

# Nueva Estrategia Europea de Seguridad

Joaquín Bordonado

*Análisis GESI, 13/ 2016*

23 de mayo de 2016

**Resumen:** En 2003 la Unión Europea publicó la denominada Estrategia Europea de Seguridad, que viene sirviendo de marco de referencia para la Política Exterior y de Seguridad Común y, dentro de ella, para la Política Común de Seguridad y Defensa. En 2008 se apreció ya la conveniencia de actualizarla, aunque el resultado obtenido no puede considerarse una actualización. Pero la necesidad estaba detectada, y el interés existía.

Existe también, desde hace tiempo, un consenso amplio en la UE sobre la necesidad de una Política de Seguridad y Defensa verdaderamente común. Pero este consenso no se ha podido traducir en la creación de una verdadera comunidad de seguridad y defensa.

Tras la publicación en 2015 de la "Strategic Review", el Consejo Europeo del 26 de junio decidió encargar al Servicio Europeo de Acción Exterior la redacción de una nueva Estrategia Global Europea, que debe ser presentada en junio de este año.

En este trabajo veremos por qué la Estrategia de 2003 no es ya válida para el propósito que persigue. Las razones más importantes son las limitaciones inherentes a las circunstancias en las que nació, y sobre todo los profundos cambios que desde entonces se han operado tanto en el entorno internacional como en el seno de la propia Unión Europea. Nos detendremos también en las razones que apoyan la profundización en la Política Común de Seguridad y Defensa, hoy más que entonces.

Veremos qué ideas debería idealmente reflejar la nueva Estrategia Global para ser eficaz tanto en proveer el marco de referencia para estas políticas comunes, como en fomentar el avance hacia su verdadera comunitarización. Nos detendremos también en las principales razones que, a nuestro juicio, han hecho que todas las declaraciones de intenciones sobre la estrategia y sobre la comunidad de políticas no hayan logrado en su plenitud el objetivo declarado, en el convencimiento de que también en esta ocasión impedirán que la nueva Estrategia alcance todo su potencial.

Pensamos que lo más útil es que, aceptando las limitaciones que esta realidad impone, concentremos nuestros esfuerzos en lograr la mayor parte posible del ideal que hemos dibujado priorizando lo más importante y, por qué no, también lo más fácilmente alcanzable.

## 1. INTRODUCCIÓN

La [Estrategia Europea de Seguridad \(EES\) de 2003](#) (Unión Europea 2003), que viene sirviendo como documento de referencia para el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, dentro de ella, de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en particular, se ha visto superada por los acontecimientos sucedidos desde su publicación.

Por otro lado, la necesidad de una verdadera política común de seguridad y defensa en la Unión Europea, como instrumento insustituible (aunque no suficiente) para que Europa mantenga en lo posible su influencia en el mundo (y con ello se provea a sí misma con la seguridad más eficaz posible), es evidente desde hace tiempo. No se ha conseguido, sin embargo, que esta evidencia espolee suficientemente a los Estados a crear la comunidad de seguridad y defensa que, según reconocen, vienen buscando.

Por todo ello, y tras la publicación de la "Strategic Review" el pasado mes de junio (Unión Europea 2015) por la Alta Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad, los países de la UE le solicitaron en el Consejo del día 26 una nueva Estrategia Global Europea, que debe ser presentada en junio de este año.

En este trabajo pretendemos mostrar que la vigente Estrategia Europea de Seguridad ya no es válida en su formulación actual debido a los cambios que desde su publicación han sucedido tanto en el panorama estratégico y la política internacional, como dentro de la propia Unión Europea. Veremos que, si bien hay consenso en este diagnóstico (además de en la importancia de la encrucijada), está más lejano el acuerdo sobre de qué manera puede la UE adaptarse a todos estos cambios. Basándonos en ellos, veremos hacia dónde deberían evolucionar las prioridades estratégicas de la UE, y cuáles son las dificultades para que eso suceda. Dado que son significativas, veremos cuáles, a nuestro juicio, deberían ser las ideas que de manera prioritaria deberían reflejarse en la nueva EES, de manera que la utilidad del documento resultante sea la mayor posible por concreción y amplitud del marco de referencia que provea. En particular, creemos que algunos puntos son de tal importancia que es necesario avanzar en ellos por difícil que sea el acuerdo. Otros, en cambio, presentan la ventaja de la relativa sencillez del consenso, que anima a incluirlos bajo la premisa de que todo acuerdo por pequeño que sea predispone favorablemente para alcanzar el siguiente.

## 2. MARCO TEÓRICO

Las razones de los Gobiernos para actuar como lo hacen en política exterior, así como las circunstancias que influyen en sus decisiones, son enormemente complejas y variadas. Los estudiosos tratan de explicarlas mediante teorías, cuya aplicación debería proporcionar una base para ampliar el conocimiento, es decir, bien para explicar los objetivos e intenciones de un Estado, bien para predecir su comportamiento futuro, o bien para intentar influir sobre éste. En el caso que nos ocupa, tres son las teorías que más ayudarán a explicar las diferentes actitudes de los Gobiernos europeos ante el devenir de la Unión Europea en general, y de la PCSD en particular: el neorrealismo, el institucionalismo liberal y el social-constructivismo<sup>[1]</sup>.

La idea subyacente en este trabajo es que el neorrealismo podía ser perfectamente aplicable en los años 70 y 80, pero las actuales circunstancias (detalladas en el capítulo III) llevarán a las naciones, más tarde o más temprano, a la conclusión de que la autonomía completa en política internacional es un lujo que ya no está al alcance de, literalmente, nadie. Más aún, no es siquiera un lujo: es un espejismo. Simplemente, como declaraba ya la propia Unión Europea en su Estrategia de Seguridad de 2003, "ningún país tiene hoy en día el peso suficiente para influir por sí solo en la escena internacional en el sentido y con el grado de influencia que desee". De hecho, la historia de la UE en los años de bonanza sugiere que las naciones van abandonando las posiciones realistas, y pasando, con diverso entusiasmo, a verlas desde la óptica institucionalista liberal. Este proceso ha visto una leve regresión en los últimos tiempos, debido principalmente a que la arquitectura europea no estaba pensada para los problemas con los que hoy se encuentra. Aun así, puesto que la unión política de Europa, sin ser en absoluto un fin en sí mismo<sup>[2]</sup>, es el único camino posible, el social-constructivismo permite esperar que la propia dinámica institucionalista liberal lleve, andando el tiempo, a la profundización gradual en esa unión, o al menos a la comunitarización de la PCSD en particular, y la PESC en general.

## 3. ¿POR QUÉ UNA NUEVA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD?

### 3.1. La Estrategia de Seguridad actual

La actual Estrategia Europea de Seguridad data de diciembre de 2003, y fue el primer intento de la UE por reflejar en un documento programático su pensamiento estratégico global. Su utilidad, pues, trascendía el mero contenido del documento, puesto que su existencia estaba ya

ensanchando los horizontes de la Unión. Pero el resultado refleja la circunstancia de haber sido escrita en un contexto muy particular, caracterizado por lo siguiente:

- Profundas divisiones en el seno de la UE, como resultado de las diferencias entre las naciones con respecto a la decisión de los EE.UU. de invadir Irak. En este sentido, la EES sirvió también como instrumento para volver a aproximar posturas después de meses de agrio enfrentamiento.
- Es hija de un tiempo en que la PESD, que data de 1999, estaba aún poco desarrollada, y la PCSD, de 2009, no llegaría hasta mucho más tarde.
- Es anterior a las últimas ampliaciones de la UE, cuando ésta estaba formada por sólo quince miembros.

Se trata de un documento breve (quince páginas), sobre un asunto muy amplio y profundo, y por lo tanto no puede más que entrar en generalidades. Por lo tanto, a pesar de suponer un avance en sí misma, es excesivamente general, incluso vaga, y no entra en la asignación de prioridades ni en la manera en que se espera implementarla.

En 2008 se intentó su actualización (Unión Europea 2008), aunque el resultado quedó muy lejos de colmar las expectativas generadas<sup>[3]</sup>. Más allá de algunas ideas nuevas (cambio climático, pandemias o ciberseguridad) lo cierto es que no cambió la esencia del documento precedente. Probablemente la participación, ahora sí, de nuevos Estados miembros dificultó el consenso y terminó alumbrando un documento de nuevo excesivamente descriptivo y general<sup>[4]</sup>.

Tras varios años en que la crisis económica centró todo el interés de la UE<sup>[5]</sup>, el Consejo Europeo del 25 y 26 de junio del año pasado, basándose en las necesidades acordadas en el Consejo sobre Política Común de Seguridad y Defensa del 18 de mayo, encargó a la Alta Representante la redacción de una nueva "Estrategia Global sobre la política Exterior y de Seguridad"<sup>[6]</sup>. Pero algún espíritu inquisitivo podría preguntarse si es realmente necesaria, o si es válida la de 2003-2008. Puesto que una EES debe dar respuestas a los problemas de seguridad que plantea cada circunstancia, vamos a ver qué cambios se han operado desde entonces y si su profundidad o amplitud afectan a la finalidad de la UE en materia de seguridad hasta el punto de justificar una redefinición de la EES.

## **3.2. Cambios en la situación mundial**

### **3.2.1. El nuevo panorama de los conflictos**

La situación internacional ha cambiado de manera fundamental en estos doce años. Sin salir de la vecindad de la UE, los cambios han sido los siguientes:

#### *3.2.1.1. El Norte de África y el Oriente Medio*

Lo que en un exceso de optimismo se dio en llamar las "primaveras árabes" ha mutado en un estado de anarquía generalizada. Los grados son diversos (en Túnez es claramente menos grave que en Libia o Siria; en algunos países la revolución no se ha producido y el país continúa en la misma situación anterior, como Marruecos o Argelia), pero en general las consecuencias han sumido en el desorden a la mayor parte de una región que, independientemente de su falta de democracia, se venía caracterizando por ser relativamente estable. Estos Estados ya no pueden garantizar la seguridad dentro de sus fronteras, lo cual se traduce en un aumento de la inseguridad de las regiones circundantes. El trasiego de personas que van y vuelven entre Europa y

el DAESH, el tráfico de personas entre Libia y la orilla Norte del Mediterráneo y en los últimos meses la avalancha de refugiados por el Este son prueba de ello.

### 3.2.1.2. *El Sahel*

La inseguridad de Mali (consecuencia directa del colapso del Estado libio, que permitió armarse en abundancia a los tuareg y a los grupos yihadistas), que pasó después a Níger y al Chad, tiene también importantes repercusiones para Europa (además, como es obvio, de empeorar a su vez la ya muy deteriorada situación de seguridad en el Magreb), al ser nido de yihadistas y paso de rutas de migración ilegal y de tráfico de todo tipo de mercancías ilegales. Mali proporciona también un ejemplo de la incapacidad de la UE para la acción, que no consiguió en 2013 enviar una fuerza (a pesar de que ya existían los Battle Groups, creados para ocasiones como ésta) para apoyar al Gobierno en una situación crítica, obligando a Francia a hacerlo sola con la operación "Serval".

### 3.2.1.3. *La vecindad oriental: Ucrania, Moldavia, Georgia... y Rusia*

Ucrania se halla inmersa en un conflicto con Rusia cuya raíz última es precisamente el interés de Rusia en conservar a Ucrania en su órbita, tanto política como económica. El acuerdo de asociación con la UE, que fue la causa inmediata del conflicto, se congeló durante un tiempo para rebajar la tensión[7]. Moldavia ha emprendido una profunda reforma de sus instituciones y firmado un Acuerdo de Asociación en 2014, pero la influencia rusa sigue siendo, inevitablemente, enorme. El apoyo popular a la integración en la UE, sin embargo, está decayendo. En Georgia, tras la guerra de 2008, los acontecimientos en Ucrania se siguen con comprensible interés, aunque eso no impidió, también en 2014, un Acuerdo de Asociación con la UE.

Los demás países de la zona se mueven entre el desinterés (en el caso de Azerbayán) y la incompatibilidad de Bielorrusia y Armenia, que son miembros de la Unión Euroasiática, lo cual en las actuales circunstancias es difícil de compatibilizar con un acercamiento a la UE). Pero la circunstancia que mediatiza todo lo demás en la zona es, precisamente, la actitud de Rusia. La relación con Moscú ha sufrido grandes altibajos (Ruiz González 2015):

La primera presidencia de Putin comenzó en 2000 con una colaboración ciertamente estrecha (en particular después de los atentados del 11-S en Nueva York) y acuerdos en diversos asuntos importantes, en particular con la UE (que desembocaron en un acuerdo en 2003 sobre los cuatro espacios de cooperación, a saber el económico, el de libertad, seguridad y justicia, el de seguridad exterior, y el de investigación y educación[8], que desembocaron en la llamada "hoja de ruta" de 2005. Pero esa colaboración era más coyuntural que otra cosa en el caso de los EE.UU[9]., y en el de Europa estaban lastradas de origen por las percepciones sobre las diferencias en los valores de cada una de las partes. Las relaciones empezaron a deteriorarse con el rechazo europeo al "Plan Kozak", iniciativa rusa de solución del conflicto de Transdniestria, las "revoluciones de colores" en el espacio post-soviético a partir de finales de 2003, que Rusia vio como injerencias de Occidente, y por las ampliaciones de la OTAN y la UE hacia el Este, que en Rusia percibió como una amenaza a sus intereses.

A partir de 2005 y de la "revolución naranja" en Ucrania (cuyas consecuencias en uno u otro sentido son un interés fundamental para Rusia), ésta comenzó a apoyarse cada vez más en el "poder duro" en las relaciones con el espacio postsoviético, como evidencian las conocidas disputas por el gas o por la base naval de Sebastopol. Las relaciones con Occidente se deterioraron aún más con los finalmente abortados procesos de ingreso en la OTAN de Ucrania y Georgia y la

iniciativa de instalación en la República Checa y Polonia de componentes del sistema contra misiles, que Rusia percibió como una disminución inaceptable de su capacidad de disuasión nuclear. La ampliación de la UE hacia el Este, con nuevos miembros que habían vivido la dominación soviética, tampoco ayudaba al entendimiento mutuo. Rusia reaccionó en 2007 suspendiendo su participación en el tratado FACE de control de armamento convencional en Europa, que continúa hasta hoy. En 2008 Putin fue sustituido por Medvedev, y unos meses después tuvo lugar la guerra de Georgia, que supuso un desencuentro adicional, aunque de impacto breve.

En esta época se abrió un nuevo período de acercamiento, con vocación inclusiva y definitiva que incluyó conferencias en Berlín y Evian y una propuesta rusa de borrador de un nuevo "Tratado sobre la Seguridad Europea", muy ambiciosa y con vocación de ser jurídicamente vinculante, y que finalmente no llegó a prosperar por los recelos de algunos miembros de la OTAN; y en 2010, una cumbre de la OSCE en Astaná con muy buenos resultados<sup>[10]</sup>. El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN del mismo año refleja la voluntad de profundizar la colaboración con Rusia en el seno del "NATO-Russia Council".

Pero a partir de 2011 el cariz vuelve a cambiar. Las razones principales son las iniciativas de Bruselas hacia la inmediata vecindad de Rusia, que ésta vio como una amenaza a sus intereses vitales; de nuevo el asunto del escudo antimisiles balísticos de la OTAN; el regreso de Putin al Kremlin a partir de 2012 (ahora con una postura menos proclive a Occidente que la de Medvedev), y los sucesos a nivel internacional relacionados con la guerra civil en Libia, hasta desembocar en la reciente crisis de Ucrania y la anexión de Crimea, que harán difícil cualquier acercamiento para el futuro previsible.

La consecuencia más importante para la UE es que los países orientales de la Unión se sienten físicamente amenazados por Rusia, y por lo tanto consideran que la amenaza rusa debe ser la preocupación de seguridad casi exclusiva para la UE<sup>[11]</sup>. De hecho, algunos países de Europa Central ya ven en Rusia una amenaza directa a su seguridad<sup>[12]</sup>. Incluso, en opinión de algunos estudiosos, la escalada del conflicto con Rusia hasta desembocar en guerra abierta ya no es impensable<sup>[13]</sup>.

### 3.2.2. La evolución de las amenazas

La EES 2003 comenzaba así: "Europa no ha sido nunca tan próspera, no ha estado tan segura ni ha sido tan libre". Es evidente que este optimismo ya no tiene lugar en el mundo de hoy, aunque sea discutible que el mundo sea hoy "más peligroso que nunca", como dijo el General Dempsey, entonces Jefe de Estado Mayor de la Defensa de los EE.UU., ante el "Senate Armed Services Committee" en 2013<sup>[14]</sup>.

La EES de 2003 previó con éxito las amenazas a que había que dedicarse prioritariamente: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, estados fallidos y crimen organizado. El "Report on implementation" de 2008 amplió el elenco, como hemos visto, con la ciberseguridad, la seguridad energética y el cambio climático.

Pero el panorama estratégico actual ha cambiado significativamente. Los modos en los que se preveían esas amenazas hace unos años no son los de hoy. La mayoría de esas amenazas han evolucionado a peor, haciéndose más próximas, más extendidas, y más peligrosos. Ya no se puede separar la seguridad interna de la externa, y cada vez hay más los acontecimientos son susceptibles de afectar significativamente a la Unión por distantes que sean.

También ha cambiado una característica fundamental, que es la resiliencia de la población ante la adversidad, sobre todo la no prevista (más tarde volveremos sobre esto). La nueva EES debe priorizar las amenazas en función de su probabilidad y peligrosidad. Aunque por definición nunca podremos estar suficientemente preparados para la materialización de un "cisne negro"[\[15\]](#), el hecho es que cada cierto tiempo ocurre uno. Un ejercicio previo de priorización ayudará a decidir hasta qué punto es útil dedicar recursos a la prevención de otro análogo o es mejor dedicarlos a amenazas o riesgos de más probable materialización.

### **3.2.3. La evolución en la naturaleza de los conflictos**

El número de conflictos activos de manera simultánea en el planeta está estabilizado desde hace diez años en una cifra entre 31 y 37 (Themnér y Wallensteen 2014), donde la mayor parte son conflictos intraestatales y/o congelados. El número de conflictos interestatales y de guerras había disminuido apreciablemente desde el fin de la Guerra Fría. Pero en los últimos años esta tendencia se ha invertido, con guerras largas, cercanas a las fronteras de la Unión, y capaces de contagiarse a los países vecinos. No es posible predecir si esta tendencia va a continuar, o si van a propagarse a otras regiones, incluida la propia Europa. Pero las circunstancias no invitan a la complacencia.

Desde la creación de la ONU se ha hecho mucho más difícil e infrecuente el uso de la guerra como instrumento político. Pero el desarrollo tecnológico ayuda a difuminar la autoría o instigación de ciertos actos violentos, especialmente en el ciberespacio, el terrorismo, el uso de armas de destrucción masiva y la acción de grupos armados, concertados o no con actores estatales. La propaganda y la desinformación contribuyen a hacer dudosa la atribución. La guerra híbrida es un concepto antiguo aunque cayera en desuso, y vuelve a estar muy en boga desde los sucesos de 2014 en Ucrania. La Unión Europea, con su enfoque cívico-militar, es especialmente apta para este tipo de situaciones, que no se pueden gestionar únicamente por la fuerza militar. Pero la unidad de acción y la resolución siguen siendo precondiciones para el éxito.

### **3.2.4. Los conflictos religiosos.**

La difusión del fundamentalismo ha vuelto a poner de actualidad la violencia de carácter religioso, tanto entre comunidades de la misma religión como entre religiones diferentes. El denominador común es que las fronteras políticas son irrelevantes, y que es muy difícil detectar qué individuos pueden ser activos en esta lucha en el conjunto de una comunidad donde la gran mayoría no lo son. Esto facilita su labor, así como la vulnerabilidad de los demás. La lucha contra el DAESH (en sí mismo una manifestación de este fenómeno), las consecuencias de la invasión de Irak en 2003, la extensión en el tiempo de las guerras de Afganistán e Irak y el siempre presente conflicto israelo-palestino hacen del mundo occidental en general objetivo de este tipo de extremismo, que no tiene visos de remitir en el medio plazo.

### **3.2.5. El declive de Occidente**

Europa en particular, y Occidente en general, ha sido el centro del mundo durante buena parte del último medio milenio[\[16\]](#). Pero la proporción de Europa en la población y en el PIB mundiales disminuyen con rapidez, aunque la Unión Europea siga siendo aún el mayor mercado mundial. El desplazamiento hacia el Este del polo económico mundial es un hecho comprobado, si bien se puede argüir que pertenece al orden normal de las cosas y era la anomalía de la decadencia china en los últimos dos siglos la que lo había desplazado en exceso hacia el Oeste (Unión Europea 2015, 9). Todo esto se debe, no tanto a la crisis económica occidental, como al desarrollo de otras



regiones del Globo a ritmos superiores al de Occidente, y no hay razón para pensar que no vaya a continuar en el futuro previsible. También es cada vez más difícil para Occidente mantener su superioridad tecnológica, que a su vez incide en el mantenimiento de la superioridad militar.



Fuente: <http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/urban-world-cities-and-the-rise-of-the-consuming-class> (acceso 16 de abril de 2016)

El mapa anterior muestra el centro de gravedad económico del mundo desde el inicio de nuestra era. Según se puede observar, ha estado durante la práctica totalidad del tiempo en Asia Central. El desplazamiento hacia el Oeste adquirió rapidez con la Revolución Industrial, y en cien años alcanzó su punto más occidental, en el Estrecho de Dinamarca. Se puede apreciar la comparativamente mucha mayor velocidad del desplazamiento subsiguiente hacia el Este: el desplazamiento hacia el Oeste tardó mil años; el mismo hacia el Este tardará menos de cien. Además, no parece en absoluto improbable que este desplazamiento continúe en la misma dirección después de 2025.

Otra manifestación de lo mismo, menos publicitada aunque quizás más grave, es el declive demográfico. La tasa de crecimiento vegetativo de Occidente es negativa desde hace decenios (lo cual a su vez provoca el envejecimiento de la población), mientras que la de otras partes del mundo, en particular el África subsahariana, no deja de aumentar. La consecuencia es doble: por un lado aumenta la presión migratoria sobre Europa (no sólo por efecto de la superpoblación en el Sur, sino también por la comparación con el despoblamiento del Norte), y por otro, tiene cada vez menos personas en edad de trabajar y más que deben ser sostenidas por el Estado. Ninguna de estas tendencias tiene visos de invertirse en el futuro previsible, porque no existe conciencia social del problema, porque no hay en general políticas públicas que intenten remediarlo, y porque el día que se pongan en marcha los frutos no se recogerán hasta una generación más tarde.

Las consecuencias potenciales son variadas y profundas. Por nombrar algunas, el desequilibrio de las cuentas públicas por el excesivo gasto en pensiones y sanidad, la disminución en el PNB a igualdad de productividad debida al menor número de trabajadores, el cambio social debido a la relativamente alta proporción de inmigrantes no asimilados, o la disminución en cantidad de personal apto para los Ejércitos y Fuerzas de Seguridad.

### 3.3. Cambios en la Unión Europea



### 3.3.1. Crisis interior

La de 2003 fue una estrategia pensada en tiempos de bonanza, y lo mismo se puede decir de la de 2008, aunque la crisis económica estuviera ya en ciernes o recién empezada. Desde entonces, la crisis que aún continúa ha hecho triunfar el realismo, centrando las políticas en el interés de las naciones en detrimento del de la Unión. Ha llevado además a una significativa contracción del gasto público, la relegación de la Defensa como objeto de gasto y, más importante, a desavenencias en el seno de la UE sobre responsabilidades, causas y soluciones. El resultado ha sido el debilitamiento de la Unión, porque ya no es impensable la salida de algún miembro (de manera voluntaria o no) de la propia Unión o de la moneda común, y porque de momento el objetivo ya no es "avanzar" sino "sobrevivir". Pero avanzar ha sido siempre la razón de ser del proceso, y no está claro que pueda aguantar fácilmente mucho tiempo sin esa idea como prioridad.

También se encuentra en horas bajas el Tratado de Schengen, debido a las consecuencias de la crisis de los refugiados y de los atentados terroristas en Bruselas. Algunos Gobiernos abogan por su suspensión durante un tiempo, y el Gobierno belga lo ha suspendido temporalmente por razones antiterroristas. Es difícil anticipar cómo van a evolucionar estos problemas, pero es posible que el tratado de Schengen sufra una suspensión significativa. Es uno de los principales pilares de lo conseguido por la Unión, y por lo tanto su suspensión tiene un enorme poder simbólico para reflejar los nuevos tiempos realistas. Sin embargo, es necesario no ver en eso el fin de un modelo, sino simplemente una adaptación de un sistema que no estaba pensado para una situación tan comprometida como éstas.

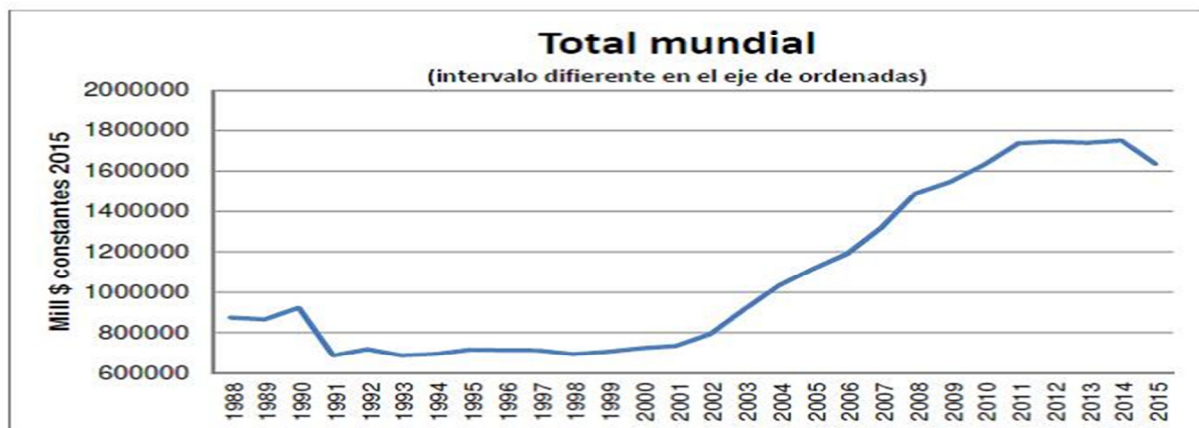
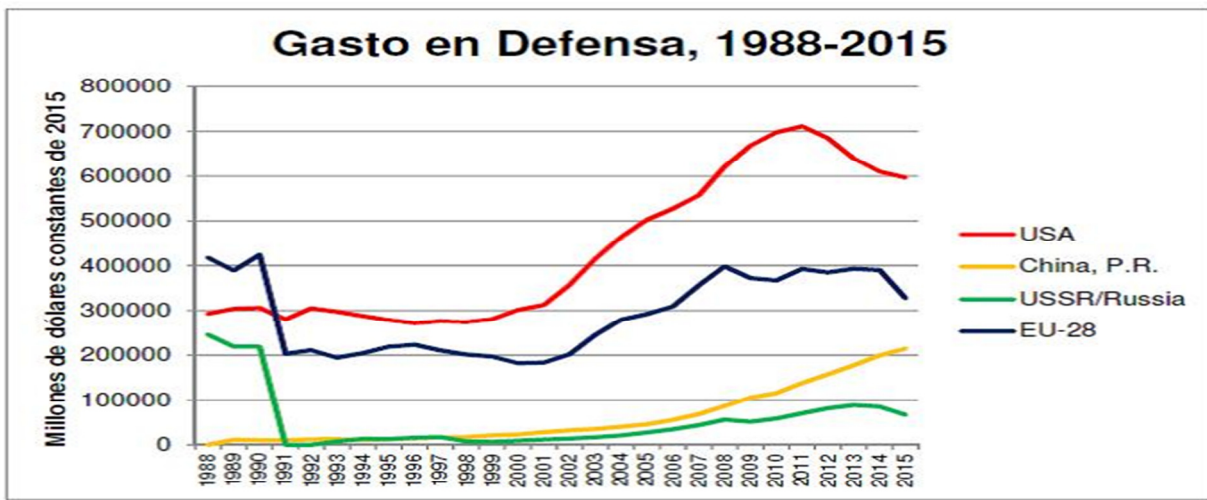
En cualquier caso, el resultado evidente es que las naciones, bajo la presión de la necesidad de resultados a corto plazo, han decidido poner el interés nacional por delante del comunitario. Esto es una demostración palmaria de que en el imaginario colectivo la solución ya no siempre es "más Europa". La consecuencia más importante es el debilitamiento de la Unión, precisamente, en el terreno de las ideas. Además, el concepto de involución, que nunca había pasado por la mente de casi nadie, pasa a estar en la mente de todos, al menos como una posibilidad.

De manera poco oportuna, estas polémicas coinciden con un nuevo debate sobre la permanencia o salida del Reino Unido de la Unión Europea. La diferencia es que esta vez se va a celebrar un referéndum, que bien podría abocar a la salida. Sería también un símbolo, y además las consecuencias prácticas serían probablemente importantes en todos los órdenes, incluida en particular la PCSD. La salida del Reino Unido de la UE, por sí sola, no tiene por qué ser intrínsecamente mala para la Unión, puesto que es un lugar común que en ciertos aspectos su influencia dificulta más que ayuda al desarrollo de la Unión. Pero es cierto que, en las actuales circunstancias, el símbolo de la salida del Reino Unido será probablemente más perjudicial que beneficioso.

### 3.3.2. Disminución de capacidades militares

Aunque la disminución del gasto en Defensa ya había empezado con la caída del bloque comunista, la crisis económica acentuó la tendencia en la mayoría de los países de la UE. Hoy, tras varios años de disminución de los presupuestos de Defensa incluso en términos absolutos, la comparación con otras potencias es clara: el diferencial con los EE.UU. continúa aumentando, pero con Rusia, y sobre todo con China, disminuye rápidamente.

Los gráficos del Anexo A muestran la evolución del gasto en Defensa de la UE-28, los EE.UU., Rusia (o la URSS), China y el total mundial, desde 1988 hasta 2015. Lo primero que salta a la vista es el “declive de Occidente”, al que aludíamos en el epígrafe 2.5. de este capítulo. Occidente gasta una cantidad similar a la que gastaba hace treinta años. En los EE.UU. el gasto se ha doblado en el mismo período, con un patrón irregular. En el resto del mundo ha seguido en general una tendencia constantemente alcista. En Rusia ha ido aumentando desde el nadir que siguió al desmembramiento de la URSS, aunque aún está lejos de la cantidad de los años 80. En China, en particular, se ha multiplicado por veinte, continúa aumentando a buen ritmo, y es hoy comparable al total de la UE-28[17]. El gasto mundial se ha duplicado, también con un patrón irregular. Todo lo cual, con ser significativo en sí mismo, lo es más aún como reflejo del fin de la preponderancia económico-tecnológica de Occidente.



Fuente: elaboración propia con datos tomados de <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1604.pdf> (último acceso 15 de marzo de 2016)

Esta disminución presupuestaria en términos absolutos ha comprometido las capacidades militares existentes. Unido al aumento de la inseguridad, esto se ha traducido en mayores exigencias para las Fuerzas Armadas, que se han encontrado en no pocos casos al límite de sus capacidades. Aunque tanto en la UE como en la OTAN se ha tratado de paliar el problema mediante el creativo método de compartir capacidades y/o gastos[18], esto sólo equilibra en algo la disminución agregada en capacidades, pero la disminución sigue siendo cierta.

Además, en el caso de los socios europeos de la OTAN, los continuos recortes han afectado a la I+D, ralentizando el ritmo de desarrollo tecnológico. Los EE.UU. han tomado la decisión opuesta, acelerando el ritmo del desarrollo tecnológico para compensar la disminución en la cantidad de plataformas. El resultado es que cada vez es menor la interoperabilidad de los sistemas europeos con los norteamericanos. Todo indica que esta tendencia va a continuar, y las consecuencias a medio plazo son de gran calado en términos de actuación conjunta.

### **3.3.3. Menor capacidad de influencia. La Política Europea de Vecindad**

Aunque es aún considerable, el poder de atracción de la UE se ha reducido al surgir nuevos polos de atracción en los países emergentes, que ofrecen mercados, fuentes de financiación e inversión alternativos. De igual forma, se reduce la eficacia de los incentivos positivos o negativos que utiliza la UE (la condicionalidad) para promover los valores de la UE en el extranjero (Unión Europea - DG para Políticas Externas 2015, 57).

Es éste un asunto que afecta al fundamento mismo de la acción exterior de la UE. La UE ha venido utilizando la política de incentivos (que supedita la cooperación en otras áreas al cumplimiento de ciertas condiciones, en general relacionadas con los Derechos Humanos y democratización y, últimamente, con políticas medioambientales) para promover cambios en todo país con déficit en ese sentido con quien se negociara. El resultado es en ocasiones favorable (dándose por tanto la condición y por lo tanto el acuerdo principal) y en otros no, con lo cual la UE no consigue ni la condición ni el acuerdo que pretendía. Puesto que la otra parte también lo pretendía, no es aventurado suponer que en ocasiones el acuerdo se pierde porque un tercer actor ofrece la misma negociación sin someterla a condicionalidad (Koch 2015).

La UE utiliza la condicionalidad porque considera que la promoción de la democracia por medios pacíficos está en la base de su legitimidad, y por lo tanto renunciar a la primera significa arriesgar esta última, que es un interés prioritario (Hackenesch 2015). Por lo tanto, es difícil ser más pragmático y abandonar la condicionalidad, o hacerlo selectivamente. Pero entonces la UE tendrá que aceptar que su influencia en el mundo disminuye, y que deja de obtener acuerdos que le convienen sin beneficio para nadie. La importancia de lo no obtenido es diferente en cada caso, pero es en la vecindad inmediata de la UE donde el fracaso puede tener mayores consecuencias.

Se ha sugerido la posibilidad de cambiar el enfoque de la condicionalidad a favor de la construcción de capacidades o de medidas coercitivas. También se ha sugerido rebajar el nivel de ambición, a base de adaptarse a los cambios en lugar de pretender cambiar la situación en otros países o regiones. Una tercera vía, en palabras de Javier Solana, consistiría en mantener el nivel de ambición "priorizando la integración de la seguridad europea en su sentido más amplio, de manera que la UE pase a estar en la vanguardia de la seguridad global" (Unión Europea - DG para Políticas Externas 2015, 57-58).

La Política Europea de Vecindad está en revisión desde noviembre de 2015. Los cinco pilares de este proceso son: el desarrollo económico y la creación de puestos de trabajo, la cooperación en el dominio de la energía, la seguridad, la migración y "los vecinos de los vecinos". La finalidad declarada es "reforzar la resiliencia de nuestras sociedades y las de nuestros vecinos, y nuestra capacidad para trabajar juntos en propósitos comunes."[\[19\]](#)

Lo que esta oscura frase significa es una constatación cada vez más clara: una sola política de vecindad ya no basta, porque las dinámicas en el Este y en el Sur son demasiado diferentes (Biscop 2015), y por lo tanto precisan de tratamientos diferenciados.

También las circunstancias de la Política Europea de Vecindad (Celata y Coletti 2016) han cambiado. Hoy no sólo la UE influye en sus vecinos, sino que éstos influyen a su vez en los Estados exteriores de la Unión, sujetos ellos mismos a un proceso de europeización a veces renuente aceptada. Por otro lado, las fronteras de la UE han evolucionado a una permeabilidad selectiva, como atestigua el diferente trato dado a según qué migrantes en la reciente crisis. Además, las políticas de vecindad se perciben, cada vez más, como instrumentos para acercar (en virtud de una serie de elementos coincidentes), pero a la vez excluir (según un repertorio de diferencias), a los países limítrofes.

#### **4. ¿QUÉ BUSCAMOS EN LA NUEVA EES?**

##### **4.1. Visión estratégica clara y global**

La PCSD fue hace una década pionera en el concepto del "enfoque integral", aún más importante hoy que entonces. Es necesaria la visión concertada en toda la Unión de los conflictos externos y en general de cuál es el lugar de la UE en el mundo. La falta de una voz común (o, mejor aún, de muchas voces que digan lo mismo) limita la influencia que la Unión puede ejercer más allá de sus fronteras, que es exactamente lo que estamos perdiendo y por tanto hay que recuperar.

La experiencia indica, como ya señalaba Hill, que no es difícil poner de acuerdo a las naciones de la UE en el terreno de la teoría y de las ideas. Por tanto, parece que no será difícil lograr un consenso amplio con respecto a lo que queremos de la nueva EES.

Pero si queremos que la nueva EES proporcione un marco de referencia útil, es imprescindible ponerse de acuerdo en las prioridades, los fines, los medios y los modos. Eso es lo que debe proveer la nueva EES. En la medida en que eso se haga la acción de los países de Europa (por separado o en el seno de la Unión) será eficaz o no lo será. A nadie se le escapa la dificultad de orden práctico que eso supone, y que ha impedido hasta hoy que eso sea una realidad<sup>[20]</sup>. No hacerlo, sin embargo, es un lujo que ya no nos podemos permitir. Precisamente, la conciencia de la necesidad, el "ambiente de inseguridad", puede servir para avanzar por ese camino aunque sea de manera limitada.

##### **4.2. Una nueva narrativa sobre la situación mundial**

El mundo ya no es hoy tan seguro como lo era en 2003, ni Europa la más próspera, y todo eso no tiene visos de mejorar en el futuro previsible. Sin embargo, el común de los ciudadanos de la UE no es consciente de hasta qué punto la situación ha cambiado, y hasta qué punto Europa necesita prestar más atención a su seguridad de la que ha venido prestándole en las últimas décadas. Esto incluye no sólo ser capaces de garantizar nuestra propia seguridad (en un sentido amplio), sino además que sea evidente que somos capaces de ello, de manera que funcione la siempre útil disuasión. Para ello, es necesario mentalizar a la ciudadanía de que es necesario proveernos de unas capacidades que hoy ya no tenemos (y por tanto es necesario gastar más), y coordinarnos mejor para ser más eficientes.

También es necesario (aunque esta idea son los propios acontecimientos los que la van introduciendo) que Europa se a consciente de que la sensación de seguridad que ha tenido durante los últimos tiempos es, cada vez más, equivocada. Europa está expuesta a amenazas y

riesgos cada vez mayores y más difíciles de gestionar, y es una simple cuestión de probabilidades que alguno, alguna vez, se va a materializar.

#### **4.2.1. La resiliencia**

Las poblaciones occidentales son cada vez más sensibles a la violencia, en particular a las bajas propias, pero también a las ajenas. Además, al haber perdido la memoria colectiva de la guerra[21], están cada vez menos preparadas psicológicamente para aceptar la idea de que en ocasiones la defensa de los valores o intereses propios precisan del uso de la fuerza, que a veces se paga con sangre. También están menos preparadas para perseverar en una determinada idea si ello significa pasar a ser objetivo, por genérico que sea, de acciones terroristas o subversivas.

Pero la dura realidad es que todo esto no es más que el reflejo del mundo que nos ha tocado vivir, en el cual la resiliencia de las poblaciones es una precondition indispensable para aspirar a que prevalezcan los intereses propios. La idea la resumió magistralmente Winston Churchill en su famosa frase: “No tengo otra cosa que ofrecer que sangre, trabajo, lágrimas y sudor”[22]. Sin llegar a los extremos de violencia propios de esa ocasión, es preciso aceptar que en el futuro previsible será una quimera la seguridad sin una cierta cuota de sangre, trabajo, lágrimas y sudor. En realidad, la propia idea de disuasión sólo funciona si, de vez en cuando, las naciones se sirven de sus Fuerzas Armadas en operaciones de cierta importancia. De lo contrario, un potencial adversario percibirá una falta de voluntad de luchar, que podrá utilizar en su propia ventaja y que finalmente traerá al fracasado disuasor un problema mucho más grave que el que trataba de evitar (Gowan y Whitney 2014).

La nueva EES debe ser clara en este sentido. En el fondo, todos los Gobiernos europeos saben que esto es así, pero encuentran la idea difícil de explicar a sus electorados, por razones obvias. Emplear la EES como instrumento para introducir esa idea en el debate público haría posible que ningún Gobierno tuviera que asumir en solitario la responsabilidad de esas afirmaciones (aunque, obviamente, se espera de todos ellos que ayuden en la pedagogía ante sus propias poblaciones) y que quedara escrito con claridad en un documento de alto nivel. Después de todo, esta cruda verdad es la razón primera de que una nueva EES sea necesaria.

#### **4.3. Priorización de las amenazas por probabilidad y peligrosidad**

La capacidad de cada amenaza para alterar el normal funcionamiento de la vida en la UE es función del impacto que pueda tener su materialización, tanto físico como psicológico. Y, en un mundo con recursos finitos para necesidades infinitas, es obligado establecer prioridades en cuanto a qué asuntos se van a acometer primero, cuáles más tarde, y en cuáles el esfuerzo va a ser mayor o menor. También debe tenerse en cuenta, en este ejercicio, la probabilidad esperada de que cada amenaza llegue efectivamente a materializarse.

En el caso de la prevención contra las amenazas, esta priorización acarreará importantes consecuencias derivadas del acierto o falta de él. Como es obvio, el impacto de la materialización de determinada amenaza será menor cuanto mayores sean los recursos dedicados a prepararse contra esa materialización. Por lo tanto, para un impacto físico determinado, el impacto psicológico (sobre la percepción de la propia seguridad) será mayor cuanto menor atención se haya prestado a esa amenaza.

Por otro lado, en el mundo actual los sucesos afectan a comunidades mucho mayores que las que los sufren directamente. En el caso que nos ocupa, es evidente que la materialización de una

determinada amenaza en un país de la UE afectaría también a todos los demás en un grado significativo. Por todo ello, es necesario que esa priorización de amenazas y de acciones para contenerlas se encuadre en un acuerdo común a toda la UE.

#### **4.4. Alinear la política de seguridad con la política exterior en general**

Tratándose de la UE, cuyo peso económico es mucho mayor que el político, y éste mucho mayor que el militar, se tiende a olvidar que todas las políticas y todas las acciones de carácter exterior están potencialmente relacionadas entre sí y se influyen mutuamente. El mejor ejemplo es lo acontecido en Ucrania: una acción puramente política (y en todo caso económica) basada en las políticas de vecindad degeneró, en todo el sentido de la palabra, en un problema de seguridad.

La conclusión es que, en la actualidad, ningún aspecto de la política exterior se puede tratar de manera disociada con la política de seguridad y defensa. Es natural que el peso de la nueva Estrategia (tanto en su preparación como en el enfoque que finalmente tenga) recaiga en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Pero la revisión estratégica debe cubrir todas las herramientas de la acción exterior de la Unión, incluidas las que escapen a las atribuciones de este último.

##### **4.4.1. La Política Europea de Vecindad**

Como hemos visto en el capítulo III, una sola política de vecindad ya no es posible, y la nueva EES no puede dejar de proporcionar la alternativa.

En la vecindad oriental (Biscop 2015), se puede decir que la PEV ha dado frutos: en Ucrania y Moldavia la mayoría de los ciudadanos prefiere una asociación más estrecha con la UE, y en Bielorrusia los disidentes también tienen a la UE como referente. Pero está claro que hay que tener en cuenta las inquietudes (comprensibles) de Rusia. Es necesario definir qué grado de asociación se ofrece para quién y en qué condiciones, y a la vez dejar claro que la UE no busca una esfera de influencia exclusiva. Esto está relativamente claro para el caso de estos tres países, pero mucho menos para los del Cáucaso y Asia Central.

En el Sur, la condicionalidad ya no tiene sentido, con países que no tienen el más mínimo deseo de reforma. Una posibilidad podría ser ofrecer diferentes alternativas de cooperación, a elección del país, de manera que la relación con la UE se haga más profunda, la UE avance en sus prioridades y queden a salvo sus principios. Tampoco tienen mucho sentido las fronteras terrestres: lo que sucede en cualquiera de estos países afecta a la estabilidad de sus vecinos, y por lo tanto el ámbito de la PEV podría extenderse, con toda lógica, al Sahel y al Cuerno de África. En medio de la ola de inmigración masiva, se hace necesario coordinar medidas para luchar contra el terrorismo y la radicalización. Las dimensiones interior y exterior de la seguridad quedan aquí entretreídas, y por tanto deberán ser abordadas de manera complementaria.

#### **4.5. Estructuras de mando**

Por el momento, la gestión de crisis mediante estructuras de tipo intergubernamental ha demostrado ser relativamente eficaz, y no está claro (Wagner 2003) que una federalización de esta actividad vaya a dar resultados mejores. Pero sí es necesario, como indica la experiencia<sup>[23]</sup>, decidir a qué situaciones la UE quiere poder responder de manera autónoma. Este planeamiento a medio-largo plazo exige un nivel tan elevado de comunión de prioridades e intereses entre las naciones que precisa, idealmente, de una estructura que supere el intergubernamentalismo y tienda a la comunidad. La labor del SEAE apunta desde que fue creado en esa dirección, con un



cierto éxito (Priego 2013), lo cual permite albergar un cierto optimismo, a pesar de las importantes dificultades que veremos en el capítulo siguiente, en particular las diferencias en las culturas estratégicas y en las prioridades tradicionales de la política exterior.

En los niveles superiores de decisión de la UE, a semejanza de lo que ocurre en la OTAN, el enlace político-militar está a cargo del Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS), que asesora al Comité Militar de la Unión Europea (EUMC), que a su vez asesora al nivel político, máximo órgano decisorio, que en la UE es el Comité Político y de Seguridad (PSC).

Pero el nivel estratégico militar, que en la OTAN está a cargo del Mando Aliado para las Operaciones (ACO, antes conocido como SHAPE), no tiene una estructura permanente dedicada en la UE. El organismo que debe ocuparse de eso es un CG Operacional (OHQ)[\[24\]](#), no permanente y que se debe activar para cada misión entre una serie de opciones de diversa índole (European Union Military Staff 2015). Aquí está el germen del verdadero problema práctico del mando y control en la UE.

La consecuencia es que falta que la parte de planeamiento previo que corresponde al nivel estratégico militar o bien hay que hacerla una vez se ha activado el OHQ (con lo cual ya pierde su condición de previo, con evidente merma de la calidad y de la oportunidad temporal) o bien se debe ocupar de ella el nivel superior (que debería, en cambio, supervisar ese planeamiento y, en su caso, servir de cauce para alcanzar el consenso en el EUMC; que un órgano lleve a cabo dos funciones de nivel diferente no puede llevar a nada bueno).

Como consecuencia, todo el proceso de la decisión se alarga en exceso, lo cual resulta en mayores tiempos de respuesta a crisis y por tanto menor eficacia[\[25\]](#). Si queremos que efectivamente la UE pueda responder a las crisis de manera autónoma, es prácticamente obligado conseguir un proceso de la decisión plenamente funcional, lo cual sólo se puede conseguir dotándola de todos los órganos necesarios de forma permanente. Por otro lado, y aun aceptando la conveniencia de mantener la gestión de crisis como un asunto de carácter eminentemente intergubernamental, la propia creación de un CG permanente de nivel estratégico militar contribuirá en sí misma a la profundización del carácter común de la PCSD. También podrá favorecer, cuando se den las condiciones apropiadas, el paso a una organización de carácter más federal.

#### **4.6. Un procedimiento de intervención más eficaz**

Pasar de las palabras (o de los acuerdos) a los hechos es, como hemos visto, la gran asignatura pendiente de la UE. En particular, es especialmente necesario que la intervención de las fuerzas militares de la UE pueda ser una opción real, y no sólo teórica. Una vez conseguida la creación de los "Battle Groups", ha existido ya alguna oportunidad que hubiera justificado su utilización (Barcikowska 2013). No se ha llegado a hacer por la falta de eficacia del procedimiento (puesto que toda la Unión coincidía en la necesidad de intervenir). El sistema debe ganar en coherencia de manera que, una vez conseguido el consenso sobre la necesidad de intervenir, el paso de las palabras a los hechos sea sencillo.

La raíz del problema está en reticencias de algunas naciones a empeñar sus unidades militares en combate (ver epígrafe 1. del capítulo IV) y el poco equitativo sistema de reparto del esfuerzo económico (donde el sistema de financiación común, en el cual se decide caso por caso qué gastos se comparten y cuáles no) no ayuda lo suficiente a incentivar la participación por encima del genérico y muy injusto "costs lie where they fall"[\[26\]](#)).

Aunque todas estas actitudes son muy difíciles de cambiar, de nuevo el incluir en un documento importante algunas ideas concretas al efecto ayudará a que, con el tiempo, vayan cambiando. Mientras tanto, no está de más recordar el marco que provee el Art. 44 del Tratado de la Unión Europea[27] para facilitar este avance.

#### **4.7. Coordinación en el planeamiento de capacidades y política industrial de Defensa**

Hemos visto en epígrafes anteriores el (relativo) declive de Occidente y la disminución de capacidades de Defensa. Como resultado de todo ello, Occidente ya no puede dejar de contar con otros competidores en la escena internacional, que además no tienen su problema demográfico y que continúan reduciendo el diferencial de desarrollo con las naciones más avanzadas. La única manera que tiene Occidente (y en particular Europa) de seguir manteniendo una cierta superioridad militar en cuanto al material pasa por mantener la distancia tecnológica y por gastar con mayor eficiencia. La distancia tecnológica, conforme el resto del mundo se desarrolla, se muestra más difícil de mantener, y suscita ciertas dudas sobre el largo plazo. Por otra parte, la industria europea de Defensa (lo que se ha venido a conocer con el acrónimo de EDTIB[28]) adolece de una clamorosa falta de eficiencia. La razón principal es la atomización de la propia industria de Defensa, con un gran número de compañías nacionales que en muchos casos se dedican al mismo negocio y por tanto compiten entre sí, y también del mercado de Defensa, en el cual cada nación tiene sus propias necesidades y criterios[29], obligando a las empresas a diseñar soluciones a medida de cada nación, lo cual impide en la mayor parte de los casos las economías de escala.

Hace ya tiempo que este hecho es evidente[30], y son varias las iniciativas que se han puesto en marcha, con éxito variable, para intentar solucionar el problema o al menos paliarlo[31]. La misma existencia de la Agencia Europea de Defensa (EDA) nace de ahí. Es el institucionalismo liberal aplicado a la Defensa. La nueva EES parece un punto privilegiado en el cual avanzar en la tarea de sentar las bases de una eventual concentración de los proveedores, de los mercados e, idealmente, de las necesidades.

En realidad, el planeamiento de la defensa debe seguir al análisis estratégico también a nivel europeo (Comisión Europea 2013, 16). El punto inicial debe ser la cooperación entre Estados, basada en el inventario de las capacidades conjuntas. Como mínimo, ese inventario debe ayudar a impedir la adquisición de capacidades que Europa colectivamente no necesite. De ello se sigue la necesidad de mayor transparencia entre los Estados en asuntos como los potenciales recortes presupuestarios, estrategias nacionales de defensa, planeamiento nacional de renovación de material y planeamiento de capacidades futuras (European Union Institute for Security Studies 2013, 55-56).

#### **4.8. El aumento del esfuerzo en Defensa**

Es evidente que una política de Seguridad y Defensa, sea nacional o de la Unión, precisa de un componente militar creíble, capaz de llevar a cabo las funciones que le son propias. La tendencia a la disminución de los presupuestos de Defensa de los países de la UE desde 1989, acelerada desde el comienzo de la crisis, ha dejado reducido a su mínima expresión un componente militar que siempre se caracterizó por su escasa entidad en relación con el peso político, y sobre todo económico, de la UE.

Una característica de la PCSD ha sido, en este sentido, la sucesión de promesas y compromisos que finalmente nadie cumplía. Wallace (European Union Institute for Security Studies 2013, 11)

habla de "compromisos retóricos a la defensa común que no se acompañaban de las asignaciones presupuestarias precisas ni de la adquisición de los materiales acordados".

Pero, como ya hemos visto, y como señala Lawrence Freedman (European Union Institute for Security Studies 2013, 20), "Los días en que las naciones atlánticas podían organizar las cosas más o menos como les parecía (...) son cosa del pasado". No hay otra opción que volver a aumentar su esfuerzo en Defensa. Una parte importante de los Gobiernos (y de las poblaciones) son renuentes a ello, pero en el caso de los primeros, eso no quiere decir que no reconozcan la necesidad. Expresar en la EES la situación y además unos niveles de esfuerzo realistas, unos márgenes temporales adecuados e (idealmente) un control mancomunado del cumplimiento de estos compromisos no puede sino ayudar en este empeño[32].

#### **4.9. Ambición e imaginación**

La experiencia muestra que el proceso de discusión que lleva al consenso en un documento de estas características tiende a hacerlo más genérico y difuso. Por lo tanto, es conveniente empezar con un borrador ambicioso y directo, puesto que de lo contrario el resultado será un pobre avance con respecto a lo actualmente existente. El recurso a grupos de sabios ajenos a la Institución ayudará también a que emerjan ideas y enfoques nuevos.

#### **4.10. Tener en cuenta al resto del sistema internacional**

Es imprescindible incluir en este proceso a la ONU, la OTAN[33], la Unión Africana y las naciones con las cuales la UE tiene relaciones profundas y antiguas: los EE.UU., Japón, Brasil, Suráfrica, la India y la China. Es necesario plantearse lo mismo con los casos particulares de Israel (cuya inclusión, lógica desde la perspectiva de la UE, puede causar globalmente más problemas que los que resuelve) y Rusia, con la cual habrá que definir una nueva relación según se desarrollen los acontecimientos, pero que no parece sensato arrinconar completamente.

#### **4.11. Recurso a la Cooperación Estructurada Permanente (CEP)**

La CEP (Art. 46 del Tratado de la Unión Europea) es una potente herramienta que suscitó muchas esperanzas pero no se ha utilizado todavía. Sin embargo (Andersson 2016), ya ha sucedido que se utilizara un enfoque equivalente en el que unos cuantos países pusieron en marcha un avance más o menos radical, al que finalmente se sumaron otros y acabó incorporado al acervo de la Unión. Las iniciativas reflejadas en la nueva EES que resulten difíciles de implementar por acuerdo simultáneo de los 28 deberían, en mi opinión, seguir esta vía.

### **5. LOS OBSTÁCULOS EN EL CAMINO**

La experiencia parece indicar que no será difícil lograr un consenso amplio con respecto a lo que queremos de la nueva EES. Las metas y recomendaciones señaladas en el capítulo precedente son, en su mayoría, ideas generalmente aceptadas por el conjunto de las naciones de la UE, al menos en el plano teórico[34].

Esta aceptación generalizada es antigua, pero a pesar de ello, no llega a realizarse el potencial que cabría esperar de una visión que todo el mundo suscribe. El problema aparece, hoy como ayer, al bajar al detalle para llevar a efecto los planteamientos teóricos en los que las naciones se han puesto de acuerdo.

Esta aceptación generalizada es antigua, pero a pesar de ello, no llega a realizarse el potencial que cabría esperar de una visión que todo el mundo suscribe. El problema aparece, hoy como ayer, al bajar al detalle para llevar a efecto los planteamientos teóricos en los que las naciones se han puesto de acuerdo.

La política exterior de los Gobiernos tiende a verse influida por consideraciones de política nacional[35]. Y es que aunque los objetivos se vean con claridad y estén acordados, las acciones necesarias para llegar a ellos parecerán lógicas a algunas naciones, pero para otras supondrán un problema. Algunas de las razones son las siguientes[36]:

### 5.1. Las diferencias en las culturas estratégicas

Se puede definir la cultura estratégica como la actitud de un Estado en relación con el recurso al uso de la fuerza como instrumento político[37]. En general, puede decirse que conviven en el seno de la UE tres culturas estratégicas diferentes[38]:

- Una que podríamos llamar resuelta o decidida, relativamente cómoda con el uso de la fuerza cuando no quedan otras opciones mejores[39]. Los casos paradigmáticos son el Reino Unido y Francia.
- Una retraída, opuesta por principio al uso de la fuerza incluso cuando no funciona ninguna solución alternativa. España y Bélgica son ejemplos claros.
- Otra aislacionista y neutral, en algunos casos por convencimiento (Irlanda, Suecia, Finlandia o Malta), y en otros no necesariamente (Austria[40]). Se puede considerar como un tipo específico de retraimiento, quizás más intenso, y renuente a la integración en estructuras supranacionales de Defensa.

La consecuencia más importante de estas diferentes maneras de ver el uso de la fuerza se da cuando la UE (o, para el caso, la OTAN) decide (es decir, los países acuerdan entre sí) la necesidad de una determinada intervención, o cuando se trata de contribuir con fuerzas a una operación en curso. Las primeras son coherentes (proporcionan fuerzas puesto que se ha acordado la necesidad de intervenir, o de contribuir), pero las demás no siempre lo son, y o bien no contribuyen, o no lo hacen con formaciones de combate, o las mediatizan con restricciones ("caveats") que limitan la autoridad del Comandante para utilizarlas en combate. El resultado obvio es una descompensación entre lo que aportan unos y otros (cuando el beneficio lo reciben todos de manera similar), o bien la imposibilidad de llevar a la práctica lo acordado.

### 5.2. Disyuntiva entre intergubernamentalismo y federalismo

Desde el principio de la construcción europea, se da una disyuntiva no siempre resuelta: si el proceso debe dar lugar a un sistema intergubernal, o a uno federal. En el primer caso (Dullien y Torreblanca 2012), los Estados continúan siendo los últimos depositarios de la legitimidad democrática y de la soberanía, y una eventual cesión de esta última implicaría de manera paralela que se reforzaran las prerrogativas de los Estados en el proceso de decisión de la Unión. En el segundo, se refuerza la legitimidad democrática y la capacidad política de las instituciones supranacionales, en especial el Parlamento y la Comisión.

### 5.3. El peso de la tradición en la política exterior

Las naciones de la UE (en particular las occidentales, pero no sólo) son el resultado de siglos de Historia y de relaciones con las demás. Esto ha cristalizado, en cada una de ellas, en una red de

intereses (comunes o enfrentados), de relaciones estrechas (buenas o malas), de confianza o desconfianza en los más variados órdenes. Y, obviamente, este resultado no es el mismo para cada una de las naciones. La política exterior y de Defensa de cada una de ellas por separado es el resultado de su propia Historia; pero si se intentan armonizar todas de manera que trabajen en la misma dirección, inevitablemente se encuentran diferencias de prioridades (muchas), diferencias de criterio e incluso incompatibilidades. Un ejemplo claro se da últimamente en la tensión entre las prioridades (en cuanto a la gestión de las amenazas) entre los países del Este y los del Sur de la Unión.

#### **5.4. La dificultad de Europa, en general, para pensar a escala global**

Un problema antiguo en la PCSD es la indefinición. Excepción hecha de las naciones con cultura estratégica decidida (que son minoría), el hecho es que las naciones de Europa tienen una idea bastante vaga de cuál debe ser su política exterior más allá de los pocos países e instituciones con los que tienen contacto más profundo. Por otro lado, donde las ideas sí están definidas, sucede como ya hemos visto que los puntos de vista de los países sobre diversas cuestiones no son coincidentes. La consecuencia es que, cuando se intenta consensuar un documento o una línea de acción sobre alguna de esas cuestiones, se revela imposible llegar a un consenso profundo. El resultado, por tanto, es la falta de acuerdo o, más frecuentemente, un acuerdo poco concreto, poco claro y poco significativo que, como es de prever, sirve de poco.

La consecuencia de la poca coincidencia en las prioridades de los países de la UE (en términos militares diríamos que nos falta la "unidad de esfuerzo") es que la influencia de Europa más allá de sus fronteras no es, ni será en un futuro previsible, de alcance global. Ni mucho menos. De hecho, como demuestran los últimos acontecimientos, Europa no puede aspirar siquiera a influir de manera significativa (o al menos a hacerlo en el sentido que desea) en el devenir de sus vecinos más próximos. Por no hablar de lo que puede conseguir en los "vecinos de sus vecinos". Se ha convertido casi en un lugar común que Europa es en realidad una potencia regional (Toje 2011; Howorth y Schmidt 2016). Es evidente que, en el futuro previsible, no puede aspirar a otra cosa mientras no consiga esa "unidad de esfuerzo", por difícil que indudablemente sea y por mucho que la experiencia indique que el convencimiento general de la necesidad no es suficiente para llegar a un acuerdo sobre cómo conseguirlo ni qué forma debe adquirir.

#### **5.5. El "complejo militar-industrial"**

Las soluciones multinacionales en el planeamiento de las capacidades militares implican, de una manera u otra, aceptar la compartición del control sobre el sector de la Defensa. Esta dura realidad está en el origen de la falta de avance en este tema a pesar de las declaraciones en contrario. Las modalidades posibles se reducen a tres (European Union Institute for Security Studies 2013, 53): la especialización, el "pooling and sharing", o la generación conjunta de fuerzas. Obviamente, cada una tiene sus inconvenientes: la primera implica la dependencia de los aliados para utilizar una determinada capacidad militar; la segunda obliga a la acción combinada en todo caso, y la tercera precisa de un largo y minucioso proceso de coordinación del planeamiento de la Defensa. Todos estos inconvenientes dan lugar a problemas políticos importantes. Entre ellos, la pérdida de autonomía, que en algún caso presenta derivadas que la hacen difícil de aceptar [\[41\]](#), y la necesidad o la conveniencia de proteger la industria de defensa nacional y, no menos importante, el poco éxito de algunas de las recientes intervenciones occidentales para influir en los acontecimientos mundiales por la fuerza de las armas. Tampoco ayuda la limitación, común a

todas ellas, asociada a la dificultad de justificar ante los electores cualquier aumento del gasto en Defensa.

## **6. ¿HACIA DÓNDE QUEREMOS IR?**

### **6.1. Un baño de realidad**

Vistas las dificultades para traducir las palabras en hechos, y las limitaciones de la UE para influir en los acontecimientos más allá de sus fronteras, la pregunta no es tanto qué queremos, sino sobre todo a qué podemos aspirar en realidad en nuestra vecindad, incluyendo en los "vecinos de nuestros vecinos". La UE es una fuerza global en sentido económico, es un importante socio de la ONU, pero en lo que se refiere a su capacidad de gestión de crisis o de influir en los acontecimientos, la cruda realidad es que en el futuro previsible no puede aspirar a ser más que una potencia regional. De hecho, ya vimos que parte del problema es que la UE presenta en su política exterior patrones de comportamiento propios de una pequeña potencia, y no de una con vocación global.

### **6.2. Una visión pragmática**

Sería ingenuo pensar que las naciones se pondrán de acuerdo para que la EES refleje todo lo que idealmente debería. Por lo tanto, la alternativa más prometedora parece priorizar en primer lugar lo más importante, para conseguirlo en la mayor medida posible, y en segundo lugar en lo más fácil, puesto que cualquier avance será un escalón más que ya no habrá que subir después, y que el social constructivismo muestra que será a su vez útil en el cambio gradual de las percepciones y los intereses nacionales hacia la verdadera comunidad. En ese sentido, las direcciones en que más útil podría ser la EES en aras de la convergencia de las naciones en su visión de la PCSD son las siguientes:

Lograr una visión concertada en toda la Unión sobre los conflictos externos, el lugar de la UE en el mundo es la mayor prioridad si se quiere lograr la máxima influencia posible. Para ello, es obligado ponerse de acuerdo en las prioridades, los fines, los medios y los modos.

- Priorizar las amenazas por su probabilidad y peligrosidad, como medio de optimizar el uso de los recursos en el conjunto de la UE. La unidad de esfuerzo es necesaria en todo caso, sin que importe qué países de la UE están más directamente amenazados por algún problema determinado y cuáles lo están menos.
- Reflejar claramente la volatilidad de la nueva situación mundial, el aumento de la inseguridad dentro y fuera de las fronteras de la UE, y la consiguiente necesidad de aumentar el esfuerzo en Defensa y esperar tiempos más complicados que los que hemos conocido.
- Desarrollar un mecanismo eficaz para actuar sobre el terreno una vez que se decida hacerlo. Puesto que la UE se ha dotado de la herramienta de los "battle groups", no se puede entender que no se utilice siquiera cuando la necesidad de actuar (y la conveniencia de hacerlo rápidamente) sean evidentes.
- Dotarse de un Cuartel General permanente de nivel estratégico militar y refinar los mecanismos de compartición de costes, al objeto de lograr la máxima rapidez y eficacia en la gestión de crisis.



- El núcleo del problema es la tensión entre la necesidad ineludible de avanzar en la unidad, y la resistencia (o inercia, o ambas) de las naciones, que sin embargo son conscientes de esa necesidad. La EES es un buen momento para escribir con claridad que la convergencia y la creación de estructuras comunes son un objetivo necesario.

## 7. CONCLUSIONES

Desde la publicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 (y su secuela de 2008) el mundo ha cambiado profundamente en muchos aspectos. Los más importantes son el panorama de los conflictos, las amenazas (que han difuminado la separación entre las dimensiones interna y externa de la seguridad), la naturaleza de los conflictos, la importancia de la religión como factor polemológico y el declive de Occidente con respecto al resto del mundo.

También ha cambiado la Unión Europea. En 2009 se firmó el Tratado de Lisboa. Sin lugar a dudas fue un gran logro que además dio lugar a otros, pero desde entonces hemos asistido a una significativa crisis de autoconfianza en la propia Unión. Las capacidades militares del conjunto de la UE se revelan como claramente insuficientes para una buena cantidad de las posibles necesidades, y ha disminuido la capacidad de la UE de influir en su vecindad.

Todo ello aconseja vivamente una nueva Estrategia Europea de Seguridad o, como se ha dado en llamar, una nueva Estrategia Global Europea. Para responder a todos los cambios que hemos visto, debería proveer a la UE de una visión estratégica clara y global, y priorizar las amenazas por su probabilidad y peligrosidad, al objeto de constituir un marco de referencia común para toda la Unión (puesto que comunes son las amenazas), y optimizar el empleo de los recursos. Es importante también alinear la política de seguridad con la política exterior en general, y dotarse de las estructuras de mando y procedimientos de intervención que aseguren la máxima eficacia en la gestión de crisis. Y no lo es menos reconocer que la mayor inseguridad obliga a aumentar el esfuerzo en Defensa.

Desafortunadamente, la experiencia indica que la UE está afectada por la eterna diferencia entre las expectativas y los logros motivada por la dificultad de hallar un consenso para llevar a la práctica los acuerdos alcanzados. Por más que las naciones coincidan en la necesidad de todo esto en el plano teórico, es excesivamente optimista pretender el consenso en todos estos asuntos a un tiempo. Por esta razón, y sin que esto impida abordarlos todos, se debe concentrar el esfuerzo de concreción en los de mayor importancia y en aquéllos en que sea más sencillo obtener un consenso verdaderamente significativo.

Probablemente estos avances no sean suficientes para que la UE (y las naciones que la forman) adquieran las herramientas necesarias para optimizar su capacidad de protección ante las amenazas, y de influencia en el mundo. Pero una vez consolidados, se podrá seguir edificando sobre ellos para conseguir un instrumento mejor. Por mucho que el viejo orden nacional se resista a dejar paso al supranacional, lo cierto es que no hay alternativa. Y eso nadie en Europa lo niega.

*Joaquín Bordonado es Capitán de Corbeta de la Armada Española y antiguo alumno del [Máster online en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional](#) de la Universidad de Granada.*

## Bibliografía

- Andersson, Jan Joel. "Envisioning European Defence: five futures." European Union Institute for Security Studies, 2016.
- Barcikowska, Anna. "EU Battlegroups - Ready to Go?" European Union Institute for Security Studies, 2013.
- Biscop, Sven. "Global and Operational: A New Strategy for EU Foreign and Security Policy." Istituto Affari Internazionali, 2015.
- Bordonado, Joaquín. "Unión Europea: Hacia una política exterior y de seguridad verdaderamente común." *Estudios de Deusto* 61, no. 2 (2013): 103-133.
- Celata, Filippo, and Raffaella Coletti. "Beyond Fortress Europe. Unbounding European Normative Power and the Neighbourhood Policy." *Geography Compass* 10, no. 1 (2016): 15-24.
- Comisión Europea. "Towards a more competitive and efficient defence and security sector." 2013.
- Consejo de la Unión Europea. "Council Conclusions on CSDP." 18 mayo 2015. [http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/05/st08971\\_en15\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/05/st08971_en15_pdf/) (accessed febrero 5, 2016).
- "European Council meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions." 26 junio 2015. <http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV...> (accessed febrero 5, 2016).
- de France, Olivier, and Nick Whitney. *Europe's Strategic Cacophony*. Policy Brief, European Council on Foreign Relations, 2013.
- Dullien, S., and I. Torreblanca. *What is political union?* European Council on Foreign Relations, 2012.
- European Union Institute for Security Studies. *CSDP: Between Internal Constraints and External Challenges*. París (Francia): EU Institute for Security Studies, 2013.
- European Union Military Staff. "EU Concept for Military Command and Control." 5 enero 2015.
- Giegerich, B. *European Security and Strategic Culture*. Baden-Baden (Alemania): Nomos, 2006.
- Gowan, Richard, and Nick Whitney. "Why Europe must stop outsourcing its security." European Council on Foreign Relations, 2014.
- Hackenesch, Christine. "It's Domestic Politics, Stupid! EU Democracy Promotion Strategies Meet African Dominant Party Regimes." *World Development* 75 (2015): 85-96.
- Hill, Christopher. "The capability–expectations gap, or conceptualising Europe's international role." *Journal of Common Market Studies* 31 (1993): 305-328.
- Howorth, J., and V. Schmidt. "EU Global Strategy: Expert Opinion 50." European Union Institute for Strategic Studies, 2016.
- Keohane, R. *After Hegemony: Cooperation And Discord In The World Political Economy*. Princeton (EE.UU.): Princeton University Press, 1984.
- *International Institutions And State Power: Essays In International Relations Theory*. Boulder (EE.UU.): Worldview Press, 1989.
- Koch, Svea. "A Typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union." *World Development* 75 (2015): 97-108.

Priego, A. *Presente y futuro de la acción exterior de la UE*. Documento marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013.

Ruiz González, Francisco J. *La Arquitectura de Seguridad Europea: un sistema imperfecto e inacabado*. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2015.

Stanley-Lockman, Zoe, and Katharina Wolf. "European defence spending 2015: The force awakens." European Union Institute for Security Studies, 2016.

Taleb, Nassim Nicholas. *The black swan: the impact of the highly improbable*. Nueva York (EE.UU.): Random House, 2007.

Themnér, Lotta, and Peter Wallensteen. "Armed Conflict, 1946-2013." *Journal of Peace Research* 51, no. 4 (2014): 541-554.

Toje, A. "The European Union as a Small Power." *Journal of European Common Market Studies* 49, no. 1 (2011): 43-60.

Unión Europea - DG para Políticas Externas. "Towards a new European Security Strategy? Assessing the Impact of Changes in the global Security Environment." 2015. doi: 10.2861/060.

Unión Europea. "EU Strategic Review." 25 junio 2015. [http://eeas.europa.eu/docs/strategic\\_review/eu-strategic-review\\_strategi...](http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategi...) (accessed enero 21, 2016).

— "European Security Strategy." *A Secure Europe in a Better World*. 12 diciembre 2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (accessed enero 10, 2016).

— "European Security Strategy." *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World*. 11 diciembre 2008. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/reports...](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports...) (accessed marzo 3, 2016).

Vilanova, P., and J. Baqués. *La crisis del vínculo trasatlántico: ¿coyuntural o estructural?* Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2008.

Wagner, W. "Why the EU's Common Foreign and Security Policy will Remain Intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy." *Journal of European Public Policy* 10, no. 4 (2003): 576-595.

Waltz, K. *Theory Of International Politics*. Boston (EE.UU.): McGraw Hill, 1979.

Wendt, A. *A Social Theory Of International Politics*. Nueva York (EE.UU.): Cambridge University Press, 1999.

---

[1] Para una completa discusión de estas teorías, ver: Waltz (1979) para el neorrealismo, Keohane (1984) y Keohane (1989) para el institucionalismo liberal, y Wendt (1999) para el social-constructivismo. Un breve resumen de las tres se puede encontrar en Bordonado, 2013.

[2] La dificultad de unificar criterios hasta un nivel suficiente, el gran calado de las concesiones que cada Estado va a tener que hacer, y la lógica sensibilidad en la cesión de soberanía en estos temas hacen que esta empresa no merezca la pena por sí misma, sino, precisamente, porque no hay alternativa válida.

[3] Ante esta constatación, y en un alarde de pragmatismo, se pasó de hablar de “revisión” a hablar de “report on implementation”.

[4] Como veremos, el de las declaraciones de intenciones que no se materializan es el problema recurrente de la UE. En un famoso artículo, Christopher Hill acuñó la afortunada expresión del eterno "capability-expectations gap" (Hill 1993).

[5] El anterior Consejo que había tratado sobre Seguridad fue en octubre de 2013, y éste a su vez fue el primero desde 2008 (European Union Institute for Security Studies 2013, 55).

[6] Consejo de la Unión Europea 2015 a, 5; Consejo de la Unión Europea 2015 b, 2. (consultados el 5 de febrero de 2016).

[7] En noviembre de 2014 comenzó la aplicación provisional de ciertas partes, que se amplió a algunas otras el 1 de enero de 2016 (<http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/ratification/?v=obs&aid=2014045&pid=UE>) (acceso 10 de abril de 2016).

[8] Está notablemente ausente el de la energía, donde ya entonces las posiciones no se encontraban próximas.

[9] Las primeras diferencias importantes se pusieron de manifiesto tras el fracaso de la invasión de Irak.

[10] Las ambiciosas metas que entonces se establecieron para el ámbito euroatlántico, así como las provisiones del borrador de Tratado y los resultados de la Cumbre de Astaná, están muy bien explicadas en Ruiz González 2015, 280 y ss.

[11] Las violaciones del espacio aéreo de las Repúblicas Bálticas por aviones rusos se han convertido en habituales, a pesar de la misión de "air policing" que allí lleva a cabo la OTAN.

[12] Por poner un ejemplo ilustrativo, Polonia convocó una reunión del Consejo Atlántico en marzo de 2014 en el marco del Artículo 4 del Tratado de Washington, que establece que las Partes tendrán consultas entre ellas cuando, en opinión de cualquiera de ellas, "esté amenazada la integridad territorial, independencia política o seguridad de alguna".

[http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_107716.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_107716.htm?selectedLocale=en)

[13] John Mearsheimer y Stephen Cohen: <https://newcoldwar.org/roundtable-discussion-in-brussels-with-john-mearsheimer-stephen-cohen-and-katrina-vanden-heuvel/>.

[14] "Hearing to Receive Testimony on the Impacts of Sequestration and/or a Full-Year Continuing Resolution on the Department of Defense", 12 de febrero de 2013, pg. 22 (<http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/13-03%20-%202012-12-13.pdf>).

[15] Según la expresión acuñada por Nassim N. Taleeb en su libro "The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable", el "cisne negro" es un acontecimiento de gran impacto pero difícil de predecir o tan improbable que no se hacen planes para prevenirlo. Sin embargo, alguno acaba por producirse alguna vez, y retrospectivamente se tiende a concluir que sí era predecible. La consecuencia lógica es una sensación de inseguridad colectiva y el empeño, normalmente fútil y costoso, de predecir y evitar futuros acontecimientos análogos.

[16] No tanto por el dominio puramente económico ni el tecnológico, sino sobre todo por la capacidad (y la voluntad) de Europa de expandir su control a territorios más allá de sus fronteras. El otro gran centro de poder del planeta, el Imperio chino, (que alcanzó cotas superiores de

desarrollo en todos los órdenes durante más de mil años) estuvo, en contraste, replegado sobre sí mismo casi permanentemente por decisión consciente de sus gobernantes, y por tanto perdió la oportunidad de dar forma al mundo a su imagen, como sí hizo Europa.

[17] Otros países donde el aumento ha sido significativo son Brasil (que ha multiplicado su gasto por seis), la India (que lo ha multiplicado por cuatro) y Arabia Saudí, que es ya el tercero que más gasta, por detrás de China y los EE.UU.

[18] "Pooling and sharing" en la UE y "smart defence" en la OTAN.

[19] <https://europa.eu/globalstrategy/en/enp-review-stronger-partnerships-stronger-neighbourhood-1>. Último acceso el 3 de abril de 2016.

[20] Un buen análisis sobre este asunto se encuentra en de France y Whitney 2013.

[21] Cada vez menos habitantes de la UE estaban vivos durante la última guerra en suelo europeo, y por lo tanto cada vez menos conocieron el verdadero rostro de la guerra. Verla por televisión no tiene nada que ver con sufrirla en la realidad, y ni siquiera visitar en persona las zonas devastadas se le puede comparar.

[22] Primer discurso ante la Cámara de los Comunes tras su nombramiento como Primer Ministro, 13 de mayo de 1940. <http://www.winstonchurchill.org/resources/speeches/speeches-of-winston-churchill/92-blood-toil-tears-and-sweat> (acceso 24 de marzo de 2016)

[23] Por ejemplo en la provincia de Ituri (Rep. Dem. del Congo; 2003) o en Mali (2013).

[24] A pesar de su nombre, se encuentra, como hemos dicho, en el nivel estratégico militar.

[25] Es un hecho comprobado que la respuesta a crisis es mucho más fácil, y por tanto mucho más eficaz con un nivel de compromiso determinado, cuando la respuesta se produce en los estados iniciales de la crisis.

[26] Los innegables avances conseguidos últimamente con el mecanismo "Athena" van en la buena dirección, pero todavía no han conseguido su propósito, en particular para incentivar un despliegue *rápido*.

[27] "En el marco de las decisiones adoptadas de conformidad con el artículo 43, el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión. (...)".

[28] European Defence and Technology Industrial Base.

[29] Entre ellos el de favorecer, como un fin en sí mismo, a las empresas nacionales.

[30] Un excelente análisis sobre el problema se encuentra en Comisión Europea 2013, 5-10.

[31] En particular, la iniciativa europea de "pooling and sharing" es una buena idea como parche, pero no resulta tanto en un aumento de la eficiencia (en el sentido de conseguir más con el mismo dinero) como en la compartición de lo que hay. El problema es que la suma total no aumenta, y por lo tanto el peso agregado de Occidente no varía sustancialmente. La EDA, por su parte, ha servido de marco para la adopción de cuatro proyectos relativamente importantes de cooperación en desarrollo de capacidades militares, lo cual es un buen comienzo.

[32] En todo caso, ya empieza a haber lugar para el optimismo moderado, y la tendencia presupuestaria muestra signos de invertirse (Stanley-Lockman y Wolf 2016)

[33] Durante muchos años, han existido recelos mutuos entre la OTAN y la UE fundamentados en una visión de “suma cero” de la relación mutua. Hoy es evidente, y más aún tras el cambio de prioridad de EE.UU. hacia el Pacífico, que la UE y la OTAN, los EE.UU. y Europa, son complementarios más que competidores.

[34] Otra cosa es que razones de diversa índole las lleven a oponerse a su realización práctica.

[35] En todo caso, es razonable pensar, basándose en las teorías institucionalista liberal y social-constructivista, que también el nivel europeo tendrá una cierta influencia en las políticas nacionales.

[36] Una parte significativa de este capítulo está tomada de Bordonado 2013.

[37] Un excelente análisis sobre la cuestión se encuentra en Giegerich 2006, 36-40.

[38] En Vilanova y Baqués 2008, 60 y ss, se puede encontrar una distribución de las naciones por categorías. También hay un interesante punto de vista en de France y Whitney 2013.

[39] Aunque todo Occidente comparta, como hemos visto antes, una marcada aversión a la pérdida de vidas, en particular las de la propia nación.

[40] Independientemente del convencimiento, en el caso de Austria la razón principal es constitucional (Art. 9a.1.), y procede de la precondition impuesta por los soviéticos para aceptar el fin de la ocupación tras la Segunda Guerra Mundial.

[41] Es el caso de España, en particular por las implicaciones para la defensa de los territorios del Norte de África, en la cual no se puede contar más que con las capacidades propias de España. Esto limita de modo significativo, en nuestro caso, la posibilidad de recurrir a cualquiera de estas tres modalidades, como les sucede también al resto de países que tienen territorios ultramarinos en la misma situación.