participación de Túnez se lanzaron en junio de 2015 y concluyeron en octubre. Finalmente, el **1 de diciembre de 2015** se firmó el acuerdo que permite que, desde el 1 de enero de 2016, las entidades tunecinas puedan participar en el programa. **Túnez** se convierte así en el **primer país magrebí** en tener un acuerdo de estas características y en el segundo de la Vecindad Sur, tras Israel, que participa desde 2014.

d. Seguridad (PCSD)

En el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, se han establecido las siguientes misiones que afectan a países del Magreb:

- EUBAM LIBIA¹⁵⁰: el 22 de mayo de 2013, el Consejo dio luz verde a establecer una **misión civil** en apoyo de las autoridades libias, con el objetivo de mejorar y **desarrollar la seguridad de las fronteras del país**. El 4 de agosto de 2016 se ha decidido extender su mandato hasta el 21 de agosto de 2017. Está ubicada en Túnez, hasta que la situación permita

¹⁴⁶ Acuerdo entre la Unión Europea y la República Argelina Democrática y Popular sobre cooperación científica y tecnológica, DO L 99 de 5.4.2012. En vigor desde el 11 de junio de 2013.

¹⁴⁷ Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos, DO L 37 de 10.2.2004. En vigor desde el 14 de marzo de 2005.

¹⁴⁸ Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y la República de Túnez, DO L 37 de 10.2.2004. En vigor desde el 13 de abril de 2004.

¹⁴⁹ Horizonte 2020 es el *Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea* para el periodo 2014-2020. Cuenta con un presupuesto total de casi 80.000 millones de euros para financiar iniciativas y proyectos de investigación, desarrollo tecnológico, demostración e innovación de claro valor añadido europeo. Se centra en tres pilares: ciencia excelente, liderazgo industrial y retos sociales. Pueden participar entidades jurídicas residentes en los países de la Unión; en determinados casos, podrán participar también entidades de terceros países, especialmente de aquellos que hayan firmado un convenio que les reconozca como «país asociado».

¹⁵⁰ Decisión 2013/233/PESC del Consejo, de 22 de mayo de 2013, sobre la Misión de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia); DO L 138 de 24.5.2013, págs. 15-18.

volver a Libia. Su presupuesto para este año es de 17 millones de euros. Dispone en la actualidad de 14 efectivos, dos de ellos españoles. El jefe de Misión es el (policía) italiano Vincenzo Tagliaferri.

- EUNAVFOR MED SOPHIA¹⁵¹: establecida el 18 de mayo de 2015 con cuartel general en Roma, se trata de una **operación militar de gestión de crisis**, cuyo objetivo es contribuir a **desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas** en el Mediterráneo, realizando esfuerzos sistemáticos para detectar, capturar y eliminar los buques y medios que utilizan o que se sospeche que utilizan los pasadores de fronteras o los tratantes de personas. El comandante de la Operación es el almirante (italiano) Enrico Credendino.

La Operación SOPHIA se puso en marcha en junio de 2015¹⁵². Desde el 7 de octubre de 2015¹⁵³, se ha pasado a la segunda fase (parte a), por lo que la misión procederá a visitar, registrar, apresar y desviar en alta mar los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos¹⁵⁴.

Además, el 20 de junio de 2016¹⁵⁵ se ha decidido extender la misión de la Operación hasta el 27 de julio de 2017, dotándola con otros 6,7 millones € de presupuesto y **ampliando sus funciones**, añadiendo las dos siguientes:

- o Desarrollo de capacidades y formación de la guardia costera y la Armada libias.
- o Contribución al intercambio de información y a la aplicación del embargo de armas de las Naciones Unidas en alta mar frente a las costas de Libia.

¹⁵¹ Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED); DO L 122 de 19.5.2015, págs. 31-35. Cambio de nombre añadiendo «SOPHIA» por Decisión (PESC) 2015/1926 del Consejo, de 26 de octubre de 2015.

¹⁵² Decisión (PESC) 2015/972 del Consejo, de 22 de junio de 2015, por la que se pone en marcha la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED); DO L 157 de 23.6.2015, págs. 51-51.

¹⁵³ Decisión (PESC) 2015/1772 del Comité Político y de Seguridad, de 28 de septiembre de 2015 relativa a la transición de EUNAVFOR MED a la segunda fase de la operación, con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra b), inciso i), de la Decisión (PESC) 2015/778, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED) (EUNAVFOR MED/2/2015).

¹⁵⁴ La primera fase se limitaba a la recopilación de información y patrullas en alta mar para apoyar la detección y seguimiento de las redes criminales; la segunda fase de la operación tiene una «parte b», en la que, de conformidad con una Resolución del CSNU o el consentimiento del Estado ribereño concernido, se podrá abordar, registrar, incautar y desviar en alta mar, mar territorial o aguas interiores de ese Estado, las embarcaciones sospechosas; en una tercera fase la misión adoptará todas las medidas necesarias, incluso la eliminación o inutilización, contra un buque y los medios relacionados que se sospeche que se utilizan para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos (ver art. 2 de la Decisión).

¹⁵⁵ Decisión (PESC) 2016/993 del Consejo, de 20 de junio de 2016, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2015/778, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED SOPHIA) DO L 162 de 21.6.2016, págs. 18-20.

La acción de la Unión Europea en el Magreb y el Sahel

La Operación tiene actualmente desplegados 1.078 efectivos, con contribuciones de 24 Estados miembros. España, con 249 efectivos, es el segundo contribuyente, solo detrás de Italia (534).

La Operación ha rescatado desde su inicio a más de 21.000 personas, destruido 255 embarcaciones usadas para el tráfico ilegal de migrantes y cooperado para la detención y puesta a disposición de las autoridades italianas de 87 presuntos traficantes.

La acción exterior de la Unión en el Sahel

Los cinco países del Sahel se encuentran en una de las regiones más pobres del planeta. Las cifras de PIB (2014) oscilan entre los 5,4 millardos USD de Mauritania y los 13,7 Millardos USD de Chad¹⁵⁶. La población total es de unos 66 millones de habitantes (2014)¹⁵⁷ distribuidos en una extensión de más de 5 millones de km², por lo que es una zona con una densidad débil. La tasa de natalidad es alta (entre 5 y 6 niños por mujer). Por todo ello, se estima que en 2050 la población se multiplicará por tres hasta alcanzar los 194 millones de habitantes.

Esta difícil situación económica se ha visto agravada por crisis políticas e intervenciones militares que han contribuido a un aumento de la inestabilidad de todo el Sahel.

No cabe duda de que la intervención aliada en Libia (2011) tuvo como indeseado «efecto colateral» una mayor desestabilización de los países del Sahel, en la medida en que eran receptores de financiación por parte del régimen del coronel Gadafi¹⁵⁸.

Por otra parte, los Gobiernos de los países del Sahel no solo dejaron de percibir ingresos de la «cooperación libia», sino que el desmantelamiento del aparato de seguridad e inteligencia, unido a la dispersión de los arsenales del ejército y milicias libias, coadyuvó al notable deterioro de la situación de seguridad en el Sahel, que llevaría a Francia a intervenir militarmente en Mali en enero de 2013 (Operación *SERVAL*).

Por su parte, la Unión Europea en su acción en el Sahel combina varios instrumentos. Algunos de ellos son de acción exterior PESC – PCSD: (1) Estrategias, (2)

¹⁵⁶ Burkina Faso (2014) contaba con un PIB de 12,6 millardos USD, Mali 11,8 millardos USD y Níger 7,8 millardos USD.

¹⁵⁷ Los datos de población y económicos provienen del «AFRICAN STATISTICAL YEARBOOK» (publicación del Banco Africano de Desarrollo) de 2015 (proporciona datos de 2014). http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African_Statistical_Yearbook_2015.pdf

¹⁵⁸ Para un ameno relato –con anécdotas significativas– sobre las consecuencias para los países del Sahel de la caída del régimen del coronel Gadafi, véase: JEAN PING, «Éclipse sur l'Afrique. Fallait-il tuer Kadhafi?», Ed. Michalon, 2014.

diálogos políticos regionales y (3) bilaterales, (4) Misiones y Operaciones PCSD. Otros instrumentos son de acción exterior no-PESC, así: (5) Ayuda financiera y fondos de cooperación al desarrollo (Fondo Europeo de Desarrollo, Fondo Fiduciario, Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz), (6) Ayuda humanitaria, y (7) régimen de la relación comercial entre la Unión y los países del Sahel.

Estrategia de la Unión Europea para el Sahel

En marzo de 2011 la Unión Europea adoptó la *Estrategia para el Sahel*, inicialmente para Mali, Mauritania y Níger, y ampliada en la revisión de la misma en marzo de 2014 a Burkina Faso y Chad. La Estrategia se articula en torno a cuatro pilares:

- desarrollo, buen gobierno y resolución de conflictos internos;
- acción política y diplomática;
- seguridad y Estado de derecho;
- lucha y prevención del extremismo violento y la radicalización.

La Estrategia parte de la base de que la seguridad y desarrollo en el Sahel no se pueden separar, y de que solo se pueden alcanzar a través de una cooperación regional más estrecha, sobre la base que a todos los Estados de la región les beneficiaría el desarrollo de sus capacidades de gobernanza, incluyendo la seguridad y la cooperación al desarrollo.

La Estrategia se concretó en un **Plan de Acción Regional** («RAP» en su acrónimo en inglés), adoptado por el Consejo el 20 de abril de 2015 y actualizado en junio de 2016. Las prioridades del RAP son las siguientes:

- La prevención de la radicalización: se traduce en la coordinación de la actuación de los Estados miembros en zonas / comunidades donde hay una alta concentración de radicalización y reclutamiento, e incluyen medidas concretas para combatirlo. También se prevé estudiar la penetración del salafismo en la región y apoyar a organizaciones que promueven un Islam moderado.
- Creación de condiciones apropiadas para la juventud: busca promover la educación y la formación profesional, así como el empleo, e incluir la demografía en los diálogos políticos.
- Migración y movilidad: se prevé reforzar el nexo desarrollo-migración basándose en el Enfoque Global para la Migración y la Movilidad y el proceso de Rabat, así como afrontar los desafíos demográficos.
- Gestión de fronteras, lucha contra los tráficos ilícitos y el crimen transnacional organizado: para ello se busca promover la cooperación transfronteriza, promoviendo la aplicación de proyectos de control de fronteras integrados. Se propone, específicamente, reforzar los esfuerzos en las regiones de Agadez (ciudad situada en el desierto del Sáhara, en el centro de Níger) y Diffa (ciudad en el extremo sureste de Níger, cerca de la frontera del país con Nigeria).

Diálogo político regional: Unión Europea - G5 Sahel

Como consecuencia de la intervención militar francesa en Mali¹⁵⁹ e inicialmente, en última instancia, como articulación de una interlocución con la Operación Barkhane¹⁶⁰, el 16 de febrero de 2014 se formó el *G5 Sahel*. Se constituyó como un foro de diálogo político y coordinación, de los cinco países del Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritania, Níger, Chad), acordándose la creación de un secretariado permanente, con sede en Nuakchot (Mauritania).

A partir de 2015 se fue estableciendo un «diálogo político» regular entre la Unión y el G5 del Sahel, siendo el último encuentro en Bruselas el 17 de junio de 2016 (reunión de la AR / VP Sra. Mogherini y comisarios de Ayuda humanitaria, Sr. Stylianides, comisario Ayuda al Desarrollo, Sr. Mimica, comisario para Migración y Asuntos Interior, Sr. Avramopoulos, representante especial para el Sahel, Sr. Losada, y los cinco ministros de Asuntos Exteriores del G5 Sahel)¹⁶¹.

En diciembre de 2015 el diplomático español Ángel Losada sustituyó como representante especial de la UE (REUE)¹⁶² para el Sahel al diplomático francés Michel Reveyard de Menthon (que fuera el primero en este puesto desde marzo de 2013). Su mandato cubre al interacción con Gobiernos (incluyendo a los de los países del Lago Chad y del Magreb), Organizaciones Internacionales, ONG y diásporas. También incluye la participación en el Comité de seguimiento del Acuerdo de Paz de Mali, así como la función de garantizar la visibilidad de la gestión de crisis de la UE y prevención de conflictos (Misiones y Operaciones de la PCSD: EUTM Mali, EUCAP Sahel, EUCAP Sahel Níger).

¹⁵⁹ Operación SERVAL, lanzada por Francia el 13 de enero de 2013.

¹⁶⁰ Concluida la Operación SERVAL el 13 de julio de 2014, fue reemplazada por la OPERACIÓN BARKHANE con el objetivo de luchar contra el terrorismo en toda la región del Sahel. La Operación cuenta con cuatro bases regionales: (1) Grupo de Combate en Gao (Mali); (2) base fuerzas aéreas en N'Djamena (Chad); (3) Fuerzas Especiales en Uagadugú (Burkina Faso), y (4) Puesto o Centro de Inteligencia en Niamey (Níger). Cuenta también con «bases temporales avanzadas» en Madama (norte de Níger), Tessalit (norte de Mali) y en el norte de Chad.

¹⁶¹ Comunicado Conjunto disponible en: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160617_01_en.htm

¹⁶² Los primeros REUE se establecen (como «Enviados Especiales», SPEACIAL ENVOY) en 1996 mediante «Acciones Comunes» al amparo del Tratado de Maastricht (que no obstante no preveía específicamente esta figura). El Tratado de Ámsterdam (de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999) consagra esta figura, a la que denomina «Representante Especial de la UE» («EU SPECIAL REPRESENTATIVE») – REUE, en el nuevo párrafo 5 del artículo J («Siempre que lo considere necesario, el Consejo podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas»). En el Tratado de Lisboa, y pese a la novación de la figura de Mr. PESCE en AR / VP y la creación del SEAE (artículos 18 y 27 TUE) se mantiene la figura de los REUE (bajo el capítulo II, Disposiciones específicas sobre la PESCE, artículo 33 TUE: «A propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Consejo podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas. El representante especial ejercerá su mandato bajo la autoridad del Alto Representante»).

En la línea de reforzar la cooperación institucional, el Fondo Fiduciario de Emergencia para África ha aprobado recientemente un proyecto, dotado con 7 millones € durante 24 meses, para reforzar las capacidades del Secretariado Permanente del G5 Sahel, con objeto de permitir una mejor cooperación de sus Estados miembros en la gestión integrada de fronteras y migración, así como de acompañar la creación de la Universidad de Seguridad del Sahel (*COLLÈGE SAHÉLIEN DE SÉCURITÉ*, *vid infra*), tras la decisión de transferirlo bajo la dirección del Secretariado Permanente y establecerlo en la Universidad de Mantenimiento de la Paz de Bamako (*BAMAKO PEACEKEEPING COLLEGE*).

Díálogo político bilateral (Art. 8 y 96 Cotonou)

Las relaciones de la Unión con los países de África Subsahariana se enmarcan en el Acuerdo de Cotonou (*vid infra*), del que son parte los cinco Estados del Sahel.

El acuerdo prevé un «diálogo político» (artículo 8) bilateral muy amplio (no está limitado a cuestiones y objetivos del acuerdo, sino que puede abarcar «todas las cuestiones de interés común general o regional») entre la Unión y los países parte del acuerdo.

En el artículo 8 también se identifican como «elementos esenciales»¹⁶³ del acuerdo, sobre los que mediante el «diálogo político» se llevará a cabo una evaluación regular, el respeto de los Derechos Humanos, los principios democráticos y del Estado de derecho, así como la buena gestión de las finanzas públicas (párrafo 4 del art. 8, y artículo 9). En el caso de violación de estos «elementos esenciales» el acuerdo prevé un procedimiento de consultas (art. 96¹⁶⁴ y 97), que en última instancia podrían acarrear la suspensión de la aplicación del acuerdo.

Desde la entrada en vigor de Cotonou el procedimiento de consultas del art. 96 se ha utilizado una quincena de veces.

En el Sahel, la crisis política y constitucional desencadenada por el golpe de Estado en Níger a principios de 2010, dio lugar a la celebración de consultas realizadas en el marco del art. 96, y se llegó a suspender por parte de la Unión el desembolso de fondos de cooperación. Una vez superado el golpe mediante un proceso de transición que culminaría en la primera mitad de

¹⁶³ Es a mediados de los 90, en el Acuerdo Lomé IV bis (1994-1995) cuando por primera vez la Unión en un acuerdo con terceros Estados declara el respeto a los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de derecho como «cláusula o elemento esencial» de un acuerdo.

¹⁶⁴ Acuerdo de Cotonou. Artículo 96. *Elementos esenciales: procedimiento de consulta y medidas pertinentes respecto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho*. Se puede consultar en página web del Consejo: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-africa/text-article-96/>

2011 mediante la celebración de elecciones locales, parlamentarias y presidenciales en un retorno al orden constitucional, la Unión reanudaría sus programas de cooperación bilateral en junio de 2011.

Misiones / Operaciones PCSD

En la zona hay tres misiones PCSD, de las que una es una Operación militar (EUTM MALI) y las otras dos son Misiones Civiles (EUCAP SAHEL NÍGER y EUCAP SAHEL MALI). Todas ellas en respuesta a la invitación a la Unión por parte de las respectivas autoridades malienses y nigerinas de establecer esta Operación y Misiones.

EUTM MALI (EUROPEAN UNION TRAINING MISSION IN MALI)

Esta Operación Militar fue establecida por el Consejo el 17 de enero de 2013 (Decisión 2013/34/PESC) y autorizado el comienzo de la misma el 18 de febrero de 2013 (Decisión 2013/87/PESC), en respuesta a la carta de invitación del presidente de Mali de 24 de diciembre de 2012 por la que solicitara a la AR / VP Ashton el «*despliegue de una misión militar de formación de la UE en Mali*».

El mandato de la Operación ha sido sucesivamente prorrogado y a fecha de hoy la duración prevista es hasta el 18 de mayo 2018. El objetivo es apoyar la formación las fuerzas armadas malienses, incluyendo el asesoramiento y entrenamiento en aspectos logísticos y de combate. El total de la fuerza es de unos 500 efectivos. España contribuye con 108 soldados, siendo actualmente el segundo Estado miembro contribuyente después de Bélgica (que proporciona 114 soldados). Francia llegó a proporcionar 200 soldados. Cabe destacar que Alemania proporciona el hospital militar («ROLE 2») desplegado en Koulikoro.

EUCAP SAHEL NÍGER (EU CAPACITY-BUILDING MISSION IN NIGER)

Esta Misión Civil fue establecida el 16 de julio de 2012 (Decisión 2012/392/PEC) y recientemente (Decisión 2016/1172/PESC, de 18 de julio) prorrogada hasta el 15 de julio de 2018.

El objetivo de la misión es «*reforzar las capacidades de los actores de la seguridad nigerinos en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada*» entrenando las instituciones de policía nigerina. El máximo de efectivos autorizado por el Plan de Operaciones (OPLAN) es de 165 (de los que 55 son personal local). España aporta actualmente cuatro efectivos (tres oficiales de policía y un guardia civil).

EUCAP SAHEL MALI (EU CAPACITY-BUILDING MISSION IN MALI)

Esta Misión Civil fue establecida el 15 de abril de 2014 (Decisión 2014/219/PESC) y autorizado el comienzo de la misma el 19 de enero de 2015 (Decisión 2015/76/PESC). El mandato de la misión es de veinticuatro meses a partir del comienzo de la misma (es decir, hasta el 14 de enero de 2017).

El objetivo de la misión es dar «*apoyo a las fuerzas de seguridad interior (policía, gendarmería y guardia nacional) malienses*» a fin de «... *permitir a las autoridades malienses restaurar y mantener el orden constitucional y democrático,...*» y «... *mantener la autoridad y la legitimidad del Estado en el conjunto del territorio maliense*».

La misión cuenta con un total de 100 efectivos europeos (y 40 malienses), y España aporta actualmente tres oficiales en esta misión (un miembro del Cuerpo Nacional de Policía y dos de la Guardia Civil).

Cooperación al desarrollo

FONDO EUROPEO DE DESARROLLO («*sobres nacionales*» o programas bilaterales y «*sobres regionales*» o programas regionales¹⁶⁵).

Cabe recordar que el Fondo Europeo de Desarrollo (FED)¹⁶⁶ es el instrumento a través del que se vehicula la cooperación al desarrollo a los llamados países ACP (África, Caribe, Pacífico). El FED se financia con aportaciones de los Estados miembros. Está sujeto a sus propias normas financieras y se dirige mediante un Comité específico («*Comité FED*»)¹⁶⁷.

El presupuesto del XI FED (para el periodo 2014-2020) es de 29.100 millones € (de los que 24.300 millones € para cooperación nacional y regional, 3.600 millones € para cooperación intra-ACP, y 1.100 millones € para la «Facilidad de Inversión ACP» – *ACP INVESTMENT FACILITY*, que gestiona el Banco de Inversiones Europeo – *BEI*)¹⁶⁸.

Ayuda o programas bilaterales

El principal documento de programación de ayuda bilateral –que se negocia y acuerda entre la Unión (por la Comisión) y cada país beneficiario– son los

¹⁶⁵ Dados sus orígenes, está muy presente en la Unión la influencia de la terminología francesa («*enveloppe nationale*» y «*enveloppe régionale*») para designar la ayuda al desarrollo bilateral y regional.

¹⁶⁶ Establecido por el Tratado de Roma de 1957, para articular la concesión de ayuda técnica y financiera, en un principio, a los países africanos excolonias de los seis países fundadores (Francia y Bélgica).

¹⁶⁷ El Acuerdo Constitutivo del XI FED (2014-2020) en su artículo 8 establece que las decisiones del Comité FED se adoptarán por mayoría cualificada de 720 votos (sobre 1.000) siempre que sean favorables 14 Estados miembros. El mismo artículo señala la «minoría de bloqueo» en 279 votos. España es el quinto contribuyente del FED, por lo que cuenta con 79 votos.

¹⁶⁸ A esta Facilidad habría que sumarle la establecida en agosto de 2015 y operativa en noviembre de ese año, Facilidad para Inversiones en África 2014-2020 (AfIF – *AFRICAN INVESTMENT FACILITY*) que sustituye a la anterior Facilidad EU-AITF – *EU AFRICA INFRASTRUCTURE TRUST FUND* 2007-2013. Se trata de facilidades llamadas *BLENDING* en alusión a que combinan (*blend*) subvenciones de la UE con préstamos o activos procedentes de entidades públicas y privadas. En estas Facilidades apenas se han aprobado proyectos vinculados a los países del Sahel. El más significativo es el de la interconexión eléctrica entre Mali y Guinea-Conakry, por valor de 30 millones de euros.

llamados «**Planes Indicativos Nacionales**» (*PIN*). Para los cinco países del Sahel, las cifras del volumen de fondos de ayuda a la cooperación para el período 2014-2020 son las siguientes (se indican entre paréntesis los sectores negociados en los «PIN»):

- **Mauritania**¹⁶⁹: 195 millones € (de los cuales 78 millones € para Seguridad alimentaria y agricultura sostenible; 59 millones € para Estado de derecho; 44 millones € para Salud y 14 millones € para medidas apoyo gestión / cooperación técnica). Anteriormente, del X FED (período 2008-2013) recibió 159 millones €.
- **Mali**¹⁷⁰: 615 millones € (de los cuales 280 millones € para reformas del Estado y Estado de derecho; 100 millones € para desarrollo rural y seguridad alimentaria; 100 millones € para educación; 110 millones € para transporte por carreteras y 25 millones € para apoyo a la sociedad civil y medidas apoyo gestión / cooperación técnica). El X FED asignaba a Mali 559 millones €.
- **Burkina Faso**¹⁷¹: 623 millones € (de los cuales 325 millones € para Gobernanza; 80 millones € para salud; 190 millones € para seguridad alimentaria; 21 millones € para medidas de apoyo a la sociedad civil y 7 millones € para medidas apoyo gestión / cooperación técnica). En el X FED contó con 537 millones €.
- **Níger**¹⁷²: 596 millones € (de los cuales 180 millones € para seguridad alimentaria; 200 millones € para reforzamiento de las capacidades estatales para la puesta en práctica de políticas sociales; 100 millones € para seguridad, gobernanza y consolidación de la paz; 90 millones € para des-enclavamiento de zonas aisladas mediante medidas apoyo intercambios comerciales; y 26 millones € para medidas de apoyo a la sociedad civil y medidas apoyo gestión / cooperación técnica). En el anterior período 2008-2013 se acordó un monto de 473 millones €.
- **Chad**¹⁷³: 442 millones € (de los cuales 297 millones € para seguridad alimentaria y desarrollo rural; 53 millones € para gestión de los recursos naturales; 65 millones € para consolidación del Estado de derecho; y 27 millones € para medidas de apoyo a la sociedad civil y medidas apoyo gestión / cooperación técnica). El X FED le reservaba 311 millones €.

¹⁶⁹ PIN UE – Mauritania 2014-2020 disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/programme-indicatif-national-mauritanie-2014-2020_en

¹⁷⁰ PIN UE – Mali 2014-2020 disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/programme-indicatif-national-ue-mali-2014-2020_fr

¹⁷¹ PIN UE – Burkina Faso 2014-2020 disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/programme-indicatif-national-ue-burkina-faso-2014-2020_fr

¹⁷² PIN UE – Níger 2014-2020 disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/programme-indicatif-national-niger-2014-2020_en

¹⁷³ PIN UE – Chad 2014-2020 disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/programme-indicatif-national-tchad-ue-2014-2020_fr

Ello supone para los cinco países del Sahel un monto total de 2.471 millones € en programas de ayuda bilateral para el periodo 2014-2020, lo que supuso un aumento de 432 millones € respecto de comparados los 2.039 millones € del periodo anterior 2008-2013.

Ayuda o programas regionales

El **Programa Indicativo Regional** (2014-2020)¹⁷⁴ acordado con la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO / ECOWAS)¹⁷⁵ prevé un total de 1.150 millones € para los quince Estados miembros. De los países del Sahel, cabe recordar que Chad y Mauritania no forman parte de la CEDEAO.

El programa, según el **Plan de Acción Regional**, incluye el apoyo al llamado *proceso de Nuakchot* de coordinación de Directores de Inteligencia y Servicios de Seguridad, así como el apoyo a la *ECOWAS STANDBY FORCE*.

La Unión financia el proyecto WAPIS (*WEST AFRICAN POLICE INFORMATION SYSTEM*) a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el Programa Indicativo regional con la CEDEAO / ECOWAS. En 2015 el proyecto recibió una contribución de cinco millones € a través del Fondo Fiduciario de La Valeta. Forman parte del proyecto los cinco países del Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritania, Níger y Chad), junto con Benín y Ghana. El objetivo global es modernizar y armonizar la gestión de la información policial a nivel regional. Está previsto que, una vez el programa esté en funcionamiento, se coordine con la «*SAHEL INFORMATION PLATFORM*»¹⁷⁶ y el «*COLLÈGE SAHÉLIEN DE SÉCURITÉ*».

El «*COLLÈGE SAHÉLIEN DE SÉCURITÉ*» es una iniciativa de la Unión Europea inicialmente propuesta en noviembre de 2011 a Mauritania, Mali y Níger, y posteriormente ampliada a Chad y Burkina Faso. Se trata de un colegio «nómada», con una presidencia rotatoria. La presidencia dispone de un Consejo de Administración en cada país, encargado de proponer los proyectos de estudio o formación, susceptibles de ser transformados en «*stages*» de formación para personal de los Estados miembros, reforzando así las capacidades y la cooperación en materia de seguridad. Cuenta con financiación a cargo del Fondo Fiduciario de La Valeta, que aporta siete millones de euros a la iniciativa.

¹⁷⁴ Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/west-africa-regional-indicative-programme-2014-2020_en

¹⁷⁵ Negociado por la Comisión europea con la CEDEAO sobre la base del ANEJO IV (*PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN*) del Acuerdo de Cotonou. Ver CAPÍTULO 2 *PROGRAMACIÓN Y PREPARACIÓN (REGIONALES)*, artículo 7 (Programas regionales), artículo 8 (Programación regional) y artículo 9 (Programas Indicativos Regionales).

¹⁷⁶ Se trata de un proyecto lanzado en 2010 por la UNODC (*UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME*), cuyo objetivo es reforzar la cooperación judicial en asuntos criminales. Participan Burkina Faso, Mali, Mauritania y Níger. Chad y Senegal son observadores. Consta de puntos focales en cada país, un Secretariado rotatorio, un Comité Técnico y un Consejo de Ministros (de Justicia).

FONDO FIDUCIARIO DE LA VALETA

En el contexto de la Cumbre de La Valeta sobre Migración (noviembre de 2015)¹⁷⁷ entre la Unión y África, y como contribución a la misma, la Comisión adoptó la decisión de establecer un «*Fondo Fiduciario¹⁷⁸ de emergencia de la Unión Europea para la estabilidad, que permita hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África*» (más conocido como Fondo Fiduciario de La Valeta, o por sus siglas en inglés: EUTF – EU AFRICA TRUST FUND).

Fue España (con una aportación de tres millones €) el Estado miembro en firmar con la Comisión el Acuerdo Constitutivo de este Fondo Fiduciario, dotado en La Valeta con un total de más 1.878 millones € (y de los que la Unión aportaba 1.800 millones €¹⁷⁹).

El Fondo tiene las siguientes prioridades¹⁸⁰: (1) *Programas económicos*: creación de oportunidades de empleo, especialmente para los jóvenes, con énfasis en la formación profesional y la creación de pequeñas y medianas empresas, apoyando el retorno de los emigrantes; (2) *Resiliencia*: apoyo a los servicios básicos para las poblaciones locales, en particular las más vulnerables; (3) *Gestión de migraciones*: mejora de la gestión de migraciones, contribuyendo a la gobernanza global, y la seguridad, incluyendo retorno efectivo y readmisión; y (4) *Estabilidad y gobernanza*: en particular promoviendo medidas de prevención de conflictos, respeto a los derechos humanos y promoción del Estado de derecho.

A efectos operativos y de adjudicación de proyectos con cargo al Fondo, este se articula en torno a tres ventanillas geográficas: (1) Sahel y Lago Chad: que incluye a Burkina Faso, Camerún, Chad, Gambia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria y Senegal; (2) Cuerno de África: Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania y Uganda; y (3) Norte de África: Argelia, Egipto, Libia, Marruecos y Túnez.

¹⁷⁷ La Cumbre aprobó un Plan de Acción con cinco pilares a fin de: (1) Primer pilar: abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento forzoso, (2) Segundo pilar: potenciar la cooperación en materia de migración legal y movilidad, (3) Tercer pilar: reforzar la protección de los migrantes y solicitantes de asilo, (4) Cuarto pilar: prevenir y combatir la migración irregular, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, y (5) Quinto pilar: colaborar más estrechamente para mejorar la cooperación en materia de retorno, readmisión y reintegración.

¹⁷⁸ El Reglamento Financiero de la Unión (Reglamento UE 966/2012, de 25 de octubre) introdujo como novedad en su artículo 187 la posibilidad de que la Unión a iniciativa de la Comisión pudiera crear y gestionar Fondos Fiduciarios. Para constituir el Fondo la Comisión necesita al menos un donante (normalmente un Estado miembro) con el que celebrar el Acuerdo o Convenio constitutivo del Fondo.

¹⁷⁹ Para un desglose de las contribuciones de los Estados miembros y terceros Estados donantes, ver «FACT SHEET» de la Comisión, disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/factsheet-european-union-emergency-trust-fund-africa_en

¹⁸⁰ Para una descripción detallada del Fondo y su funcionamiento, véase presentación de la Comisión disponible en: http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/justicia-libertad-y-seguridad/cumbre-valeta-acuerdos_es.htm

Según la información proporcionada por la Comisión, en su ventanilla «*Sahel-Lago Chad*», para los cinco países del Sahel se han aprobado programas por un valor total de 318 millones €¹⁸¹.

INSTRUMENTO EN PRO DE LA ESTABILIDAD Y LA PAZ

La Unión ha contribuido, a través de este instrumento financiero (no geográfico sino ligado a situaciones de crisis y prevención de conflictos¹⁸²), a financiar más de treinta proyectos en los cinco países de la Estrategia G5-Sahel. El país que más proyectos y financiación ha obtenido con cargo a este instrumento ha sido Níger (26 millones €¹⁸³), seguido de Chad (11,3 millones €¹⁸⁴) y Mali (10,4 millones €¹⁸⁵).

Ayuda humanitaria

La vulnerabilidad de los países del Sahel los hace receptores de Ayuda Humanitaria. La Unión lleva a cabo sus acciones y programas en este ámbito a través de su Oficina ECHO¹⁸⁶ (*EUROPEAN COMMISSION'S HUMANITARIAN AID AND CIVIL PROTECTION*), que tiene dotación presupuestaria propia.

De las acciones llevadas a cabo por la DG ECHO en el Sahel cabe destacar su iniciativa *AGIR – SAHEL* durante la crisis alimentaria de 2012¹⁸⁷.

¹⁸¹ Distribuidos: Burkina Faso: 3 programas por valor de 55 millones €; Chad: 3 programas por valor de 55 millones €; Mali: 6 programas por valor de 97 millones €; Mauritania: 2 programas por valor de 6 millones €; y Níger: 6 programas por valor de 105 millones €.

¹⁸² Reglamento UE 230/2014, de 11 de marzo, por el que se establece este instrumento para el periodo del Marco Financiero plurianual 2014-2020.

¹⁸³ Entre los proyectos destacan los siguientes: proyecto de recuperación económica en 17 comunidades, centrándose en los jóvenes (2,7 millones €), reforzamiento de capacidades de la policía nigerina en sus fronteras (1,8 millones €), un proyecto en la región de Diffa de reforma del sector de seguridad (1,6 millones €) y otro de reforzamiento de los derechos de los niños y protección contra la violencia (4,9 millones €).

¹⁸⁴ Entre los proyectos se incluye uno de asistencia a migrantes y poblaciones de acogida (3,5 millones €) y otro para reforzar el control de fronteras fluviales y acuáticas para contrarrestar amenazas de seguridad para los habitantes (3,5 millones €).

¹⁸⁵ Entre los proyectos destacan los siguientes: un proyecto de creación de confianza tras la liberación del Norte de Mali, favoreciendo el diálogo entre comunidades (3 millones €), otro de reconstrucción y rehabilitación, para rehabilitar edificios y servicios públicos tras la guerra (5 millones €) y otro que busca limitar los conflictos a través del establecimiento de redes de asociaciones de mujeres (0,4 millones €).

¹⁸⁶ Originariamente European Commission Humanitarian Office (ECHO). Depende del Comisario para Ayuda Humanitaria y Gestión de Crisis, *Christos Stylianides*.

¹⁸⁷ «En 2012, una grave sequía y una mala cosecha dejaron sin suficientes alimentos a dieciocho millones de personas en toda la región del Sahel en África Occidental» «A instancias de la Comisión Europea, la iniciativa AGIR-Sahel se puso en marcha en junio de 2012, en colaboración con gobiernos, agencias de las Naciones Unidas y otros organismos humanitarios y de desarrollo. La iniciativa propone una hoja de ruta para coordinar mejor la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo con el fin de proteger a los más vulnerables del Sahel cuando haya una nueva sequía». «La iniciativa AGIR-Sahel se ha fijado el ambicioso objetivo de movilizar 750

En el año 2016 la Unión ha comprometido un total de 145 millones € en ayuda humanitaria para siete países del Sahel, de los que Chad con 41 millones € sería el mayor receptor, seguido de Níger (29 millones €), Mali (17,5 millones €), Burkina Faso (15,3 millones €), y Mauritania (10,7 millones €).

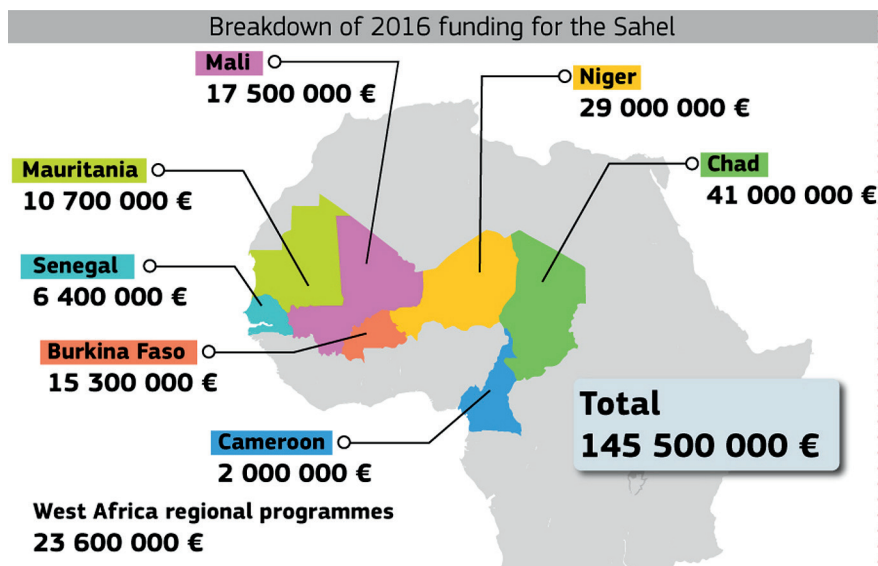


Fig. 4.1. Fuente: http://ec.europa.eu/echo/news/eu-announces-145-million-humanitarian-aid-seven-countries-sahel_en

Además, desde 2015 la Comisión Europea y el Reino Unido han acordado el programa «*PROVIDING HUMANITARIAN ASSISTANCE TO SAHEL EMERGENCIES (PHASE)*», con un período inicial de cuatro años (hasta 2019), dotado con un presupuesto de 147 millones de libras, de los que hasta la fecha se han comprometido cien millones.

Relaciones comerciales UE - Sahel: De las preferencias autónomas a las contractuales (EPA UE – CEDEAO / UEMOA)

RÉGIMEN DE PREFERENCIAS COMERCIALES

En sus relaciones comerciales con la Unión los cinco países del Sahel disfrutan de las preferencias arancelarias autónomas¹⁸⁸ y de acceso al mer-

millones EUR a lo largo de los tres próximos años». Fuente Nota de la Comisión Europea de octubre de 2012 (actualizada a octubre de 2016) «EL PLANTEAMIENTO DE LA UE SOBRE LA RESILIENCIA: APRENDER DE LAS CRISIS ALIMENTARIAS», disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-733_es.htm?locale=FR

¹⁸⁸ El régimen preferencial autónomo de la Unión, sobre la base jurídica del art. 207 TFUE, viene establecido en el Reglamento 978/2012 (25.10.2012) que regula el comercio UE con

cado, comunes a la categoría de los países calificados por Naciones Unidas como «*Países Menos Desarrollados o Avanzados*» (LDC, «*LEAST DEVELOPED COUNTRIES*»)¹⁸⁹.

Para estos «PMD» o «PMA» la Unión introdujo en el año 2001 un régimen preferencial autónomo, extremadamente beneficioso, conocido como iniciativa «**Todo Menos Armas**» (TMA, o «*Everything But Arms*» – EBA), que supone la total suspensión de los derechos del arancel aduanero común sobre todos los productos (salvo las armas) para 49 países (de los que uno en el Caribe: Haití, cinco en el Pacífico; diez en Asia, entre ellos Afganistán y Bangladesh; y treinta y tres en África –entre los cuales los cinco países del Sahel–).

Se trata de un régimen preferencial plenamente compatible con la Organización Mundial de Comercio (OMC), que lo autorizó en 1999 hasta el 30 de junio de 2009¹⁹⁰, prorrogándose ese año la autorización por diez años más (hasta el 30 de junio de 2019)¹⁹¹.

Por su parte el Acuerdo de Cotonou entre la Unión y los llamados «países ACP» (África, Caribe Pacífico)¹⁹², del que también son parte los cinco países

un total de 90 países mediante un régimen general y dos especiales: régimen general: (SGP) «países elegibles» PVD / «países beneficiarios» PVD que el Banco Mundial no haya clasificado como países de renta alta / media-alta durante los tres años inmediatamente anteriores a la actualización de la lista de países beneficiarios o que no se beneficie de un acuerdo de acceso preferencial al mercado que ofrezca las mismas o mejores preferencias arancelarias que el Sistema –90 países a 27.1.2016; (2006) régimen especial de preferencias adicionales (SGP+) –9 países a 27.1.2016; y (2001) *Everything But Arms* (EBA) «Todo menos armas» – PVD clasificados por las NN. UU. como «país menos desarrollado» (PMA / LDC) –49 países a 27.1.2016.

¹⁸⁹ Según la terminología de NN. UU., que en 1971 estableció esta categoría de «Países Menos Desarrollados» (PMD) que comprende aquellos países en vías de desarrollo (PVD) que cumplan los siguientes requisitos: (1) PIB per cápita inferior a 905 USD durante tres años consecutivos; (2) bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) medido por indicadores de nutrición, salud, educación y alfabetización; y (3) vulnerabilidad económica (dependencia de unas exportaciones concentradas en pocos productos, materias primas o productos básicos).

¹⁹⁰ Decisión de exención WT/L/304, de 17 de junio de 1999, que autoriza «...suspender la aplicación de las disposiciones del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 hasta el 30 de junio del 2009, en la medida necesaria para permitir... trato arancelario preferencial a los productos de los países menos adelantados, designados como tales por las Naciones Unidas, sin que se les exija que hagan extensivos los mismos tipos arancelarios a los productos similares de otros Miembros»..

¹⁹¹ Decisión de exención WT/L/75, de 29 de mayo de 2009, por la que «... queda prorrogada hasta el 30 de junio de 2019 la exención que figura en la Decisión de 15 de junio de 1999 (WT/L/304)».

¹⁹² «Las relaciones entre la Unión y el África subsahariana se rigen actualmente por el Acuerdo de Cotonou, que sienta las bases para las relaciones entre la Unión y 79 países del grupo ACP. Sudán del Sur está en proceso de firma y ratificación del Acuerdo.

Las relaciones UE-ACP se remontan a los Convenios de Lomé I a IV (1975-2000) por los que se establecen las disposiciones en materia de cooperación al desarrollo y comercio, que concedieron un acceso libre al mercado europeo para el 99,5 % de los productos procedentes de países

del Sahel, regula los aspectos comerciales de las relaciones entre la Unión y los países ACP en los artículos 34 a 52 del Acuerdo, y su Anexo V.

En el art. 36 de Cotonou se establece la necesidad concluir acuerdos comerciales compatibles con la reglamentación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) –Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)– mediante la celebración de Acuerdos de Asociación Económica (EPA – *Economic Partnership Agreements*).

En efecto, si bien las reglas de la OMC permiten otorgar o conceder un tratamiento preferencial no recíproco a los «Países en Vías de Desarrollo» (PVD)¹⁹³, se prohibía que fueran discriminatorias. Las preferencias arancelarias no recíprocas suponían una excepción a la regla general del art. I, párrafo I del GATT –cláusula general o principio de la «Nación Más Favorecida» (NMF)¹⁹⁴– pero las derogaciones previstas por la «cláusula de habilitación»¹⁹⁵ no excluyen la aplicación del art. I, párrafo 1 a la concesión de las preferencias arancelarias¹⁹⁶.

ACP. El Acuerdo de Cotonou, firmado el 23 de junio de 2000, sucedió al de Lomé y es válido por 20 años. Se han producido dos revisiones: en 2005 y en 2010».

Ficha del Parlamento Europeo «África» septiembre 2016. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_6.6.5.pdf

¹⁹³ En 1964 se reconoció la no reciprocidad comercial a favor de los PVD mediante la incorporación al GATT de la (nueva) Parte IV «Comercio y Desarrollo» (ver párrafo 8 del art. XXXVI GATT «Las partes contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas»). En 1971, siguiendo las recomendaciones de la UNCTAD, el GATT autorizó la concesión generalizada de preferencias comerciales a los países en vías de desarrollo, mediante una derogación («WAIVER» al amparo del art. XXV, párrafo 5 del GATT) al principio Nación Más Favorecida (NMF) limitadas a diez años.

¹⁹⁴ GATT, art. I, párrafo 1. «...cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado».

¹⁹⁵ En 1979 (Ronda de Tokio), el GATT estableció (Decisión de 28.11.79) una exención permanente («cláusula de habilitación») a la obligación del trato NMF que permitió a las partes contratantes del GATT establecer sistemas de preferencias comerciales «generalizados, no discriminatorios –es decir, no limitados solo a los PVD «amigos» / excolonias– y no recíprocos» con respecto a los países beneficiarios.

¹⁹⁶ Véase resolución sobre la disputa entre la India y las Comunidades Europeas ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC en 2004 (SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS: DIFERENCIA DS246 Comunidades Europeas – Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo): «... la Cláusula de Habilitación funciona como una excepción al párrafo 1 del artículo 1 del GATT...» pero «... no excluye la aplicabilidad del párrafo 1 del artículo 1 del GATT de 1994». Y por lo tanto, «... al otorgar un trato arancelario diferenciado, los países que conceden preferencias están obligados, en virtud de la expresión “sin discriminación”, a asegurar un trato idéntico a todos los beneficiarios del SGP que se hallen en una situación similar, esto es, a todos los beneficiarios del SGP que tengan las mismas “necesidades de desarrollo, financieras y comerciales». https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds246_s.htm

Es decir, estas preferencias arancelarias a los PVD deben ser *erga omnes* o no discriminatorias (siendo así que el régimen preferencial del Acuerdo anterior a Cotonou, la Convención de Lomé¹⁹⁷, suponía discriminación entre PVD), debiendo ser concedidas a todos los PVD que tengan las mismas «*necesidades de desarrollo, financieras y comerciales*»¹⁹⁸.

COTONOU Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA (EPA)

Con el Acuerdo de Cotonou se busca poner fin a esta situación de discriminación en la concesión de preferencias arancelarias autónomas a los países ACP, incompatible con la OMC, mediante la adopción de unas preferencias arancelarias contractuales –los EPA– que fueran compatibles con la OMC (al amparo del artículo XXIV del GATT, que contempla como excepciones a los principios generales de NMF y no discriminación los Acuerdos de Libre Comercio o Unión Aduanera¹⁹⁹).

Concluido el Acuerdo de Cotonou, la Unión y los Gobiernos de los países ACP solicitaron y obtuvieron en 2001 de la OMC un «*WAIVER*» o derogación que permitiera continuar aplicando las preferencias arancelarias autónomas en tanto no se arbitrara el régimen contractual (EPA)²⁰⁰. La derogación se con-

¹⁹⁷ Efectivamente, la llamada «*cláusula de habilitación*» de 1979 no podía entenderse que amparaba preferencias geográficamente delimitadas, es decir, específicas para grupos limitados de países en desarrollo, concedidas por determinados países desarrollados, como las otorgadas por la UE a los países ACP en el marco del Convenio de Lomé. Y así lo determinó el Grupo de expertos GATT que examinaba en 1993 el régimen de importaciones de la Unión, concluyendo que la «*cláusula de habilitación*» no ofrecía amparo a estas preferencias ACP por el hecho de que no se otorgaban a *todos* los países en desarrollo. Por lo que la UE solicitó a la OMC una exención, obtenida en el «Entendimiento de Marrakech», hasta el 31 de diciembre de 1996. Ese año la UE negoció una prórroga de la exención por toda la duración de Lomé (hasta el 29 de febrero de 2000). Véase Decisión de exención WT/L/186 de la OMC, de 18 de octubre de 1996.

¹⁹⁸ GATT, art. XXVII Compromisos: 4. «*Cada parte contratante poco desarrollada conviene en tomar medidas apropiadas para la aplicación de las disposiciones de la Parte IV en beneficio del comercio de las demás partes contratantes poco desarrolladas, siempre que dichas medidas sean compatibles con las necesidades actuales y futuras de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio, teniendo en cuenta tanto la evolución anterior del intercambio como los intereses comerciales del conjunto de las partes contratantes poco desarrollada*».

¹⁹⁹ GATT, art. XXIV. «Uniones Aduaneras (UA) y Zonas de Libre Comercio (ZLC)» «5. ...*las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio (...) a condición de que: (...) los derechos de aduana (...) no sean en conjunto, con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte (del acuerdo UA o ZLC) (...) de una incidencia general más elevada (...) (que antes) de la celebración del acuerdo (UA o ZLC)*». y que «8 a) y b) ... (comprenda) lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos (de la UA o ZLC)».

²⁰⁰ Decisión de 14 de noviembre de 2001 – WT/MIN (01)/15. «...*petición de las Comunidades Europeas (CE) y de los Gobiernos de los Estados ACP que también son Miembros de la OMC...*» «... *que exima a las Comunidades Europeas de las obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo I del Acuerdo General en lo concerniente a la concesión de trato arancelario preferencial a los productos originarios de los Estados ACP*». «... *se suspenderá la aplicación de las dispo-*

cedió hasta el 31 de diciembre de 2007, que era la del periodo que las partes del Acuerdo de Cotonou habían acordado en la OMC que iban a necesitar para poner en marcha los EPA.

Los EPA al basarse en relaciones comerciales recíprocas e incluir en el ámbito del área de libre comercio lo esencial del comercio entre las partes se hacen compatibles con el sistema de la OMC (artículo XXIV del GATT). Si bien no hay consenso definitivo y universalmente aceptado sobre qué se haya de entender por «*lo esencial de los intercambios comerciales*», en la práctica general se admite que debe comprender una media de al menos el 90 % de los intercambios comerciales. Ello permite un margen para que la reciprocidad sea asimétrica, y de hecho la Unión ha ofrecido en sus EPA una apertura de acceso a sus mercados para el 100 % de los productos²⁰¹, mientras que la otra parte solo estaría obligada a liberalizar el acceso a sus mercados para el 80 % (de los productos de la Unión). Se establece además que la liberalización del acceso al mercado sea gradual, es decir con distintos periodos transitorios de liberalización según los productos.

En 2002 comenzaron las negociaciones de los EPA regionales, que debían entrar en vigor el 1 de enero de 2008, o –si no el Acuerdo completo– al menos el régimen de acceso al mercado para mercancías (Acuerdos interinos), pudiéndose completar el resto de capítulos comerciales en una segunda fase negociadora (EPA completo).

Como no se llegó a tiempo de concluir los EPA antes de la fecha negociada en la OMC (31 de diciembre de 2007), la Unión aprobó el Reglamento 1528/2007, de 20 de diciembre de 2007, conocido como Reglamento de Acceso al Mercado (MAR, *MARKET ACCESS REGULATION*) a fin de permitir la continuación del tratamiento preferencial arancelario en tanto que aplicación anticipada de la liberalización del acceso a los mercados de la Unión previsto en los EPA. Este Reglamento ha sido recientemente «refundido» en una versión que consolida y aclara de forma congruente las sucesivas modificaciones, en un nuevo Reglamento UE 2016/1076, de 8 de junio de 2016. En este Reglamento, igual que en el de 2007, se mantiene la delegación a la Comisión para que mediante actos delegados pueda excluir a países ACP del anejo de países beneficiarios del Reglamento a fin de incentivar la firma y ratificación de los EPA.

siciones del párrafo 1 del artículo I del Acuerdo General hasta el 31 de diciembre de 2007, en la medida necesaria para permitir que las Comunidades Europeas concedan el trato arancelario preferencial (...) conforme a lo exigido en el párrafo 3 del artículo 36 (...) del Acuerdo de Asociación ACP-CE ... » (los EPA) «... sin que estén (las Comunidades Europeas) obligadas a extender ese mismo trato preferencial a productos similares de cualquier otro Miembro». (de la OMC). https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_acp_ec_agre_s.htm

²⁰¹ Si bien los PMA ya se benefician bajo la iniciativa «Todo Menos Armas» (TMA) de un acceso 100 % DFQF –*DUTY FREE QUOTA FREE*– a los mercados de la Unión, para los países ACP más desarrollados supone una mejora respecto de las preferencias unilaterales de acceso al mercado UE que concedía Lomé, que era del 97 % de las exportaciones y excluían una serie de productos sensibles en agricultura.

Por lo que se refiere a los cinco países del Sahel, tres de ellos (Burkina Faso, Mali, Níger) pertenecen tanto a la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados de África Occidental) como a la UEMOA (Unión Económica y Monetario de África Occidental), que junto con Mauritania forman parte de los dieciséis²⁰² países de África del Oeste que son parte del EPA entre la Unión y los países de África del Oeste, la CEDEAO y la UEMOA.

El EPA con África del Oeste fue rubricado el 30 de junio de 2014, endosado para la firma por los jefes de Estado de la CEDEAO el 10 de julio de 2014, y desde entonces solo falta la firma de tres países africanos (Nigeria, Gambia y Mauritania)²⁰³, que se muestran reticentes alegando falta de claridad en cuanto a la bondad del acuerdo para sus procesos de industrialización e impacto en recaudación fiscal y aduanera²⁰⁴.

El Chad, pues, sería el único país del Sahel no incluido en el ámbito del EPA UE – CEDEAO, por pertenecer a otra organización regional, la Comunidad Económica y Monetaria de los Estados de África Central (CEMAC), con la que la Unión ha celebrado un EPA interino²⁰⁵.

En todo caso con los EPA, a los efectos de las preferencias arancelarias y acceso de sus productos a los mercados de la Unión, los cinco países del Sahel

²⁰² Dieciséis países de África del Oeste: los quince países miembros de la CEDEAO: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo; a los que habría que sumar Mauritania. Ver mapa en Anexo V con los países de África parte del EPA.

²⁰³ Ver artículo de 11 de junio *GHANA NEWS*: «Three countries hold back West African regional EPAs with Europe». <https://www.newsghana.com.gh/three-countries-hold-back-west-african-regional-epas-with-europe/>

²⁰⁴ Para un análisis de los argumentos económicos de Nigeria para no firmar el EPA, véase: *COSTE, A. et VON UEXKULL, E.*, «Nigeria: au-delà du TEC et de l'APE, le vrai enjeu est la compétitivité», 29 juillet 2015. El artículo se encuentra disponible en la página web del «think-tank» «INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT» – ICTSD <http://www.ictsd.org/research> El artículo citado es a su vez una síntesis del estudio del BANCO MUNDIAL: «Benefits of the ECOWAS CET and EPA will outweigh costs in Nigeria, but competitiveness is the real issue», disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/104711468085439832/Benefits-of-the-ECOWAS-CET-and-EPA-will-outweigh-costs-in-Nigeria-but-competitiveness-is-the-real-issue>

Básicamente el estudio concluye que la bondad del EPA para Nigeria (y lo mismo sería predicable de los otros dos países más avanzados de la región, Ghana y Costa de Marfil, que por su parte han firmado y ratificado recientemente –agosto de 2016– sendos EPA interinos con la Unión) dependerá de la manera en que se aplique y sobre todo se complete con la adopción de las necesarias reformas económicas.

²⁰⁵ «El AAE (Acuerdo de Asociación Económica o EPA) provisional del África Central fue firmado el 15 de enero de 2009 por Camerún y la Unión. El Parlamento aprobó el Acuerdo el 13 de junio de 2013. Camerún lo ratificó el 22 de julio de 2014 y se ha venido aplicando de forma provisional desde el 4 de agosto de 2014»

Ficha Técnica del Parlamento Europeo «REGÍMENES COMERCIALES APLICABLES A LOS PAÍSES EN DESARROLLO» de junio de 2016. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.2.3.html

no obtienen especial beneficio puesto que lo que los acuerdos contemplan²⁰⁶ es mantener el régimen preferencial de la Unión para los PMA, «Todo Menos Armas». No es, pues, en este ámbito estrictamente arancelario donde el EPA supondría una mejora en su relación comercial con la Unión, sino en el de las reglas de origen. La entrada en vigor del EPA de la Unión con África del Oeste, la CEDEAO, y la UEMOA supondría una relajación de estas reglas que permitirían la mayor utilización de componentes de países terceros sin que el producto perdiera su consideración de producto originario de uno de los países, beneficiario de libre acceso al mercado de la Unión.

VOLUMEN DE INTERCAMBIO COMERCIAL

En cuanto a volumen de comercio, en términos ACP, la región de África del Oeste supone un tercio del total de los intercambios comerciales de la Unión con los países ACP, situándose por el volumen total de intercambios con la Unión (56,4 millardos de € en 2015) como la segunda región comercial (después de la Comunidad de Desarrollo de África Austral o SADC en sus siglas en inglés)²⁰⁷.

Por productos, la región de África del Oeste se caracteriza por ser un exportador de productos primarios, que representan el 94 % de sus exportaciones a la Unión, y de las que un 68 % son carburantes, un 22 % productos agrícolas y un 4 % minerales.

Dentro de la región²⁰⁸, el volumen comercial entre la Unión y los países del Sahel alcanza (2015) un total de cerca de 4.100 millones €, con unas oscilaciones que van desde los 415 millones € con Chad a los 1.212 millones € con Mauritania. A pesar de las preferencias arancelarias para el acceso al mercado comunitario, la balanza comercial de la Unión con cuatro de los cinco países del Sahel es positiva, (con unos saldos que van desde los 192 millones €²⁰⁹ en el caso de Chad²¹⁰, a los 925 millones de € en el de Mali). La excepción es Níger (productor de uranio), con un saldo negativo para la Unión de 115 millones de €.

Por sectores, destaca para España la importancia de la pesca en Mauritania. En el último protocolo negociado con la Unión (rubricado el 10 de julio de

²⁰⁶ En el caso del EPA entre la Unión y África del Oeste, CEDEAO y UEMOA del régimen «Todo Menos Armas» se benefician 12 países de los 16 países africanos parte del Acuerdo.

²⁰⁷ Ver en Anexo VI los volúmenes de intercambio comercial (2015) con la Unión distribuidos por regiones ACP.

²⁰⁸ Ver Anexo VII con los volúmenes de intercambio comercial (2015) de los países de África del Oeste con la Unión distribuidos por regiones ACP.

²⁰⁹ Véanse las estadísticas del comercio bilateral entre la Unión y Chad en la página web de la Comisión (DG TRADE), disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113365.pdf

²¹⁰ Exporta fundamentalmente petróleo (98 % de sus exportaciones), siendo sus principales clientes: EE. UU., China, y Reino Unido. Véase la página web de la Delegación de la UE en Yamena: http://eeas.europa.eu/delegations/tchad/1046/le-tchad-et-lue_fr#Relations+commerciales

2015, y en aplicación provisional desde noviembre de ese mismo año) la contrapartida financiera fijada para que la Unión pueda pescar en las aguas de la «Zona Económica Exclusiva» de Mauritania es de 55 millones € anuales. Si bien esta cifra es inferior al canon anual del anterior protocolo (67 millones €), en el nuevo protocolo se prevé una ayuda adicional de 16,5 millones de € para todo el periodo de vigencia (cuatro años, lo que supone una cifra de 4,129 millones de € anuales) para promover el desarrollo sostenible de la pesca y la protección medioambiental en las zonas marítimas protegidas y costeras de Mauritania.

El desafío migratorio

*Regio Africae (...) enim multa et bona, homines non sic: dolosi (...) omnes esse dicuntur, alia quidem dicentes, alia autem facientes; difficile autem inter eos invenitur bonus*²¹¹ (África es una tierra rica y buena, no así sus hombres, de los que la mayoría dicen son malos y embusteros: dicen una cosa, y hacen otra, difícilmente se encuentra entre ellos alguno bueno ...).

Parece estar ínsito en la naturaleza humana un natural deseo de querer de las posesiones del «otro» solo aquello que satisface nuestro interés, las riquezas y frutos de sus tierras, no así las miserias de sus poblaciones.

La grave crisis de los refugiados del verano de 2015 puso de relieve que solo se trataba de la punta de un iceberg, mucho mayor, el de una migración económica que desborda los cauces legales previstos por parte de la Unión para satisfacer las necesidades de sus mercados laborales²¹².

²¹¹ *EXPOSITIO TOTIUS MUNDI ET GENTIUM*, pág. 203, ed. J. Rougé (Sources Chrétiennes n.º 124, Editions du Cerf, 1966). El párrafo completo: «*Ipsa autem regio Africae est valde máxima et bona et dives, homines autem habens non dignos patriae: regio enim multa et bona, homines non sic; dolosi enim quamplurimi omnes esse dicuntur, alia quidem dicentes, alia autem facientes; difficile autem inter eos invenitur bonus, tamen in multis pauci boni esse possunt*». La *EXPOSITIO* es un texto anónimo del s. iv que era muy utilizado por los comerciantes del Bajo Imperio y que es considerado como el texto fundacional de la «geografía económica» (ver Th. Sinko, «Die Descriptio orbis terrae, eine Handelsgeographie aus dem 4. Jahrhundert», 1904, citado por J. Rougé).

²¹² En este sentido la Comunicación de la Comisión «ENFOQUE GLOBAL DE LA MIGRACIÓN Y LA MOVILIDAD» de 18 de noviembre de 2011 –COM (2011) 743 final– parte de la doble premisa de la escasez de mano de obra y el envejecimiento de la población europea. Así, en la Introducción de la Comunicación, pág. 3: «Además, a pesar de la crisis económica y de las tasas de desempleo actuales, los países europeos están sufriendo una escasez de mano de obra y hay ofertas de empleo que no se pueden cubrir con la mano de obra nacional en sectores específicos (por ejemplo, en sanidad, ciencia y tecnología). El envejecimiento de la población en Europa a largo plazo se espera que reduzca a la mitad la proporción entre las personas en edad de trabajar (entre 20 y 64 años) y las personas de 65 años y más en los próximos cincuenta años». Esta premisa se mantiene en la Comunicación de la Comisión «UNA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN» de 13 de mayo de 2015 –COM (2015) 240 final– en su referencia en la Introducción de la Comunicación, pág. 2: «a las demandas económicas de una Europa en declive demográfico».

La vinculación entre migración y desarrollo estuvo presente desde el comienzo de la formulación de una política europea de migración²¹³. Así, en las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere se afirmaba que «*La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito*» (párrafo 11²¹⁴), y se reconoce que «*Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo...*» (párrafo 11).

El debate teórico subyacente venía determinado por la pulsión de dos acentos a la hora de abordar el fenómeno de la migración, que las Conclusiones de Tampere buscan superar y aunar al declarar la necesidad de un «*enfoque global (integral) de la migración*». Un enfoque global que ampare ambas pulsiones: la centrada en la dimensión de seguridad y la anclada en el desarrollo. Entre poner un mayor énfasis en una cooperación con terceros países (de origen y tránsito) centrada en el control de fronteras exteriores, la readmisión, la política de visados, o por el contrario fiarlo todo a una política de cooperación al desarrollo con esos terceros países, que aborde las causas profundas de la migración («*root causes of migration*»), no ha sido siempre fácil para la Unión buscar el equilibrio adecuado.

Por otra parte, esta diferencia de método en la aproximación al fenómeno de la migración no es solo una cuestión formal. A fin de obtener una comprensión más cabal de las opciones que en última instancia ha de afrontar la Unión, habría que ponerla en relación con lo que pudiéramos caracterizar como diferentes visiones sustantivas²¹⁵ de la migración.

²¹³ Esta primera formulación viene determinada por la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en mayo de 1999 y la consiguiente «comunitarización» de competencias en el ámbito de la política de asilo y migración con la creación de un «espacio de libertad, seguridad, y justicia» que suponía que la libre circulación comunitaria del mercado interior tuviera su correlato en una política comunitaria de control de fronteras exteriores, asilo y migración. En la estructura llamada de los tres pilares –Comunitario o de Mercado Interior, Justicia y Asuntos de Interior (JAI), Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)– vigente desde el Tratado de Maastricht (7 de febrero de 1992, entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993) hasta el Tratado de Lisboa (13 de diciembre de 2007, entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009), se entendía por «comunitarización» la extensión del método «comunitario» de toma de decisión propio del «primer pilar» –monopolio iniciativa de la Comisión, regla de votación mayoría cualificada en el Consejo, diferente grado de implicación del Parlamento Europeo (desde la «consulta» a la «codecisión»), sometimiento a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de Luxemburgo– a un ámbito competencial de los otros dos pilares (en los que el método de toma de decisión era intergubernamental).

²¹⁴ Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, (Finlandia), 15 y 16 de octubre de 1999. Ver http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

²¹⁵ *THE 'EXTERNAL DIMENSION' OF EU IMMIGRATION AND ASYLUM POLICY*, Christina Boswell *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944) Vol. 79, N.º 3 (May, 2003), págs. 619-638. «*THE ROOT CAUSES OF MIGRATION: CRITICISING THE APPROACH AND FINDING A WAY FORWARD*», Saskia Gent (September 2002) Sussex Migration Working Papers n.º 11 – Sussex Centre for Migration Research. <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=mwp11.pdf&site=252>

Un planteamiento teórico, digamos «clásico», contempla la migración como el resultado de la combinación de factores que fomentan o alientan, y otros que disuaden o desincentivan la migración. Son los «*push*» and «*pull factors*», es decir factores que «empujan» a la migración y «atraen» la inmigración. En este planteamiento, la pobreza y la falta de oportunidades de progreso económico-laboral serían factores que «empujarían» a las poblaciones a emigrar, mientras que las oportunidades de progresar económicamente, acumular riqueza y proveer de posibilidades de educación a la prole, operarían como factores que «atraerían» la inmigración.

Este paradigma teórico sería también aplicable a la migración «forzada» –refugiados– en la que la guerra y los conflictos con diversos grados de intensidad de la violencia operarían como factores que «empujan» a la migración, al tiempo que la seguridad, junto con un entorno institucional estable, operaría como factor que «atrae» la inmigración.

Ante la migración, pues, identificados los factores de empuje y atracción, la solución vendría determinada por una mayor política de ayuda al desarrollo que abordara esas «causas profundas» que empujan a la migración (pobreza, bajo desarrollo económico), y / o por incidir en las políticas de prevención de conflictos en aquellas situaciones en las que la seguridad sea el factor determinante.

Al constatare empíricamente que una mayor cooperación y ayuda al desarrollo no necesariamente conducían a una menor migración, y en algunos casos llevaba a una mayor emigración, es cuando comienza a plantearse en la década de los años noventa una aproximación más dinámica y «transnacional» a la migración. En este planteamiento la clave sería la **movilidad**, considerada como factor o elemento esencial para el desarrollo económico y social.

En términos formales o de método, en definitiva de opciones políticas concretas, esta nueva aproximación supone un cambio del énfasis en ofrecer más cooperación y ayuda al desarrollo por menos migración, en favor de un enfoque que busque una mejor política de gestión conjunta (entre la Unión y los terceros países de origen y tránsito) de la migración por mayor ayuda de los fondos de cooperación al desarrollo.

Esta tendencia aparece también recogida en las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, en las que se reconoce que un «*elemento clave para lograr el éxito de esta política será la colaboración con terceros países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo*» (párrafo 11).

No obstante el enfoque global de Tampere, en estos primeros años el acento de la Unión en la dimensión exterior de la migración recayó sobre el control de la migración. Así, los seis primeros Planes de Acción por país del Grupo de Alto Nivel de Asilo y Migración (GANAM²¹⁶) dirigidos a países con una alta

²¹⁶ El Grupo de Alto Nivel de Asilo y Migración fue creado por el Consejo de Asuntos Generales en diciembre de 1998 a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores de Países Bajos. El trabajo del GANAM fue endosado por el Consejo Europeo en sus Conclusiones de Tam-

tasa de población de emigrantes y refugiados –Marruecos, Sri Lanka, Albania, Somalia, Irak y Afganistán– se centraban en cuestiones de readmisión y retorno de migrantes irregulares.

En la búsqueda de incentivos y de elementos de presión o influencia para obtener resultados en la cooperación en la gestión de fronteras y negociaciones de Acuerdos de Readmisión con estos terceros países, la Comisión por un lado creó una línea presupuestaria específica en el ámbito «Justicia y Asuntos de Interior» (JAI) –el «Programa AENEAS»– dotada con 250 millones €, y por otro recabó del Consejo para ligar y vincular otras políticas de la Unión a la obtención de resultados en el ámbito del retorno y readmisión.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, (21 y 22 de junio de 2002), se endosa plenamente este enfoque al reconocer abiertamente que *«El Consejo Europeo considera que la lucha contra la inmigración ilegal requiere un esfuerzo más intenso por parte de la Unión Europea y un planteamiento específico del fenómeno, utilizando todos los instrumentos oportunos en las relaciones exteriores de la Unión Europea»* (párrafo 33).

La Unión no dudará en vincular la celebración de Acuerdos de Asociación y Cooperación a la inclusión de una «cláusula migratoria». Así, en las mismas Conclusiones de Sevilla *«El Consejo Europeo insta a que se incluya una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en todo futuro acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea o la Comunidad Europea celebre con cualquier país»* (párrafo 33).

De hecho, ya en el Acuerdo de Cotonou con los países de África, Caribe y Pacífico²¹⁷, firmado dos años antes, se había insertado una «cláusula migratoria» en la que las partes del acuerdo se comprometían a la readmisión y al retorno de los emigrantes irregulares²¹⁸.

pere de octubre de 1999 (párrafo 12, «... el Consejo Europeo acoge favorablemente el informe del Grupo de alto nivel "Asilo y Migración" creado por el Consejo, y aprueba la continuación de su mandato y la elaboración de nuevos planes de acción. El Consejo Europeo considera que los primeros planes de acción elaborados por dicho Grupo, y aprobados por el Consejo, son una contribución útil...»).

²¹⁷ Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000.

²¹⁸ Subapartado (i) de la letra «c» del párrafo 5 del Artículo 13 del Acuerdo de Cotonou: *«Las Partes convienen también en lo siguiente: cada uno de los Estados ACP readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, a petición de este último y sin mediar más trámites»*. Subapartado (ii) de la letra «c» del párrafo 5 del Artículo 13 del Acuerdo de Cotonou: *«A petición de una Parte, se iniciarán negociaciones con los Estados ACP encaminadas a celebrar de buena fe y de acuerdo con los principios correspondientes del derecho internacional, acuerdos bilaterales que regulen las obligaciones específicas de readmisión y retorno de sus nacionales. Estos acuerdos incluirán también, si una de las Partes lo considerare necesario, disposiciones sobre la readmisión de nacionales de terceros países y apátridas. Los acuerdos*

En Sevilla se quiso ir más lejos por parte de algunos Estados miembros²¹⁹ que proponían condicionar claramente la ayuda al desarrollo a terceros países («condicionalidad negativa») a la obtención de una cooperación satisfactoria en el control de la migración. No obstante, el texto final sí que consagró una cierta condicionalidad («positiva»). Así, se anunciaba que se llevaría a cabo «... una evaluación sistemática de las relaciones con los terceros países que no colaboren en la lucha contra la inmigración ilegal» (párrafo 35).

Se trataría de una evaluación que «... se tendrá en cuenta en las relaciones de la Unión Europea y sus Estados miembros con los países afectados, en todos los ámbitos pertinentes...», y llegado el caso «... una colaboración insuficiente por parte de un país podría dificultar la intensificación de las relaciones de dicho país con la Unión» (párrafo 35).

Ahora bien, la «falta injustificada de colaboración por parte de un tercer país en la gestión común de los flujos migratorios» (párrafo 36), constatada por unanimidad en el Consejo, si bien podría llevar a «adoptar, de conformidad con lo dispuesto en los tratados, medidas o posiciones en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y de las demás políticas de la Unión Europea» (párrafo 36), ello se haría siempre «dentro del respeto de los compromisos contraídos por la Unión y sin menoscabo de los objetivos de la cooperación para el desarrollo» (párrafo 36).

No se estuvo lejos de consagrar como política de la Unión la suspensión del desembolso de los fondos de ayuda y cooperación al desarrollo en el caso de falta de colaboración en la gestión y control de la migración.

Será el «shock» de la crisis migratoria de Ceuta y Melilla (septiembre-octubre de 2005) el que desencadene una interiorización en la Unión de los límites de un enfoque centrado prioritariamente en la gestión de fronteras, el retorno y la readmisión. Como respuesta a la petición del Consejo Europeo de Hampton Court (octubre de 2005), la Comisión aprobará en noviembre una Comunicación²²⁰ en la que además de proponer «el refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros y de su actuación en materia de migración», propondrá «una cooperación con los países de origen africanos más relacionados con el fenómeno» y «reforzar la cooperación sobre las cuestiones de migración con los países vecinos de la UE».

En esta Comunicación, sin abandonar el objetivo de la celebración de Acuerdos de Readmisión y el apoyo a las capacidades de gestión migratoria («capacidades de los países en desarrollo para luchar contra el tráfico y la trata de seres humanos; reforzando asimismo las capacidades en el ámbito de los visados y la gestión de fronteras, inclusive, en su caso, mediante el suministro de equipamientos»), la Comisión comienza a esbozar lo que hasta la crisis

precisarán las categorías de personas afectadas por estas disposiciones así como las modalidades de su readmisión y retorno».

²¹⁹ Propuesta hispano-británica.

²²⁰ Comunicación de la Comisión «PRIORIDADES DE ACTUACIÓN FRENTE A LOS RETOS DE LA INMIGRACIÓN: PRIMERA ETAPA DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO DE HAMPTON COURT» de 30 de noviembre de 2005, COM (2005) 621 final.

migratoria de verano de 2015 vertebrará su propuesta en la dimensión exterior de la migración: la movilidad y la migración circular²²¹.

La respuesta del Consejo Europeo a esta Comunicación será adoptar en diciembre de 2005 el «Enfoque global de la migración: Medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo», más conocido por sus siglas abreviadas en inglés, el GAM («GLOBAL APPROACH TO MIGRATION»). Con este «Enfoque Global» el Consejo Europeo, además de hacerse eco positivo de las propuestas de la Comunicación de la Comisión de noviembre, viene a endosar indirectamente la anterior Comunicación de septiembre²²² de ese año, en la que por primera vez la Comisión propone «medidas destinadas a mejorar los efectos de la migración sobre el desarrollo», y no a la inversa...²²³

La Comisión concretaría su propuesta sobre la movilidad en la migración en su Comunicación de 2007²²⁴, y finalmente en 2011 adoptaría el «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad»²²⁵, (más conocido por su acrónimo en inglés GAMM – «GLOBAL APPROACH TO MIGRATION AND MOBILITY»), que sería endosado por el Consejo en sus Conclusiones de mayo de 2012²²⁶.

Este «Enfoque Global»²²⁷, anclado en cuatro pilares²²⁸ –entre los cuales se consolida el buscar un efecto positivo en el desarrollo mediante la migración

²²¹ Comunicación de la Comisión «PRIORIDADES DE ACTUACIÓN FRENTE A LOS RETOS DE LA INMIGRACIÓN: PRIMERA ETAPA DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO DE HAMPTON COURT» de 30 de noviembre de 2005, COM (2005) 621 final, pág. 8: «La UE y los respectivos países de origen deberían definir y financiar proyectos capaces de favorecer la circulación legal, tanto de carácter temporal como permanente, de los estudiantes, investigadores y trabajadores. Además, la Comisión presentará en breve una serie de propuestas para responder a la crisis de recursos humanos que experimenta actualmente el sector sanitario en África, causada en parte por la fuga de cerebros hacia la UE».

²²² Comunicación de la Comisión «EL NEXO ENTRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO: ALGUNAS ORIENTACIONES CONCRETAS PARA LA COOPERACIÓN ENTRE LA UE Y LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO» de 1 de septiembre de 2005, COM (2005) 390 final.

²²³ Se proponen medidas en cuatro ámbitos: remesas de los emigrantes, las diásporas como factores de desarrollo de los países de origen, migración circular y circulación de cerebros, y reducir la incidencia negativa de la fuga de cerebros.

²²⁴ Comunicación de la Comisión «SOBRE MIGRACIÓN CIRCULAR Y ASOCIACIONES DE MOVILIDAD ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y TERCEROS PAÍSES» de 16 de mayo de 2007, COM (2007) 248 final.

²²⁵ Comunicación de la Comisión «ENFOQUE GLOBAL DE LA MIGRACIÓN Y LA MOVILIDAD» de 18 de noviembre de 2011, COM (2011) 743 final.

²²⁶ Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de 29 de mayo de 2012. Disponibles (doc. 9417/12, de 3 de mayo) en: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209417%202012%20INIT>

²²⁷ El GAMM plantea dos marcos operativos alternativos: (1) las Asociaciones de Movilidad (MOBILITY PARTNERSHIPS) para los vecinos inmediatos de la Unión (Túnez, Marruecos), siendo la celebración de acuerdos de facilitación de visados y readmisión parte de estas Asociaciones. (2) Para los demás países, se propone el establecimiento de Programas Comunes sobre Migración y Movilidad (CAMM – COMMON AGENDA ON MIGRATION AND MOBILITY) que constituirán un nivel de cooperación avanzado, sobre la base de una serie de recomendaciones, objetivos y compromisos comunes en el diálogo y la cooperación en política migratoria.

²²⁸ Página 7 de la Comunicación COM (2011) 743 final: «El GAMM debe basarse en cuatro pilares de igual importancia: (1) organizar y facilitar la migración legal y la movilidad; (2) prevenir

y movilidad– se verá duramente cuestionado a raíz de la crisis de los refugiados y migración masiva de verano de 2015.

Fuertemente presionada por los responsables políticos, la Comisión aprobaría en junio de 2016 una Comunicación²²⁹ que supondría un giro copernicano respecto de muchos de los planteamientos que se habían asumido en la última década por la Unión a la hora de abordar la dimensión exterior de la migración. Así, por primera vez se afirmaba públicamente la intención de no «*eludir los incentivos negativos*»... a la hora de adaptar la ayuda y política de la Unión en su acción exterior «... *para que den resultados concretos a la hora de contener la afluencia de migrantes irregulares*».

En el nuevo Marco de Asociación propuesto se buscará establecer unos pactos («*MIGRATION COMPACTS*»²³⁰) que «*serán los componentes clave de las relaciones globales entre la UE y los terceros países de origen o de tránsito de migrantes*». Dichas relaciones entre la Unión y estos países «*se guiarán por la capacidad y la voluntad de los países de cooperar en la gestión de la migración y, en particular, en la prevención eficaz de la migración irregular y la readmisión de los migrantes irregulares*». Para ello «...*la UE tendrá que utilizar toda su gama de políticas e instrumentos de relaciones exteriores*²³¹...» operando «... *un cambio de enfoque...*» que suponga «... *una combinación de incentivos positivos y negativos, así como el uso de todas las palancas y herramientas*²³²...», y, en definitiva, «... *estar dispuestos a adaptar nuestra programación*²³³ *en materia de relaciones bilaterales y financiación para alcanzar nuestros objetivos*».

y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos; (3) promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo; (4) maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad»

²²⁹ Comunicación de la Comisión «*SOBRE LA CREACIÓN DE UN NUEVO MARCO DE ASOCIACIÓN CON TERCEROS PAÍSES EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN*» de 7 de junio de 2016, COM (2016) 385 final.

²³⁰ En realidad la expresión que se utiliza en la versión en lengua inglesa de la Comunicación es: «*COMPREHENSIVE PARTNERSHIPS (COMPACTS)*».

²³¹ En la Comunicación se llega a afirmar lo siguiente: «*Aunque se consideren potencialmente eficaces y se tengan en cuenta sus repercusiones positivas en la migración, la vecindad, el desarrollo y el comercio no son las únicas políticas importantes para apoyar los pactos. Ningún ámbito de intervención (salvo la ayuda humanitaria) debe excluirse de este enfoque*».

²³² En la Comunicación se menciona más adelante de forma contundente la idea de una posible vinculación de la concesión de preferencias comerciales a la obtención de resultados en política migratoria: «... *la política comercial, sobre todo cuando la UE otorga un trato preferente a sus socios: la cooperación en materia de migración debe tenerse en consideración en la próxima revisión de las preferencias comerciales del "SPG+"*».

²³³ En la Comunicación se explicita esta vinculación más adelante al indicar expresamente que: «*En la política de desarrollo de la UE deben integrarse incentivos positivos y negativos que recompensen a aquellos países que cumplan su obligación internacional de readmitir a sus propios ciudadanos y a los que cooperen en la gestión de los flujos de migrantes irregulares procedentes de terceros países, así como los que adopten medidas para acoger adecuadamente a las personas que huyen del conflicto y la persecución. Igualmente, debe haber consecuencias para aquellos que no cooperen en la readmisión y el retorno*».

Por lo demás, en la Comunicación, la Comisión apuesta por una rápida puesta a disposición de fondos por la UE y los Estados miembros (sobre todo para aumentar los fondos del Fondo Fiduciario de La Valeta), y anuncia para otoño de 2016 el lanzamiento de un Plan de Inversión Exterior («*EXTERNAL INVESTMENT PLAN*») cuya principal medida sería un Fondo de Inversión Exterior, con el objetivo de movilizar hasta 62.000 millones euros.

La Comunicación concluye identificando como países prioritarios con los que alcanzar estos «pactos a medida» (*TAILOR MADE COMPACT*): **Níger, Nigeria, Senegal, Mali y Etiopía**, y países con los que alcanzar un mayor compromiso: **Túnez y Libia**.

Por su parte, el Consejo Europeo en sus Conclusiones de 28 y 29 de junio de 2016 si bien endosó la Comunicación de la Comisión matizó sus propuestas. Así, el Consejo Europeo eludió mencionar incentivos negativos para apuntar que si bien la Unión «... pondrá en práctica y aplicará rápidamente...» el nuevo Marco de Asociación propuesto por la Comisión, lo hará sobre una base de «incentivos eficaces» y con una «condicionalidad adecuada».

Pero sobre todo se invita a la Comisión a que «... presente, a más tardar en septiembre de 2016, una propuesta...» de «... un ambicioso Plan de Inversiones Exteriores».

Coincidiendo con el anuncio del «*Plan de Inversión Exterior*» del presidente Juncker en su discurso sobre el «Estado de la Unión Europea» en el Parlamento Europeo –concebido como el «anverso» exterior del EFSI (*EUROPEAN FUND FOR STRATEGIC INVESTMENTS*)–, el Colegio de Comisarios aprobó el miércoles 14 de septiembre la *Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Inversiones para Europa (EFSI) y el Plan de Inversiones Exterior (EXTERNAL INVESTMENT PLAN)*²³⁴.

La parte de la Comunicación sobre el Plan de Inversiones Exterior (EIP) se articula en una primera parte de planteamiento y justificación general, para luego entrar en una detallada descripción de los elementos del EIP.

Como planteamiento general se subraya la **inversión** como factor clave a la hora de transformar la política de la cooperación al desarrollo y la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) a fin de obtener un mejor apoyo al logro de los «Objetivos del Desarrollo Sostenible» (SDG – *SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS*), y abordar los múltiples desafíos a los que se enfrenta la UE tanto en la Vecindad como en África. En consistencia con esa consideración, para abordar las causas profundas de la migración se propone este nuevo enfoque centrado en la financiación de las inversiones y la superación de las barreras a la inversión privada.

²³⁴ Comunicación de la Comisión «REFORZAR LAS INVERSIONES EUROPEAS EN FAVOR DEL EMPLEO Y EL CRECIMIENTO: HACIA UNA SEGUNDA FASE DEL FONDO EUROPEO PARA INVERSIONES ESTRATÉGICAS Y UN NUEVO PLAN EUROPEO DE INVERSIONES EXTERIORES» de 14 de septiembre de 2016, COM (2016) 581 final.

Se recuerda que las políticas exteriores de la Unión (*EU EXTERNAL POLICIES*), y más concretamente la política de cooperación al desarrollo y la «Política Europea de Vecindad» (ENP – *EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY*), buscan promover los valores e intereses de la Unión mediante –*inter alia*– la promoción de la prosperidad económica. Ahora bien, a pesar de ello, y aun cuando el crecimiento económico es un requisito previo para el desarrollo sostenible, hay que constatar que el crecimiento económico en los países en desarrollo ha alcanzado su nivel más bajo desde 2003. Una causa de ello son las dificultades del acceso a la financiación.

Se alude a que un mayor énfasis en la inversión es también un elemento clave del enfoque adoptado a lo largo de 2015 por NN. UU.: tanto en la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG – *SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS*), como en la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo. Si bien la AOD (Ayuda Oficial para el Desarrollo) sigue siendo esencial para los países más frágiles y pobres, con otros de nuestros países socios hay toda una serie de medios de financiación (inversión, facilitación del comercio, movilización de recursos internos) que ganan un peso adicional. En concreto, se necesita un nuevo enfoque que pasa por atraer la inversión del sector privado. Y como parte de este nuevo enfoque, el promover y facilitar un acceso asequible y estable a la financiación es esencial.

Con el fin de alcanzar todos estos objetivos, que están totalmente en línea con la Estrategia Global de la UE en materia de Política Exterior y Seguridad (junio de 2016) y la Política de Vecindad Europea revisada (noviembre de 2015), se señala que la Comisión presenta por primera vez un ambicioso Plan de Inversión Exterior (inicialmente solo para África y la Vecindad de la UE) que se plantea asimismo como una importante contribución que la UE presenta a sus socios en la Asamblea General de la ONU en Nueva York (19-24 de septiembre de 2016) en la que la responsabilidad global compartida para hacer frente a las tendencias a largo plazo en el campo de la migración está en el centro del debate (Cumbre de NN. UU. sobre la Migración y los Refugiados de 19 de septiembre y Cumbre de Líderes sobre la Migración de 20 de septiembre, de la que es anfitrión el presidente Obama).

En cuanto al Plan en sí, complementará los instrumentos de cooperación al desarrollo de la Unión actualmente existentes. En particular, complementará los proyectos llevados a cabo con los países socios en el marco del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África (*EU EMERGENCY TRUST FUND FOR AFRICA*, que fuera establecido por la Decisión de la Comisión de 20 de octubre de 2015, como contribución UE a la Conferencia de La Valeta de 11-12 de noviembre de 2015) y el Fondo Fiduciario regional de la UE en respuesta a la crisis de Siria (*EU REGIONAL TRUST FUND IN RESPONSE TO THE SYRIAN CRISIS – MADAD FUND*, que fuera establecido por la Decisión de la Comisión de 10 de diciembre de 2014) para lograr los objetivos a corto plazo del nuevo Marco de Asociación (Comunicación de 7 de junio de 2016 sobre el estable-

cimiento de un nuevo marco de asociación con terceros países sobre la base Agenda Europea de Migración).

El Plan consta de tres partes o pilares con el fin de cumplir su objetivo primordial de la creación de empleo y el crecimiento sostenible:

1. La movilización de la **inversión**. Es la parte mollar del Plan de Inversión Exterior (EIP). Se plantea el establecimiento de un nuevo **Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible** (EFSD – *EUROPEAN FUND FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT*) que gestionaría como **Plataformas Regionales de Inversión** las dos Facilidades *BLENDING* existentes para la zona (en África: el AfIF *AFRICA INVESTMENT FACILITY*; en la Vecindad: la NIF *NEIGHBOURHOOD INVESTMENT FACILITY*) y un nuevo instrumento de garantía – **Garantía FEDS** (Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible) que se generaría con contribuciones provenientes del Presupuesto General de la UE y del FED (Fondo Europeo de Desarrollo).

La estructura de gobernanza del FEDS (Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible) aseguraría la coordinación y complementariedad del EFSD con las operaciones bajo el mandato externo del Banco Europeo de Inversión – BEI (*EXTERNAL LENDING MANDATE – ELM*) que la Comisión también propone ampliar, así como con la Facilidad de Inversión ACP (*ACP INVESTMENT FACILITY – ACP IF* que gestiona el BEI), y la iniciativa de resiliencia para la Vecindad Sur del BEI (*EIB «RESILIENCE» INITIATIVE FOR EU'S SOUTHERN NEIGHBOURHOOD AND WESTERN BALKANS*).

La Comisión espera que el FEDS –sobre la base de una contribución de **3,35 millardos €**²³⁵ con cargo al presupuesto general de la UE y el FED (Fondo

²³⁵ En su propuesta la Comisión articula el FEDS mediante la inclusión en el mismo de las facilidades *BLENDING* ya existentes para África y la Vecindad (AfIF –*AFRICA INVESTMENT FACILITY* y la NIF –*NEIGHBOURHOOD INVESTMENT FACILITY*) –que suponen un total de 2,6 millardos €– reconvertidas en dos Plataformas Regionales de Inversión (*REGIONAL INVESTMENT PLATFORMS*) para la zona (África y la Vecindad). Estas Plataformas Regionales de Inversiones dispondrían a su vez de varias ventanas de inversión (*INVESTMENT WINDOWS*) para regiones / países / sectores, que estarían abiertas a la participación de un amplio espectro de instituciones financieras (Banco Europeo de Inversiones, Bancos de Desarrollo y Agencias de Crédito a la Exportación –ECAs– *EXPORT CREDIT AGENCIES* & Banca Comercial) que podrían presentar para su financiación bien proyectos individuales o carteras de proyectos de inversión.

Como complemento –es lo novedoso del Fondo– se propone por la Comisión el establecimiento de un nuevo instrumento de garantía –Garantía FEDS (Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible)– con una provisión inicial de garantías por importe de 1,5 millardos € (de los que 750 millones € los aportaría el Fondo Europeo de Desarrollo –FED– y el presupuesto de la UE). El desglose de las contribuciones UE a la Garantía FEDS (total de 750 millones €) propuesto por la Comisión es el que sigue: 400 millones € con cargo a la reserva del FED (Fondo Europeo de Desarrollo) y 350 millones € del Presupuesto General de la UE, en concreto: 100 millones € del Instrumento Europeo de Vecindad (IEV – ENI, *EUROPEAN NEIGHBOURHOOD INSTRUMENT*) y 250 millones € del margen para contingencias del Marco Financiero Plurianual (*CONTINGENCY MARGIN OF THE MULTIANNUL FINANCIAL FRAMEWORK*).

Europeo de Desarrollo)– genere un volumen de inversión pública y privada por un total de **44 millardos €**. La Comisión llega a estimar que si los Estados miembros decidieran además («*also match the contribution to blending*») igualar las contribuciones de la Unión al FEDS vía las Plataformas (Facilidades) *BLENDING* (que es de 2,6 millardos €) el volumen de inversiones total que podría alcanzarse llegaría a **88 millardos €**.

2. Incremento de la **asistencia técnica** con los países socios. La Comisión aprovechará la experiencia adquirida con el EFSI (*EUROPEAN FUND FOR STRATEGIC INVESTMENTS*), concretamente con el «*EUROPEAN ADVISORY HUB*» y el «*EUROPEAN INVESTMENT PROJECT PORTAL*». Los programas de asistencia técnica UE ya existentes (bajo los diferentes programas temáticos, nacionales, regionales) en los países socios se reorientarán a fin de asegurar que contribuyen a los objetivos del Plan de Inversiones Exterior (y en particular el de atraer inversiones). La visibilidad y accesibilidad a las oportunidades de financiación de proyectos y asistencia técnica se hará mediante un portal web único.

3. Mejora del clima de negocios (*BUSINESS AND POLICY ENVIRONMENT*). Apoyo a las reformas económicas y estructurales para mejorar un entorno comercial y político favorable a la colaboración con el sector privado. La UE reforzará el diálogo sobre política económica y social con los países terceros a fin de desarrollar unos marcos legales más efectivos, así como políticas e instituciones que promuevan la estabilidad económica, la inversión sostenible y un crecimiento económico inclusivo.

Por último, la Comisión en su Comunicación invita al Parlamento Europeo y al Consejo a una rápida **puesta en marcha del Plan de Inversión Exterior mediante el establecimiento del FEDS** (mediante la aprobación en codecisión de su propuesta de Reglamento para el establecimiento del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible y la Garantía FEDS) que debiera estar en funcionamiento tan pronto como sea posible, o como muy tarde para la **Cumbre UE-África**, actualmente prevista para el **otoño de 2017**.

Conclusiones

En el debate sobre la política migratoria, hay en la Unión acusadas oscilaciones entre políticas más inclinadas a considerar la migración como un fenómeno no solo positivo sino deseable en sí a fin de llegar a sociedades abiertas y tolerantes («*multiculturales*»²³⁶), y políticas centradas casi exclusivamente en medidas de contención. En el primer caso la migración se abor-

En resumen, la contribución total con cargo al presupuesto General de la UE al FEDS sería de 3,35 millardos € (2,6 millardos € de las Facilidades *BLENDING* + 0,750 millardos € para la Garantía del FEDS).

²³⁶ Para un estudio sobre la «sociedad multicultural» y la necesidad de un «capital social» como pre-requisito para el funcionamiento de las estructuras democráticas, véase

da desde el ángulo de su ligazón con el desarrollo, considerando desde ese prisma sus «causas profundas». En el segundo, el centro de gravedad recae en las medidas de lucha contra la inmigración ilegal, retorno y readmisión, y la gestión de fronteras.

Cabe constatar que estas oscilaciones de la política migratoria de la Unión, fundamentalmente, tienen su causa en: (1) el estado del debate y opinión pública en los Estados miembros con especial peso en la toma de decisiones en la Unión, que coyunturalmente pueden estar polarizadas en torno a los efectos negativos de la migración (coste para el «estado de bienestar» y esquemas de protección laboral, aumento de los niveles de inseguridad ciudadana), y (2) a la hora de formular políticas –elaborar Comunicaciones y propuestas legislativas– el mayor o menor peso en el seno de la Comisión de los departamentos tradicionalmente implicados en la lucha contra la pobreza y las políticas de ayuda al desarrollo (*DG DEVCO*), así como de los departamentos que diseñan y gestionan programas de movilidad (readmisión y retorno), control de fronteras (agencia FRONTEX), cooperación policial y en general cuestiones del llamado «Espacio de Justicia, Libertad y Seguridad» de la Unión (*DG HOME*).

Por nuestra parte solo entendemos un debate franco y abierto en la opinión pública europea, que no rehúya admitir que la migración puede suponer beneficios y costes. Este debate necesariamente supone la necesidad de que los responsables políticos europeos lleven a cabo y presenten ante sus opiniones públicas una honesta evaluación que sopesa los pros y los contras de la migración, evitando planteamientos disyuntivos que erijan en absolutos una (*solo beneficios*) u otra (*solo costes*) alternativa. En todo caso, habría de ser un debate que asuma la complejidad de los vínculos y relación entre migración y desarrollo, (que se resisten a categorizaciones dogmáticas²³⁷), así como las consecuencias a medio y largo plazo²³⁸ de las decisiones que se adopten en este ámbito.

Robert PUTNAM, «*Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*», Simon & Schuster Ltd (2001).

²³⁷ La tesis del «*migration hump*» (Martin y Taylor, 1996 y 2001) –que propone que habría una relación inversa entre comercio / desarrollo y migración, por la que a corto plazo un aumento del comercio / desarrollo daría lugar a un aumento de la migración, mientras que a largo plazo se llegaría a una disminución al equipararse los niveles de riqueza de los países que envían emigrantes («*sending country*») y los de los países anfitriones («*receiving*» o «*hosting country*»)– que fuera acuñada a mediados de los 90 en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*NAFTA*) y los flujos migratorios de Méjico a los EE. UU. para gran parte de los estudiosos se ha aseverado ilusoria. Para una exposición general de los diferentes planteamientos teóricos y políticos en torno a la migración, véase la colección de ensayos en «*GLOBAL MIGRATION GOVERNANCE*», edited by ALEXANDER BETTS, OUP – Oxford University Press, 2011.

²³⁸ Para una reflexión serena y documentada al respecto, véase DAVID COLEMAN, «*Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition*», en *Population and Development Review*, Vol. 32, N.º 3 (Sep., 2006), págs. 401-446. Disponible

Tanto la cuestión migratoria, como las cuestiones de seguridad en sentido amplio requieren y pasan por un mayor diálogo y cooperación no solo entre la Unión y los países del Magreb y del Sahel, sino sobre todo, entre los países del Magreb y el Sahel *entre sí*. Las iniciativas de los países del Magreb que han tenido eficacia operativa han buscado servir los intereses de Argel²³⁹, Rabat o Trípoli sin que haya sido posible articular un foro amplio y eficaz de cooperación entre los países del Sahel y los países del Magreb.

Quizá pudiera pensarse en completar el existente foro de diálogo y cooperación «5 + 5» –entre los cinco países de la Unión del Magreb Árabe (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez) y los cinco países de la ribera norte del Mediterráneo europeo (España, Francia, Italia, Malta y Portugal)– ampliándolo con otro «+ 5» que englobara a los países del Sahel (Burkina Faso, Mali, Níger, Chad) y también –dada su importancia en el ámbito migratorio, área de operaciones de Boko Haram– a la potencia económica del África del Oeste, Nigeria.

Las *limitaciones* de la Unión debidas a sus complejos esquemas competenciales y de funcionamiento ponen de relieve que, en la acción exterior de la Unión, el Tratado de Lisboa hace de la delimitación entre acción exterior PESC y no-PESC una tarea a la vez necesaria y, quizá, más difícil que en el anterior planteamiento de los «tres pilares» de Maastricht.

Cobra aquí una importancia y dimensión propia el papel que el Servicio Europeo de Acción Exterior (art. 27 TUE) pueda desempeñar a la hora de arbitrar y conciliar el *equilibrio institucional*, (fundamentalmente entre Consejo – Estados miembros y Comisión – Parlamento), a la hora de seleccionar y proponer instrumentos para implementar una acción y política exterior de la Unión, cuyo liderazgo e iniciativa indubitadamente los tratados atribuyen a la figura del «Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad» (art. 27 TUE), que es simultáneamente vicepresidente de la Comisión.

En cuanto a los *límites* que imponen las decisiones y actuaciones de otros actores –China, Rusia, Arabia Saudí– consideramos que un elemento con frecuencia ignorado en el análisis en Bruselas es la percepción por parte de los socios africanos de la diferencia de planteamientos de unos (*BRICS*²⁴⁰) y otros (Unión Europea, EE. UU.). En este sentido nos parece ilustrativa la

en: https://www.spi.ox.ac.uk/fileadmin/documents/PDF/WP33_Third_Demographic_Transition.pdf

²³⁹ Para un análisis en el ámbito de la seguridad (lucha antiterrorista) de las iniciativas de cooperación de los países del Magreb con los países del Sahel –en especial la iniciativa de Argelia en 2010 de un CEMOC (*COMITÉ D'ÉTAT-MAJOR OPÉRATIONNEL CONJOINT*) con base en Tamanrasset (Sáhara argelino) y participación de Mauritania, Mali, y Níger– véase OLIVIER HANNE & GUILLAUME LARABI, «*Jihâd au Sahel: Menaces, Opération Barkhane, coopération régionale*», París, B. Giovanangeli éditeur, 2015, 190 págs.

²⁴⁰ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

indignación con la que el que fuera presidente de la Comisión de la Unión Africana de 2008-2013, Jean Ping, refiere la actuación del presidente Obama en su visita oficial a Dakar en julio de 2013 cuando «*le pareció oportuno*» solicitar que «*su huésped y homólogo*» el presidente de Senegal, Macky Sall, aceptara la homosexualidad en Senegal²⁴¹. Se pregunta retóricamente el autor si tamaña petición –en fondo y forma– hubiera sido imaginable por parte de Rusia, China, Japón, India o Brasil.

Una indicación de que la actual alta representante, la italiana Federica Mogherini, es consciente de la importancia de evitar la percepción de una Unión que pueda ser percibida como arrogante o representativa de un Occidente que «*reparte lecciones de moral cívica y pública*»²⁴², es el impulso personal que ha dado a la reciente Comunicación conjunta de la alta representante y la Comisión «*Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*»²⁴³.

Por último, si bien comenzáramos con una caracterización procedimental de la Unión, no podemos sino concluir que no satisface para dar razón de lo que –frente a otros actores centrados en la defensa del *interés nacional*– realmente la diferencia (y define) en su acción exterior, «*respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos*» (art. 21 TUE). No encontramos mejor fundamento explicativo que la propuesta del filólogo y ensayista centro-europeo, Georges Steiner, quien apuntaba como último criterio definitivo de Europa²⁴⁴, «*una conciencia escatológica de sí*».

²⁴¹ En JEAN PING, «Éclipse sur l'Afrique. Fallait-il tuer Kadhafi?», Ed. Michalon, 2014.

²⁴² En el texto de JEAN PING: «... *donneurs de leçon de morale civique et publique* ...».

²⁴³ Comunicación de 8 de junio de 2016, JOIN (2016) 29 final.

²⁴⁴ GEORGES STEINER, «*Une certaine idée de l'Europe*», Ed. Actes Sud, 2005.

TABLA DE OBJETIVOS PLAN DE ACCIÓN 2014-2017 UE-TÚNEZ

Objetivo 1	Instauración de un sistema electoral democrático, en particular mediante la consolidación de la independencia y funcionamiento de la «Instancia Superior Independiente Electoral» (ISIE) encargada de la gestión y organización de las elecciones.
Objetivo 2	Garantizar la independencia de la justicia, mejorar su profesionalidad y su eficiencia (acceso a la justicia, duración de los juicios), garantizar el respeto de los derechos humanos, de la presunción de inocencia y el derecho a un juicio justo.
Objetivo 3	Llevar a cabo la reforma del sector de la seguridad, en el marco de una reforma global y exhaustiva, con el fin de garantizar el respeto de las normas internacionales en materia de Estado de derecho, derechos humanos y Derecho internacional.
Objetivo 4	Reforzar la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres y niños.
Objetivo 5	Llevar a cabo la reforma de los medios de comunicación y la profesionalización del sector.
Objetivo 6	Reforzar el papel y la capacidad de la sociedad civil.
Objetivo 7	Diálogo sobre migración, movilidad y seguridad y celebración de una Asociación para la Movilidad.
Objetivo 8	Reformas económicas para el crecimiento integrador, la competitividad y la mejora del mundo de los negocios y de las inversiones.
Objetivo 9	Profundización en la integración y celebración de un acuerdo de libre comercio de alcance amplio y profundo (ALECA, en sus siglas en francés) y acercamiento al acervo de la UE.
Objetivo 10	Desarrollo de competencias, acceso al conocimiento e innovación.
Objetivo 11	Empleo, cohesión e integración social, y desarrollo regional y local.
Objetivo 12	Desarrollo agrícola y rural.
Objetivo 13	Desarrollo y aplicación de estrategias y programas destinados a garantizar un desarrollo sostenible.

TABLA DE OBJETIVOS PLAN DE ACCIÓN 2014-2017 UE-MARRUECOS

Objetivo 1	Refuerzo del diálogo político bilateral y concertación intensificada en asuntos internacionales.
Objetivo 2	Reforzar la cooperación en materia de prevención de conflictos, de gestión de crisis, de la no proliferación de armas de destrucción masiva y del control de exportaciones de armas y bienes de doble uso, así como de la protección civil y la prevención de riesgos Químicos, Biológicos, Radiológicos y Nucleares (CBRN).
Objetivo 3	Consolidar las instituciones garantes de la democracia y el Estado de derecho.
Objetivo 4	Asegurar la independencia y mejorar la eficacia de la Justicia.
Objetivo 5	Consolidación del rol de la sociedad civil.
Objetivo 6	Consolidación de la protección de los derechos de las mujeres y de los menores.
Objetivo 7	Consolidación de los derechos de asociación, de expresión y de reunión.
Objetivo 8	Mejora de la lucha contra la corrupción.
Objetivo 9	Mejora de la gestión de fronteras, readmisión, movilidad de personas y política migratoria, protección internacional y asilo.
Objetivo 10	Continuación de las reformas estructurales de la economía y las finanzas.
Objetivo 11	Desarrollo de una estrategia integral de empleo y promoción de la política social y sanidad pública.
Objetivo 12	Aproximación al acervo de la UE.
Objetivo 13	Profundización de las relaciones comerciales.
Objetivo 14	Progreso en otros asuntos relativos al comercio.
Objetivo 15	Modernización y refuerzo de las capacidades de los sectores agrícola y pesquero.
Objetivo 16	Mejora de la eficacia de los transportes.
Objetivo 17	Refuerzo de los aprovisionamientos y de la seguridad energética.
Objetivo 18	Mejora de la protección del medio ambiente, de la gestión de recursos del agua y de la lucha contra el cambio climático.
Objetivo 19	Mejora del sistema educativo y de la adecuación de la enseñanza superior y de la formación a las necesidades del mercado de trabajo.
Objetivo 20	Refuerzo de las capacidades en materia de sociedad de la información, investigación e innovación.
Objetivo 21	Refuerzo de la participación de Marruecos en los programas comunitarios y las agencias de la UE.

TABLAS ESTADO DE SITUACIÓN RELACIÓN COMERCIAL UE-MAGREB

COMERCIO DE MERCANCÍAS (2015; en millones de euros)						
País	Importaciones	Exportaciones	Total	Resultado	Posición UE para el país	Posición del país para UE
DZ	20.700 (-30%)	22.300 (-5%)	43.000	+1.600	1º (54,4%)	19º (1,2%)
MA	12.400 (+12,7%)	18.100 (-0,1%)	30.500	+5.700	1º (55%)	26º (0,9%)
TN	9.500 (+1,5%)	10.750 (-2,2%)	20.250	+1.250	1º (63%)	32º (0,6%)
LY	7.400 (-40,5%)	4.200 (-21,6%)	11.600	-3.200	1º (51,7%)	43º (0,3%)

COMERCIO DE SERVICIOS (2014; en millones de euros)					IED (2014, stock en millones de euros)
País	Importaciones	Exportaciones	Total	Resultado	
DZ	1.800	3.400	5.200	+1.600	14.100
MA	5.100	3.500	8.600	+1.600	14.500
TN	3.300	1.500	4.800	-1.700	4.000
LY	600	800	1.400	200	7.000

ACUERDOS COMERCIALES			
País	AA (incluye ALC) Firma (en vigor desde)	Otros acuerdos comerciales (en vigor desde)	DCFTA: en negociación desde (última ronda)
DZ	4/2002 (9/2005)	n/a	n/a
MA	2/1996 (3/2000)	Productos agrícolas (10/2012) Solución diferencias (11/2012)	Desde marzo 2013 (4ª ronda: abril 2014)
TN	7/1995 (3/1998)	Solución diferencias (7/2012)	Desde octubre 2015 (1ª ronda: abril 2016)
LY	n/a	n/a	n/a

ANEXO IV

FICHA CANTIDADES PROGRAMACIÓN AYUDA COOPERACIÓN BILATERAL UE MAGREB Y SAHEL

MAGREB

- **Marruecos.**

ENPI (2011-2013): 580,5 Millones €.

ENI (2014-2016): 568 Millones € + 50 Millones «UMBRELLA».

Con una media de unos 200 Millones € anuales, es el país de la “Vecindad Sur” (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Siria, Palestina) del Instrumento Europeo de Vecindad (Reglamento 232/2014, de 11 de marzo) que más ayuda recibe con cargo a este Instrumento.

- **Argelia.**

ENPI (2011-2013): 172 Millones €.

ENI (2014-2016): 81,3 Millones €.

- **Túnez²⁴⁵.**

ENPI (2011-2013): en 2011 (con la revolución de enero) se pasó de 80 Millones € a 160 Millones €, y para el periodo 2011-2013 la asignación se incrementó de los 240 millones €, inicialmente previstos, a 400 Millones €.

ENI (2014-2016): 327,5 Millones € (media de 109 Millones € por año).

- **Libia.**

ENPI (2012-2013): 50 Millones €.

ENI (2014-2016): 21 Millones €.

SAHEL

- **Burkina Faso²⁴⁶.**

X Fondo Europeo de Desarrollo (FED): 537,2 Millones € – Programa Indicativo Nacional (PIN) 2008-2013.

XI FED: 623 Millones € (PIN 2014-2020).

- **Chad.**

X FED: 311 Millones € (PIN 2008-2013).

XI FED: 442 Millones € (PIN 2014-2020).

- **Mali.**

X FED: 559,3 Millones € (PIN 2008-2013).

XI FED: 615 Millones € (PIN 2014-2020).

- **Mauritania.**

X FED: 158,6 Millones € (PIN 2008-2013).

XI FED: 195 Millones € (PIN 2014-2020).

- **Niger.**

X FED: 473,2 Millones € (PIN 2008-2013).

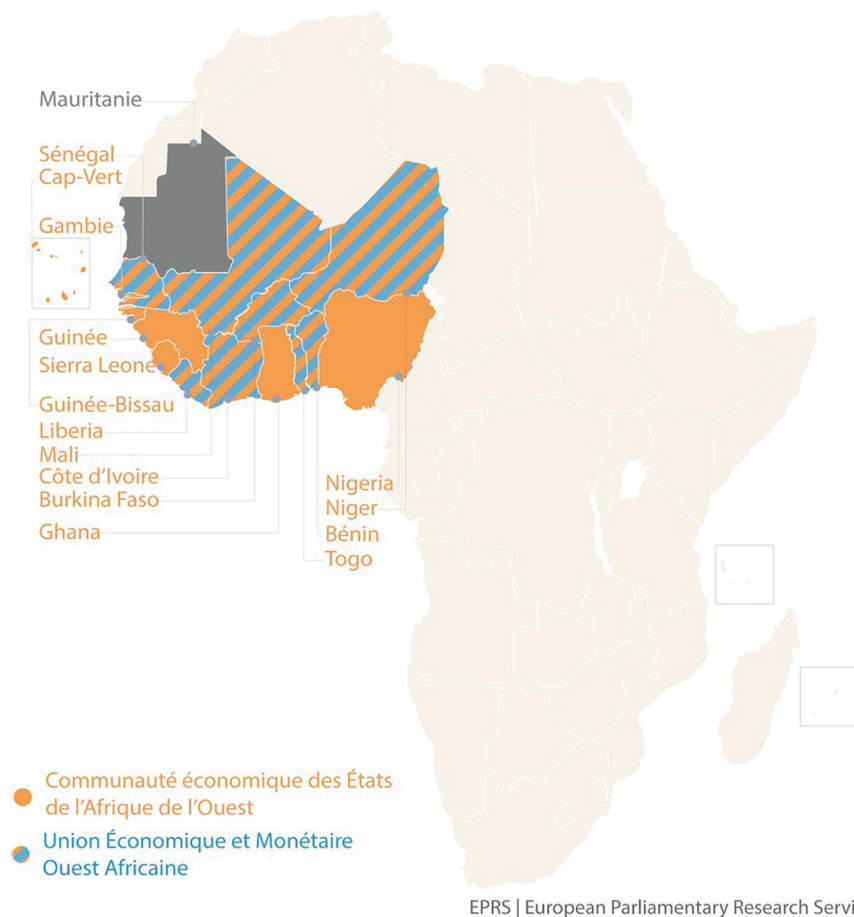
XI FED: 596 Millones € (PIN 2014-2020).

²⁴⁵ Aun cuando no se trata de ayuda a la cooperación bilateral, conviene tener presente las cantidades del Apoyo Macro-Financiero de la UE a Túnez: 300 Millones € en 2014 y 500 Millones € en 2016.

²⁴⁶ La UE es el mayor donante de ayuda concesional, aportando prácticamente el 50 % de la que recibe el país.

ANEXO V

Estados de África parte del EPA UE – África del Oeste, CEDEAO, y UEMOA

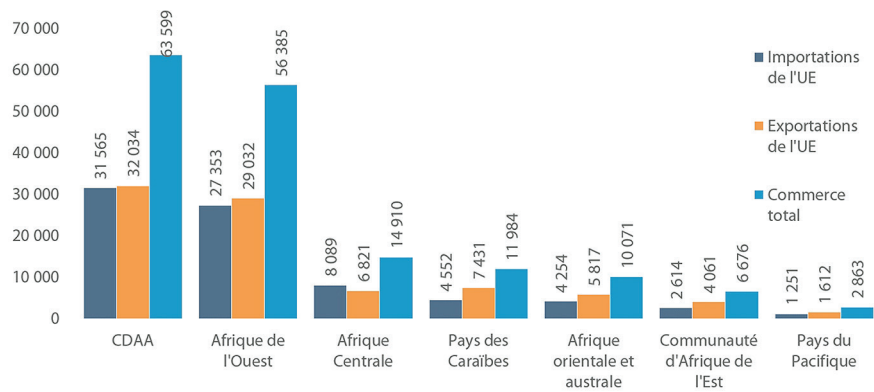


Fuente: Parlamento Europeo – Octubre 2016 BRIEFING *ACCORD DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE AVEC L'AFRIQUE DE L'OUEST*

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)593496](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)593496)

ANEXO VI

Volumen comercio países por regiones ACP con la UE (2015)

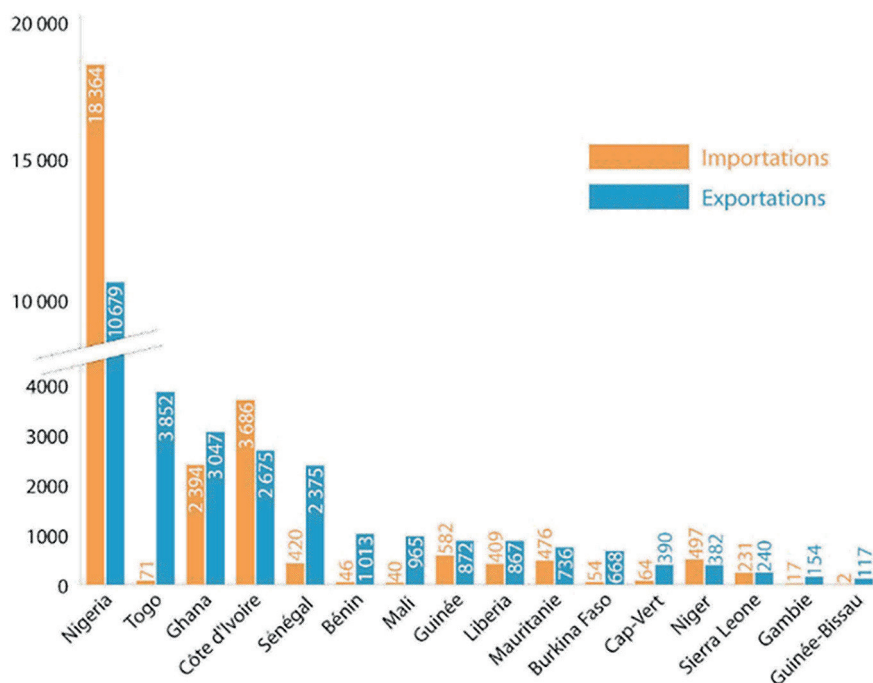


Fuente: Parlamento Europeo – Octubre 2016 BRIEFING ACCORD DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE AVEC L'AFRIQUE DE L'OUEST

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)593496](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)593496)

ANEXO VII

Volumen comercio países África del Oeste con la UE (2015)



Fuente: Parlamento Europeo – Octobre 2016 BRIEFING ACCORD DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE AVEC L'AFRIQUE DE L'OUEST

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)593496](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)593496)

Capítulo quinto

Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE

Miguel Ángel Benedicto

Periodista y profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Europea

Resumen

Para superar la crisis existencial que vive Europa ante el reto del terrorismo, la crisis económica, la llegada de refugiados y el ascenso de los populismos; la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad es una herramienta proactiva que legitima la supervivencia de la UE, le reafirma como actor relevante en el escenario más próximo y mundial, y le catapulta como proveedor de seguridad global. La Estrategia Global es un primer paso hacia una UE más fuerte, integrada, autónoma, creíble, con capacidad de respuesta civil y militar y que actúa con una visión común.

Palabras clave

Estrategia Global. Resiliencia. Autonomía estratégica. PCSD. Pragmatismo con principios. SEAE. Terrorismo. Refugiados. Ciberseguridad. OTAN. Cláusula de asistencia mutua. Cooperación Estructurada Permanente.

Abstract

Europe has to overcome its existential crisis in the face of terrorism, the economic crisis, the arrival of refugees and the rise of populism. The Global Strategy for Foreign and Security Policy is a proactive tool that legitimates

the survival of the EU, reaffirms it as a relevant player in the most immediate and global scenario, and catapults it as a global security provider. The Global Strategy is a first step towards a stronger, integrated, autonomous and credible EU with civil and military capacity and acting with a common vision.

Keywords

EUGS. Resilience. Strategic autonomy. CSDP. Principled Pragmatism. EEAS. Terrorism. Refugees. Cybersecurity. NATO. Mutual assistance clause. Permanent Structured Cooperation.

Introducción

Durante la Cumbre del 28 de junio de 2016, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE dieron la bienvenida a la nueva Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS): «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Una estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea», que establece los principios fundamentales de la política exterior y de defensa de la UE. Desde hace 7 años no se elaboraba un documento de este tipo en la UE.

Todo comenzó en diciembre de 2013 con un mandato del Consejo Europeo en el que se invitaba a la alta representante de entonces, Catherine Ashton, a producir una evaluación de la evolución del entorno mundial y los desafíos y oportunidades que esto implicaba para la UE.¹ En septiembre de 2014, durante su audiencia en el Parlamento Europeo, Federica Mogherini, subrayó su intención de, que si era nombrada Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión Europea (HRVP), participaría en un proceso de reflexión estratégica².

Todo se hizo de manera diferente a la estrategia Solana de 2003. El mundo y la UE habían cambiado: están más conectados, son más complejos y más controvertidos. Como dice Nathalie Tocci³, un enfoque radicalmente diferente era necesario pero se toparon con divisiones entre los Estados miembros y las instituciones de la UE, en asuntos como la inmigración, Rusia o el papel de la defensa europea.

En el verano de 2015, el alto representante presentó su evaluación del nuevo entorno internacional. Un mundo con más conectividad a través de la globalización ofrece oportunidades y potencial de crecimiento económico, sin embargo, también favorece la delincuencia transnacional, el terrorismo y el tráfico de personas. El mundo está cada vez más cuestionado y los Estados frágiles y los espacios sin gobierno se están extendiendo. Especialmente preocupante para Europa es la inestabilidad en los países vecinos, desde el Este hacia el Sur, pero también más lejos, como en Asia. En una época de cambios de poder geopolítico y de difusión del mismo en un mundo que es cada vez más complejo, nuevos actores como China van en aumento. Cada vez más, una red de actores estatales y no estatales, interestatales y transnacionales marcan la dispersión del poder. Los cambios en el entorno pedían una nueva estrategia para reemplazar la obsoleta Estrategia de Seguridad Europea de 2003.

¹ Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 19-20 de diciembre de 2013. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf

² Audiencia en el Parlamento Europeo, Federica Mogherini, 6 de octubre de 2014, <http://www.europarl.europa.eu/hearings-2014/en/schedule/06-10-2014/federica-mogherini>

³ Tocci, N. The making of the EU Global Strategy. CONTEMPORARY SECURITY POLICY VOL. 37, ISS. 3, 2016

El trabajo comenzó en septiembre de 2015 y fue diseñado para tener dos dimensiones principales: una divulgación pública y de consulta, y una dimensión oficial e institucional.

En octubre de 2015 comenzó el proceso de consultas en el que se creó un pequeño grupo de trabajo integrado por funcionarios del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la Comisión y el Consejo. Se organizaron varias reuniones con los responsables de la política de los Estados miembros de la UE, y el Instituto de Estudios de Seguridad (IES) organizó un evento de alcance general.

Pero no solo se tuvo en cuenta a las instituciones, sino que el objetivo, como reconoce Tocci, era llegar mucho más allá de ellas, incluidas las universidades y estudiantes, grupos de reflexión y organizaciones de la sociedad civil, los agentes sociales y el sector privado, así como socios más allá de las fronteras de la UE⁴. Desde octubre de 2015 y hasta el final del proceso de consulta en abril de 2016, más de 50 eventos sobre la EUGS fueron organizados en toda la UE.

El 26 de junio de 2016 el Brexit fue una carga de profundidad para la Estrategia después de dos años de negociaciones. Sus autores, pese al mal momento político, decidieron que «tenía que ver la luz del día⁵» y llegó al Consejo Europeo, que en principio solo tomó nota sobre ella.

La EUGS aparece como una estrategia de supervivencia: «no sólo proporciona las directrices para la gestión de la seguridad de los ciudadanos de la Unión, pues también sirve como una reafirmación de la voluntad de la UE para sobrevivir, para mantener su posición como un actor relevante en el escenario mundial, mientras que atraviesa la mayor crisis de legitimidad de su historia⁶». La nueva estrategia global de la UE viene a ser una actividad proactiva hacia el entorno político. Ahora, tras la reflexión estratégica queda ver cómo serán sus implicaciones y la aplicación de la misma.

Implicaciones para la Política Exterior

Tras el fracaso en la expansión de la buena gobernanza y la democracia tal y como ha sucedido en el Este y el Mediterráneo tras la guerra de Ucrania o la Primavera Árabe, la EUGS introduce un nuevo enfoque global de la política exterior y de seguridad. La Estrategia actual es más consciente de los límites impuestos por nuestras propias capacidades y por la inflexibilidad de los demás, y por lo tanto es mucho más modesta.

⁴ TOCCI. *Op. Cit.*

⁵ TOCCI. *Op. Cit.*

⁶ MALKSOO, M. From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose. CONTEMPORARY SECURITY POLICY VOL. 37, ISS. 3, 2016.

Pragmatismo basado en principios

Uno de los principios rectores de la acción exterior de la UE será el pragmatismo basado en principios: un término situado según Biscop⁷ «entre el aislamiento y el intervencionismo, entre el idealismo soñador y el pragmatismo sin principios. Esto representa un retorno a la Realpolitik con características europeas».

Como explica Davis⁸ «la mezcla específica de la evaluación realista y la aspiración idealista en el EUGS está muy en línea con un viejo enfoque europeo de la integración de los primeros movimientos del Movimiento Europeo para crear un Estados Unidos de Europa en la década de 1940». Existe la tentación de renunciar a las aspiraciones en medio de fuertes críticas, pero es importante recordar que sin cierto sentido del idealismo, el proyecto europeo nunca habría despegado.

La EUGS reconoce que no hay «recetas puras» ni «varita mágica», pero no renuncia al idealismo que ha sido el fundamento de la integración europea durante más de 60 años y sostiene que el hecho de que los intereses nacionales y europeos estén alineados, quiere decir que todo es posible.

Según la Estrategia, una evaluación realista significa centrarse en las prioridades de seguridad como el terrorismo, las amenazas híbridas y territoriales, el cambio climático, la volatilidad económica y la inseguridad energética, para las que se requiere una política clara y unificada. Al mismo tiempo, la preservación de la aspiración idealista como piedra angular de la acción exterior de la UE es explícita en la estrategia. Para proteger «nuestro pueblo y nuestro territorio», como afirma la estrategia, la respuesta no es aislar a Europa del mundo, sino participar de manera productiva, que es lo que se espera de la economía más grande del mundo, y una entidad que comprende alrededor de 500 millones de personas.

La EUGS recoge un listado de los intereses vitales de la UE y sus Estados miembros con un enfoque unitario: la paz y seguridad de los ciudadanos y el territorio de la UE; la prosperidad que implica un mercado interior sólido y un sistema internacional abierto; democracia como valor fundamental a promover junto al respeto y promoción de los derechos humanos, libertades y estado de derecho; y un orden mundial basado en normas y en el multilateralismo.

Cinco prioridades en la acción exterior

Junto a estos intereses prioritarios, la EUGS identifica cinco prioridades en la acción exterior: la seguridad de la propia UE; los Estados vecinos; cómo hacer frente a los conflictos y crisis; órdenes regionales de cooperación es-

⁷ BISOP, S. The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics Security policy brief n.º 75 June 2016. Egmont Royal Institute for International relations.

⁸ DAVIS CROSS, M. The EU Global Strategy and diplomacy. CONTEMPORARY SECURITY POLICY VOL. 37, ISS. 3, 2016

tables en todo el mundo; y una gobernanza mundial eficaz y más acorde con la realidad internacional.

Al configurar los intereses y prioridades de la Estrategia ya se ve la influencia de ese pragmatismo basado en principios que hace hincapié en la seguridad europea, la vecindad más próxima y el poder duro, dejando a un lado la democratización.

Como recoge el documento Mogherini, «la estrategia global de la UE empieza por nosotros mismos. Nuestra Unión ha permitido a los ciudadanos disfrutar de una seguridad, una democracia y una prosperidad sin precedentes. Pero, en la actualidad, el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética se ciernen tanto sobre nuestra población como sobre nuestro territorio⁹».

La seguridad de Europa y de su entorno inmediato

La EUGS se centra en primer lugar en la propia seguridad de Europa y en la de su entorno inmediato, sobre todo, después de los ataques terroristas en Bruselas, París y varias ciudades alemanas y tras la crisis de los refugiados: «Vamos a asumir la responsabilidad sobre todo en Europa y sus regiones circundantes». Asimismo, el enfoque en los países de la vecindad más próxima se justifica por la gama de nuestras capacidades. Aun así, la estrategia no descuida ni Asia Central ni, al otro lado, el África Subsahariana pues como bien dice «hay una conexión directa entre la prosperidad europea y la seguridad en Asia».

La Estrategia destaca que el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética ponen en peligro a la población y al territorio europeo. Para proteger los valores y el modo de vida europeo —señala la EUGS— habrá que reforzar nuestra seguridad y defensa de acuerdo con los derechos humanos y el Estado de derecho. Las implicaciones de esta prioridad las veremos más adelante cuando analicemos la seguridad y la defensa.

Como decíamos anteriormente, la democratización se subraya en mucha menor medida, debido quizás a esa *realpolitik* europea que nos lleva a tener relaciones diplomáticas con casi todo el mundo cuando los intereses coinciden e incluso trabajamos con regímenes autoritarios para solventar problemas urgentes como en el caso de la coalición frente al Daesh.

La resiliencia como principio en las relaciones con el entorno

En la nueva estrategia hay que destacar un término que se repite numerosas veces: la resiliencia. Será el nuevo principio rector de las relaciones de la UE con su entorno inmediato junto con un enfoque adaptado a cada país

⁹ A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. Pg 7. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

concreto lo que pone fin a la «ingenuidad de la Política Europea de vecindad (PEV)»¹⁰ y a la capacidad de exportación de democracia por parte de la UE.

El énfasis en la capacidad de recuperación es importante, ya que Mogherini lo define como «la capacidad de los estados y las sociedades para reformarse, resistiendo así los desastres, y para recuperarse de las crisis internas y externas».

Los Estados resilientes son seguros y la seguridad es esencial para la prosperidad y la democracia. Implícitamente, se reconoce que para que suceda un cambio positivo, los Estados y las sociedades también necesitan mostrar una voluntad de reforma. De acuerdo con esta visión, «la UE debería contribuir a que los estados y las sociedades sean más resistentes, probablemente como respuesta a una creciente preocupación sobre la proliferación de estados fallidos, sin gobierno y a los conflictos sectarios en regiones como Oriente Medio o el Norte de África¹¹». Esto pone fin a la ingenuidad de la vieja PEV, que basa toda su agenda transformadora en dar por supuesto que los gobiernos de los países de la vecindad querían cambiar. Ejemplos como Egipto, Libia o Bielorrusia muestran lo contrario.

En cuanto a la política de ampliación tampoco está claro su futuro como herramienta clave de la política exterior pues su utilización es muy dudosa sobre todo de cara a Turquía.

Cuando se habla de resiliencia hay que hacer hincapié en los derechos humanos, algo distinto de la democratización, y en la lucha contra las desigualdades. De este modo, si la UE supone que la zona de Oriente Medio, Norte de África y las regiones adyacentes son propensos a la inestabilidad del proyecto en los próximos años, una estrategia de resiliencia debe considerar, tal y como explican Soler y Tocci, mecanismos de alerta temprana y apoyo dirigido a territorios o sectores específicos en la propia UE. La capacidad de recuperación implica una agenda para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos y las sociedades de la región para hacer frente a los retos que ya son palpables tales como la escasez de agua, los procesos de radicalización, la falta de oportunidades de empleo para los jóvenes bien preparados o la afluencia repentina de refugiados.

Un enfoque integral en relación con los conflictos y las crisis

Otra de las prioridades de la acción exterior de la UE, que recoge el documento Mogherini, será el enfoque integral en relación con los conflictos y las crisis. Aunque la UE pone un énfasis especial en solventar los conflictos de su área de vecindad este y sur, no quiere decir que renuncie a actuar en otras zonas más alejadas.

¹⁰ TECHAU, J. The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless? Carnegie Europe. 20 octubre 2016.

¹¹ SOLER I LECHA, E.; TOCCI, N. Implicaciones de la Estrategia global de la UE para Oriente Medio y el Norte de África. Menara Project. N.º 1 julio 2016.

A la hora de resolver el conflicto aplicará un enfoque multidimensional, según el cual, se pone a disposición todos los instrumentos disponibles militares, diplomáticos y económicos para la resolución del conflicto.

El enfoque integral usará todos los instrumentos y políticas disponibles orientadas a la prevención, la gestión y la resolución de conflictos; y además lo hará en las diferentes fases del ciclo de crisis sin cesar de manera prematura. La EUGS señala que «se comprometerá en mayor grado, por lo tanto, en la resolución de conflictos prolongados en los países de la Asociación Oriental. Ninguno de estos conflictos se desarrolla en un único nivel de gobernanza. Si bien conflictos como los de Siria y Libia estallan a menudo localmente, el revestimiento nacional, regional y mundial que adquieren es lo que hace que sean tan complejos». La UE actuará para solventarlos a escala local, nacional, regional y mundial.

Además, Europa aplicará un enfoque multilateral, que comprometa a todos los actores que estén presentes en un conflicto y resulten necesarios para su resolución. Para ello se asociará sobre el terreno con las organizaciones regionales e internacionales, los donantes bilaterales y la sociedad civil.

La nueva Estrategia supera la distinción entre la gestión de crisis internas y externas que ha quedado obsoleta. La inestabilidad y los conflictos en Oriente Medio y el Norte de África (MENA) tienen un gran impacto en la UE con la inmigración, la delincuencia transnacional y el terrorismo. La vinculación de las políticas e instrumentos de seguridad exterior e interna es una necesidad para contrarrestar estos efectos indirectos y, al mismo tiempo, abordar sus causas fundamentales fuera de Europa de manera coherente. Este vínculo ya es visible en las actividades de lucha contra el terrorismo que tienen lugar dentro y fuera de Europa. El mismo principio se aplica a la migración. La detención del flujo masivo de inmigrantes a través del Egeo y el fortalecimiento de la seguridad fronteriza figuraban en primer lugar en la agenda de la UE a principios de 2016. Sin embargo, esto debe ir acompañado de medidas para abordar las causas de la inmigración. En gran medida, esto se relaciona con el fin de los conflictos y con los esfuerzos para estabilizar Estados en descomposición. Siria y Libia son ejemplos destacados de cómo las guerras y el desorden alimentan la trata de personas. La migración por razones económicas, por ejemplo, de países de África occidental, pide otras soluciones, en particular reforzando las oportunidades para los mercados laborales locales.

La cooperación a escala regional e internacional

En la estrategia también se prioriza la cooperación a escala regional e internacional mediante acuerdos globales enraizados en asociaciones regionales e internacionales amplias. En el documento se subraya la prioridad del orden de seguridad europeo, que después se extiende en círculos concéntricos, hacia el área mediterránea, Oriente Próximo y el continente africano; para hacerlo después al otro lado del Atlántico con América Latina; y

posteriormente con Asia-Pacífico, para finalizar con el Ártico. En la EUGS se señala que la colaboración de la UE con esas entidades regionales se hará siempre que sea posible y esté de acuerdo con los intereses europeos. Aquí se puede ver de nuevo la influencia del pragmatismo de intereses y también el de la resiliencia cuando se indica que no se esforzará por exportar el modelo europeo.

En esta preferencia de acción exterior se subraya que la paz y la estabilidad de Europa ya no pueden darse por sentada, sobre todo, tras «la violación del Derecho internacional por Rusia y la desestabilización de Ucrania, que suponen un desafío para el orden de la seguridad europea en su núcleo». La gestión de la relación con Rusia representa un reto estratégico clave que debe hacerse con coherencia y unidad. La Estrategia se muestra taxativa: «No reconoceremos la anexión ilegal de Crimea por Rusia ni aceptaremos la desestabilización del este de Ucrania. Fortaleceremos la UE, aumentaremos la resiliencia de nuestros vecinos orientales y apoyaremos su derecho a determinar libremente su enfoque respecto de la UE».

En el sur de Europa la preocupación está en el Mediterráneo, Oriente Próximo y el África subsahariana, que son esenciales para afrontar la amenaza del terrorismo, los desafíos demográficos, de la migración y el cambio climático. La UE seguirá cinco líneas de acción: en el Magreb y en Oriente Próximo, con el fin de solventar los conflictos de Siria y Libia, el de Palestina e Israel; cooperar con Turquía para que no se aleje de la democracia, con el Consejo de Cooperación del Golfo y con Irán; en África del norte y subsahariana mejorando vínculos con la Unión Africana (UA) en el Sahel, y un plan integral de desarrollo, comercio y seguridad para África en cooperación también con la UA.

En esta prioridad se refleja la actual competencia geopolítica entre las diferentes potencias globales y regionales. Por ejemplo, la UE debe dar una respuesta coherente a la propuesta china *One Belt, One Road* y a la fuerte inversión en Europa mediante el plan Juncker, a través de la ASEM y la asociación UE-ASEAN. La nueva Ruta de la Seda abarca ya a casi todos los países europeos y se presenta como la alternativa comercial y de infraestructura china al modelo de Occidente que hasta ahora había dominado el mundo.

Hasta el momento los intereses nacionales de los países europeos parecen dominados por la lógica de la economía y carecen de visión estratégica. «Han imposibilitado hasta el momento una política común y coordinada de la UE de cara al *One Belt, One Road*, a pesar de los ya existentes mecanismos de diálogo y cooperación, tales como la “Plataforma de Conectividad” o el grupo de trabajo conjunto formado por el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (EFSI) y el “Silk Road Fund”. Por si fuera poco, los estados europeos compiten entre sí, persiguiendo sus intereses nacionales: la decisión unilateral del Reino Unido de incorporarse al AIIB (Banco Asiático de Inversión en

Infraestructura), o el debate actual sobre conceder a China o no el estatus de economía de mercado¹²».

En el mismo sentido, el objetivo de profundizar el diálogo con Irán y los países del CCG debería ser el comienzo de una nueva visión sobre el futuro orden regional en el Medio Oriente. Es una de las áreas dentro de la vecindad más próxima, con varias guerras en curso, en la que la UE debería asumir la responsabilidad. Y, por último, en el caso ruso, la UE tendrá que cooperar con Moscú, quizás a través de la OSCE y dependiendo de su Rusia respeta o no el derecho internacional. Para Biscop, en Rusia, «la EUGS básicamente aboga por la paciencia estratégica¹³».

Y respecto a África, el propio Juncker subrayó en su discurso del Estado de la Unión la puesta en marcha de un Plan de Inversiones para África y la Vecindad que podría movilizar hasta 88.000 millones de euros, con el fin de que los países africanos se comprometan a frenar los flujos inmigración y cooperen en materia de seguridad. Los intereses de la UE vuelven a primar frente a la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, el desarrollo solo es posible cuando la situación de seguridad de un país es estable. No se puede prosperar bajo la amenaza de ataques terroristas, milicias o bandas criminales.

Defensa del orden multinacional basado en normas

La quinta prioridad de la acción exterior es la de una UE comprometida con un orden mundial basado en el derecho internacional. Una de las grandes señas de identidad de Europa siempre ha sido su firme defensa del orden multinacional basado en normas. En este caso, la Estrategia Global reconoce la aspiración de reformar el sistema actual con órganos de gobernanza mundial más acordes con la realidad internacional, donde incluye a Naciones Unidas y a las instituciones financieras internacionales. En esta última preferencia de acción exterior, la EUGS habla de manera ambiciosa de «transformar y no simplemente preservar el sistema existente».

Dentro de esta prioridad también se destaca la puesta en práctica de los compromisos adquiridos en materia de desarrollo sostenible y cambio climático. Además, recoge un programa sugerente de libre comercio que deberá ir acompañado de un uso más estratégico de la política comercial comunitaria. La EUGS cita las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos, Japón, Mercosur, India, ASEAN y otros socios. Unido al libre comercio mundial está la seguridad necesaria para garantizar la existencia de rutas oceánicas y marítimas abiertas y protegidas, esenciales para el comercio y el acceso a los recursos naturales. La UE contribuirá a la seguridad marítima mundial tras la experiencia adquirida en el océano Índico y en el Mediterráneo.

¹² MÜLLER MARKUS, C. One Belt, One Road: el sueño chino y su impacto sobre Europa. 05/2016. CIDOB.

¹³ BISCOP, S. *Op. Cit.*

neo y explorando nuevas posibilidades en el golfo de Guinea, el mar de la China Meridional y el estrecho de Malaca.

Ciberseguridad, seguridad energética y prevención de pandemias a nivel multilateral también están presentes en este ámbito de las prioridades exteriores.

La principal preocupación de la UE es obviamente la vecindad más próxima en el Este y Sur de Europa, pero la inestabilidad y los conflictos en Asia, el Pacífico y el océano Índico también tendrán repercusiones en la seguridad europea. Es comprensible que la UE priorice su vecindad más próxima pues toda estrategia tiene sus prioridades, pero en un mundo tan globalizado como el actual a nivel económico, tecnológico y militar (incluida la proliferación de armas y sistemas de precisión) han conducido, como señala Simón «a una mayor interconexión geopolítica y estratégica a nivel mundial¹⁴».

La UE debe contribuir más a la seguridad de los espacios aéreos y marítimos de Europa (océano Índico, Ártico, golfo de Guinea...), los denominados bienes comunes globales, en particular en la medida en que las líneas marítimas de comunicación, clave para los flujos de comercio, puedan verse interrumpidas.

Los retos mundiales también pueden definirse como «surgiendo desde cualquier parte». Las amenazas cibernéticas no son geográficas por naturaleza; pueden venir de cualquier lugar del mundo y llegar a cualquier rincón del planeta. Europa, explica Simón, debe «intensificar sus esfuerzos en términos de innovación militar-tecnológica y también contribuir a la seguridad del espacio ultraterrestre y del ciberespacio, junto con los Estados Unidos».

En esta misma línea la UE deberían aspirar a contribuir al mantenimiento del equilibrio de poder en los «espacios medios» y en la región de Asia y el Pacífico; con el fin de preservar la primacía estratégica occidental y evitar una hegemonía asiática. Eso requeriría estar en sincronía geoestratégica con los Estados Unidos y otros socios regionales clave.

El cambio climático es también un fenómeno mundial y las grandes redes criminales internacionales operan alrededor del mundo.

La UE tendrá que responder a estos desafíos aplicando su conjunto completo de instrumentos. Por esa razón, la Estrategia Global se refiere no solo al sector de seguridad y defensa, sino también a las políticas de vecindad, inmigración y energía, para fortalecer los marcos de cooperación en Asia o el Ártico y transformar instituciones de gobernanza global como las Naciones Unidas. En particular, los vínculos estrechos con los Estados Unidos y Canadá, así como la asociación con la OTAN, son fundamentales a este respecto.

¹⁴ SIMÓN, L. European Strategy in times of geopolitical interdependence. Real Instituto Elcano. 20 September 2016.

Combinación de poder blando y poder duro

Naturalmente, la aplicación de los instrumentos tendrá que ser hecha a medida, dependiendo de la situación del momento, y mediante el *Smart power*, que no se cita explícitamente en el texto de la estrategia pero en el que hace hincapié de manera inequívoca cuando en el documento se habla de combinar el poder blando y el poder duro. En el lado de la potencia blanda, la estrategia enfatiza que el poder de atracción de la UE proviene de sus «redes sin parangón» de diplomáticos. Sostiene que la diplomacia europea ha tenido éxito precisamente porque las redes de la UE son amplias y duraderas. Pero la UE también debe abordar sus «desafíos y miedos» según la estrategia y encontrar maneras de comunicarse estratégicamente con sus vecinos más periféricos. Esto implica, entre otras cosas, centrarse más en su vecindad cercana como una prioridad, y comprometerse con los más alejados de una manera más específica.

En el lado del poder duro, la estrategia afirma que «la idea de que Europa es exclusivamente un» poder civil «no hace justicia a una realidad en evolución». Como explica Davies¹⁵ «la UE ya cuenta con muchas fuentes de poder duro, como el acceso a sus mercados, el poder económico y regulador mundial, y su extenso régimen de sanciones contra Rusia, entre otros ejemplos». Pero más allá de esto, la estrategia identifica la credibilidad como una fuente clave de poder duro y blando. Según la estrategia, «la credibilidad de la UE depende de nuestra unidad, de nuestros muchos logros, de nuestro poder de atracción permanente, de la eficacia y consistencia de nuestras políticas y la adhesión a nuestros valores». Un valor compartido fundamental entre los Estados miembros de la UE es el uso de la fuerza solo como último recurso.

El SEAE desempeña un papel central tanto para la diplomacia como para el poder inteligente. La UE ya cuenta con la infraestructura y las herramientas necesarias para aprovechar al máximo su ventaja diplomática, pero necesita utilizar esos recursos para impulsar la capacidad de la UE de comprometerse con el mundo como actor más seguro, y con algo más que el «poder civil». El objetivo es que las diversas prioridades mencionadas en la estrategia —la diplomacia energética, la cultural y la económica— se vuelvan más receptivas y estén más integradas. Como se señala en la estrategia, la inversión en el SEAE se incrementará, especialmente en términos de diplomacia económica. Y la meta será aumentar la resiliencia y la capacidad de la UE para responder de manera más rápida a los acontecimientos.

Con la Estrategia los diplomáticos de la UE cuentan con un mandato para que abran y cuestionen sus enfoques actuales y desarrollen alternativas más creíbles de respuesta. La UE invertirá en el SEAE y coordinará mejor a las instituciones y Estados miembros. Como dice la EUGS «es un reto po-

¹⁵ DAVIS CROSS, M. The EU Global Strategy and diplomacy. Contemporary Security Policy. Vol. 37, ISS. 3, 2016.

ner nuestras diferentes culturas nacionales al servicio de nuestros intereses comunes, y habrá que invertir en las personas, sobre todo sobre el terreno. Esto significa dotar a las delegaciones de los conocimientos necesarios, como las cuestiones sectoriales y las lenguas locales, la valoración de la experiencia en y sobre una región, el refuerzo de las secciones políticas de las delegaciones y el fomento del personal operativo para hacer uso de manera más política de sus conocimientos». Ello supone también reforzar la participación de las mujeres en la elaboración de la política exterior e invertir en el Sistema de Alerta Rápida de conflictos de la UE.

Será necesaria una planificación conjunta de análisis y respuestas entre Embajadas de los Estados miembros, Delegaciones de la UE, servicios de la Comisión, Representantes especiales de la UE y misiones de las PCSD.

La esencia de la Estrategia Global es reunir instrumentos de poder blandos y duros en un enfoque unido y reconocer que la UE tiene un papel particular que desempeñar como proveedor de seguridad en zonas de vecindad próxima pero también en las más lejanas.

Implicaciones para la Seguridad y Defensa

La Unión Europea tiene desplegadas en la actualidad diecisiete operaciones militares y civiles. Como dice Mogherini en el prólogo de su Estrategia para Europa, el poder no coactivo y el poder coercitivo van de la mano. Algunas potencias no dudan en utilizar el chantaje y la fuerza en la competición geopolítica. De ahí la ambición «para proteger a Europa, responder a las crisis externas, y ayudar a nuestros asociados en el desarrollo de las capacidades de seguridad y defensa».

La ambición de la autonomía estratégica

La alta representante también reconoce que la Estrategia alimenta la ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea. El poder simbólico no basta y la UE para ser creíble debe incrementar su potencia en materia de seguridad y defensa para que en el futuro pueda gozar de dicha autonomía.

La Estrategia Global de la UE tiene como objetivo establecer una estructura militar autónoma de la UE, que podría actuar independientemente de la OTAN. «Como europeos, debemos asumir una mayor responsabilidad en nuestra seguridad. Frente a las amenazas externas, debemos estar preparados y capacitados para ejercer disuasión, dar respuesta y protegernos. Mientras que la OTAN existe para defender a sus miembros —la mayoría de los cuales son europeos— de un ataque exterior, los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario. Un nivel adecuado de ambición y autonomía

estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras¹⁶».

Esta declaración de principios contenida en la Estrategia Mogherini requiere de un incremento del presupuesto para seguridad y defensa, mayores capacidades y cooperación, una estructura militar más unida, una sólida industria europea de defensa y, obviamente, voluntad política por parte de los Estados miembros.

Tareas de las fuerzas armadas europeas

Cuando se habla de autonomía estratégica hay que preguntarse qué tareas militares y en qué partes del mundo necesitan los europeos para poder emprenderlas por sí mismos, sin los Estados Unidos. Para Biscop¹⁷ la EUGS define cuatro tareas principales para las fuerzas armadas de Europa:

1. Proteger «el estilo de vida europeo»

Primero, proteger «el estilo de vida europeo» en casa. En la EUGS no solo se habla de la gestión de las crisis exteriores sino también de que «los europeos deben ser capaces de proteger a Europa» y que «la UE debe ser capaz de contribuir a la protección de sus miembros, a petición de estos, y de sus instituciones». A través de la Política Común de Seguridad y Defensa y con lo resaltado en la Estrategia se puede decir que se han suprimido las barreras entre la seguridad interior y exterior y han «acabado» con la distinción artificial entre los pilares de seguridad y la defensa.

Retos como el terrorismo, las amenazas híbridas, la ciberseguridad y la seguridad energética, la delincuencia organizada y la gestión de las fronteras exteriores deben ser afrontados por la UE. En una democracia, las fuerzas armadas no están a la cabeza cuando se trata de tales amenazas (y ni, por tanto, es la OTAN), sino que apoyan a los otros servicios de seguridad y son el último recurso en tiempos de crisis. Estos despliegues internos son ante todo una responsabilidad nacional (como se ha visto en Bélgica y en Francia después de haber sido afectados por ataques terroristas).

No obstante, como sostiene Biscop «la cooperación europea debe ser intensificada permanentemente entre los servicios de inteligencia militares y civiles», entre los centros de crisis nacionales y de la UE, las autoridades policiales y judiciales y fuerzas como la Guardia Civil, en España, y la guardia costera y entre estas y las fuerzas armadas (especialmente cuando estas operan en las fronteras de Europa). Asimismo, hay que subrayar que si la Estrategia no hubiese enfatizado la propia seguridad de Europa habría carecido

¹⁶ A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

¹⁷ BISCOP, S. (2016) All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit, *Contemporary Security Policy*, 37:3, 431-445.

de credibilidad en un momento en que la opinión pública europea se ha visto sacudida por una ola de ataques terroristas y por la crisis de refugiados.

La UE cuenta con herramientas para afrontar estos problemas, como las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad, recogidas en el Tratado de Lisboa, que deberían poder implementarse para hacer frente a retos que tengan tanto una dimensión exterior como interior.

A través de la cláusula de solidaridad se podrá prestar asistencia a cualquier país miembro víctima de un atentado terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano que lo solicite (art. 222TFUE) dentro de las fronteras de la UE a petición de las autoridades políticas. La UE movilizará todos los instrumentos incluidos los militares para proteger las instituciones y a la población civil.

Esta no es la cláusula que activó Francia tras el ataque terrorista del Daesh en París. Hollande demandó apoyo militar fuera de su territorio y por eso invocó la cláusula de defensa colectiva o de asistencia mutua por la que los Estados miembros prestarán ayuda con todos los medios a su alcance en caso de una agresión armada (art. 42.7). Para algunos es «equivalente al art. 5 del Tratado de Washington de la Alianza Atlántica porque es una alianza defensiva que surge ante la necesidad de establecer un mecanismo que garantice la seguridad en los países europeos¹⁸». El 42.7 obliga a la ayuda y asistencia por parte de todos los EM, pero de manera asimétrica. Así los países neutrales no excederán del umbral de la mera solidaridad política y en los que también son miembros de la Alianza Atlántica, su cooperación se ajusta a compromisos adquiridos dentro de la OTAN.

Además es una cláusula intergubernamental frente a la de solidaridad en la que la voz cantante la lleva la UE. El supuesto de hecho de un ataque terrorista se adapta mejor al art. 222 del TFUE (cláusula de solidaridad). Sin embargo, París adoptó el 42.7, quizás por mayor operatividad, que da plena autoridad al Gobierno francés de manera intergubernamental o bilateral al margen de la cooperación comunitaria.

Una vez invocada la cláusula de asistencia mutua, si Francia necesita apoyo militar en el exterior, tiene que precisar qué necesita y dónde, y la ayuda se le prestaría de manera bilateral y no por la UE. El problema es que no existen mecanismos reglados que indiquen como debe prestarse esa ayuda lo cual dificulta su ejecución. Solo el Reino Unido desplegó la fuerza militar contra el Estado Islámico, mientras que otros Estados miembros como Bélgica, Alemania o Suecia ofrecieron un apoyo militar más limitado¹⁹.

¹⁸ ALDECOA, F. Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica; en UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales. Cuaderno de Estrategia 177. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Noviembre 2015. http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_177.html

¹⁹ SMITH, M. (2016) Implementing the Global Strategy where it matters most: the EU's credibility deficit and the European Neighbourhood, *Contemporary Security Policy*, 37:3, 446-460,

El Parlamento Europeo ha pedido mediante resolución²⁰ a la alta representante que corrija la falta de claridad de la cláusula de defensa mutua recogida en el artículo 42.7 del TUE, y que defina las directrices y modalidades de aplicación de dicha cláusula para que los Estados miembros puedan responder de forma eficaz cuando se invoque.

2. Contribuir a la resiliencia de los Estados y sociedades

Una segunda tarea militar sería contribuir como dice la Estrategia a la «resiliencia de los estados y sociedades hacia el este, que se extiende hacia Asia Central, y hacia el sur hasta el África Central», pero también mantener la seguridad en el vecindario más próximo por medios poderosos.

Si bien el énfasis general se centra en la construcción de sociedades «inclusivas, prósperas y seguras» y en el ámbito militar en el fomento de la capacidad, la EUGS también afirma que la UE «asumirá la responsabilidad principalmente en Europa y sus regiones circundantes». Es en los países vecinos donde la UE debe estar preparada para emprender la gestión militar de crisis, porque está directamente relacionado con su propia seguridad, como lo demuestran las consecuencias de la guerra siria y la crisis de refugiados. Es ahí donde la UE debe poder actuar sola si es necesario. Ese es el foco de la aspiración a la autonomía estratégica.

Esa es una aspiración muy ambiciosa, en primer lugar porque la EUGS define un vecindario geográficamente mucho más amplio que la Política Europea de Vecindad de 2004. La creación y desarrollo de capacidades (es decir, diseño, formación y equipamiento de fuerzas armadas efectivas y su acompañamiento en patrullas y operaciones) requiere un compromiso a muy largo plazo. Pero en caso de que se solicite ayuda a UE, debería involucrarse de manera significativa como para marcar la diferencia, en número suficiente y con un presupuesto acorde a las necesidades.

Además, cuando la guerra está en curso, en espera de una solución política, la EUGS compromete a la UE a «proteger vidas humanas, en particular civiles» ya «apoyar y ayudar a consolidar el alto el fuego local». Eso implica mucho más que la creación de capacidad. Significa el despliegue de tropas sobre el terreno, respaldadas por el apoyo aéreo y con reservas listas, que no necesariamente destruirán al enemigo, sino que lucharán cuando los civiles de quienes son responsables estén amenazados. Sin esa determinación, la UE no habrá creado una zona segura sino una trampa. Para muchos Estados miembros, poner botas sobre el terreno va mucho más allá de lo que han hecho hasta el momento pero esto daría de verdad la autonomía estratégica.

²⁰ Pide a la VP/AR que corrija la falta de claridad de la cláusula de defensa mutua recogida en el artículo 42, apartado 7, del TUE, y que defina las directrices y modalidades de aplicación de dicha cláusula para que los Estados miembros puedan responder de forma eficaz cuando se invoque.

3. Mantener el acceso sostenible a los bienes comunes mundiales

Una tercera tarea para consolidar la autonomía estratégica sería ayudar a mantener el «acceso sostenible a los bienes comunes mundiales». La EUGS anuncia iniciativas diplomáticas multilaterales en esferas clave, pero también prevé una contribución militar intensificada, especialmente como «proveedor mundial de seguridad marítima» y con especial atención a Asia. En este caso, la EUGS pretende «aportar más contribuciones prácticas» a la seguridad, incluso ayudando a crear capacidades marítimas y apoyando «una arquitectura de seguridad regional dirigida por la ASEAN». La UE podría intercambiar conocimientos especializados, combinar la formación y la educación (especialmente a través del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa), combinar ejercicios y maniobras, por ejemplo, con la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) con socios estratégicos como India, Japón, Corea del Sur y la propia China.

Estas actividades no solo crearían capacidad local, sino que también tendrían un importante efecto de confianza y fomento de la seguridad. Este compromiso también contribuiría a otro objetivo de la EUGS: promover órdenes regionales cooperativos en áreas sensibles. En este contexto, la propuesta del ministro de Defensa francés, Jean-Yves Le Drian, en el Diálogo Shangri-La 2016 de Singapur, de coordinar una presencia marítima en Asia a través de la UE adquiere una importancia adicional después del *Brexit*. Aumentar la visibilidad de la presencia marítima de los diferentes países europeos poniéndolos bajo la misma bandera puede compensar la pérdida de visibilidad de Europa tras la salida de Londres y sería la mejor manera de sacar el máximo provecho de los medios disponibles y realzar una presencia distinta que puede promover intereses europeos específicos.

4. Complementar el mantenimiento de la paz de la ONU

La cuarta tarea militar sería «ayudar a continuar y complementar el mantenimiento de la paz de la ONU». A medida que la EUGS proclama el mantenimiento de un orden global basado en normas, con las Naciones Unidas en el centro, por ser un interés vital de la UE, los europeos deben actuar cuando la ONU decide que las reglas se han violado. Lo fundamental es que, cuando lo soliciten las Naciones Unidas, los europeos deben demostrar solidaridad de un modo más rápido incluso en zonas fuera del amplio vecindario de Europa (como la operación de la PCSD en la República Centroafricana en 2014-2015).

Estas cuatro tareas representan un claro incremento en la carga que pesa sobre las fuerzas armadas europeas, tanto para las operaciones expedicionarias como para el apoyo a la «seguridad nacional».

Los problemas de seguridad en Ucrania, el de los refugiados en las fronteras de la UE o los ataques terroristas exigen a la UE tomar decisiones de manera

cada vez más autónoma tal y como recoge la Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad²¹.

Tras la anexión rusa de Crimea, algunos Estados europeos no se fían y, por ejemplo, en el Este reclaman el despliegue de tropas de la Alianza en respuesta a la agresividad de Rusia. La OTAN desplegará 4 batallones rotatorios en los 3 bálticos y en Polonia con objeto de aumentar la disuasión frente a Rusia e instalará un cuartel general multinacional de brigada en Rumanía dedicado a instrucción y maniobras.

Una alternativa para afrontar el problema ruso podría venir con la revitalización de la OSCE, la única de las tres organizaciones europeas de seguridad (UE, OTAN y OSCE) de la que forma parte Moscú. El espacio OSCE podría definir «un modelo de seguridad cooperativa para el triángulo EE.UU.-UE-Rusia, que permita tanto resolver cuestiones como los conflictos congelados como hacer frente al catálogo de amenazas (terrorismo, conflictos regionales, proliferación de ADM, crimen organizado, cibercrimen, inseguridad energética) que afectan por igual a todos los elementos del sistema²²».

La relación UE-OTAN

El documento Mogherini subraya la autonomía estratégica de la UE pero cuando se refiere a la defensa colectiva, «la OTAN sigue siendo el marco principal para la mayoría de los Estados miembros». La Estrategia aboga por la cooperación y la complementariedad con la Alianza Atlántica pero destaca que la UE necesita consolidarse como comunidad de seguridad y para ello debe realizar esfuerzos en materia de seguridad y defensa que le deberían capacitar para actuar con la Alianza o de manera autónoma. Esto se puede interpretar como que la UE constituye el pilar europeo que permite a sus Estados miembros actuar con los EE.UU., donde sea posible, y sin ayuda de Washington cuando sea necesario (que en realidad podría hacerse también a través de la OTAN, la ONU o una coalición *ad hoc*, así como la Unión Europea en solitario).

Aunque Mogherini²³ ya se ha encargado de subrayar que no hay contradicción alguna entre la autonomía estratégica de una Unión Europea más fuerte y una mayor colaboración entre la UE y la OTAN. «Por esta misma razón —señala Mogherini— menos de dos semanas después de la presen-

²¹ Los europeos deben estar mejor equipados, entrenados y organizados para contribuir decisivamente a tales esfuerzos colectivos, así como para actuar de forma autónoma siempre y cuando sea necesario. Un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de promover la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras.

²² RUIZ GONZÁLEZ, F. J. La seguridad Europea: Evolución, problemas y perspectivas. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento marco. 10 octubre 2014.

²³ Discurso de la alta representante / vicepresidenta Federica Mogherini en Carnegie Endowment for International Peace. Washington. 21 julio 2016.

tación de nuestra estrategia, en la cumbre de la OTAN en Varsovia hemos firmado una declaración conjunta entre la UE y la OTAN, para mover nuestra asociación al siguiente nivel. Nuestra cooperación está cada vez más cerca y es cada vez más amplia que abarca nuevos campos de la seguridad marítima a las amenazas híbridas, desde la seguridad cibernética a la lucha contra los traficantes de personas en el mar. Ya estamos trabajando juntos y se complementan entre sí en muchas partes del mundo, desde Afganistán hasta el mar Egeo. Con la Declaración Conjunta acabamos de firmar y nos vamos a implementar en los próximos meses, nos hemos comprometido a una cooperación aún mayor, más complementariedad, una mayor coordinación en los ejercicios, una industria de defensa más integrada».

La alta representante también indicó que una OTAN más fuerte requiere una mayor cooperación para la seguridad interior dentro de la Unión Europea y repitió que la única manera de que los europeos asuman la responsabilidad de su seguridad colectiva, es a través de la cooperación dentro de la UE. Es aquí donde se podría poner en valor la cláusula de asistencia mutua según la cual los Estados miembros prestarán ayuda con todos los medios a su alcance en caso de una agresión armada. Sería una manera de sustituir el art. 5 del Tratado de Washington de la Alianza Atlántica por el 42.7 del Tratado de la Unión Europea que obliga a la ayuda y asistencia por parte de todos los Estados de la UE pero de manera asimétrica como ya hemos explicado. Esta cláusula de defensa mutua necesita ser desarrollada y cabe preguntarse si en un futuro próximo, Europa contará con los medios y capacidades suficientes para poder implementarla sin contar con la ayuda de los EE.UU.

En los dos últimos años las Instituciones europeas han aprobado varias resoluciones²⁴ en las que se recogen las medidas militares para hacer frente a las amenazas. En la resolución del Parlamento de abril de 2016 cuando se habla de la defensa de los pueblos de la Unión Europea, se señala que «la Unión debe garantizar al mismo tiempo la seguridad de sus ciudadanos y de su territorio²⁵» y que «las fronteras de cada Estado miembro son las fronteras de la Unión y deben defenderse como tales». También se destaca que debe anticipar y resolver desafíos y amenazas previsibles, y estar preparada para actuar con rapidez ante crisis imprevisibles, al tiempo que preserve la seguridad del abastecimiento de energía y materias primas, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático, que deben abordarse sin demora, y en la promoción de un desarrollo sostenible.

²⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2015, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0213+0+DOC+XML+V0//ES>

²⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 2016, sobre la Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo (2015/2272(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0120+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>

En la relación UE-OTAN, lo óptimo sería la compatibilidad entre ambas organizaciones evitando duplicidad de estructuras y gastos. El propio Parlamento Europeo ve como trascendental el fortalecimiento de la cooperación entre la Unión Europea y la Alianza, que debe garantizar la coordinación operativa, y apoya la creación de capacidades militares europeas que sirvan de refuerzo a la OTAN en la defensa territorial y sean capaces de llevar a cabo de forma autónoma operaciones de intervención más allá de las fronteras de la Unión. Para Estrasburgo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) ha de reforzar el pilar europeo de la OTAN y garantizar que los miembros europeos de la Alianza cumplen realmente los compromisos contraídos con esta organización. Ambas organizaciones son compatibles, ya que por un lado EE.UU., quiere retirarse progresivamente y, a su vez, la Unión Europea quiere responsabilizarse paulatinamente de su propia defensa.

La «autonomía estratégica» en el marco de la cooperación transatlántica de la que habla la Estrategia Global solo será posible con un Ejército Europeo de facto.

Sin Ejército europeo a medio plazo

En la Estrategia Global de la UE²⁶ sobrevuela la idea del Ejército Europeo aunque no se cite en ningún momento de manera explícita. En marzo de 2015, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker²⁷, abogó por un ejército europeo común como medio para mejorar la imagen de la UE en la escena mundial, sobre todo, ante los ojos de Rusia porque no todos los países de la OTAN están en la UE. Las declaraciones de Juncker fueron apoyadas por la ministra alemana de Defensa, Ursula von der Leyen. Este cuerpo militar significaría un cambio hacia la defensa del territorio, mucho más allá de las ambiciones de la PCSD pero en consonancia con las últimas resoluciones del Parlamento Europeo sobre defensa.

El Ejército Europeo se ha convertido en un símbolo de la UE para alcanzar una las áreas más sensibles de la soberanía nacional, la defensa, cuyas decisiones en el Consejo requieren de la unanimidad. Aquí los británicos nunca han estado dispuestos a ceder soberanía pero quizás el Brexit cambie el panorama. Sin embargo, las dificultades para formar ese cuerpo militar no solo vienen del otro lado del Canal, también estarían en la impredecibilidad de Putin que hace que los países de Europa Central y Oriental sigan considerando a la OTAN como aliado fundamental y les preocupe que la UE pudiera competir con las estructuras de la Alianza. Es poco probable que se logre vencer esta resistencia en el corto plazo.

²⁶ «La Unión debe tener capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir emplearlas y la disposición para hacerlo, con el fin de responder a las crisis internacionales».

²⁷ Juncker: NATO is not enough, EU needs an army. Euractiv. 9 marzo 2015. <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-nato-is-not-enough-eu-needs-an-army/>

Otro obstáculo es que las culturas de defensa de los Estados miembros son muy diferentes entre sí y hay una falta de una visión compartida de cómo utilizar las fuerzas de la UE. Los Grupos de Combate o *Battle Groups*, creados en 2007, nunca se han desplegado.

Un Ejército europeo en principio no sería suficientemente potente para afrontar una guerra como la de Libia, en la que EE.UU., tuvo que liderar la operación aunque fuese desde atrás; y, por último, habría que destinar más presupuesto (solo 5 de los 28 Estados de la UE aportan el 2 % del PIB a Defensa) y para ello convencer a las distintas opiniones públicas europeas para que aporten una cantidad mayor de los 200.000 millones de euros de 2015.

Es muy probable, que no haya un Ejército europeo en el futuro previsible; pero la UE puede y debe hacer más para reforzar la defensa europea. Sus Estados miembros representan el segundo mayor presupuesto del mundo en defensa, sólo superado por Estados Unidos. Este gasto no se traduce en una cantidad proporcional de la fuerza militar por la ineficiencia, falta de coordinación e interoperabilidad que impide a la UE aprovechar unas economías de escala evidentes. El dinero gastado en duplicar esfuerzos y las políticas proteccionistas es un presupuesto que no se puede invertir en el desarrollo de capacidades. La infraestructura compartida, la adquisición conjunta y un mercado de defensa estrechamente integrado asegurarían que los gobiernos europeos reciben más por el dinero que invierten.

Aunque no vislumbremos un Ejército europeo más que en el largo plazo, la necesidad estratégica del mismo es más que patente en la actualidad porque el compromiso de los Estados Unidos está cada vez más cuestionado, y el entorno de seguridad de Europa ha cambiado recientemente en la vecindad del Este y del Sur.

Retos globales y multidimensionales

La UE se enfrenta a retos globales a nivel geográfico y también en el sentido del amplio espectro de instrumentos y políticas que utiliza la Estrategia. La distinción entre seguridad interna y externa está anticuada. La inestabilidad y conflictos en la región del Norte de África y Oriente Medio tienen un fuerte impacto en el interior de Europa debido a los efectos consiguientes como la inmigración, el crimen transnacional y el terrorismo. Para contrarrestarlos hay que actuar dentro y fuera de las fronteras de la UE.

Los retos de la seguridad europea se han convertido en multidimensionales. Tenemos que afrontar amenazas híbridas. Rusia utiliza todas las herramientas disponibles, desde la propaganda estatal al chantaje de suministro de energía e infiltraciones de agentes encubiertos rusos en lugar de la fuerza militar tradicional para atacar a Occidente. La geopolítica ha vuelto y Moscú amplía el conjunto de instrumentos para alcanzar sus objetivos. La respuesta a las amenazas híbridas también de ser híbrido y no basta solo con el forta-

lecimiento de las capacidades militares. El enfoque debe ser conjunto y con todas las herramientas disponibles. Dado que la UE, a diferencia de la OTAN, tiene responsabilidades en todos los sectores del gobierno, requiere de una estrategia mucho más amplia. Al mismo tiempo, la relación entre la UE y la OTAN debe adaptarse al nuevo entorno de seguridad. La declaración conjunta de los líderes europeos y de la Alianza en la Cumbre de Varsovia de principios de julio ha abierto la puerta a una colaboración más estructural para hacer frente a nuevos retos de seguridad. Unos retos que también pueden venir del segundo círculo concéntrico de vecindad, es decir, de Asia, el Pacífico o el océano Índico donde la potencia europea debe evitar la interrupción del tráfico comercial oceánico para que fluya de manera segura por las rutas marítimas.

Como estamos viendo, los desafíos pueden ser geográficos pero también de cualquier parte, como las amenazas cibernéticas o el cambio climático que es un fenómeno global. Algunos de los que más preocupan y a los que la EUGS dedica más espacio son la lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad y la seguridad energética.

Lucha contra el terrorismo

Para intentar evitar atentados terroristas como los sufridos en París o Bruselas, el documento Mogherini subraya que hay que fomentar un mayor intercambio de información y mayor cooperación en materia de inteligencia entre los Estados miembros y las agencias de la UE. La Estrategia señala que habrá que compartir descripciones y alertas sobre el extremismo violento, las redes terroristas y los combatientes terroristas extranjeros, así como el control y la supresión de contenidos ilícitos en los medios de comunicación y redes sociales.

La UE también deberá mostrar su solidaridad en la recuperación de los Estados miembros en caso de ataques, mediante un refuerzo de la seguridad de los suministros, la protección de las infraestructuras críticas y la potenciación del marco voluntario de gestión de ciber crisis.

Por otro lado, también destaca la Estrategia que se intensificarán los trabajos sobre educación, comunicación, cultura, juventud y deporte para luchar contra el extremismo violento. «Trabajaremos en la lucha contra la radicalización, ampliando nuestras asociaciones con la sociedad civil, los agentes sociales, el sector privado y las víctimas del terrorismo, así como mediante el diálogo intercultural e interreligioso».

A nivel externo, Europa va a seguir desarrollando una cooperación antiterrorista que sea respetuosa de los derechos humanos en África del Norte, Oriente Próximo, los Balcanes Occidentales y Turquía, entre otros, y desarrollar programas conjuntos en materia de lucha contra el extremismo violento y la radicalización.

Tanto la Comisión como el Consejo Europeo están dando pasos en la dirección correcta para cumplir con los objetivos que se marcan en la EUGS pero

es complicado que los 28 Estados miembros se pongan de acuerdo a la hora de compartir información y aporten dinero para tener los medios suficientes para la lucha antiterrorista. Además, como señala Arteaga²⁸ «las medidas técnicas que se recomiendan por los responsables policiales, judiciales o de inteligencia, entre otros, no se estudian ni se adoptan por el Parlamento Europeo hasta que se produce un atentado terrorista. Esto ha ocurrido con el Registro Nacional de Pasajeros europeo, que lleva más de 10 años en discusión y cuya aprobación se anuncia tras cada atentado». La manera de superar este obstáculo es realizar un seguimiento y evaluación de esas medidas con mecanismos de supervisión.

Durante el discurso del Estado de la Unión en septiembre de 2016, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, anunció la creación de un sistema de información europeo para identificar a las personas que tengan previsto viajar a la Unión Europea (UE). Ese instrumento, indicó, ayudará a determinar «quién tendrá permitido viajar a Europa» y a disponer de datos de las personas que tienen previsto desplazarse a la UE antes de que accedan al territorio comunitario.

Juncker subrayó que la UE necesita esa información, y recordó que en los últimos meses ha habido varios casos (en el marco de distintos atentados) que han revelado que los servicios de inteligencia de un país disponían de información sobre los supuestos autores que nunca fue trasladada a las autoridades de otro Estado miembro, donde podrían haberse tomado medidas.

Por otra parte, indicó que la seguridad de las fronteras también supone que se debe dar prioridad al intercambio de información sobre inteligencia y que con ese objetivo, la CE quiere reforzar Europol, la Oficina Europea de Policía, para darle mejor acceso a las bases de datos y más recursos. Dicha unidad solo cuenta con 60 funcionarios no puede estar operativa a tiempo completo de manera ininterrumpida.

Esa lucha se traslada ahora también a las fronteras exteriores de la UE donde la Comisión pidió para octubre el despliegue de al menos otros 200 guardias de fronteras y 50 vehículos adicionales en la frontera entre Bulgaria y Turquía. La Agencia Europea de Control de las Fronteras Exteriores (Frontex) cuenta ya con 600 agentes en las fronteras entre Grecia y Turquía y alrededor de un centenar en Bulgaria.

En el contexto de la lucha contra el terrorismo, se han hecho algunos avances en los últimos años en particular para dificultar los viajes a los combatientes extranjeros, controlar el uso de las armas de fuego, combatir la financiación del terrorismo y terminar con la propaganda terrorista en internet.

²⁸ ARTEAGA, F. La lucha contra el terrorismo en Europa: no se trata sólo de libertad y seguridad, sino también de medios. Comentario Elcano 12/2016 - 4/4/2016.

Desde junio de 2016 la Comisión Europea, dentro de su Agenda de Seguridad, está perfilando acciones en **siete ámbitos específicos**²⁹:

- **Lucha contra la propaganda terrorista y el discurso ilegal del odio en internet:** Colaboración con el sector de las tecnologías de la información para impedir la difusión del contenido ilícito que incita a la violencia, apoyar el desarrollo de discursos alternativos positivos por parte de la sociedad civil y desarrollar la alfabetización mediática, de manera que los jóvenes procesen la información con espíritu crítico.
- **Lucha contra la radicalización en los centros penitenciarios:** Intercambio de experiencias entre Estados miembros para elaborar directrices sobre mecanismos y programas destinados a prevenir y combatir la radicalización en los centros penitenciarios y contribuir a la rehabilitación y la reintegración.
- **Fomento de la educación inclusiva y los valores comunes de la Unión:** Utilización de fondos procedentes del programa Erasmus+ para financiar proyectos que promuevan la inclusión social, nuestros valores compartidos y el entendimiento intercultural.
- **Fomento de una sociedad inclusiva, abierta y resiliente, y conexión con los jóvenes:** Por ejemplo, la Comisión elaborará un conjunto de herramientas para ayudar a quienes trabajan de manera más estrecha con los jóvenes a detectar y combatir la radicalización violenta.
- **Refuerzo de la cooperación internacional:** La Unión ayudará a terceros países que afronten retos similares a abordar la radicalización mediante respuestas que garanticen el cumplimiento de la ley y respeten los derechos humanos.
- **Fomento de la investigación, la constitución de pruebas, el seguimiento y el establecimiento de redes:** Elaboración de instrumentos concretos y análisis políticos destinados a entender mejor el proceso de radicalización, que sean directamente utilizables por los profesionales de la seguridad y los responsables políticos de los Estados miembros, aprovechando también el marco que ofrece el Centro de Excelencia de la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización.
- **Focalización en la seguridad:** La prevención de la radicalización también requiere un enfoque básico en materia de seguridad, a través de medidas destinadas a combatir las amenazas inmediatas y a largo plazo, como las prohibiciones de viajar o la tipificación como delito de los viajes a terceros países con fines terroristas, como ya ha propuesto la Comisión. Los Estados miembros deben compartir más información, aprovechar al máximo los marcos de cooperación y las herramientas de información en materia de seguridad y reforzar la interconexión de los sistemas de información.

²⁹ Más firmeza a nivel de la Unión para combatir con eficacia la radicalización violenta que conduce al terrorismo. Comisión Europea - Comunicado de prensa. Bruselas, 14 de junio de 2016.

En la Cumbre de Bratislava de septiembre de 2016, los 27 (Reino Unido no asistió) se pusieron de acuerdo en crear el nuevo sistema para la autorización de viajes, similar al ESTA norteamericano, cuyo objetivo es verificar de antemano la identidad de los viajeros que no requieren visado y denegarle la entrada a territorio comunitario si es necesario. También se acordó reforzar los controles de pasaportes en las fronteras exteriores y se dará prioridad a la lucha contra la radicalización, con medidas como expulsiones y prohibiciones de entrada cuando esté justificado.

Ciberseguridad

A lo largo de 2015, un 80% de las compañías europeas sufrió algún incidente en seguridad. La EUGS es consciente de los costes que conlleva y señala que la UE centrará más su atención en la ciberseguridad, ayudando a los Estados miembros para que se protejan de las ciberamenazas y manteniendo al mismo tiempo un ciberespacio abierto, libre y seguro. Ello implica reforzar las capacidades tecnológicas destinadas a mitigar las amenazas y la resiliencia de las infraestructuras críticas, las redes y servicios, así como la reducción de la delincuencia informática.

También exige integrar las cuestiones cibernéticas en todos los ámbitos políticos, reforzando los elementos cibernéticos en las misiones y operaciones de la PCSD e impulsará su cooperación en materia de ciberseguridad con los socios principales como los Estados Unidos y la OTAN.

Con el objetivo de reducir esta amenaza y garantizar que las compañías de servicios esenciales son capaces de resistir los ciberataques, la UE aprobó el 17 de mayo de 2016, la Directiva sobre seguridad de las redes y de la información. En la norma se establecen obligaciones de seguridad para los operadores de servicios esenciales (en sectores críticos como la energía, el transporte, la salud y las finanzas) y los proveedores de servicios digitales (mercados en línea, motores de búsqueda y servicios en nube). Estas empresas deberán adoptar medidas para garantizar la seguridad de su infraestructura e informar a las autoridades estatales en caso de incidentes importantes. Las compañías pequeñas no están obligadas a adoptar estas medidas.

Además, se exigirá a cada Estado de la UE que designe a una o más autoridades nacionales y elabore una estrategia para afrontar las ciberamenazas. Cada país de la UE deberá identificar cuáles son las compañías clave, a partir de los criterios establecidos en la Directiva. También deberá crear una red de equipos de respuesta a nivel estatal ante incidentes de seguridad informática dirigidos a gestionar los riesgos, tratar las cuestiones de seguridad transfronteriza y desarrollar respuestas coordinadas. A nivel europeo se establecerá un grupo de cooperación para intercambiar información y asistir a los Estados en el desarrollo de sus herramientas de seguridad.

Este es el primer plan público-privado lanzado por la Comisión Europea en materia de ciberseguridad, y participarán en él tanto empresas como centros de investigación y autoridades públicas a nivel estatal, regional y local.

Seguridad energética

En la EUGS se destacan los objetivos de la Unión de la Energía y como afectan a la seguridad energética europea. Así la UE tratará de diversificar sus fuentes, proveedores y rutas de energía, especialmente en el ámbito del gas, y de promover el máximo nivel de seguridad nuclear en terceros países. «A través de nuestra diplomacia energética, reforzaremos las relaciones en el mundo con productores de energía y países de tránsito fiables, y apoyaremos la creación de infraestructuras que permitan la llegada de fuentes diversificadas a los mercados europeos». Aun así el principal reto en materia energética de la UE es la integración del mercado interior, consiguiendo una mayor integración de las infraestructuras (interconexiones) y una mayor seguridad energética (continuidad del suministro). Como explica De Carlos³⁰ «sólo el correcto encaje entre los intereses europeos, nacionales y regionales, pueden permitir la creación de un verdadera Unión Europea de la Energía» y así asegurar el suministro y evitar chantajes como los de Rusia.

Consecuencias de la EUGS para la PCSD

La esencia de la Estrategia global es saber conjugar los instrumentos de poder blando y duro con un mismo enfoque y convertir a la UE en proveedor de seguridad internacional en el vecindario más próximo y en el más lejano. Pero lo que la EUGS no hace es cuantificar cómo se pueden llevar a cabo las tareas militares que describe, sin necesidad de la concurrencia de los Estados Unidos. Para ello es necesario desarrollar un Libro Blanco sobre la Defensa, una Estrategia de Seguridad y Defensa o lo que Mogherini ha llamado Plan para implementar la Seguridad y Defensa.

Plan de Acción

Si tenemos en cuenta las operaciones en las que la UE ha participado en la última década, tal y como explica Biscop, debería ser capaz de intervenir, de aquí a quince años, de manera simultánea varias operaciones navales, un par de operaciones preventivas o posconflicto, actividades de cooperación regional con otras regiones del mundo y una operación de gestión de crisis.

Para lograr ese objetivo se necesitan 3 componentes³¹: nivel de ambición y tareas; capacidades y herramientas e instrumentos.

³⁰ DE CARLOS; J. La estrategia de Seguridad energética en la Unión Europea y España. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 15/2016. 11 de febrero de 2016.

³¹ DRENT, M.; ZANDEE, D. After the EUGS: mainstreaming a new CSDP. Issue Alert 34. European Union Institute for Security Studies. July 2016.

Nivel de expectativas y tareas

El nivel de ambición existente al igual que las «misiones Petersberg» de la PCSD, provienen de otra época diferente. El entorno de seguridad ha cambiado, lo que significa que es un momento de revisión y ajuste, teniendo en cuenta tanto la naturaleza cambiante de las operaciones de gestión de crisis, así como el impacto del nexo entre seguridad interna y externa. El nuevo nivel de ambición no debería ser definido por el número de efectivos militares que deben desplegarse, sino más bien en las clases y tipos de operaciones que la UE puede llevar a cabo³².

Las «tareas de Petersberg» tendrán que redefinirse ya que ya no reflejan los diferentes tipos de operaciones que la UE está llevando a cabo hoy en día y las que se puedan poner en práctica en el futuro. Además de la gestión de crisis externa, la PCSD tiene que desempeñar, como ya hemos dicho, un papel «en la defensa de Europa», tanto en respuesta a las amenazas híbridas del Este como también sobre los efectos indirectos de los conflictos del sur. En particular, una contribución estructural de la PCSD será necesaria para la seguridad fronteriza.

Una vez que las tareas y los niveles de ambición pueden ser identificados, incluyendo todo el espectro de operaciones, deben ser realistas para los objetivos a corto plazo y, más ambiciosos, a largo plazo.

Capacidades

Asimismo, es necesario subsanar las deficiencias existentes en áreas como inteligencia y reconocimiento estratégico, munición de precisión y la comunicación para asegurar las líneas marítimas.

Sin embargo, una «nueva» PCSD requiere esfuerzos adicionales y un cambio en las prioridades. En primer lugar, las amenazas híbridas también exigen respuestas militares. La PCSD podría contribuir, por ejemplo, mediante el despliegue de grupos tácticos de la UE a países que no son miembros de la OTAN como Suecia y Finlandia o ayudando a los Bálticos en el fortalecimiento de su seguridad interna, en particular a través de unidades de cuerpos de policía o gendarmes.

En segundo lugar, para la gestión de crisis externas, la UE debería ser capaz de cubrir todo el espectro desde la estabilización, a la formación y asistencia a las operaciones de intervención. Para operaciones autónomas a corto plazo, la UE debería contar con una fuerza del tamaño de una brigada, con apoyo en mar y aire según sea necesario. En cuanto a las tareas de seguridad fronteriza se necesitarán buques más pequeños, activos de vigilancia (aéreos y espaciales) y personal de guardia de fronteras. También serán necesarias nuevas capacidades para contrarrestar las amenazas antiacceso y de negación de área (A2 /AD). Todas estas capacidades no se pueden obte-

³² DRENT, M.; ZANDEE, D. *Op. Cit.*

ner a corto plazo pero hay que definir los objetivos que se persiguen lo antes posible para planificarlas a largo plazo.

Herramientas e instrumentos

«La voluntad política sigue siendo el factor clave para profundizar en la cooperación europea en materia de defensa», indica Zandee³³. Sin embargo, son necesarios herramientas e instrumentos para traducir la voluntad política, expresada en las declaraciones y conclusiones del Consejo, en capacidad real de mejora. «Hasta ahora, el voluntarismo ha proporcionado una excusa para hacer muy poco. Se necesita un cambio de paso para moverse en dirección a una mayor responsabilidad y compromiso. Y la transparencia en la defensa a largo plazo y los planes de adquisición serán el primer requisito³⁴».

Pero compartir planes no es suficiente. La Estrategia de Seguridad y Defensa debería definir un nuevo sistema basado en el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas de los Estados miembros y realizar esfuerzos para resolver las deficiencias de capacidad y cooperación europea en materia de defensa. Tal sistema podría desarrollarse con el tiempo mediante la recolección de datos y una autoridad de evaluación que pasaría gradualmente a la Agencia Europea de Defensa (AED). Como explica Zandee podría empezar con los ministros de Defensa revisando de manera conjunta sus planes anualmente (presión ministerial) mediante una evaluación más estructurada y obligatoria basada en la documentación de la AED por país (evaluación política), y pasar a un enfoque más del tipo Semestre Europeo (como se hace con los presupuestos nacionales en ámbito económico) con un régimen de rendición de cuentas a largo plazo.

Otras formas de financiación de los gastos de defensa a través del presupuesto de la Unión deberían ser exploradas. En particular, un importante programa de investigación en defensa dentro del marco de referencia del programa post-Horizonte 2020 para la investigación e innovación es necesario.

En la EUGS se reconoce que los Estados miembros necesitan los medios tecnológicos e industriales para adquirir y mantener las capacidades que sustentan su capacidad para actuar de manera autónoma. En cuanto al gasto de defensa aboga por «un esfuerzo cooperativo y concertado» de los Estados que engendra «interoperabilidad, eficacia, eficiencia y confianza, y potencia los resultados del gasto en defensa». El desarrollo y mantenimiento de las capacidades de defensa requiere tanto inversiones como optimización del uso de los recursos nacionales a través de una cooperación más estrecha. La sincronización progresiva y la adaptación mutua de los ciclos de planificación de la defensa nacional y las prácticas de desarrollo de capacidades pueden mejorar la convergencia estratégica entre los Estados miembros.

³³ ZANDEE, D. EU Global strategy. From design to implementation. Ap 2016 nr3.

³⁴ ZANDEE, D. *Op. Cit.*

En la Estrategia Mogherini también se recoge la necesidad de fondos de la Unión que respalden la investigación y las tecnologías en materia de defensa y la cooperación multinacional, así como el pleno aprovechamiento del potencial de la Agencia Europea de Defensa, respaldadas por una sólida industria europea de defensa.

Asimismo, frente al proteccionismo en el mercado de la Defensa, la Estrategia hace hincapié en la necesidad de «seguridad en el suministro europeo» en el sector de la defensa, lo que significa una garantía de acceso a los equipos de defensa con independencia del Estado miembro en el que se encuentren los proveedores. Como defiende Besch³⁵ se necesita una política industrial para el sector de defensa de la UE. «Los gobiernos europeos han comenzado a gastar más dinero en defensa, pero el aumento de los costes de personal limita el presupuesto que los estados miembros pueden gastar en la adquisición de equipos y la investigación y desarrollo (I + D). Al mismo tiempo, los nuevos sistemas son cada vez más complejos y costosos. Y los países europeos están restringidos a la adquisición de un menor número de sistemas de armas importantes, y tienen dificultades para mantener una base industrial que puede ofrecer la gama completa de capacidades».

Besch subraya que la UE debe considerar 3 tendencias:

En primer lugar, la seguridad nacional de la oferta es la culpable de que los Estados miembros sostengan industrias de defensa no competitivas. Los países de la UE compran más de un 80 % de su equipo de defensa en casa. Esto es ineficiente y conduce a la duplicación: la UE mantiene 37 tipos de tanques, 12 tipos de aviones cisterna y 19 tipos de aviones de combate. Un mercado europeo de equipos de defensa que crea una mayor competencia en los contratos de defensa bajaría los precios y aumentaría la interoperabilidad en las operaciones. Las empresas más ineficientes o menos innovadoras perderían en favor de los mejores, lo que elevaría la productividad y la innovación.

Para contrarrestar el proteccionismo, la UE aprobó una directiva³⁶ que regula los contratos de defensa en 2009. Aun así, La mayoría de los principales contratos de equipamiento militar se otorgan en la UE sin una licitación de alcance.

En segundo lugar, si la UE quiere un mercado de defensa y la seguridad de abastecimiento de Europa, debe evitar la sustitución de proteccionismo nacional por el europeo. La EUGS recoge la «autonomía estratégica» europea, para llevar a cabo su propia política exterior y de seguridad de forma

³⁵ BESCH, S. La Seguridad del suministro en la Defensa de la UE. LSE. 17 agosto 2016.

³⁶ Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009L0081>

independiente; pero en la actualidad «es un objetivo muy ambicioso y muy lejos de la realidad de hoy pues los europeos dependen en gran medida de los Estados Unidos para su protección³⁷».

El intento de establecer un régimen de contratación estrictamente europeo aumentaría los costos, mientras se quita valiosas oportunidades para la UE y los investigadores de terceros países para trabajar juntos. La industria europea debe orientarse no solo para construir el producto más paneuropeo a cualquier precio, sino para construir un producto que sea competitivo en el mercado mundial.

Por último, la seguridad del suministro se reduce a una cuestión de confianza, que crece a medida que aumentan las prioridades estratégicas compartidas y los intereses de Defensa. La EDA ha redactado un acuerdo voluntario marco sobre la seguridad del suministro, diseñada para garantizar el suministro con el fin de aumentar el nivel de confianza mutua entre los Estados miembros participantes.

La Comisión Europea, como dijo Juncker en el Discurso del Estado de la Unión³⁸, va a dar pasos en la construcción del sistema de defensa europea a través de la innovación y la investigación en la industria. El presidente de la Comisión argumentó que la falta de cooperación en materia de defensa cuesta a Europa entre 25.000 y 100.000 millones de euros al año, según la materia.

Para que la estrategia de defensa europea sea sólida, la industria de defensa europea debe innovar, por eso el Ejecutivo comunitario ha propuesto para antes de finales de año un Fondo Europeo de Defensa, a fin de potenciar la investigación y la innovación.

La próxima publicación del Plan de Acción de Defensa de la Comisión (EDAP) y la probable creación de un Programa de Investigación sobre Defensa Europea (ERDP) hace que la racionalización sea vital. La EUGS cita con razón la asistencia mutua y solidaridad, la inversión y capacidades, y una efectiva Base Industrial para la Defensa Tecnológica Europea (EDTIB) como atributos claves de cualquier Política de Defensa común creíble. Sin embargo, la UE y sus Estados miembros deberán ser realistas sobre los retos a los que se enfrentan. Para Daniel Fiott³⁹ «la base industrial de defensa europea sigue fragmentada y las capacidades están en declive. Las cifras recientes de la Agencia Europea de Defensa destacan la gravedad de la situación. A pesar de un crecimiento real del 0,6 % (1.100 millones de euros) en gastos de defensa en 27 miembros de la AED entre 2008 y 2014, durante la década de 2005 a 2015 ha habido una disminución real del 10,7 % (22.000 millones de

³⁷ BESCH. *Op. Cit.*

³⁸ Discurso sobre el Estado de la Unión 2016: Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad. 14 septiembre 2016.

³⁹ FIOTT, D. After the EUGS: connecting the dots. EUISS. Issue Alert 33. July 2016.

euros). De 2006 a 2014, el gasto real en I + D disminuyó en un 18,5 % (2.000 millones de euros) y se produjo un descenso del 32 % (1.000 millones de euros) del gasto en Investigación y Tecnología entre los Estados miembros participantes de la EDA». Por tanto, la política de defensa de Europa tendrá que marcar cuáles son sus expectativas y establecer prioridades realistas.

El Brexit y el futuro

El abandono de la UE de Londres tendrá graves consecuencias, al menos a corto plazo, tanto para la seguridad del Reino Unido como para Europa. Dependiendo del tipo de acuerdo que se negocie una vez activado el artículo 50 del Tratado de Lisboa, los británicos podrían perder su acceso a la orden de detención europea, al sistema de información de registros criminales europeo o a las bases de datos de huellas y ADN del sistema de Información Schengen que entrará en vigor en 2017, e incluso saldrían de Europol⁴⁰.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que Londres es la mayor potencia militar de la UE. Su salida dañaría la relación con la OTAN, y perjudicaría a la seguridad europea y a las capacidades de defensa.

El Reino Unido ha vetado el desarrollo de la PCSD y siempre ha buscado la compatibilidad con la Alianza. Su salida de la UE puede impulsar una defensa europea más autónoma pero se pierde a la mayor potencia militar con capacidad nuclear y presencia en el Consejo de Seguridad de la ONU.

En el ámbito de la política exterior, el Brexit debilita a Europa por la capacidad de influencia y el prestigio que tiene su cuerpo diplomático en gran parte del mundo; pero por otro lado es probable que funcione mejor.

Ante el Brexit, el eje franco-alemán ha girado hacia la Unión Europea de la Defensa con el apoyo de Italia y España. Una idea que no deja de entrañar su peligro sobre todo si, como de costumbre, los Estados miembros siguen con su mirada estrecha de corte soberanista y el proyecto desemboca en un nuevo fracaso. Ya en los años 50 los seis países fundadores fracasaron en la creación de un Ejército Europeo cuando la Comunidad Europea de la Defensa (CED) fue vetada en la Asamblea francesa. La cooperación militar ya no resucitaría hasta 1999 con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam donde se recogerá el embrión de la PESD que se desarrollará de manera más profusa en el Tratado de Lisboa de 2009.

En Lisboa están regulados los mimbres sobre los que poner en marcha la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) con todas sus posibilidades. Sin embargo, el lastre intergubernamental que todavía arrastra lo ha impedido hasta el momento. El objetivo de la política es el establecimiento de

⁴⁰ BENEDICTO, M.A. Brexit: un desastre para la seguridad de Reino Unido. El Confidencial. 18 junio 2016.

una capacidad de defensa común europea y para lograrlo los Estados deben poner las capacidades civiles y militares a disposición de la UE. La PCSD impone a la UE la necesidad de contar con medios y capacidades de naturaleza militar sin duplicidades innecesarias y con el fin de eliminar tensiones entre la autonomía de la UE y la exigencia de compatibilidad con la OTAN.

Las instituciones europeas (resoluciones del Parlamento Europeo⁴¹, discurso del presidente de la Comisión⁴² o la hoja de ruta del Consejo Europeo en la Cumbre de Bratislava⁴³) apuestan por una postura más firme en la política de defensa pero no contienen grandes novedades. Tanto el fondo Europeo de Defensa como la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) o el Cuartel General Europeo ya se regulaban de manera implícita o explícita en Lisboa.

En dicho tratado se impulsó la Agencia Europea de Defensa (AED) creada en 2004 con el fin de promover una cooperación permanente e institucionalizada entre los Estados miembros, a nivel comunitario. Su objetivo era aprovechar las sinergias en la industria militar de los Estados, facilitar las economías de escala y evitar las duplicidades productivas y la descoordinación de las inversiones públicas y privadas en la industria militar, como ya hemos visto anteriormente. La eficacia de la AED se apoyará en el mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente (42.6 TUE) que permite a los Estados que cumplan con determinados criterios de capacidades militares, que puedan solicitar el establecimiento entre sí de un marco institucionalizado y regular de coordinación de aquellas, y de toda su industria militar, en el seno de la Unión.

El tratado fijaba 2010 como *deadline* para poner en marcha esa Cooperación Estructurada pero a día de hoy todavía no se ha aplicado debido a la crisis económica y de liderazgo que sufre la UE. Se puede hacer sin unanimidad y es muy probable que tras el Brexit se ponga en marcha; porque Reino Unido parece dispuesto a vetar todo aquello que huela a supranacional o sospeche que duplica los instrumentos de la OTAN, pese a que la propia Alianza Atlántica esté por la labor de que se refuerce el pilar europeo de Defensa⁴⁴.

Italia ya ha sugerido la posibilidad de que los seis fundadores de la UE podrían desarrollar una fuerza multinacional fuera de las estructuras co-

⁴¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 2016, sobre la Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo (2015/2272(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0120+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>

⁴² Discurso sobre el Estado de la Unión 2016: Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad. 14 septiembre 2016.

⁴³ Declaración y Hoja de Ruta de Bratislava. 16 septiembre 2016 file:///D:/users/invest1/Downloads/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf

⁴⁴ BENEDICTO, M.A. Hacia una arquitectura de seguridad europea más ambiciosa. En CALDUCH, R. (Coord.) Arquitectura de seguridad. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de trabajo 08/2016. Julio de 2016.

munitarias, como se hizo con el área Schengen, en la que tendría cabida Londres⁴⁵.

El Consejo de Defensa en Bratislava⁴⁶ mostró que el establecimiento de un cuartel general permanente para las operaciones militares en el ámbito de la UE sigue estando en duda. Países como el Reino Unido, Polonia, Suecia y los Países Bajos se han opuesto a la idea, ya sea por motivos de aprovechar al máximo las estructuras actuales o de evitar cualquier medida que pueda cuestionar la centralidad de la OTAN para la defensa europea.

En las próximas reuniones del Consejo de Ministros de Defensa y del Consejo Europeo se verá hacia dónde van los avances. Como señala Grevi⁴⁷ «hay un impulso renovado para reforzar la defensa europea, pero las preferencias nacionales siguen siendo difíciles de alinear». Se pueden lograr avances prácticos en la movilización de los gastos de investigación de defensa, la expansión de la inversión multinacional de defensa, frente a las amenazas cibernéticas e híbridas (incluso mediante la cooperación entre la UE y la OTAN), e incluso construir capacidades para los socios de toda Europa. Sin embargo, las diferencias en las culturas estratégicas y en la evaluación de las amenazas siguen siendo un obstáculo importante a la hora de fijar un mayor nivel de ambición a 28 o 27 Estados miembros. Por lo tanto, los países que estén dispuestos a asumir un mayor compromiso deberán hacerlo a través de la CEP, dejando la puerta abierta a todos los demás. En un momento de crisis múltiples, la flexibilidad es la única manera de lograr un equilibrio entre la unidad y la diversidad en la UE. «La Defensa —explica Grevi— podría convertirse en un interesante laboratorio para que, en diferentes niveles, desde la CEP a proyectos de inversión o compromiso específico en diversas operaciones de la PCSD⁴⁸».

La Estrategia no puede ser flor de un día y debe implementarse. Para ello habrá que revisar las estrategias sectoriales existentes y elaborar otras nuevas, tanto temáticas como geográficas (algo que por ejemplo, ya se está haciendo con Siria). Ese trabajo tiene que iniciarse con procedimientos claros y plazos acordados con celeridad por todas las partes pertinentes. En segundo lugar, la propia estrategia global de la UE exigirá revisiones periódicas en consulta con el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. Anualmente se debe reflexionar sobre la marcha de la estrategia, y se pondrá en marcha un nuevo proceso de reflexión estratégica, siempre que la UE y sus Estados miembros lo consideren necesario, para permitir que Europa se adapte a la realidad cambiante.

⁴⁵ KEOHANE, D. EU Defense, where political opportunity meets strategic necessity. Carnegie Europe. 15 september 2016.

⁴⁶ En lo que si mostraron consenso fue en la estrategia global de la UE en materia de defensa; el apoyo a la industria del sector dentro del plan europeo de defensa, y la cooperación con la OTAN.

⁴⁷ GREVI, G. What ambition for defence in the EU? ISPI Commentary, 19 October 2016.

⁴⁸ GREVI, G. *Op. Cit.*

Conclusiones

Una crisis existencial recorre a la Unión Europea. El vecindario Este y Sur de Europa ha alcanzado un alto grado de inestabilidad. La anexión de Crimea, la guerra entre Rusia y Ucrania y la Primavera Árabe han dejado en evidencia la fragilidad de la política de vecindad de la UE. En el Mediterráneo y Oriente Medio los Estados fallidos de Irak y Libia así como la guerra civil de Siria facilitaron la expansión del Daesh. El terrorismo yihadista ha golpeado con dureza en Francia, Bélgica y Alemania.

Los enfrentamientos bélicos han dado lugar al desplazamiento de millones de refugiados. Más de un millón entraron durante 2015 en Europa haciendo tambalear el espacio Schengen y provocando el ascenso del populismo y la extrema derecha en Holanda, Francia, países nórdicos y del Este y Centro de Europa. La UE se vio forzada a firmar un acuerdo con Turquía para frenar la muerte de los refugiados en el Mediterráneo.

Para agravar aún más la crisis, los británicos votaron a favor de la salida del Reino Unido de la UE con lo que esto significa para la política exterior, de seguridad y defensa europea.

Para afrontar estos retos y amenazas y otros más lejanos, la UE se ha dotado de una nueva Estrategia global⁴⁹ para la seguridad interna y externa que se presentó en el Consejo Europeo de junio de 2016 y fue acogida con frialdad por los jefes de Estado y de Gobierno, pues no era el momento más adecuado tras el Brexit.

Tanto en el Discurso sobre el Estado de la Unión del presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, ante el Parlamento Europeo como en la posterior Cumbre del Consejo Europeo en Bratislava en septiembre de 2016, se dejó claro que Europa debe hablar con una sola voz en el mundo y reforzar su seguridad y defensa con nuevas medidas que solventen los problemas que más preocupan a los ciudadanos: terrorismo, crisis migratoria y los efectos negativos de la globalización.

La UE también debe tomar el liderazgo en la escena internacional, desarrollar una arquitectura de seguridad europea que se complemente con la OTAN e implementar las herramientas de política exterior, seguridad y defensa que definió en el Tratado de Lisboa y convertirse en proveedor de seguridad global.

Una UE creíble

Para que la UE sea creíble hay que invertir en todos los ámbitos de la política exterior y potenciar la seguridad y defensa europea con recursos suficien-

⁴⁹ A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

tes. Asimismo habrá que evaluar de manera conjunta y mejorar las amenazas internas y externas, invertir en inteligencia, mejorar la lucha antiterrorista y la capacidad digital para asegurar datos, redes e infraestructura crítica de la UE. Además habrá que mejorar las capacidades en todos los Estados miembros mediante la investigación y programas de licitación.

Los 27 países deberán avanzar hacia la cooperación en materia de defensa como norma con una revisión anual coordinada a nivel europeo del gasto militar de los Estados miembros a través de la Agencia Europea de la Defensa. También será necesaria una política industrial en el sector de la defensa que sea innovadora, competitiva y sirva al objetivo de la autonomía estratégica de Europa y para una PCSD creíble.

Mayor capacidad de respuesta

La UE debe tener una mayor capacidad de respuesta para lo que serán necesarios cambios en la diplomacia, en la PCSD y en las políticas de desarrollo. En primer lugar, la actividad diplomática debe remar en la misma dirección, de manera coordinada y coherente con las políticas europeas. En segundo lugar, la PCSD tiene que ser más rápida y eficaz a la hora de responder a las crisis, lo que conlleva a mejorar la capacidad de despliegue e interoperabilidad, y las conexiones entre las estructuras y misiones civiles y militares. En tercer lugar, la política de desarrollo será más flexible y se ajustará a las prioridades estratégicas de la UE. Por último, el objetivo de la resiliencia para estabilizar regiones requiere de más recursos humanos y financieros para el SEAE.

Mayor integración institucional y política

La acción exterior de la UE deberá estar más integrada, algo que ya comenzó en Lisboa a nivel institucional con la doble función de alta representante, vicepresidente de la Comisión y dirección del SEAE. Un Servicio Exterior que debe trabajar en nuevos ámbitos como la diplomacia energética, cultural o económica. A nivel político, la distinción entre lo exterior y lo interior ha desaparecido como demuestra el fenómeno migratorio que necesita de instrumentos diplomáticos, de PCSD, desarrollo, etc., para llegar a buen puerto.

Para combatir el terrorismo, las amenazas híbridas y la delincuencia organizada, que no conocen fronteras, exige unos vínculos institucionales más estrechos entre nuestra acción exterior y el espacio interior de libertad, seguridad y justicia. Se fomentarán lazos más estrechos mediante sesiones conjuntas del Consejo y grupos de reflexión conjuntos entre el SEAE y la Comisión. La política de defensa tiene también que vincularse a políticas que cubran el mercado interior, la industria y el espacio; y hay que reforzar la cooperación entre nuestros servicios policiales, judiciales y de inteligencia.

Tenemos que estar más integrados en nuestras políticas de seguridad y desarrollo. El trabajo a largo plazo sobre una paz preventiva, resiliencia y derechos humanos debe ligarse a la respuesta a la crisis mediante ayuda humanitaria, PCSD, sanciones y diplomacia.

Refuerzo de los instrumentos de política exterior, seguridad y defensa

Para lograr sus objetivos, la UE debe reforzar los instrumentos existentes en política exterior, de seguridad y defensa.

Será necesario poner en marcha los Grupos de Combate y la Cooperación Estructurada Permanente así como mejorar las economías de escala mediante la Agencia de Defensa Europea y un libro blanco sobre las políticas de seguridad y defensa. La defensa territorial de Europa parece haberse asumido en algunas instituciones europeas pero será necesario desarrollar la aplicación de la cláusula de asistencia mutua (art. 42.7 del TUE), implementar un cuartel general permanente europeo, crear un Consejo de Ministros permanente de Defensa y, tras el Brexit avanzar hacia una mayor integración de manera compatible con una OTAN que desea ver reforzado el gasto de defensa europeo (todos los EM deberían comprometerse a dedicar un mínimo del 2 % del PIB a gastos de defensa para 2024) y que cada vez ve con menos malos ojos la posibilidad, a largo plazo, de un Ejército europeo que no deja de ser una necesidad estratégica en la actualidad.

El terrorismo del Daesh, el problema de los refugiados, la salida de la crisis económica, el conflicto de Ucrania con Rusia, la guerra híbrida, el cambio climático o los retos digitales de seguridad necesitan una UE más política e integrada que desarrolle la Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad. Bruselas y los Estados miembros deben tener la voluntad política para implementar una hoja de ruta que permita a la UE la defensa territorial de sus países; la estabilización de la vecindad europea con un pragmatismo basado en principios, que busque la resiliencia de sus Estados y sociedades haciendo hincapié en los derechos humanos; un enfoque integral de los conflictos con todos los instrumentos y políticas disponibles; priorizar la cooperación a escala regional e internacional; fortalecer la gobernanza mundial multilateral; contribuir a la protección de los bienes comunes globales como espacios aéreos y rutas marítimas; combinar instrumentos de poder duro y blando con el *know how* de la UE como potencia civil, un SEAE con más recursos y una mayor autonomía estratégica de la UE con un aumento coordinado de capacidades de defensa a través de la cooperación estructurada permanente, que se complementa con la OTAN y, por último, es necesaria no solo la participación de la Unión sino también de los parlamentos nacionales y ciudadanos europeos para su desarrollo futuro⁵⁰.

⁵⁰ BENEDICTO, M.A. *Op. Cit.*

La estrategia requiere un desarrollo y la implicación de los Estados, el problema actual es la debilidad que atraviesan los gobiernos nacionales y sobre todo el eje franco-alemán, que tiene que someterse a las urnas en los próximos meses. Las divisiones Norte-Sur, por la crisis económica, y Este-Oeste, por el problema migratorio, no parece que vayan a desaparecer a corto plazo.

Como decíamos al principio, Europa vive una crisis existencial que requiere, entre otras cosas, de un salto cualitativo hacia una política exterior, de seguridad y una defensa más comunitarizada que permita afrontar con garantías los desafíos que actualmente no puede solventar desde el Estado Nación. Los retos globales que enfrenta la UE requieren una mayor Unión Política. La EUGS es un primer paso proactivo hacia una Europa más fuerte, con capacidad de respuesta, integrada, creíble y que actúa de manera coordinada y con una visión común.

La Estrategia Mogherini reafirma la voluntad de la UE de ser relevante a nivel mundial. Ahora todo depende de la voluntad política de sus Estados para aplicarla.

Capítulo sexto

Una aproximación a la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional

Mariola Urrea Corres

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Directora del Centro de Documentación Europea de la Universidad de La Rioja

«Europe has always grown up in moments of crisis. Our Union started just after the II World War. Sometimes we need something big and dramatic to realise how important we are to each other. None of us can face the current challenges alone and expect to succeed. We need a strategy, we need a vision, we need a true Union, we need each other. And I believe we can get out of these difficult times much stronger and united than we've ever been. It's up to us».

Discurso de F. Mogherini en la EU global Strategy Conference organizada por el Instituto Europeo de Seguridad (EUISS) y el Real Instituto Elcano en Barcelona,

26 de noviembre de 2015

«Los objetivos e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho. Y, sin embargo, nunca tanto como hasta ahora han necesitado nuestros ciudadanos y el resto del mundo una Unión Europea fuerte. Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos. En tiempos difíciles, una

Unión fuerte es aquella que piensa de manera estratégica, la que comparte una visión y actúa conjuntamente».

Prólogo de F. Mogherini a la Estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte.

Sumario

La presentación de la Estrategia Global para la Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea en el Consejo Europeo de junio de 2016 ha puesto de manifiesto, entre otros elementos, la voluntad de la Unión de dotarse de cierta «autonomía estratégica» que le permita garantizar la seguridad colectiva de Europa.

Los atentados terroristas que Daesh ha perpetrado durante 2015 y 2016 en Francia, Bélgica y Alemania han convencido a los Estados miembros de la Unión acerca de la necesidad de hacer frente conjuntamente a sus propias amenazas recurriendo, en su caso, a los instrumentos que pone a su disposición el Tratado de Lisboa: cláusula de asistencia mutua y/o cláusula de solidaridad.

Con el marco teórico de la Estrategia Global como referencia y tomando en consideración la experiencia práctica que nos dejan los atentados de París, nos proponemos analizar con cierto detalle los términos jurídicos y políticos con los que se ha materializado el uso por parte de Francia de la cláusula de asistencia mutua para dar respuesta a los citados atentados. Ello nos permitirá aclarar algunos interrogantes que han surgido y que merece la pena considerar a la luz de los principios y valores establecidos en la propia Estrategia Global de la Unión.

Palabras Clave

Política Común de Seguridad y Defensa, Estrategia Global, Estrategia Europea de Seguridad, OTAN, cláusula de asistencia mutua, cláusula de solidaridad, Legítima defensa, uso de la fuerza, Ataque armado, Consejo de Seguridad.

Summary

The presentation of the Global Strategy on Foreign and Security Policy for the European Union to the European Council in June 2016 has, among other things, highlighted the will of the Union to acquire a certain 'strategic autonomy' that allows it to act as a warrant of collective security in Europe.

The terrorist attacks perpetrated by Daesh during 2015 and 2016 in France, Belgium and Germany have convinced the Member States of the European

Union of the need to tackle their respective threats together by resorting, if necessary, to the instruments provided with the Lisbon Treaty, namely the mutual assistance clause and/or the solidarity clause.

With the theoretical framework of the Global Strategy as a reference, and taking into account the practical experience from the Paris attacks, this contribution aims to conduct a detailed examination of the legal and political terms in which the use by France of the mutual assistance clause has materialized in the context of its response to the said attacks. This will lay the ground for a clarification of some of the legal and political questions that have emerged and are worth considering in the light of the principles and values set out in the EU Global Strategy itself.

Keywords

Common Security and Defence Policy, Global Strategy, European Security Strategic, NATO, mutual Aid and Assistant Clause, Solidarity Clause, Self-Defence, Use of Force, Armed Attack, Security Council.

Consideraciones generales

El Tratado de Lisboa configuró una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) con rasgos propios en el plano relativo al marco institucional, al procedimiento de toma de decisiones y al conjunto de herramientas jurídicas, que ha sido posteriormente reforzada tras los compromisos asumidos por el significativo Consejo Europeo de 19 y 20 diciembre de 2013¹. Aunque no le falta razón al Parlamento Europeo cuando advierte que todavía no se han desplegado todas las capacidades que el propio Tratado de Lisboa ofrece en materia de seguridad², parece obvio que la previsión teórica de una multiplicidad de instrumentos jurídicos en la materia es requisito imprescindible para quien aspira a convertirse en un actor global³. No en vano, la Unión Europea opera en un entorno cada vez más inestable y volátil con un gran número de desafíos de seguridad ya arraigados y otros tantos que pueden calificarse de verdaderas amenazas directas a la seguridad de la Unión, como pone de manifiesto la escalada de violencia desatada por la organización terrorista del Estado Islámico en territorio europeo, el recrudecimiento de los conflictos en Siria e Iraq, o la amenaza terrorista en África (especialmente en el Sahel, Libia y el Cuerno de África), entre otros⁴.

En este ámbito de las amenazas, un denominador común es la complejidad de los fenómenos que las impulsan y la dificultad que encuentran los Estados para hacerles frente, máxime cuando, en ocasiones, las respuestas que tales amenazas demandan no siempre son fáciles de articular desde los marcos

¹ Efectivamente, el Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 representó, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, un impulso considerable en el ámbito de la seguridad y defensa al definir las acciones prioritarias para una cooperación más intensa en la materia. El debate técnico en materia de defensa celebrado por el Consejo Europeo vino precedido de un encuentro con el secretario general de la OTAN encargado de presentar una evaluación de los desafíos para la seguridad presentes y futuros, así como subrayar la satisfacción por los esfuerzos y compromisos asumidos por la Unión Europea y sus Estados miembros. Unos esfuerzos y compromisos que, a juicio del secretario general de la OTAN, son compatibles con dicha organización y beneficiosos para esta. Sobre la importancia de este Consejo Europeo véase ALVARGONZÁLEZ, A.: «Para llegar juntos donde no podemos llegar solos», *Política Exterior*, núm. 158, 2014, págs. 46-52; DE AYALA, J.E.: «El relanzamiento de la PCSD», *Política Exterior*, núm. 156, 2013, págs. 72-80.

² Véase, Resolución de 12 de marzo de 2015 sobre el *Informe Anual de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo* (apartado 20).

³ Para detenerse con cierto detalle en los elementos más significativos de la Política Común de Seguridad y Defensa remitimos al lector a nuestro trabajo «Los instrumentos jurídicos de la Política Común y de Seguridad de la Unión Europea», en *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia, núm. 145/2010, págs. 71-100.

⁴ Véase, a este respecto, la Resolución del Parlamento Europeo de 21 de mayo de 2015, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la Política Exterior y de Seguridad Común), apartado 1.

jurídicos clásicos con los que hemos operado hasta la fecha⁵. Así ocurre, sin ir más lejos, con los ataques que están sufriendo algunos Estados europeos en su territorio por parte organizaciones internacionales como *Daesh*.

Observando cómo se posicionan nuestras socios y aliados tradicionales en este nuevo contexto, los europeos tenemos que ser capaces de tomar nuestra defensa y seguridad «más en serio que en las últimas décadas»⁶.

Este nuevo planteamiento es el que ha inspirado la elaboración de la *Estrategia Global para la Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea*, objeto de atención en la presente publicación. En lo que a nuestra contribución se refiere, nos hemos propuesto analizar en qué medida la respuesta que la Unión Europea está ofreciendo a la amenaza del terrorismo internacional mediante los instrumentos que le ofrece la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) —cláusula de asistencia mutua y cláusula de solidaridad— armoniza bien con los principios, las prioridades, los interés y los valores que detalla la propia Estrategia Global de la Unión.

Así, antes de entrar de lleno en materia, comenzaremos nuestro estudio subrayando el esfuerzo que la Unión Europea realizó en 2003 al aprobar su primera *Estrategia Europea de Seguridad* y sumarse así a las dinámicas de planificación estratégica en la materia consolidadas en los países de nuestro entorno⁷. Con ello, la Unión Europea evidenció, desde un punto de vista político, su voluntad de superar una dimensión puramente estatal de las cuestiones de seguridad, abordando de forma conjunta el proceso de sistematización y jerarquización de las amenazas y riesgos a los que se enfrentan los Estados de la Unión. Se trataba, en suma, de un ejercicio previo imprescindible para proceder, a continuación, a la regulación jurídica de los instrumentos de respuesta imprescindibles para quien aspira a convertirse en actor global relevante en un mundo en permanente cambio. El Documento Solana, como ya es sabido, contó con un Informe de Seguimiento en 2008⁸.

⁵ Véase GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El uso de la fuerza en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretaria General (2005) y, a la postre, en el documento final de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)», *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 21. 2005, págs. 13-50. También nos permitimos remitir al lector a nuestra contribución «Hacia la definición de una estrategia de seguridad colectiva para las Naciones Unidas», en MARTÍNEZ DE PISÓN, J./URREA CORRES, M. (eds.), *Seguridad internacional y guerra preventiva: análisis de los nuevos discursos sobre la guerra*, Perla, 2008, págs. 333-364.

⁶ Como señala WITNEY, «Ahorra existe un mundo de violencia alrededor del continente y, si los europeos quieren vivir tranquilos, van a tener que tomarse su defensa y su seguridad mucho más en serio que a lo largo de las últimas década»; en WITNEY N.: «Después de París: ¿cuál es el precio de la defensa europea?», *Política Exterior*, núm. 169, 2016, especialmente, en pág. 1.

⁷ *Una Europa Seguridad para un Mundo Mejor*, Consejo Europeo celebrado el 12 y 13 de diciembre de 2003, apartados 84 a 87.

⁸ En el Capítulo 1 de esta publicación que firma Ignacio José GARCÍA SÁNCHEZ podrá el lector encontrar un relato de la evolución que ha seguido Europa desde el Documento Solana a la Estrategia Global (pp. 33-36).

Más recientemente, la Unión ha querido superar la dimensión estrictamente *securitaria* de su Estrategia de Seguridad planteando para ello la conveniencia de abordar un ejercicio de reflexión que permitiera evaluar las incidencias de los cambios del entorno mundial, así como los desafíos y las oportunidad que éste ofrece. El resultado de tal iniciativa, cuyo procedimiento de elaboración merece ser analizado con cierto detalle⁹, fue presentado al Consejo Europeo de junio de 2016 como *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión*.

El interés político que tiene para la Unión Europea la citada Estrategia Global exige que nos detengamos en el estudio de algunos elementos que pueden ser, a nuestro juicio, especialmente significativos. Así, nos proponemos conectar los principios que según la Estrategia Global deben regir la acción exterior de la Unión (unidad, interacción, responsabilidad y asociación), con una de las cinco prioridades de dicha acción: la referida en el texto como «seguridad de la Unión». Es en el marco de esta prioridad de la Unión donde la Estrategia hace un llamamiento a «traducir nuestro compromiso de asistencia mutua y de solidaridad en actuaciones y contribuir en mayor medida a la seguridad colectiva de Europa»¹⁰. Ello exige, a nuestro entender, desviar la mirada hacia los artículos 42.7 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) para apreciar los términos jurídicos con los que aparecen descritas las cláusula de asistencia mutua y de solidaridad como instrumentos a disposición de la Unión Europea y de los Estados para hacer frente a la amenaza que representan grupos terroristas como *Daesh*. Efectivamente, los atentados cometidos en Francia, Bélgica y, en el momento de concluir la redacción de este texto, también en Alemania confirman la materialización de una amenaza para la que Europa debe estar en disposición de ofrecer una respuesta. No es el propósito de este análisis ofrecer un desarrollo pormenorizado de la reglamentación jurídica de los mecanismos ya citados, sino más bien observar la manera en la que la Unión Europea y los Estados miembros han hecho uso de tales herramientas cuando el terrorismo internacional ha operado en Europa. Como vamos a tener la oportunidad de comprobar, la invocación por parte de Francia de la cláusula de asistencia mutua ha suscitado una serie de interrogantes, de naturaleza jurídica y política, que merece la pena considerar a la luz de los principios y valores establecidos en la propia Estrategia Global¹¹.

De hecho, bien podemos adelantar que, a nuestro juicio, son dos las lecciones aprendidas como consecuencia de la utilización de la citada cláusula

⁹ Para ello invitamos al lector a detener su atención en el Capítulo 2 de esta misma obra que firma Ricardo LÓPEZ-ARANDA JAGU (pp. 67-104).

¹⁰ Documento de Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, 2016, en pág. 5.

¹¹ Véase GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: «¿Daños jurídicos colaterales?. La invocación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea y la lucha contra el terrorismo internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 32, 2016, 23 págs.

tras los ataques terroristas de París en 2015. La primera tiene que ver con la posible reconfiguración de las relaciones UE/OTAN en el marco de una defensa europea, algo que también se menciona en la Estrategia Global; la segunda, de más impacto, obliga a retomar el marco jurídico internacional del uso de la fuerza para constatar en qué medida la propia Unión Europea y sus Estados miembros, al responder al terrorismo internacional en términos de defensa colectiva, estarían contribuyendo a consolidar una «mutación» de la interpretación aceptada del concepto de legítima defensa (individual o colectiva). Todo ello será desarrollado con más atención en este trabajo.

El presente estudio incorporará, para concluir, unas consideraciones finales en las que manifestaremos algunas dudas jurídicas y políticas sobre la práctica reciente de la Unión Europea y sus Estados tras la activación de la cláusula de asistencia mutua en respuesta a un ataque terrorista. Tal posicionamiento crítico no niega, sin embargo, el avance que supone para la Unión disponer de mecanismos que permitirán, con las modificaciones oportunas, ir consolidando una estructura de defensa creíble para una Unión que aspira a disponer de una «autonomía estratégica» como la que pretende la Estrategia Global.

De la estrategia europea de seguridad a la estrategia global para la política exterior y de seguridad: El esfuerzo de la Unión Europea por sistematizar las amenazas propias de un mundo en continua transformación y prever los mecanismos de respuesta

Como ya hemos adelantado, la Unión Europea publicó, en 2003, la primera Estrategia Europea de Seguridad bajo el título *Una Europa segura en un mundo mejor*¹². Su elaboración no fue un proceso sencillo, en la medida que exigió de los Estados miembros una clara toma de conciencia acerca de las amenazas y riesgos a los que la Unión debía hacer frente. El documento, como era de esperar, fue objeto de críticas¹³. Con todo, nadie le negó la virtud de otorgar a la Unión un ejercicio de planificación estratégica en términos homologables a los que se venía desarrollando en los Estados de nuestro entorno.

En 2008, la Presidencia francesa de la Unión Europea planteó la conveniencia de revisar la Estrategia Europea de Seguridad tomando en consideración el informe elaborado por el Instituto Europeo de Estudios de Seguridad, tras

¹² *Una Europa Seguridad para un Mundo Mejor*, cit.. Un análisis detallado de la citada Estrategia Europea de Seguridad se encuentra en ENSENAT BEREÁ, A.: «La Estrategia Europea de Seguridad», *La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades*, Cuadernos de Estrategia, núm. 129, 2004, en págs. 78-117.

¹³ Nos referimos, especialmente, a aquellas que suscitaron dudas sobre la propia naturaleza del texto como verdadera estrategia de seguridad. Véase, en este sentido, HEISBOURG, F.: «The European Security Strategy is not a Security Strategy», en EVERTS, S., et. al., *A European Way of War*, Centre for European Reform, 2004, Londres, págs. 27-39.

la celebración de su conferencia anual en París¹⁴. Aunque la revisión no pudo concretarse en un nuevo documento sustancialmente diferente del que le servía de base, el ejercicio de reflexión garantizó, en todo caso, la aprobación de un informe sobre su aplicación bajo el título *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*¹⁵. El texto consensuado nunca pretendió sustituir a la Estrategia Europea de Seguridad. Como señala el propio documento, aspiraba simplemente a reforzarla¹⁶. Sin entrar ahora a dilucidar si el objetivo propuesto se logró finalmente, parece evidente que sirvió, al menos, para dejar constancia de que «persisten las amenazas específicas del 2003, aunque surgen también nuevos riesgos que pueden amenazar directa o indirectamente a la seguridad de la UE y que ésta debe afrontar globalmente»¹⁷. Esta constatación hizo posible la previsión de nuevos riesgos que se sumarían a los ya identificados en la propia Estrategia Europea de Seguridad, como fue el caso del cambio climático, las pandemias o la ciberseguridad¹⁸.

En los últimos tiempos, a pesar de la crisis económica, se fue consolidando una opinión favorable a revisar la Estrategia Europea de Seguridad¹⁹. La necesidad de abordar este proceso en profundidad no admitía ya dudas en un contexto mundial radicalmente diferente al que existía en 2003²⁰. Así, en el Consejo de Política Común de Seguridad y Defensa, celebrado en el mes de septiembre de 2014, la alta representante de la Unión Europea, Federica Mogherini, asumió el encargo de afrontar la revisión estratégica del entor-

¹⁴ Desde la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad se han celebrado anualmente Conferencias en el Instituto de Estudios de Seguridad cuyos programas están disponibles en la web de Instituto <http://www.iss.europa.eu>. Por lo que se refiere a la conferencia anual de París, véase el informe elaborado por el propio Instituto Europeo de Estudios de Seguridad. Disponible en http://www.iss.eurtopa.eu/uploads/media/AC-2008_Report.pdf

¹⁵ Se encuentra disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf. Un análisis crítico se encuentra en ARTEAGA F., «La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después», *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 15/2009, 7 págs., especialmente, en págs. 2-6.

¹⁶ *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, en pág. 3.

¹⁷ Véase las conclusiones del Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 2008, en págs. 15-18.

¹⁸ En este sentido, véase también la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre un *Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro* de 7 de febrero de 2013, así como el Marco político de ciberdefensa de la UE, adoptado el 18 de noviembre de 2014.

¹⁹ Resulta interesante la lectura del trabajo de DENNISON, S.: «Carta de Europa: La seguridad se impone a una estrategia global», *Política Exterior*, núm. 164, 2015.

²⁰ En este sentido se manifiestan DENNISON, S./GOWAN, R./KINDNANI, H./LEONARD, M/WHITNEY, N.: «Why Europe needs a new Global Strategy», *European Council on Foreign Relations*, octubre de 2013, 9 págs. («But while Europe today is still relatively prosperous, secure and free, it now looks out on the world with less optimism. Europeans seem to be losing power and influence in the world at a startling speed», en pág. 2. Véase también ORTEGA CARCELER, M.: «Hacia una Estrategia Global Europea en 2013», *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 95/2012, 5 págs., en p. 4.

no mundial y los desafíos y oportunidades que se le presentan a la Unión Europea. El mandato quedó explicitado de forma indubitada por los jefes de Estado y Gobierno reunidos en el Consejo Europeo de 26 de junio de 2015²¹.

Tras un año de trabajo, en el que intervinieron distintas instituciones, se dispuso de una documentación valiosa que, sin duda, acabaría sirviendo de base para considerar todos los elementos que debían concurrir en una nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión²². Finalmente, la alta representante pudo presentar el documento definitivo en el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de junio de 2016 bajo el título *Visión compartida, la acción común: una Europa más fuerte*²³. La nueva Estrategia²⁴ debería haber sido el tema político de más relevancia a tratar en la reunión de jefes de Estado y Gobierno, sin embargo, el Brexit provocó que la atención del Consejo Europeo se centrara en analizar las consecuencias que para la Unión Europea y sus Estados tendría el resultado del referéndum celebrado en el Reino Unido favorable a la salida de ese Estado de la Unión²⁵.

En los meses que transcurren desde la celebración del Consejo Europeo en el que la Estrategia Global es presentada hasta hoy, el documento ha ido progresivamente perdiendo interés político. De hecho, que la Unión Europea pueda contar con un documento estratégico para la Política Exterior y de Seguridad en el que se sistematizan los intereses, los principios y las prioridades de actuación de la Unión Europea como actor global no ha despertado, al menos de manera significativa, la curiosidad que merece su potencialidad. A pesar de lo dicho, creemos que el proceso de reflexión que ha acompañado la preparación de la citada Estrategia Global habrá merecido en cualquier caso la pena para la Unión en su eterna ambición de convertirse en un actor global influyente. Más aún, la importancia de contar con dicha Estrategia está fuera de discusión en un contexto como el actual en el que la amenaza del terrorismo internacional en territorio europeo ha de contribuir de una manera especial a reformular la narrativa sobre la que la Unión Europea debe afrontar su seguridad presente y futura.

²¹ Conclusiones al Consejo Europeo de 26 de junio de 2015, en págs. 5 y 6. Disponibles en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>

²² Nos parece imprescindible destacar, entre otros, el documento elaborado bajo la dirección de MISSIROLI, A., *Towards an EU Global Strategy*, Institute for Security Studies, 2016.

²³ Conclusiones al Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2016. Disponibles en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/06/28-29/>

²⁴ Véase DE CARLOS IZQUIERDO, J.: «La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016», *Instituto Español de estudios Estratégicos*, Documento Marco, núm. 16/2016, 21 págs y VÁZQUEZ RAMOS, A.: «Una nueva Estrategia de Seguridad para Europa», *Instituto Español de estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, núm. 106/2015, 13 págs

²⁵ Para aquellos que pudieran estar interesados en profundizar sobre el *Brexit*, nos remitimos al trabajo de MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «La Unión Europea ante el desafío del *Brexit*: de la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno a la activación del procedimiento de retirada», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* 2016, núm. 43, págs. 7-23.

**La estrategia global y el «pragmatismo basado en principios»:
Unidad, interacción, responsabilidad y asociación como elementos
inspiradores de la acción exterior de la Unión Europea**

Cualquier país que aspire a tener una posición creíble y relevante en el mundo debe definir su estrategia de seguridad de forma coherente con lo que determina su estrategia de acción exterior²⁶. La presentación de una Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea debe ser interpretada, a nuestro juicio, en esta clave.

Desde este planteamiento, la lectura del documento presentado finalmente al Consejo Europeo pone de manifiesto la voluntad de la Unión de orientar su acción exterior de conformidad con «un pragmatismo basado en principios»²⁷. Para la Estrategia Global de la Unión, los principios de unidad, interacción, responsabilidad y asociación citados son el resultado «tanto de una evaluación realista del entorno estratégico como de una aspiración idealista a promover un mundo mejor»²⁸ y se entrelazan con nuestros valores e intereses vitales como son la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas. El pragmatismo basado en principios al que apela la Estrategia Global hace que los valores canalicen nuestros intereses. Habrá quien vea en esta afirmación poco más que un juego de palabras o quizás cierto «despertar» de la Unión Europea a los condicionantes que impone el «mundo real». Lo importante, con todo, es confirmar la voluntad de la Unión de querer tener una presencia destacada en el mundo, sin ignorar las reglas que determina la «realpolitik» ni renunciar, de partida, a sus principios y valores²⁹. Tendremos oportunidad de constatar, a lo largo del presente estudio, cómo incorpora la Unión Europea y los Estados miembros tales principios, intereses y valores en la respuesta que ofrece ante atentados terroristas como los cometidos por *Daesh* en Francia, Bélgica y Alemania³⁰. Antes describiremos, siquiera brevemente, la forma en que tales principios han sido plasmados en el documento de Estrategia Global.

²⁶ ARTEAGA, F.: *loc cit.* («La Estrategia Europea de Seguridad, ...»), en pág. 2.

²⁷ Documento de Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. *Una visión común, una actuación conjunta: cit.*, en pág. 3.

²⁸ *Ibidem*, en pág. 3.

²⁹ Sobre este principio véase BISCOP, S.: «The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics», *Security Policy Brief*, Royal Institute for International Relations, núm. 75, 2016, 6 pp.

³⁰ Aunque no es el objeto de atención en este trabajo, no nos resistimos a señalar el impacto que el terrorismo internacional, entre otras amenazas, puede estar provocando en los propios sistemas políticos de los Estados de la Unión. Como bien indica la Estrategia Global, «La política del miedo pone en tela de juicio los valores europeos y el modo de vida europeo» de ahí que para garantizar nuestra seguridad, promover nuestra prosperidad y proteger nuestras democracias debamos «reforzar nuestra seguridad y defensa en plena conformidad con los derechos humanos y el Estado de Derecho». Documento de Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. *Una visión común, una actuación conjunta: cit.*, en pág. 5.

Por lo que se refiere a la *unidad* se trata de un principio que recoge una vieja aspiración de la Unión. Bastaría rescatar aquí la propia divisa de la Unión: «Unidos en la diversidad» para recordar la importancia de un principio que condiciona la propia existencia interna de la Unión Europea. Sin embargo, para la Estrategia Global el principio de unidad cobra todo su sentido si exploramos la dimensión externa que el mismo tiene para la Unión. Así, una vez se ha constatado la complejidad de un mundo caracterizado por la difusión de los centros de poder parece claro que las estructuras del Estado-nación no son suficientemente eficaces y, en consecuencia, los Estados miembros de la Unión Europea solo podrán defender sus intereses comunes y servir mejor a los intereses de los ciudadanos actuando juntos y permaneciendo unidos.

Contrasta la contundencia de esta declaración en torno a la unidad de la Estrategia Global con la preocupación expresada por el presidente de la Comisión Europea en su discurso sobre el Estado de la Unión pronunciado el pasado 14 de septiembre ante el Parlamento Europeo: «no hay suficiente Europa en esta Unión y no hay suficiente unión en esta Europa».

La *interacción* es un principio que trata de dar respuesta a los desafíos de un mundo interconectado, invitando a la Unión Europea a participar plenamente de los mercados mundiales y contribuir a la elaboración de las normas que los rigen. Salvo aquellos que están dispuestos a creer que el repliegue nacional es la mejor fórmula para afrontar el momento actual, parece más serio considerar que el desafío está, más bien, en gestionar con éxito la interdependencia para aprovechar las oportunidades que ofrece sin obviar los temores que genera. En un momento marcado por interconexión, el riesgo principal es alejarse del resto del mundo y dejar de confiar en las oportunidades de la cooperación.

La *responsabilidad* se convierte en un principio necesario en un mundo cada vez más disputado. La Unión Europea confía en la cooperación responsable como un mecanismo capaz de aportar cambios positivos. Para ello es imprescindible, según detalla la propia Estrategia, actuar con rapidez para prevenir conflictos violentos a la par que dotarse de medios para responder a las crisis que puedan surgir. La Unión Europea se reserva el papel de facilitadora de posibles acuerdos. En la esfera geográfica, la dimensión de la responsabilidad exige manejar tanto la dimensión interna como la externa. Así, la Unión Europea debe centrar la atención en la dimensión interna y en las regiones circundantes. En el plano mundial la Unión actuará para abordar las causas profundas de los conflictos y la pobreza, así como para defender la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos de acuerdo con una tradición jurídica bien asentada.

Finalmente, la Unión se apoyará en el principio de *asociación* como elemento imprescindible para compartir la responsabilidad en la promoción de un orden mundial basado en normas. Además, la Unión confirma su voluntad de trabajar con los principales socios, países afines y grupos regionales, sin renunciar por ello a asociarse selectivamente «con aquellos agentes cuya cooperación sea necesaria para aportar bienes públicos mundiales y abor-

dar desafíos comunes». La Estrategia Global también manifiesta su deseo de intensificar las asociaciones con la sociedad civil y el sector privado. Todo ello se abordará desde el diálogo y las ayudas, sin renunciar por ellos a otras formas más innovadoras de cooperación cuyo detalle no se precisa.

La «seguridad de nuestra unión» como prioridad-marco en la Estrategia Global: a vueltas con los compromisos de asistencia mutua y solidaridad y su configuración jurídica en el Tratado de Lisboa

La Estrategia Global define cinco grandes prioridades de la acción exterior de la Unión Europea, a saber, la seguridad de nuestra Unión, la resiliencia estatal y de la sociedad de nuestros vecinos orientales y meridionales, un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis, los órdenes regionales de cooperación y la gobernanza global para el siglo xxi. De todas las prioridades indicadas en la Estrategia, nos detendremos a analizar únicamente la prioridad relativa a «seguridad de nuestra Unión» por dos razones. La primera tiene que ver con el hecho de que la seguridad de la Unión está directamente vinculada con el objeto de nuestro estudio. No en vano, la activación de las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad son herramientas que tienen como finalidad garantizar y restablecer la seguridad de la Unión. La segunda razón por la que consideramos importante analizar esta prioridad tiene que ver con la manera en la que la propia Estrategia la describe.

Así, el propio documento parte de que «[l]a estrategia global de la UE empiece por nosotros mismos»³¹ para, a continuación, señalar que «nuestra Unión ha permitido a los ciudadanos disfrutar de una seguridad, democracia y prosperidad sin precedentes», si bien «en la actualidad el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética, ponen en peligro tanto a nuestra población como nuestro territorio»³². Para conservar lo logrado hasta el momento, garantizar nuestra seguridad, promover nuestra prosperidad y proteger nuestras democracias, la Estrategia propone reforzar nuestra seguridad y defensa y reclama traducir «nuestro compromiso de asistencia mutua y de solidaridad en actuaciones y contribuir en mayor medida a la seguridad colectiva de Europa a través de cinco líneas de acción»³³.

En suma, la Estrategia Global de la Unión parece establecer cierta vinculación entre la seguridad europea y la oportuna materialización de los compromisos de asistencia mutua y de solidaridad cuya concreción jurídica como instrumentos propios de la Política Común de Seguridad y Defensa y

³¹ Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, *Una visión común, una actuación conjunta: cit.*, en pág. 5.

³² *Ibidem*, en pág. 5.

³³ Tales líneas de actuación son la seguridad y defensa, la lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad, la seguridad energética y la comunicación estratégica.

la Acción Exterior de la Unión acometió el Tratado de Lisboa en los artículos 42.7 del TUE y 222 del TFUE respectivamente. Veamos, entonces, el alcance jurídico y político de tales mecanismos, así como el uso que la Unión y los Estados han realizado hasta la fecha de los mismos en clave de seguridad de la Unión.

La cláusula de asistencia mutua del TUE como herramienta de seguridad y defensa: ¿un mecanismo imprescindible para garantizar la «autonomía estratégica»?

Como ya tuvimos oportunidad de señalar en un trabajo previo con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y sus avances en materia de Política de Seguridad y Defensa³⁴, el artículo 42.7 del TUE prevé una cláusula de asistencia mutua de la Unión Europea en virtud de la cual «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas»³⁵.

La previsión de un mecanismo de defensa como la cláusula de asistencia mutua resulta un avance jurídico muy significativo para la Unión si tomamos como punto de partida varios elementos. Así, conviene no olvidar que la Unión Europea no es un proyecto de integración que naciera con el propósito principal de hacer efectivo un sistema común de seguridad y defensa³⁶, con independencia de la importancia que estas cuestiones han ido adquiriendo en la Unión en función de una pluralidad de factores internos y externos³⁷. Más aún, la realidad a la que se ha enfrentado la Unión en la materia en cuestión está condicionada por la diferente concepción, en ocasiones (casi) anta-

³⁴ Véase, con más detalle, URREA CORRES, M.: *loc. cit.* («Los instrumentos jurídicos de la Política Común de Seguridad y Defensa»), en *La Política Europea de Seguridad*, en págs. 71-100.

³⁵ No es ahora el lugar adecuado para detenernos a explicar en qué momento y por qué razones los Estados de la Unión acordaron una fórmula de asistencia defensiva como esta, ni tampoco la evolución de una regulación jurídica que comenzó su andadura con los trabajos de la Convención (Informe presentado por el Grupo VIII en la Convención Europea), obtuvo su primera articulación en el Tratado constitucional (artículos I-40.7 y III-214 del Proyecto del Tratado por el que se instituía una Constitución Europea) y, finalmente, adopta su versión actualmente vigente con la reforma del Tratado de Lisboa.

³⁶ Esta afirmación no queda comprometida por el hecho cierto de que las cuestiones de defensa hayan tenido su interés desde los propios orígenes del proyecto europeo como evidencia el intento de creación de la Comunidad Europea de Defensa en 1952.

³⁷ De hecho, la evolución del proyecto de construcción europea de una aproximación puramente económica a una dimensión de naturaleza política, el fin de la guerra fría, la desaparición de la Unión Soviética, la percepción europea de sus propias amenazas, los conflictos armados vividos en territorio europeo o la propia aspiración europea de convertirse en un actor relevante son algunos de los elementos que han hecho posible la configuración progresiva de una Política Común de Seguridad y Defensa.

gónica, que mantienen los Estados miembros en cuestiones de seguridad y defensa. Esta circunstancia obliga a la Unión a definir un marco jurídico y político que permita compatibilizar la diversidad de posicionamientos con la necesidad de que la Unión y sus Estados asuman más responsabilidades en el ámbito de su seguridad y defensa hasta el punto de garantizar, según señala la propia Estrategia Global, un nivel adecuado de «autonomía estratégica» concebida ésta en términos de capacidad de acción para responder ante una amenaza en los términos que se considere pertinente sin necesidad de coordinar dicha estrategia en el marco de estructuras de defensa como es el caso, por ejemplo, de la OTAN³⁸.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, no es difícil imaginar las tensiones que pudo generar la mera intención de prever una cláusula de asistencia mutua de carácter permanente en los Tratados constitutivos de la Unión. A pesar de ello, el Tratado de Lisboa fue capaz de limar las distintas concepciones expresadas por los Estados de la Unión en materia de defensa y adoptar una cláusula que resulta de aplicación a todos los Estados sin concesión alguna a la flexibilidad³⁹. Para lograrlo, fue necesario incluir en el propio texto del precepto dos elementos que, a nuestro juicio, permiten cierto equilibrio (o armonía) entre las tesis contrapuestas de algunos Estados, además de facilitar la interpretación del verdadero significado y alcance de tal mecanismo⁴⁰. Así, el mismo apartado 7 del artículo 42 del TUE declara, de una parte, que tal cláusula debe entenderse «sin perjuicio del carácter específico de la política de

³⁸ La Estrategia Global de la Unión Europea no ofrece una definición de «autonomía estratégica» se limita simplemente a señalar que «un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras» (en pág. 5). Con todo, existe cierto consenso a la hora de señalar que los Estados miembros de la Unión interpretan este término de acuerdo a dos concepciones bien diferenciadas. Así, según detalla Enrique MORA BENAVENTE en el capítulo de presentación de esta obra, existe un grupo de Estados que vincula el concepto de «autonomía estratégica» de la Estrategia Global con la disposición de ciertas capacidades militares. Por su parte, otro grupo de Estados, interpreta este concepto de forma más ambiciosa vinculándolo con cierta capacidad de acción de la Unión para articular su posición en un conflicto con independencia de la que adopten, en su caso, Estados terceros aliados o estructuras de defensa como la OTAN (en pp. 18 y 19).

³⁹ No ocurre lo mismo con otras fórmulas incluidas en el propio TUE como es el caso de las misiones Petersberg (artículo 42.5 del TUE) o las cooperaciones estructuradas permanentes (artículos 42 y 46 del TUE). Hemos desarrollado estos aspectos en nuestro trabajo URREA CORRES, M. *loc. cit.* («Los instrumentos jurídicos de la Política Común de Seguridad ...»), en págs. 80-81 y págs. 87-89.

⁴⁰ Véase, en este mismo sentido, ÁLVAREZ VERDUGO, M.: «La aportación de la Convención Europea a la definición de la Política de Seguridad y Defensa», *CIDOB*, Documento Serie Seguridad y Defensa, junio de 2004, en p. 15; DUMOULIN, A.: «Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle: oscillations et interprétations», *Revue du Marché Común et de l'Union européenne*, núm. 519, 2008, págs. 351-355, en pág. 352; GARCÍA PÉREZ, R.: «La PESD en el Proyecto de Tratado Constitucional», en PUEYO LOSA, J. (ed.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, ediciones Tórculo, Santiago de Compostela, 2003, págs. 295-312, en pág. 302.

seguridad y defensa de determinados Estados miembros», lo que la convierte en aceptable para los Estados neutrales de la Unión —al no estar obligados a asumir obligaciones incompatibles con su propia identidad⁴¹— si bien dichos Estados no renunciarían, en ningún caso, a la protección que dicho mecanismo les pudiera ofrecer. Y, de otra parte, el párrafo segundo del mismo apartado 7 del artículo 42 del TUE parece constatar las preocupaciones manifestadas por los Estados miembros de la OTAN⁴², al subrayar que «los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta»⁴³.

La redacción propuesta por el TUE para la cláusula de asistencia mutua dejaba una duda en torno a la efectividad de dicho instrumento jurídico. No en vano, su inclusión en el Tratado de Lisboa fue considerada más como un mero compromiso político que como una auténtica herramienta jurídica a disposición de los Estados miembros⁴⁴. Sin embargo, los atentados terroristas perpetrados en Francia en noviembre de 2015 han roto, en cierta medida, con la concepción meramente política de dicha cláusula. De hecho, algunos Estados miembros han apreciado en este mecanismo una herramienta de gran utilidad para dar cobertura jurídica a sus actuaciones contra el *Daesh* sin mayor control por parte de las instituciones europeas dada su concepción intergubernamental. Aunque abordaremos con más detalle esta cuestión en un momento posterior de nuestro trabajo, cabe ahora señalar únicamente que, si bien la cláusula de asistencia mutua prevista en el Tratado podría considerarse un instrumento válido para garantizar cierto nivel de «autonomía estratégica» de la Unión, la utilización que se ha hecho de ella hasta el momento por Francia apunta más bien a cierta desnaturalización del mecanismo por su sometimiento a los intereses y objetivos concretos del Estado que ha instado su activación.

⁴¹ Se trata de Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia, además de Chipre y Malta.

⁴² Es el caso de Alemania, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía.

⁴³ Dinamarca es un Estado OTAN pero dispone de un estatuto de *opting out* en relación con las materias de defensa en los términos previstos en el Protocolo núm. 23 anejo a los Tratados. Así, el artículo 5 de este Protocolo establece que «[p]or lo que se refiere a las medidas adoptadas por el Consejo dentro del ámbito de aplicación del apartado 1, del artículo 42 y de los artículos 43 a 46 del Tratado de la Unión Europea, Dinamarca no participará en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa. Por lo tanto, Dinamarca no participará en su adopción. Dinamarca no impedirá que los demás Estados miembros sigan desarrollando su cooperación en este ámbito. Dinamarca no estará obligada a contribuir a la financiación de los gastos operativos derivados de tales medidas ni a poner a disposición de la Unión capacidades militares».

⁴⁴ De hecho, el Parlamento Europeo dictó una Resolución de 21 de enero de 2016 sobre la cláusula de defensa mutua en la que consideraba que la invocación de este precepto era «ante todo, una cuestión política», en apartado 5.

La cláusula de solidaridad del TFUE como respuesta al terrorismo internacional: un instrumento de la Unión ¿innecesario o inapropiado? para los Estados

Cuando la Unión Europea comenzó a discutir la previsión de una cláusula de solidaridad como la recogida finalmente en el artículo 222 del TFUE lo hizo bajo la necesidad de dotar a la Unión de una herramienta útil para luchar contra el terrorismo tras el impacto que provocaron en toda la Unión Europea los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y los del 11 de marzo de Madrid⁴⁵. De hecho, resulta curioso tener presente que la *Declaración sobre lucha contra el terrorismo* aneja a las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 24 y 25 de marzo de 2004 consideró la cláusula de solidaridad vigente antes de la entrada en vigor del Tratado en cuya regulación se incorporó el citado instrumento⁴⁶.

La cláusula de solidaridad contemplada en el artículo 222 del TFUE⁴⁷ señala que «la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíri-

⁴⁵ En este sentido, es muy esclarecedor acudir a los documentos de la Convención y la Conferencia Intergubernamental para constatar la razón de ser de esta cláusula. Así, por ejemplo, la Convención diseñó en un primer momento una cláusula de solidaridad pensada en la protección frente a amenazas terroristas siguiendo las sugerencias vertidas por el informe presentado por el Grupo VIII de Defensa (véase CONV 461/02). Sin embargo, una buena parte de las enmiendas presentadas tuvieron como objeto ampliar el radio de acción de la cláusula de solidaridad a las situaciones motivadas por catástrofes naturales o de origen humano (CONV 707/03). Durante la Conferencia Intergubernamental la cláusula de solidaridad sufrió pequeñas modificaciones de matiz, más allá de la inclusión de una Declaración aneja al Acta final (la núm. 37) en virtud de la cual «ninguna de las disposiciones del artículo 222 pretende afectar al derecho de otro Estado miembro de escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de ese Estado miembro». El texto resultante es el recogido en el artículo 222 del TFUE.

⁴⁶ Esta circunstancia de «potencial» aplicabilidad provisional de una de las disposiciones contempladas en el TFUE exigió la adopción de una serie de decisiones imprescindibles para, llegado el caso, hacer dicha cláusula de solidaridad un mecanismo operativo. Véase, en este sentido, *Manual operativo de coordinación de la Unión Europea para situaciones de emergencia y crisis*, aprobado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 1 y 2 de junio de 2006 (Doc. 9552/1/06). La fundamentación jurídica para la adopción de esta medida parece encontrarse en el Programa de La Haya: *consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea* (DO C 53 de 3.3.2005, págs. 1-14). Junto con el citado Programa de La Haya, el Consejo ha adoptado también el correspondiente plan de acción (20059778/2/05 REV 2, de 10 de junio de 2005) que permite su puesta en marcha y que contiene, en esencia, las conocidas diez prioridades fijadas por la Comisión en mayo de 2005 (COM (2005) 184 final).

⁴⁷ Para un estudio más detallado de la regulación de la cláusula de solidaridad desde la previsión en el Tratado constitucional véase ALDECOA LUZARRAGA, F.: «La "Europa europea" frente al terrorismo», *Real Instituto Elcano*, 2004; GARCÍA SERVET, R.: «Las cláusulas de solidaridad y de asistencia en la Constitución Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 34, 2006, págs. 65-88, en págs. 69-72; PASTOR PALOMAR, A.: «¿Sigue vigente la solidaridad europea frente a ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 9, 2005, págs. 232-233; RAMÓN

tu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano». De acuerdo con lo establecido en el TFUE, la Unión Europea estará obligada a la movilización de «todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a disposición por los Estados»⁴⁸ para prestar asistencia a un Estado en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista o en el supuesto de catástrofe natural o de origen humano⁴⁹.

La ubicación de la cláusula de solidaridad dentro del título VII de la Quinta parte del TFUE dedicada a la Acción exterior podría llevarnos a considerarla no tanto como un instrumento de seguridad de la Unión, sino más bien como una herramienta propia de la acción exterior de la Unión. Sin embargo, esta aproximación apoyada en la sistemática del propio tratado exigiría un esfuerzo de análisis mayor que pasa, a nuestro entender, por abordar la seguridad desde su doble dimensión (interior y exterior) de conformidad con la misma doble dimensión que tienen los propios retos a los que se enfrenta la Unión de acuerdo con la Estrategia Global de la Unión⁵⁰. Solo desde esta perspectiva se puede entender el verdadero significado y alcance de una cláusula cuya propia denominación desvela ya el propósito último que persigue.

Los términos y modalidades de aplicación de la cláusula de solidaridad por parte de la Unión han sido desarrollados mediante Decisión del Consejo de 24 de junio de 2014⁵¹. En ella se otorga al Consejo la competencia para coor-

CHORNET, C.: «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado constitucional de la UE», en *Ib: Política de Seguridad y Defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 113-133. A partir de la regulación que incorpora el Tratado de Lisboa puede consultarse, entre otros, DUMOULIN, A.: «Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle: oscillations et interprétations», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, núm. 519, 2008, págs. 351-355 y RUBIO GARCÍA, D.: «Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea», *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo núm. 57/2011.

⁴⁸ Entre los instrumentos a movilizar por parte de la Unión figuran la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión (Decisión 1313/3013/UE) y las estructuras creadas en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa. Por lo que afecta a la obligación de los Estados, estos se reservan el derecho «de escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de ese Estado miembro» en los términos que indica la *Declaración núm. 37 relativa al artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*.

⁴⁹ El tratado también contempla la posibilidad de tomar acciones para *prevenir* la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros y proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas.

⁵⁰ Documento de Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. *Una visión común, una actuación conjunta: cit.*, en pág. 6.

⁵¹ Decisión 2014/415/UE, de 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad; DO L 192, de 1 de julio de 2014 y corrección de errores en DO L 221, de 25 de julio de 2014, y DO L 275, de 17 de septiembre de 2014.

dinar a nivel político la respuesta a la invocación de la cláusula en cuestión a fin de garantizar la coherencia y complementariedad de la acción de la Unión y los Estados miembros⁵².

La citada decisión se aplicará en el territorio de los Estados miembros a los que se aplica el tratado (superficie terrestre, aguas interiores, aguas territoriales y espacio aéreo) y cuando se vean afectadas infraestructuras (por ejemplo, instalaciones de petróleo y gas en alta mar) situadas en las aguas territoriales, la zona económica exclusiva o la plataforma continental de un Estado miembro⁵³.

La puesta en marcha de la cláusula de solidaridad exige, a tenor de los dispuesto en la Decisión de 2014, la concurrencia no solo de estar ante una situación de catástrofe o ataque terrorista, sino que dicha situación «desbord[e] claramente las capacidades de respuesta de las que dispone el Estado afectado» una vez ha utilizado las posibilidades ofrecidas por los medios e instrumentos existentes a nivel nacional y de la Unión⁵⁴. Las autoridades políticas del Estado afectado se dirigirán a la Presidencia del Consejo invocando la cláusula de solidaridad. Corresponde a la Presidencia del Consejo informar al presidente del Consejo Europeo y al del Parlamento Europeo de la invocación de la cláusula, así como de cualquier acontecimiento relevante⁵⁵. El presidente de la Comisión Europea será también destinatario de la invocación de la cláusula a través del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias quien se conforma en el punto de contacto central, a nivel de la Unión Europea, con las autoridades competentes de los Estados miembros y otras partes interesadas⁵⁶.

Una vez invocada la cláusula de solidaridad, la Decisión de 2014 determina, en su artículo 5.1, que es el Consejo el competente para asumir la dirección política y estratégica de la respuesta de la Unión. A tal efecto, la Presidencia del Consejo activará inmediatamente el dispositivo de respuesta política integrada a las crisis e informará de la invocación de la cláusula de solidaridad a todos los Estados miembros. La decisión también le reserva a la Comisión y al alto representante una serie de competencias bien definidas⁵⁷. Así, ambas instancias son responsables de identificar todos los instrumentos pertinentes de la Unión (incluidas las capacidades militares) que mejor puedan contribuir a la respuesta a la crisis; así como de identificar y proponer el uso de aquellos instrumentos y recursos de competencia de las agencias

⁵² Artículo 1.2 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

⁵³ Artículo 2 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

⁵⁴ Artículo 4.1 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

⁵⁵ Artículo 5.5 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

⁵⁶ También dicho Centro es el encargado de facilitar, según lo establecido en la propia decisión, la elaboración de informes integrados de sensibilización y análisis de la situación, en colaboración con la Sala de Situación de la UE y otros centros de crisis de la UE. Véase artículo 5.6 de la Decisión del Consejo de 2014.

⁵⁷ Artículo 5.2 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

de la Unión que mejor puedan contribuir a la respuesta. Igualmente, ambas instituciones asesorarán al Consejo acerca de si los instrumentos existentes son suficientes para asistir al Estado miembro afectado que ha invocado la cláusula de solidaridad y elaborarán informes periódicos de sensibilización y análisis de la situación que permitan informar y respaldar la coordinación y la toma de decisiones a nivel político en el Consejo.

La aplicación de la cláusula de solidaridad concluirá en el momento en el que el Estado miembro que la ha invocado considere que ya no es necesario que su invocación siga surtiendo efectos y así lo comunique a la Presidencia del Consejo⁵⁸.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y también la propia Decisión del Consejo de 2014, le reconoce al Consejo Europeo la competencia para evaluar de forma periódica las amenazas a las que se enfrenta la Unión⁵⁹, todo ello con el propósito de que puedan tomarse las medidas eficaces. En suma, el Consejo Europeo asume, a través de esta competencia, la responsabilidad de identificar a tiempo las amenazas a las que corresponderá hacer frente con los mecanismos ya previsto o aquellos otros que pudieran ser demandados.

Teniendo como referente el marco jurídico de la cláusula de solidaridad prevista en el Derecho de la Unión Europea, los atentados terroristas que sufrieron París en 2015 y después Bélgica y Alemania podrían haber sido los encargados de testar su viabilidad como herramienta útil para hacer efectivo el objetivo de proteger a los Estados miembros de sus amenazas. Sin embargo fue en ese momento cuando la Unión Europea comprobó el grado de (des)confianza que dicho mecanismo suscita en los Estados miembros como instrumento para hacer frente al terrorismo que ataca su territorio. Como es sabido por todos, ni Francia, ni Bélgica, ni Alemania han explorado la opción de activar la cláusula de solidaridad. Tampoco la Unión trasladó oficialmente a los Estados el ofrecimiento sutil de las oportunidades que suponía la citada cláusula de solidaridad, ni siquiera a Bélgica cuya respuesta caótica a los atentados que sufrió pudo evidenciar una clara necesidad de ayuda.

La cláusula de solidaridad no sólo traduce el compromiso de la Unión con la protección de sus miembros, también representa el grado de confianza que los Estados desean depositar en la Unión. Es precisamente desde esta lógica política desde la que hubiera merecido la pena considerar la conveniencia

⁵⁸ Artículo 7 de la Decisión 2014/415/UE, *cit.*

⁵⁹ Como ya señaló un sector de la doctrina, esta competencia de carácter preventivo sugiere algunas dudas tanto en lo que se refiere a la propia idoneidad del Consejo Europeo para asumir esta responsabilidad, como en lo que atañe a la capacidad de actuación de la citada institución en el supuesto en el que se constatare la existencia de una nueva amenaza. Véase ÁLVAREZ VERDUGO, M.: *loc. cit.* («La aportación de la Convención Europea a la definición...»), en págs. 19-20.

de que los Estados y la Unión activaran una cláusula como la descrita en respuesta a una amenaza a su seguridad; más allá de las necesidades objetivas de ayuda que pudieran requerir los Estados directamente afectados por los ataques. De hecho, una respuesta al terrorismo internacional coordinada por la Unión, con la solidaridad de los Estados miembros, hubiera dotado de cierto contenido a la idea en la que insiste la Estrategia Global de la Unión cuando afirmar que «la UE también debe ser capaz de contribuir a la protección de sus miembros...», lo que significa «hacer frente a retos que tengan tanto una dimensión exterior como interior, como el terrorismo, las amenazas híbridas,...»⁶⁰.

La respuesta en clave estrictamente nacional que articulan los Estados miembros ante una amenaza internacional como la que representan los atentados terroristas recientes prueba la resistencia de los Estados a vencer determinados prejuicios que lastran las concepciones clásicas de seguridad que siguen operando y que casan mal con la concepción que trata de suscitar la Estrategia Global en términos de una visión común, una actuación conjunta y una Europa más fuerte.

La cláusula de asistencia mutua y su invocación tras los atentados terroristas de París ¿una oportunidad perdida para fortalecer a la Unión como actor creíble en materia de seguridad?

La actuación de grupos terroristas como *Daesh*⁶¹ en el territorio de Estados miembros de la Unión Europea —primero en París⁶², luego en Bélgica y más recientemente en Alemania— suponen un verdadero atentado a la seguridad internacional⁶³, pero también una amenaza a los valores que repre-

⁶⁰ Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, *Una visión común, una actuación conjunta*: cit., en pág. 6.

⁶¹ El mal llamado Estado Islámico no es objeto de estudio en este trabajo si bien no tenemos duda alguna de que condicionará la forma de actuar de los Estados y, también, de la Unión Europea en los próximos años en el ámbito de la seguridad y defensa. No nos detendremos, por tanto, a ofrecer una explicación sobre su origen, naturaleza, medios con los que cuenta o fines que persigue. Nos limitamos, en este sentido, a invitar al lector a escuchar la conferencia que el general Ballesteros Martín pronunció en la Universidad de La Rioja el día 23 de noviembre de 2015 «El Daesh: una amenaza creciente», pronunciada en el marco de las *VIII Jornadas de Seguridad y Defensa: Guerras híbridas y conflictos asimétrico: a vueltas con el Estado Islámico* celebradas los días 7, 8 y 23 de noviembre de 2015 en la Universidad de La Rioja. Disponible a través del canal *youtube* de la Universidad de La Rioja.

⁶² Una descripción detallada de cómo ocurrieron los atentados terroristas del 13 de noviembre de 2015 en París puede encontrarse en GUIGOU, L./VALCARCEL, D.: «París, 13N de 2015, 21:30h.», *Política Exterior*, núm. 169, 2016, págs. 43-49, especialmente, en págs. 45-48.

⁶³ Así fue calificado por el propio Consejo de Seguridad al indicar, en relación con los ataques terroristas perpetrados por el EIL, también conocido como *Daesh*, que «... constituyen una amenaza para la paz y la seguridad»; en Resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad, de 20 de noviembre, punto 1.

senta Europa⁶⁴. Los atentados de París, de 13 de noviembre de 2015 dieron lugar a que el propio presidente de la República declarara ante el Congreso que Francia estaba en guerra⁶⁵. Como consecuencia de ello, Francia decidió invocar la aplicación de la cláusula de asistencia mutua contemplada al efecto en el artículo 42.7 del TUE⁶⁶. El recurso a la citada cláusula de asistencia mutua no ha incorporado, a diferencia del mecanismo equivalente existente en la OTAN, un procedimiento a seguir en virtud del cual las instituciones europeas analizan la solicitud tramitada por el Estado, valoran si la gravedad de los hechos es susceptible de una respuesta como la pretendida y, en su caso, autorizan la puesta en marcha del citado mecanismo. En el supuesto en cuestión, fue en el marco de una reunión del Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión, celebrada el 17 de noviembre de 2015, a la que también fueron convocados los ministros de Defensa de los Estados miembros de la Unión Europea, donde el ministro de Defensa de Francia solicitó, en presencia de la alta representante de la Unión Europea, la puesta en marcha de la cláusula.

A nuestro juicio, resulta más que discutible que la activación de un mecanismo de asistencia mutua como el contemplado en el TUE deba hacerse en un contexto institucional como el expuesto. Sorprende de hecho que esta cuestión no fuera suscitada. La gravedad de los hechos que preceden a su utilización y, más aún, la necesidad de evaluar convenientemente la oportunidad de recurrir a las diferentes fórmulas o mecanismos contemplados en los tratados para hacer frente a las amenazas o atentados terroristas hacen imprescindible cuidar los procedimientos a utilizar para su invocación. Ello no implica cuestionar, ni tampoco alterar, la naturaleza claramente intergubernamental con la que la cláusula ha sido configurada. A nuestro juicio⁶⁷, la

⁶⁴ Como ha afirmado el Presidente de la Comisión Europea en su discurso sobre el Estado de la Unión pronunciado el 14 de septiembre de 2016 ante el Parlamento Europeo «Los actos de barbarie del pasado año han demostrado una vez más qué es lo que defendemos: el modo de vida europeo. Ante lo peor de la humanidad, debemos mantenernos fieles a nuestros valores, a nosotros mismos. Y lo que somos se resume en sociedades democráticas, plurales, abiertas y tolerante». Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_es.htm

⁶⁵ Más allá del recurso retórico de la expresión utilizada por el presidente de la República de Francia para describir la realidad tras los atentados terroristas, la doctrina entiende que «[d]eclarar la guerra ahora al *Daesh* va contra las lecciones aprendidas... Decirle a las poblaciones occidentales que la "guerra" servirá para erradicar el Estado Islámico es un error de comunicación estratégica porque el yihadismo ha llegado para quedarse, y tras Al-Qaeda y el *Daesh* vendrán otros», en ARTEAGA, F.: «La solidaridad española con Francia y el artículo 42.7 del Tratado de la UE», *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 69, 2015.

⁶⁶ Véase MORILLAS, P.: «El 42.7: cobertura europea para la defensa francesa», *CIBOD*, núm. 366, noviembre 2015. También SAUL, B.: «Paris Attacks: France and the World Should Answer Terror with Liberty», *Chatham House Expert Comment*, 20 de noviembre de 2015.

⁶⁷ También es de esta misma opinión RUBIO GARCÍA, D.: *loc. cit.* («Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: ...»), en pág. 81.

institución adecuada para evaluar la situación y, en su caso, validar la puesta en marcha de esta cláusula de asistencia mutua es el Consejo Europeo⁶⁸. No en vano es el propio Consejo Europeo el que tiene atribuida la competencia para evaluar de forma periódica las amenazas a las que se enfrenta la Unión⁶⁹. Sin embargo, no fue esta institución la encargada de tomar la decisión aún cuando el marco jurídico vigente lo permitía. Aunque la razón para preterir al Consejo Europeo no ha sido ofrecida, no resulta muy difícil imaginarla.

Sin pretender hacer una aproximación ingenua a una realidad tan compleja como la que exige la cuestión de la seguridad, no podemos ignorar que la cláusula de asistencia mutua que prevé el TUE no fue ideada, en principio, como una herramienta de la Unión en la lucha contra el terrorismo internacional, sino más bien como un mecanismo de respuesta en el supuesto de que un Estado miembro de la Unión fuera objeto de un ataque armado. Para hacer frente a supuestos ataques terroristas la Unión Europea incorporó en el artículo 222 del TFUE la cláusula de solidaridad⁷⁰.

No cabe duda de que la cláusula de asistencia mutua comparte con la cláusula de solidaridad algunos elementos comunes⁷¹. Así, ambas tienen como condiciones de aplicabilidad la existencia de un ataque («terrorista» en el caso del artículo 222 TFUE o «armado» en el supuesto del artículo 42.7 TUE) y ambas contemplan un auténtico *deber de asistencia*⁷², aunque corresponda a los Estados concretar los medios concretos⁷³.

En suma, del análisis de ambas cláusulas bien podría concluirse que la selección entre una u otra opción va más allá de la propia conceptualización del ataque o atentado terrorista sufrido. Siendo muy relevante estos aspectos, no creo que fueran los más significativos, sin embargo, para seleccionar la cláusula del artículo 42.7 TUE como mecanismo adecuado para defenderse

⁶⁸ El propio Parlamento Europeo ha señalado que «cuando se invocan estas cláusulas, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo han de ser los foros del debate político». Véase Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero, de 2016, sobre la cláusula de defensa mutua (artículo 42, apartado 7, del TUE), P8_TA-PROV(2016)0019, apartado 5.

⁶⁹ Véase el artículo 222.4 del TFUE.

⁷⁰ El artículo 222 del TFUE señala que «la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano».

⁷¹ La doctrina también ha abordado las diferencias entre ellas, véase, en este sentido DUMOULIN, A.: *loc. cit.* («Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle: ...»). También RUBIO GARCÍA, D.: *loc. cit.* («Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa...»).

⁷² El subrayado es añadido.

⁷³ La Declaración núm. 37 relativa al artículo 222 TFUE, recogida en el Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que elaboró el Tratado de Lisboa, deja claro que «ninguna de las disposiciones del artículo 222 pretende afectar al derecho de otro Estado miembro de escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de ese Estado miembro».

de los atentados terroristas sufridos por algunos Estados miembros en su propio territorio.

Desde un planteamiento bien intencionado, la clave explicativa que permite entender las razones de Francia para activar el mecanismo de la asistencia mutua en detrimento de la cláusula de solidaridad se apoyan, a nuestro entender, en dos elementos que poco tienen que ver con los detalles hasta ahora comentados. El primero de ellos concierne al margen de actuación que una u otra cláusula reserva a los Estados. Así, mientras que en el artículo 222 del TFUE es la Unión la encargada de adoptar las decisiones oportunas⁷⁴, en el ámbito de la cláusula de asistencia mutua son los Estados los que se reservan toda la capacidad de actuación hasta el extremo de negociar de forma bilateral con el resto de Estados miembros la contribución en términos de asistencia mutua. Desde este planteamiento, recurrente en el devenir de la propia Unión Europea, parece claro que la tensión entre el modelo intergubernamental del artículo 42.7 del TUE y la dimensión supranacional que desprende la cláusula de solidaridad del artículo 222 del TFUE se ha resuelto, en esta ocasión, a favor de las ventajas que para un Estado como Francia aporta una herramienta de configuración intergubernamental⁷⁵.

El segundo de los aspectos que podría justificar la invocación de la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 del TUE para responder a los ataques terroristas de París se encuentra, también, en la dimensión de la respuesta que Francia quiso articular. Así, mientras que el artículo 222 del TFUE admite el diseño de una respuesta en el marco del territorio del Estado que ha sufrido el ataque terrorista, Francia consideró oportuno hacer frente al *Daesh* recurriendo al uso de la fuerza fuera del territorio de la Unión, tratando así de debilitar las posiciones territoriales que dicha organización terrorista controla todavía en Siria. Esta capacidad de actuación mediante recursos militares «fuera de zona» no parece estar amparada en ningún caso por la cláusula de solidaridad.

Más allá de las razones señaladas, tampoco podemos ocultar que la cláusula de asistencia mutua de la Unión ha sido utilizada por Francia para dar cobertura europea a la respuesta nacional a un atentado terrorista configurada

⁷⁴ De hecho, las modalidades de aplicación por la Unión de la citada cláusula de solidaridad serán definidas, según establece el artículo 222.3 del TFUE «mediante Decisión adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad». El Consejo estará asistido, en los términos contemplado en el artículo 222.4 del TFUE «por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa, y por el comité contemplado en el artículo 71, que le presentarán, en su caso, dictámenes conjuntos». Finalmente, el artículo 222.4 del TFUE otorga competencia al Consejo Europeo para «evaluar de forma periódicas las amenazas que se enfrenta la Unión».

⁷⁵ La alta representante de la Unión Europea puso de manifiesto este aspecto en una comparecencia conjunta celebrada tras los atentados de Francia con el ministro de Defensa.

de acuerdo a intereses exclusivamente nacionales⁷⁶. De hecho, la activación de la citada cláusula de asistencia mutua con el respaldo unánime de los Estados supone para Francia cierto aval político a la forma jurídica con la que ha ejercitado su pretendido derecho de legítima defensa para responder a *Daesh*, además del apoyo material que cada Estado le haya prestado en respuesta a los requerimientos formulados bilateralmente.

La lucha contra el terrorismo internacional en la Unión Europea en el contexto de la Estrategia Global de la Unión: Algunas lecciones aprendidas tras la práctica reciente

Los ataques terroristas sufridos por algunos Estados miembros en la Unión Europea durante los años 2015 y 2016 han puesto a prueba la utilidad de los instrumentos jurídicos contemplados en los Tratados de la Unión para hacer frente a tales amenazas. Como venimos sosteniendo a lo largo de este trabajo, la activación de la cláusula de asistencia mutua por parte de Francia y la renuncia en el caso de Bélgica a hacer uso de la cláusula de solidaridad nos permiten ofrecer, al menos, dos consideraciones a modo de lecciones aprendidas de la práctica reciente. Tales consideración cobran un renovado interés a la luz de lo contemplado en el documento de Estrategia Global de la Unión. Así, en lo que afecta a la primera consideración, resulta necesario aclarar la relación entre la cláusula de asistencia mutua y la pretendida preferencia de aplicación del mecanismo de defensa mutua previsto al efecto por la OTAN. Por su parte, la segunda de las consideraciones nos demanda una atención especial en torno a la pertinencia del uso de la cláusula de asistencia mutua para abordar ataques terroristas, así como el alcance del uso de la fuerza de conformidad con las exigencias que impone el Derecho Internacional. El planteamiento de tales cuestiones nos permitirá enjuiciar la práctica reciente de los Estados miembros de la Unión en materia de lucha contra el terrorismo y, en su caso, validar su acomodo a los principios, prioridades, intereses y valores que inspiran la configuración de una Estrategia para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión como la contemplada en el documento presentado de Estrategia Global.

⁷⁶ En apoyo a una afirmación como la expuesta resulta imprescindible tener en cuenta la actuación de Francia en su lucha contra el *Daesh*. Así, aunque inicialmente se sumó a la estrategia de luchar con el *Daesh* en el marco de la coalición internacional conformada como respuesta a la petición de ayuda formulada por Iraq (legítima defensa colectiva), la realidad es que unos meses antes de los atentados de París, Francia había iniciado unas operaciones militares en Siria cuyo fundamento jurídico no fue del todo aclarado. De hecho, persiste la duda en torno a si tales actuaciones eran una extensión del apoyo a Iraq desde territorio de Siria o si se trataba más bien del ejercicio de la legítima defensa *individual* en respuesta a actos terroristas sufridos por Francia. Con más detalle véase GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: *loc. cit.* «¿Daños jurídicos colaterales?. La invocación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea...», en págs. 5-9

Las consecuencias de la invocación de la cláusula de asistencia mutua en las relaciones UE / OTAN: ¿sigue vigente el principio de «NATO-first»?

La regulación jurídica contemplada en el propio TUE ya advierte que la cláusula de asistencia mutua establecida en la Unión Europea debe ser compatible con la actuación prevista al efecto en el ámbito de la OTAN. No resulta difícil colegir que esta previsión es, en realidad, uno de los peajes que debió asumirse para poder incorporar a la Unión una herramienta como la descrita. Tampoco podemos ignorar que podría estar garantizado cierto nivel de «conflicto» si no se determina qué cláusula de asistencia mutua, la de la Unión o la de la OTAN, debe activarse en cada momento. En definitiva, parece razonable imaginar la conveniencia de ordenar las actuaciones en una materia como la que nos ocupa, al menos, por las siguientes dos razones: la primera de ellas porque repercutirá en la configuración de una política de defensa creíble para la Unión Europea y, la segunda razón, porque ordenar los mecanismos de respuesta frente a una agresión armada resulta extraordinariamente sensible para los Estados miembros de la Unión que son parte de la OTAN y, más aún, para la OTAN por tratarse la cláusula de defensa mutua de la OTAN de un mecanismo que forma parte de la razón de ser de la propia organización.

En todo caso, el tenor literal de la redacción del artículo 42.7 TUE parece empujarnos a concluir que la cláusula de defensa prevista en la OTAN es de uso preferente al mecanismo diseñado en el marco de la PCSD, en la medida en que se trata de un mecanismo de naturaleza permanente y de activación automática. Desde este posicionamiento, parecería claro que la previsión contemplada en el TUE contiene una preferencia de uso a favor de la cláusula de asistencia mutua de la OTAN, siempre que estemos ante un ataque armado sufrido por un Estado miembro de la Alianza Atlántica en el ámbito de aplicación territorial del citado tratado. También la Estrategia Global de la Unión parece inclinarse por esta interpretación al señalar que «en lo que se refiere a la defensa colectiva, la OTAN sigue siendo el marco principal para la mayoría de los Estados miembros»⁷⁷. Si aceptamos esta premisa en toda su dimensión, la cláusula de asistencia mutua de la Unión no representaría, verdaderamente, un avance significativo⁷⁸, ya que se trataría de un mecanismo de uso residual aplicable únicamente en los supuestos

⁷⁷ Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, *Una visión común, una actuación conjunta*: cit., en pág. 6.

⁷⁸ En este sentido parece pronunciarse HERRERO DE LA FUENTE al afirmar que «La introducción de la cláusula de asistencia mutua en el TUE de Lisboa no reviste gran significado puesto que la gran mayoría de los Miembros de la Unión Europea ya han asumido el compromiso de la legítima defensa por otras vías»; en «Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 18, 2010, págs. 151-179, en pág. 174, nota al pie núm. 29.

en los que el Estado que ha sufrido una agresión o bien es un Estado neutral o no alineado⁷⁹, o bien es un Estado de la Unión que, siendo también miembro de la OTAN, su territorio no está cubierto por el perímetro de protección previsto en el tratado de dicha organización. En el caso de España la cuestión no deja de tener relevancia, dado que Ceuta y Melilla no entran dentro del área de protección de la OTAN; en consecuencia, un potencial ataque a España en esta parte de su territorio solo admitiría un mecanismo de defensa colectiva como el previsto al efecto en la cláusula del TUE.

Desde este posicionamiento que nosotros mismos hemos asumido como propio en un trabajo previo sobre la materia⁸⁰, parecía claro que el mecanismo jurídico de la asistencia mutua contemplado en el TUE expresaba más bien un compromiso de naturaleza política⁸¹ o, incluso, la materialización de cierta voluntad de la Unión de hacerse con instrumentos que hagan posible una defensa común. De hecho, el contexto en el que se aprobó esta disposición no permitía imaginar un escenario en el que fuera factible la activación de la cláusula por parte de los Estados miembros de la Unión⁸². Sin embargo, los atentados de París y la voluntad de Francia de responder invocando la cláusula de asistencia mutua prevista en el TUE exige reconsiderar nuestra posición con el fin de valorar si el comportamiento de Francia niega cierta preferencia de aplicación de la cláusula de defensa colectiva de la OTAN⁸³. De tal forma que si un Estado, miembro de la Unión Europea y de la OTAN, sufre un ataque armado, podrá recurrir al instrumento de defensa de la OTAN o

⁷⁹ Para BERMEJO GARCÍA, del precepto del TUE no se puede derivar tal conclusión. Para el citado autor la operatividad de la cláusula de asistencia mutua cuando las víctimas son los Estados neutrales solo se puede derivar del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Véase la explicación en BERMEJO GARCÍA, R.: «Cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa», en RAMÓN CHORNET, C., *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 71-94, especialmente en págs. 86 y 87.

⁸⁰ Así nos expresamos en *loc. cit.* («Los instrumentos jurídicos de la Política Común de Seguridad...»), en págs. 90-93.

⁸¹ GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: «¿Obligación jurídica o mero compromiso político?: La cláusula de solidaridad en el Tratado constitucional», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 12, 2007.

⁸² ALDECOA LUZARRAGA, F.: «La política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea. Hacer creíble la política de responsabilidad», en *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008, págs. 1037-1058, en pág. 1050.

⁸³ Parece ser la opinión del General García Servet cuando declara que la evolución lógica, «debería poner al Tratado de la Unión Europea y su artículo 42.7 como cláusula de defensa colectiva prioritaria en caso de agresión en Europa, manteniendo a la alianza Atlántica y a su Artículo 5, como la segunda respuesta, caso de un ataque contundente», en GARCÍA SERVET, R.: «El vínculo transatlántico en seguridad y defensa, ayer, hoy, ¿¿mañana?», *UE-EE. UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundial*, Cuadernos de Estrategia, núm. 177, 2015, págs. 75-101, especialmente, en pág. 100.

al establecido en la Unión Europea en función de las circunstancias de cada momento, lugar y sujetos afectados⁸⁴.

De lo establecido en los Tratados y atendiendo especialmente a las condiciones tan particulares en las que Francia ha recurrido a la cláusula de asistencia mutua contemplada en los Tratados resultaría prematuro negar cierta preferencia de aplicación al sistema de defensa colectiva establecido en la OTAN especialmente ante una agresión armada, de corte más convencional, que pudiera sufrir un Estado⁸⁵. Con todo, atendiendo a la naturaleza de las amenazas a las que nos enfrentamos en la actualidad, así como al interés de algunos de nuestros socios y aliados en centrar su atención en distintas zonas del planeta alejadas de Europa, quizás no sea lo más acertado analizar la convivencia de ambos mecanismos en términos de preferencia o prioridad de una cláusula sobre la otra, sino más bien en términos de compatibilidad y cooperación⁸⁶. Así lo subraya el Parlamento Europeo en la Resolución aprobada el 21 de enero de 2016 sobre la cláusula de asistencia mutua⁸⁷. También la propia Estrategia Global de la Unión describe perfectamente el imprescindible equilibrio entre cooperación y autonomía que debe regir la relación de la UE y la OTAN cuando afirma, de una parte, que la Unión Europea «profundizará en la cooperación con la Alianza del Atlántico Norte en la complementariedad, la sinergia y el pleno respeto del marco institucional, la inclusión y la autonomía de decisión de ambas partes»⁸⁸ y, de otra, subraya también la necesidad que tiene la Unión de «consolidarse como comunidad de seguridad»⁸⁹ de tal manera que «los esfuerzos de seguridad y defensa europeas deberían capacitar a la UE para que actúe de manera autónoma y contribuya también a emprender acciones en cooperación la OTAN»⁹⁰.

⁸⁴ No parece que sea esta, sin embargo, la postura aceptada desde la doctrina alemana que sigue siendo más partidaria, si cabe, de afirmar una especie de preferencia de aplicación de la cláusula de asistencia mutua de la OTAN respecto del previsto en el TUE para la Unión Europea. Véase, así, CREMER, H. J.: «Art. 42», en CALLIES, Ch. y RUFFERT, M. (eds.), *EUV – AEUV, Das Recht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, Beck Verlag, Munich, 2011, págs. 415-427, en págs. 422-423; REGELSBERGER y KUGELMANN, D.: «Art. 42», en STREINZ, R. (ed.), *EUV/AEUV*, 2.ª ed., Beck Verlag, Munich, 2012, págs. 285-289, especialmente págs. 287-288.

⁸⁵ Puede ser interesante tener presente la prudencia con la que los Estados han utilizado el sistema de defensa mutua previsto al efecto en el artículo 5 de la OTAN.

⁸⁶ De esta misma opinión es ALDECOA LUZARRAGA, F.: «Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 177, 2015, págs. 47-73, especialmente, en pág. 69.

⁸⁷ Para el Parlamento Europeo la Unión «debe reforzar su cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de modo que las políticas de seguridad y defensa establecidas en ambos marcos sean más compatibles entre sí, en particular en caso de que un Estado miembro sea objeto de una agresión armada en su territorio, lo cual incluye los ataques terroristas»; en Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero, de 2016, sobre la cláusula de defensa..., *cit.*, apartado G.

⁸⁸ Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, *Una visión común, una actuación conjunta: cit.*, en pág. 6.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*.

El uso de la fuerza contra el terrorismo al amparo de la asistencia mutua y su difícil acomodo al marco jurídico internacional: el concepto de agresión armada, la legítima defensa y el deber de asistencia

Un ataque terrorista como agresión armada y un actor no estatal como responsable.

Prácticamente desde el mismo momento en el que se produjeron los atentados de París, las autoridades francesas enmarcaron la actuación como un acto de agresión⁹¹ al que Francia debía, sin duda, poder dar respuesta desde los distintos enfoques que el derecho admite en circunstancias así conceptualizadas⁹². Las ya citadas palabras del propio presidente de la República en sede parlamentaria («Francia está en guerra») son bien elocuentes⁹³. Si aceptamos que el lenguaje puede tener un efecto «performativo» sobre la realidad, parecía claro que el presidente de la República francesa trataba de encuadrar jurídicamente los atentados en la categoría de acto de agresión armada con el fin de poder recurrir a una respuesta que permitiera encuadrarla en la legítima defensa. De esta forma la reacción frente a un ataque como el acontecido podría ampararse dentro de las excepciones al uso de la fuerza, garantizando al Estado una respuesta inmediata, proporcionada al ataque y necesaria⁹⁴. En este supuesto, la duda radica, no obstante, en confirmar si el concepto de ataque armado estaría validado cuando el sujeto responsable del mismo fuese un actor no estatal⁹⁵. En el caso que nos ocupa se trata de una organización de naturaleza híbrida pues si bien no es pro-

⁹¹ De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia solo los usos más graves de la fuerza merecen tal consideración y pueden justificar el uso de la fuerza en legítima defensa (Sentencia en el asunto *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*; *Nicaragua c. Estados Unidos*, de 27 de junio de 1986).

⁹² Aunque el objeto de análisis sea ahora la activación de la cláusula de asistencia mutua por parte de Francia, resulta imprescindible tener presente la evolución que Francia ha sufrido en el uso de la legítima defensa (calificada primero colectiva) y luego preventiva en Siria. Véase a este respecto MARTIN, J.Ch.: «Les frappes de la France contre l'EIL en Syrie, à la lumière de la résolution 2249(2015) du Conseil de Sécurité», *Questions of International Law*, 24, 2016, págs. 3-14.

⁹³ El presidente francés señaló, a continuación, que se trata «de una guerra de otro tipo, frente a un nuevo adversario... Frente a la guerra, Francia debe tomar las decisiones apropiadas». Las declaraciones del presidente de la República sobre la calificación de lo acontecido en París trataban de crear el marco conceptual imprescindible para legitimar cualquier medida en el ámbito nacional (declaración y sucesivas prórrogas del estado de emergencia) o internacional (instar un pronunciamiento expreso del Consejo de Seguridad, ordenar ataques aéreos sobre territorio de otros Estados, solicitud de ayuda a los Estados miembros, etc...).

⁹⁴ Sobre la práctica española del uso de la fuerza en los últimos años me remito a MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «The question of the use of force in Spanish practice (2012-2015): A Legal Perspective», *Spanish Yearbook of International Law* 2015, núm. 19, págs. 315-328.

⁹⁵ Se trata de un aspecto que ha generado curiosidad académica entre la doctrina. Véase, entre otros, TRAPP, K. M.: «Can Non-State Actors Mount an Armed Attack?», en WELLER, M.

piamente un Estado —aunque *Daesh* acostumbra a autodenominarse Estado Islámico— se aleja de lo que es una organización terrorista al uso⁹⁶. No en vano, el *Daesh* controla parte del territorio de, al menos, Iraq y Siria, mantiene una estructura organizativa ciertamente sofisticada, dispone de medios materiales de carácter militar significativos en términos cuantitativos y cualitativos, evidencia una estructura de financiación sólida, y recurre a técnicas y medios de comunicación sofisticados para dar a conocer, con el máximo impacto, todas sus actuaciones⁹⁷. Todo ello, condicionó que la respuesta articulada por Francia contra *Daesh* se desarrollara principalmente en Siria. La voluntad de actuar fuera del territorio de la Unión Europea impidió la activación de la cláusula de solidaridad y exigió la puesta en marcha —por primera vez desde su previsión en los Tratados— de la cláusula de asistencia mutua.

El artículo 42.7 del TUE establece claramente que si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con los medios a su alcance. En primer lugar, la formulación del precepto exige estar ante un supuesto de «agresión armada» para activar este mecanismo. De entrada, habría que determinar, por tanto, si los ataques del 13 de noviembre pueden ser realmente calificados como «una agresión» y si esta tiene la naturaleza de agresión «armada». A nuestro entender, a pesar de las evidentes dificultades que ello entraña, podrían concurrir elementos suficientes para poder sustentar la condición de agresión armada de los hechos acontecidos en París, si bien no podemos ignorar que atentados terroristas de similar o igual magnitud a los sufridos por Francia y a los que han hecho frente otros Estados, como es el caso de España, no han sido abordados desde planteamientos como los aquí descritos. En todo caso, quizás ayude al análisis tener presente las conclusiones a las que llega el propio Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cuando declaró, unos días después del atentado de París, que el *Daesh* es una grave amenaza mundial sin precedente a la paz y seguridad internacionales⁹⁸. Una

(ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force*, Oxford University Press, Oxford, 2015, págs. 679-696.

⁹⁶ Una descripción interesante acerca de las tácticas de *Daesh* puede consultarse en SAVERIO ANGIÒ, F.: «Cambio estratégico de Daesh: "Queremos París", desde la lucha contra el enemigo cercano a la lucha contra el enemigo lejano», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, núm. 4, 2016, 18 págs., especialmente, en pág. 6.

⁹⁷ JORDÁN, J.: «El Daesh», *La Internacional Yihadista*, Cuadernos de Estrategia, núm. 173, 2015, págs. 109-227.

⁹⁸ «Determinando que, por su ideología extremista violenta, sus actos terroristas, sus ataques constantes, flagrantes, sistemáticos y generalizados dirigidos contra la población civil, sus abusos de los derechos humanos y violaciones de derecho internacional humanitario, en particular los impulsados por motivos religiosos o étnicos, sus actos de erradicación del patrimonio cultural y de tráfico de bienes culturales, y también por su control de partes y recursos naturales importantes en todo el Iraq y Siria, y su reclutamiento y adiestramiento de combatientes terroristas extranjeros cuya amenaza afecta a todas las regiones y Estados Miembros, incluso a los que están alejados de las zonas de conflicto, el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EILL, también conocido como *Daesh*) constituye una amenaza mundial

invitación clara a considerar los atentados de este sujeto no estatal como una verdadera materialización de dicha amenaza mundial.

El artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y las limitaciones de la Resolución 2249 del Consejo de Seguridad como fundamento jurídico a la legítima defensa

La posición sostenida por Francia siempre fue clara: los atentados terroristas fueron una agresión armada cuya respuesta debe enmarcarse dentro del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas⁹⁹. En este sentido, Francia solicitó una reunión del Consejo de Seguridad que permitió aprobar la Resolución 2249¹⁰⁰. En virtud de dicha Resolución, de 20 de noviembre de 2015, el Consejo de Seguridad exhorta a los Estados miembros que tengan capacidad para hacerlo a que adopten «*todas las medidas necesarias...* para prevenir y reprimir los actos terroristas cometidos específicamente por el EILL, también conocido como Daesh»¹⁰¹.

El redactado de dicha resolución ha planteado alguna discusión motivada por la necesidad de determinar el alcance de la expresión «*todas las medidas necesarias...*»¹⁰². Más en concreto, se trata de perfilar si en la fórmula empleada por el Consejo de Seguridad cabe o no el recurso al uso de la fuerza¹⁰³. La respuesta se encuentra en el propio fundamento que legitima el pronunciamiento del Consejo de Seguridad. A este respecto, basta con indicar que la resolución en cuestión se ha adoptado en el marco del Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas para concluir que dicha Resolución difícilmente puede legitimar por sí sola el uso de la fuerza al menos en los términos exigidos hasta la fecha por el ordenamiento jurídico internacional¹⁰⁴. Con todo, no se puede ignorar que tal Resolución representa un soporte jurídico

sin precedentes para la paz y la seguridad internacionales», en Resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad, de 20 de noviembre.

⁹⁹ Según declaró el propio presidente de la República en su comparecencia ante el Parlamento tras los atentados de París, «los atentados fueron planificados en Siria, organizados en Bélgica y perpetrados en suelo francés, con complicidades en Francia».

¹⁰⁰ Véase MARTIN, J.Ch.: «Les frappes de la France contre l'EILL en Syrie, à la lumière de la résolution 2249 (2015) du Conseil de Sécurité», *Questions of International Law*, 24, 2016, págs. 3-14.

¹⁰¹ Resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad *cit.*, punto 5.

¹⁰² ELGEBEILY, S.A.: «A legal analysis of UN Security Council resolution 2249», *Current Affairs webpage of the Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 27 de febrero de 2016.

¹⁰³ Para el Reino Unido, la Resolución del Consejo de Seguridad ha sido determinante a los efectos de validar su actuación en Siria. Véase a este respecto BOEGLIN, N.: «Arguments based on UN resolution 2249 in Primer Minister's report airstrikes in Syria: some clarifications needed», *Human Rights Investigations*, 4 de diciembre de 2014.

¹⁰⁴ En este mismo sentido parece pronunciarse BOEGLIN, N.: «Attentats à Paris: remarques à propos de la résolution 2249», *Actualités du Droit*, 6, diciembre, 2015.

para dotar de cierta cobertura para los Estados que, como Francia, deseen actuar contra el terrorismo internacional que representa *Daesh* dentro y fuera del territorio europeo. Es, sin duda, una Resolución muy controvertida que contribuye a profundizar el debate que actualmente existe en torno a la interpretación aceptable sobre los principios que justifican el uso de la fuerza y los riesgos de abuso¹⁰⁵.

El deber de asistencia de los estados como una obligación de geometría variable

La redacción del artículo 42.7 del TUE advierte que si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, «los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance». Una interpretación literal del citado precepto parece que deja poco margen para la duda: la cláusula de asistencia mutua exige un compromiso de ayuda y un deber de asistencia de todos los Estados miembros de la Unión con el Estado agredido¹⁰⁶. Así se constata también de los trabajos preparatorios durante la Convención y la Conferencia Intergubernamental que condujeron a la redacción actualmente vigente del precepto¹⁰⁷. No parece aceptable otra interpretación en la medida en que la cláusula de asistencia mutua constituye una nueva relación entre los Estados miembros de la Unión hasta el punto de convertirlos en Estados socios y aliados¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Como una representación significativa de los términos del citado debate resulta muy clarificador la lectura de, al menos, dos documentos. Nos referimos, de una parte, al documento fechado en 2005 y elaborado en el *Royal Institut of International Affairs* bajo el título "Principles of International Law on the Use of Force by States in Self-Defence" (<https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108106>); y, de otra parte, al documento elaborado, en 2016, por un grupo de profesores e investigadores de Derecho Internacional en el marco del *Centre de Droit International de l'Université Libre de Bruxelles* (<http://cdi.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2016/06/Contre-une-invocation-abusive-de-la-legitime-defense.pdf>)

¹⁰⁶ Véase, por ejemplo, ALDECOA LUZARRAGA, F.: «Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica», *UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundial*, Cuadernos de Estrategia, núm. 177, 2015, págs. 47-73, especialmente en pág. 50. También en este sentido parece pronunciarse la doctrina alemana, KAUFMANN-BÜHLER, W.: «Art. 42», en GRABITZ, E., HILF, M. y NETTESHEIM, M. (eds.), *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*, Beck Verlag, Munich, 2015, págs. 1-38, especialmente en págs. 31-32.

¹⁰⁷ CONV 461/02, de 16 de diciembre de 2002, Informe final del Grupo VIII Defensa, especialmente en págs. 20 y 21.

¹⁰⁸ Como señala ALDECOA LUZARRAGA, «La Alianza Atlántica es una organización formada en la actualidad por 28 Estados, que se consideran aliados», por su parte «La Unión Europea es una organización de carácter supranacional... formada también por 28 Estados miembros y entre ellos se consideran socios», pues bien «la novedad es que a partir de la vigencia del Artículo 42.7 del Tratado de Lisboa, todos sus miembros se convierten, además de socios, en aliados en la medida en que tienen la obligación de ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, en caso de una agresión armada en su territorio»; en ALDECOA LUZARRAGA, F.: *loc. cit.* («Una política de defensa europea compatible con la ...»), especialmente en pág. 69.

Más allá de aceptar que la cláusula de asistencia mutua proyecta sobre los Estados un deber de asistencia, lo que nos parece relevante es determinar el verdadero alcance de dicho pretendido «deber» máxime cuando la lectura del propio TUE nos obliga a traducir la referencia que el artículo 42.7 realiza a la expresión «con *todos* los medios a su alcance». De hecho, entendemos que cada Estado miembro asume el compromiso de ayudar y el deber de asistir al Estado agredido en los términos que aquél pueda y quiera¹⁰⁹. Es curioso, no obstante, que ni en la UE, ni tampoco en la OTAN se hayan arbitrado procedimientos que determinen el grado de asistencia que se quiere prestar¹¹⁰. Con todo, si atendemos al esquema seguido por Francia tras la invocación de la cláusula de asistencia mutua, podemos señalar que se ha articulado un diálogo entre el Estado agredido y los Estados aliados en el que se han expresado necesidades, se han formulado solicitudes y, finalmente, estas se han atendido en función de las capacidades disponibles de cada Estado miembro¹¹¹. Obvia decir que los medios en cuestión a los que hace mención el Tratado no tienen que tener una naturaleza militar, si bien el caso que nos ocupa el componente militar ha estado necesariamente presente.

Consideraciones finales

La presentación por parte de la Unión Europea de una Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad es la confirmación de la voluntad de la Unión y de sus Estados miembros —iniciada en 2003 con la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad— de entender las claves que nos ofrece un mundo cambiante para, desde ahí, estar en disposición de hacer frente a las amenazas y los riesgos diseñando respuestas que, fundamentadas en un pragmatismo basado en principios, no comprometan los elementos esenciales sobre los que se asientan los valores y los intereses de los europeos.

La Estrategia Global apela al compromiso de la asistencia mutua y la solidaridad para garantizar la consecución de la seguridad de la Unión articula-

¹⁰⁹ Así lo entiende también ÁLVAREZ VERDUGO para quien la cláusula de asistencia mutua no compromete «la capacidad de cada Estado como ente soberano para decidir el tipo de medios que utiliza para ayudar y asistir al Estado víctima de la agresión», en *loc. cit.* («La aportación de la Convención Europea a la definición...»), en pág. 15.

¹¹⁰ ARTEAGA, f.: *loc. cit.* («La solidaridad española con Francia y el artículo 42.7...»).

¹¹¹ La respuesta de los Estados miembros de la Unión a la petición de Francia ha sido muy diversa en función de capacidades y disponibilidad. Así, hay Estados que han querido comprometerse a reforzar su participación en las operaciones contra Daesh en Siria e Iraq. También hay Estados que han preferido aportar recursos o apoyo logístico en operaciones que Francia lidera en otros ámbitos geográficos. Los detalles, a fecha de diciembre de 2015, pueden ser consultados en el cuadro que incorpora el documento de Brifing del Parlamento Europeo sobre las solicitudes de ayuda expresadas por Francia a los Estados miembros con motivo de la activación de la cláusula de asistencia mutua y las respuestas obtenidas. El documento está disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573883/EPRS_BRI\(2015\)573883_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573883/EPRS_BRI(2015)573883_FR.pdf)

da esta como una de las cinco prioridades que detalla el documento. Desde este planteamiento, la configuración jurídica de las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad prevista en los artículos 42.7 del TUE y 222 del TFUE representan la mejor traducción del compromiso de los Estados y la Unión Europea con la seguridad de los europeos.

Hasta el 13 de noviembre de 2015 todas las reflexiones que habían suscitado las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad eran exclusivamente de naturaleza teórica. Sin embargo, los atentados de París, Bélgica y Alemania han constituido una buena oportunidad para testar la utilidad del recurso a tales mecanismos como respuesta a la materialización de una amenaza terrorista muy evolucionada en complejidad a la que, en realidad, inspiró la redacción de las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad.

Desde esta perspectiva y tomando en cuenta el contexto previo en el que Francia había hecho frente al *Daesh*, tanto en Iraq como en Siria, la actuación de Francia invocando la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 del TUE –en lugar de la cláusula de solidaridad contemplada en el artículo 222 del TFUE– tuvo mucho de estrategia política diseñada para legitimar una actuación militar bajo el pretendido amparo de la legítima defensa y con el respaldo de una controvertida Resolución del Consejo de Seguridad. Además, la puesta en marcha de un mecanismo de seguridad como el previsto ofrecía a Francia la asistencia de los Estados miembros si negarle capacidad de decisión dada la configuración intergubernamental de la herramienta y la falta de desarrollo de la misma. Aspecto éste último que resulta imprescindible corregir mediante los desarrollos legislativos oportunos¹¹².

Con todo, los europeos parecen haber tomado conciencia real de la auténtica dimensión de sus amenazas. Recurriendo a los mecanismos contemplados en los Tratados de la Unión, los Estados expresan su voluntad de liderar las respuestas incluso las de contenido militar. Más allá de las críticas formuladas en torno a la activación de la cláusula de asistencia mutua en los términos que se ha hecho, podría señalarse que la previsión de instrumentos de seguridad y defensa y su activación permiten reforzar los pilares sobre los que tiene que asentarse una futura defensa europea. La «autonomía estratégica» a la que aspira la Estrategia Global y el imprescindible fortalecimiento de relaciones con estructuras de seguridad como la OTAN nos obliga a la gestión de los recursos disponibles para atender las amenazas en términos de compatibilidad y complementariedad.

Finalmente, la puesta en marcha de la asistencia mutua ha exigido una caracterización del ataque terrorista como una amenaza global, según la

¹¹² El propio Parlamento Europeo pide «al Consejo y a los Estados miembros que elaboren y adopten sin demora un marco estratégico que sirva de orientación en la aplicación del artículo 42, apartado 7, del TUE y que incluya un calendario, una cláusula de revisión y mecanismos de supervisión»; en Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero, de 2016, sobre la cláusula de defensa..., *cit.*, apartado 9.

Resolución 2249 del Consejo de Seguridad, cuya respuesta en términos de legítima defensa ha justificado el recurso a la fuerza. En modo alguno este proceder resulta pacífico en términos jurídicos y podría resultar discutible su acomodo a los principios y valores que la Unión Europea se compromete a respetar. El tiempo permitirá comprobar si esta forma de operar ante el terrorismo internacional se consolida.

Más allá de todas las dudas jurídicas y políticas que suscita el recurso a la cláusula de asistencia mutua en los términos propuestos por Francia tras los atentados de París y aceptados por la Unión Europea¹¹³ y sus Estados miembros parece justo señalar que la previsión en los Tratados de la Unión de la cláusula de asistencia mutua y de solidaridad son, en todo caso, una oportunidad y una necesidad ya que, como afirma el propio Parlamento Europeo, «solo con una capacidad de seguridad y defensa autónoma estará la UE equipada y preparada para afrontar las amenazas y los retos abrumadores que pesan sobre su seguridad interior y exterior»¹¹⁴.

Anexo bibliográfico

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F.:
 - «La “Europa europea” frente al terrorismo», *Real Instituto Elcano*, 2004.
 - «Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 177, 2015, págs. 47-73.
- ALVARGONZÁLEZ, A.: «Para llegar juntos donde no podemos llegar solos», *Política Exterior*, núm. 158, 2014, págs. 46-52.
- ARTEAGA, F.:
 - «La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después», *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 15/2009, 7 págs.
 - «La solidaridad española con Francia y el artículo 42.7 del Tratado de la UE», *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 69, 2015.
- BERMEJO GARCÍA, R.: «Cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa», en RAMÓN CHORNET, C., *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 71-94.
- BERTON, B.: «Countering Terrorism through Proactive Multilateral EU Action», UJVARI, B. (Ed). *The EU Global Strategy: going beyond effective multilateralism*, European Policy Centre, junio 2016, págs. 35-38.

¹¹³ Tales dudas no han pasado desapercibidas para la doctrina. Véase, entre otros, CIMIOTTA, E.: «Le implicazioni del primo ricorso alla C.D. “Clausola di mutua assistenza” del Trattato sull’Unione Europea», *European Forum (European Papers)*, 16 de abril de 2016.

¹¹⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero, de 2016, sobre la cláusula de defensa..., *cit.*, apartado 18.

- BOEGLIN, N.: «Arguments base don UN resolution 2249 in Primer Minister's report airstrikes in Syria: some clarifications needed», *Human Rights Investigations*, 4 de diciembre de 2014.
- BORDONADO, J.: «Nueva Estrategia Europea de Seguridad», *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, mayo de 2016. (www.seguridadinternacional.es)
- CIMIOTTA, E.: «Le implicazioni del primo ricorso alla C.D. "Clausola di mutua assistenza" del Trattato sull'Unione Europea», *European Forum (European Papers)*, 16 de abril de 2016.
- DE AYALA, J.E.: «El relanzamiento de la PCSD», *Política Exterior*, núm. 156, 2013, págs. 72-80.
- DE CARLOS IZQUIERDO, J.: «La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Marco núm. 16/2016, 21 págs.
- DENNISON, S.: «Carta de Europa: La seguridad se impone a una estrategia global», *Política Exterior*, núm. 164, 2015.
- DENNISON, S./GOWAN, R./KINDNANI, H./LEORNARD, M./WHITNEY, N.: «Why Europe needs a new Global Strategy», *European Council on Foreign Relations*, octubre de 2013, 9 págs.
- DUMOULIN, A.: «Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle: oscillations et interprétations», *Revue du Marché Común et de l'Union européenne*, núm. 519, 2008, págs. 351-355.
- ELGEBEILY, S.A.: «A legal analysis of UN Security Council resolution 2249», *Current Affairs webpage of the Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 27 de febrero de 2016.
- GARCÍA SERVERT, R.: «Las cláusulas de solidaridad y de asistencia en la Constitución Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 34, 2006, págs. 65-88, en págs. 69-72.
- GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: «¿Daños jurídicos colaterales?. La invocación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea y la lucha contra el terrorismo internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (www.reei.org), núm. 32, 20016, 23 págs.
- GUIGOU, L./VALCARCEL, D.: «París, 13N de 2015, 21:30h.», *Política Exterior*, núm. 169, 2016, págs. 43-49.
- HEISBOURG, F.: «The European Security Strategy is not a Security Strategy», en EVERTS, S., et. al., *A European Way of War*, Centre for European Reform, 2004, Londres, págs. 27-39.
- JORDÁN, J.: «El Daesh», *La Internacional Yihadista*, Cuadernos de Estrategia, núm. 173, 2015, págs. 109-227.
- KAUFMANN-BÜHLER, W.: «Art. 42», en GRABITZ, E., HILF, M. y NETTESHEIM, M. (eds.), *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*, Beck Verlag, Munich, 2015, págs. 1-38.

- MARTÍN, J.Ch.: «Les frappes de la France contra l'EIL en Syrie, à la lumière de la résolution 2249 (2015) du Conseil de Sécurité», *Questions of International Law*, 24, 2016, págs. 3-14.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J.:
 - «La Unión Europea ante el desafío del *Brexit*: de la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno a la activación del procedimiento de retirada», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 43, 2016, págs. 7-23.
 - «The question of the use of force in Spanish practice (2012-2015): A Legal Perspective», *Spanish Yearbook of International Law* 2015, núm. 19, págs. 315-328.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J./URREA CORRES, M.: «Los refugiados y la Unión Europea: una crisis humanitaria que amenaza los pilares de la Unión», *Diplomacia*, núm. 130, 2015, págs. 13-18.
- MISSIROLI, A. (Ed.), *Towards an EU Global Strategy*, Institute for Security Studies, 2016.
- MORILLAS, P.: «El 42.7: cobertura europea para la defensa francesa», *CIBOD*, núm. 366, noviembre 2015.
- PASTOR PALOMAR, A.: «¿Sigue vigente la solidaridad europea frente a ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 9, 2005, págs. 232-233.
- RAMÓN CHORNET, C.: «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado constitucional de la UE», en *Ib: Política de Seguridad y Defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 113-133.
- RUBIO GARCÍA, D.: «Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea», *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo núm. 57/2011.
- SAUL, B.: «Paris Attacks: France and the World Should Answer Terror with Liberty», *Chatham House Expert Comment*, 20 de noviembre de 2015.
- TRAPP, K. M.: «Can Non-State Actors Mount an Armed Attack?», en WELLER, M. (ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force*, Oxford University Press, Oxford, 2015, págs. 679-696.
- UREA CORRES, M.: «Los instrumentos jurídicos de la Política Común y de Seguridad de la Unión Europea», *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia, núm. 145/2010, págs. 71-100.
- VÁZQUEZ RAMOS, A.: «Una nueva Estrategia de Seguridad para Europa», *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Opinión*, núm. 106/2015, 13 págs.
- WITNEY N.: «Después de París: ¿cuál es el precio de la defensa europea?», *Política Exterior*, núm. 169, 2016.

Composición del grupo de trabajo

Coordinador:	D. Enrique Mora Benavente <i>Director General de Política Exterior y de Seguridad. MAEC</i>
Secretario:	D. Pedro Sánchez Herráez <i>Coronel de Infantería. Analista principal del IEEE</i>
Vocales:	D. Ignacio José García Sánchez <i>Capitán de Navío. 2.º Director del IEEE</i> D. Ricardo López-Aranda Jagu <i>Subdirector General, Jefe de la Oficina de Análisis y Previsión. MAEC</i> D. Eduardo Ruiz García <i>Secretario General Tribunal de Cuentas Europeo</i> D. Antonio Javier Romera Pintor <i>Subdirector General de Relaciones Exteriores y Asun- tos Comerciales UE. MAEC</i> D. Miguel Ángel Benedicto <i>Periodista y profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Europea</i>

D. Mariola Urrea Corres

Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Rioja. Directora del Centro de Documentación Europea de la Universidad de La Rioja

Cuadernos de Estrategia

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional

- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española
- 15 Identidad y solidaridad nacional
- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica

- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX
- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa

- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional
- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC

- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100-B 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107-B 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002

- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo

- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
- 145-B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146-B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154-B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157-B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161-B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162-B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF
- 165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles

- 166 Energía y Geoestrategia 2014
- 166-B Energy and Geostrategy 2014
- 167 Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis
- 167-B Prospects for the future evolution of the EU's security and defence policy. Crisis scenarios
- 168 Evolución del mundo árabe: tendencias
- 169 Desarme y control de armamento en el siglo xxi: limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología
- 170 El sector espacial en España. Evolución y perspectivas
- 171 Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa
- 172 Cuadernos de Estrategia 172 Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora
- 173 La internacional yihadista
- 174 Economía y geopolítica en un mundo globalizado
- 175 Industria Española de Defensa. Riqueza, tecnología y seguridad
- 176 shael 2015, origen de desafíos y oportunidades
- 177 UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales
- 178 Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global.
- 179 Análisis comparativo de las capacidades militares españolas con las de los países de su entorno
- 180 Estrategias para derrotar al Dáesh y la reestabilización regional
- 181 América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa
- 182 La colaboración tecnológica entre la universidad y las Fuerzas Armadas
- 183 Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva

