

106/2015

6 de octubre de 2015

*Alfredo Vázquez Ramos\**

¿UNA NUEVA ESTRATEGIA DE  
SEGURIDAD PARA EUROPA?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## ¿UNA NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PARA EUROPA?

### Resumen:

El mandato del Consejo Europeo de diciembre de 2013 y los cambios en el liderazgo político de las instituciones europeas iniciados tras las elecciones parlamentarias de mayo 2014 han impulsado un proceso de revisión de los parámetros de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea (PESC). En este documento se exploran las líneas de partida sobre las que se está vertebrando los trabajos sobre la Estrategia Europea de Seguridad, buscando identificar los elementos de cambio y continuidad respecto a la anterior, y esbozando algunas de las posibles perspectivas, retos y oportunidades que se ofrecen a la Unión.

### *Abstract:*

*The mandate of the European Council of December 2013 and changes in the political leadership of the European institutions following the May 2014 parliamentary elections have led a process to re-evaluate the parameters of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). This paper, which explores the general lines that will inform the review of the European Security Strategy, is aimed at identifying the elements of change and continuity with the previous one and suggests some of the possible perspectives, challenges and opportunities for the Union.*

### Palabras clave:

Unión Europea (UE), Estrategia Europea de Seguridad (EES), Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

### *Keywords:*

*European Union (EU), European Security Strategy (ESS), Common Foreign Security Policy (CFSP), Common Security and Defence Policy (CSDP)*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## UN DEBATE EN CONSTRUCCIÓN

Desde la publicación de la Estrategia de Seguridad Europea en 2003 -revisada en 2008-, y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, el entorno de seguridad mundial ha cambiado tan profundamente que son cada vez más numerosas las voces que señalan la necesidad de que los socios europeos aborden un análisis conjunto sobre el modo de hacer frente a los riesgos y amenazas de un vecindario en llamas<sup>1</sup>.

El mandato explícito contenido en las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013 y el recambio en el liderazgo político de las instituciones europeas, iniciados tras las elecciones parlamentarias de mayo 2014, han promovido el inicio de un proceso de revisión de los parámetros de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea (PESC). Más recientemente, las conclusiones del Consejo sobre Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) del pasado 18 de mayo y del Consejo Europeo del pasado 25 y 26 de junio, instaban de nuevo a la alta representante de la Unión Europea a proseguir la evaluación de los cambios del contexto estratégico mundial e identificar los desafíos y las oportunidades que se vislumbren para la UE. Este proceso de reflexión, llevado a cabo con la estrecha colaboración de los Estados miembros, debe desembocar en la formulación de una estrategia global de la Unión sobre política exterior y de seguridad que deberá ser presentada al Consejo Europeo no más tarde de junio de 2016<sup>2</sup>.

Aunque todos los actores implicados parecen tener claro qué aspectos generales debe tratar este nuevo documento de referencia, su contenido y desarrollo es lógicamente mucho más discutible. Las declaraciones del propio Consejo no han ido más allá de señalar que la estrategia europea debería fijar y definir los intereses y prioridades de la UE, las amenazas actuales y su evolución, los retos y alternativas surgidos, y los instrumentos y medios para abordarlos, con especial mención al creciente papel que la PCSD juega ya en la acción exterior de la Unión. Sin embargo no se adelanta ni sugiere su orientación ni sobre qué líneas generales debería vertebrarse. Las discusiones previas dejan ver, entre otros aspectos, que lograr el éxito en algunas áreas urgentes, como es controlar la masiva oleada migratoria y reforzar de forma eficaz los Estados débiles, frágiles o *fallidos* en la vecindad europea, favorecería ganar el apoyo de la opinión pública y el que los líderes europeos apostasen con más firmeza por una acción europea conjunta en otros frentes.

---

<sup>1</sup> Minard, P. *The Reform of the European Security Strategy*. Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, Mai 2013 ; Langlois, M. *Sécurité Globale et surprises stratégiques en Europe*. Institut de Recherche Stratégique de L'École Militaire. Lettre n° 8 -2014, págs.27-28; Missiroli, A. *The EU in a multiplex world*. EU Institute for Security Studies, n°7 March 2015.

<sup>2</sup> Conclusiones de los Consejo Europeos del 19-20 de diciembre de 2013, y del 25- 26 de Junio de 2015, y Consejo de la Unión Europea del 18 de Mayo de 2015.

Yendo mucho más allá, la propia Comisión Europea - uno de los motores de la UE- considera abiertamente que la vigente Estrategia Europea de Seguridad (EES), aprobada en plena crisis intestina por la invasión de Irak, está obsoleta y carece de la capacidad operativa suficiente para enfrentarse al contexto de seguridad actual<sup>3</sup>. Basada en la constatación de que ningún país es capaz de afrontar los retos de la seguridad de forma individual, la Comisión ha venido apuntando insistentemente desde el arranque de la presidencia Juncker, en que es imprescindible superar la cooperación vigente y avanzar hacia un proceso gradual de integración de defensa.

No obstante y como es bien conocido, siete años después del comienzo de la crisis financiera, el Consejo Europeo sigue paralizado y sus Estados miembros no esconden diferencias importantes en cuanto a intereses, objetivos y prioridades. Por otra parte, a nadie se le escapa que cualquier estrategia para la seguridad necesita forzosamente también actuar de forma coordinada con las restantes políticas europeas, y eso supone implicaciones que van desde las relaciones comerciales, la política de vecindad y las finanzas, pasando por la seguridad energética, la industria y la tecnología, hasta la cooperación al desarrollo, la justicia o la inmigración.

Frente a este paisaje institucional cabe plantearse ciertas cuestiones: ¿Por qué una nueva estrategia de seguridad para Europa ahora? ¿Qué ha cambiado? ¿Tiene la Unión Europea la capacidad de responder a los retos planteados?, y sobre todo, ¿qué tipo de actor de seguridad quieren ser los Estados miembros y hasta dónde están dispuestos a llegar para lograrlo colectivamente? El lanzamiento por parte la alta representante en febrero de 2015 del proceso de revisión de la estrategia de seguridad trata de responder a estas cuestiones, planteando un debate organizado en dos etapas. En primer lugar, y con carácter interno, elaborar un análisis del impacto de los cambios de la nueva situación estratégica, examinando sus tendencias presentes y futuras, y apuntando las potenciales implicaciones y el papel a jugar por la UE<sup>4</sup>; y en una segunda fase, más extensa, abrir una reflexión con los socios europeos para determinar conjuntamente cual debe ser la nueva estrategia de seguridad. Los trabajos preliminares desarrollados en el seno del Servicio de Acción Exterior de la UE en colaboración con la Comisión a lo largo de estos últimos meses arrojan alguna luz respecto a los puntos de partida sobre las que se está articulando la revisión de la EES, y muestran algunas de las posibles perspectivas y encrucijadas que se ofrecen a la Unión.

---

<sup>3</sup> European Political Strategy Centre. *In Defence of Europe. Defence Integration as a Response to Europe's Strategic Moment*. Issue 5/2015, June 2015.

<sup>4</sup> Council of the European Union. *The EU in a Changing Global Environment- a more connected, more contested and complex world*, 18 May 2015.

## FORTALEZA BAJO ASEDIO: LOS ANILLOS DE INSEGURIDAD

Desde el estallido de las denominadas primaveras árabes a finales de 2010, que acercaron por primera vez en muchos años graves focos de inestabilidad a nuestras puertas graves focos, los socios europeos no han dejado de contemplar con preocupación el empeoramiento del entorno de seguridad. Durante este último quinquenio las crisis se han multiplicado, vuelto mucho más complejas y mucho más cercanas, y la UE ha dado en ocasiones la impresión de ir a remolque de los acontecimientos, de ofrecer muchas veces una exigua o poco coordinada capacidad de reacción, e incluso de llegar a insinuar una cierta dimisión de su espíritu de defensa. Tales percepciones se han ido parcialmente tomando forma en una crítica de los planteamientos teóricos sobre los que asienta la seguridad europea. Una buena parte de la opinión pública especializada llegaba incluso a apuntar que la falta de un pensamiento estratégico actualizado, conduciría a una paulatina marginalización de Europa en el sistema de seguridad internacional y a su irrelevancia política a medio y largo plazo<sup>5</sup>.

¿Qué ha cambiado según las instituciones europeas? Si la estrategia de 2003 consideraba que "Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura y ni tan libre", la percepción hoy día es muy distinta. El examen del contexto estratégico presente testimonia que es la cercanía de las amenazas y la acumulación de crisis simultáneas y sin precedentes en las últimas décadas, lo que ha generado el acelerado deterioro de la seguridad de nuestro entorno inmediato, afectando a nuestros vecinos y a los "vecinos de nuestros vecinos", y creando un arco de inestabilidad que fragiliza peligrosamente el sistema de defensa de los países europeos<sup>6</sup>.

Aspectos como el fin del mundo unipolar (o incluso ya simplemente polar), las ciberamenazas, el estallido de epidemias transnacionales como el caso del Ebola, la reorientación estratégica norteamericana, la inesperada agresión rusa en Ucrania, el aumento de los estados fallidos en África o las revueltas virales en el Magreb y Oriente Medio, con sus secuelas en la escalada de la presión inmigratoria, combatientes en el extranjero y expansión del terrorismo yihadismo en Siria, Irak y en una Europa, que es a la vez objetivo y base, habrían dejado completamente sobrepasada por la fuerza de los hechos cualquier posible estrategia europea redactada antes de 2013.

Pero al catálogo de viejos y nuevos factores disruptivos externos hay que añadir los retos de carácter interno. Los desequilibrios de la eurozona, los altos niveles de desempleo, las tensiones del riesgo de impago de la deuda griega, el auge del descontento ciudadano y el

---

<sup>5</sup>Biscop, S. *The state of defence in Europe: dependence, deterrence and deployment*. Global Affairs, 2015, Vol.1 No. 2, págs.169-182.

<sup>6</sup>*The EU in a Changing Global Environment*. Background paper, General Secretariat of the Council, 18 May 2015.

resurgir de las opciones políticas nacionalistas y populistas, o los esfuerzos de Reino Unido por renegociar las condiciones de su *contrato* con la Unión, son la otra cara de la moneda, igualmente relevante para explicar la nueva situación global y la transformación del mundo que conocíamos hace una década.

A su vez, no se puede dejar de señalar que la inusitada intensidad, proximidad y proliferación de amenazas se conjuga en esta ocasión con una caída constante de los presupuestos de defensa desde hace más de 20 años, agudizada aún más desde la Gran Recesión<sup>7</sup>. El resultado es que junto con los desafíos tradicionales, la valoración de partida confirma al mismo tiempo tres tendencias de largo recorrido: la evolución y desterritorialización de las amenazas, la erosión de la capacidad de reacción a nivel estatal, y la pérdida de eficacia del sistema político internacional de resolución de conflictos.

De París a Lampedusa y desde el Sahel a Kiev, los eventos que se han desarrollado tanto dentro como fuera de las fronteras europeas han despertado un instinto de seguridad adormecido y empujado el binomio seguridad y defensa a lo alto de la agenda política. Tras la Cumbre de Chicago de la OTAN de 2012, y de las del G-10 y del G-20 inmediatamente después, el entonces Presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, tomó la iniciativa de poner los asuntos de defensa en el orden del día de sus reuniones. En ese sentido, el Consejo Europeo de diciembre de 2013 podría calificarse en cierto modo como histórico por varias razones. Por un lado, la defensa forma parte de agenda europea. En segundo lugar, la Comisión Europea está también a bordo; un paso importante para integrar las dimensiones interior y exterior, en todo el espectro de la seguridad y la defensa. Junto con la Agencia Europea de Defensa, la Comisión es responsable de promover políticas de desarrollo y cooperación exterior, y de apoyo a la industria europea de la defensa. Y ya que la relación de causalidad va con más intensidad del mundo de la seguridad y la economía al mundo de las instituciones que en sentido contrario, la necesidad será una vez más el factor desencadenante del cambio institucional. En definitiva, se ha iniciado un proceso interno donde la seguridad y defensa vuelven a importar, y en el ecosistema institucional europeo el proceso importa y mucho.

## LA NATURALEZA CAMBIANTE DEL CONFLICTO

Si el mundo que la alta representante retrata en la primera parte del proceso de revisión es un lugar más conectado (con mayor movilidad e interdependencia), más cuestionado (con una mayor proyección global del conflicto) y más complejo (con mayor difuminación del

---

<sup>7</sup> En términos reales (sin inflación) el total de gasto de defensa en la UE descendió un 15% entre 2006 y 2013. Por su parte, el gasto público total en Europa cayó un 4% entre 2010 y 2012. Annual Defence Data booklet 2015 (European Defence Agency) y European Union Institute for Security Studies, April 2015

poder), el inventario de amenazas principales y desafíos globales, o las llamadas a una mayor efectividad, coherencia institucional y refuerzo de la cooperación con aliados y socios, son básicamente las mismas que en 2003 y 2008. Pero las similitudes se detienen ahí. Si aquellos documentos estratégicos eran criticados por su cierta vaguedad, falta de clara priorización e incluso pobreza en el cumplimiento de objetivos, las implicaciones que se extraen ahora de un panorama más volátil son sustancialmente distintas y pueden sugerir algunas claves de la orientación de Europa para los próximos años.

El aumento de la conectividad global hace urgente responder tanto a las agresiones en el espacio virtual como en el físico. Por un lado, la estrategia de ciberseguridad debe permitir que los ciudadanos y empresas europeas tengan un acceso seguro a la economía digital y para ello (a pesar de las diferencias y frecuentes incidentes) el fortalecimiento de la confianza y colaboración con nuestro socio transatlántico es fundamental. Por otro, la política antiterrorista requiere afrontar las causas profundas del extremismo por medio de una mayor coherencia entre las políticas europeas internas y externas. Resulta imprescindible una acción económica más intensa y continua, de la mano de políticas comerciales (con sus incentivos y su régimen de sanciones) y de vecindad, completamente integradas con los objetivos de acción exterior y seguridad europeos y no únicamente basadas en el atractivo de una posible incorporación a la UE, acompañadas a su vez con una mayor flexibilidad en los instrumentos judiciales y policiales de cooperación, y una narrativa robusta que prevenga la radicalización de poblaciones vulnerables y el reclutamiento de terroristas.

Cuatro áreas de actuación más - estrechamente vinculadas a la seguridad y a la autonomía estratégica de Europa- reclaman un cambio según la alta representante: 1) la política climática y energética precisa reducir la dependencia europea de combustibles fósiles, diversificar rutas y fuentes de abastecimiento y acabar con la fragmentación del mercado interior; 2) la necesidad de dotar de un enfoque más centrado en resultados y sostenibilidad a las políticas de cooperación al desarrollo y asistencia humanitaria; 3) una reflexión colectiva sobre inmigración que permita a la Unión ser capaz de gestionar eficazmente los flujos migratorios; y 4) una nueva aproximación a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que si bien estuvo hace más de una década a la vanguardia del denominado *enfoque integral*, pide hoy un repaso profundo de su nivel de ambición militar (*Headline Goals* 1999 y 2010).

Este último punto viene siendo un campo de intenso debate en los últimos años. Aunque la UE no es una alianza militar, la Unión no puede ignorar la Defensa. Sin embargo, la PCSD sigue siendo un espacio donde no hay capacidades militares propiamente europeas, ni cuarteles generales permanentes ni auténtica coordinación en planeamiento de defensa, donde existe una muy limitada financiación en común y es imposible movilizar fondos

Europeos para asuntos que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

Desde 1945, la defensa de los intereses europeos se ha basado en dos pilares: la externalización de su protección en Estados Unidos, a través del paraguas de seguridad de la OTAN, y la apuesta por un sistema de seguridad multilateral, basado en eso que se ha venido denominado *soft power*. En esa línea, la PCSD fue un dispositivo concebido para un contexto más permisivo y no para actuar en todo el espectro de la gestión de crisis. Consagradas a la gestión de crisis en el exterior, las operaciones y misiones PCSD se han ceñido a proyección de contingentes reducidos, con alcances y mandatos temporales restringidos, sin suficiente profundidad estratégica y con una cierta predisposición hacia misiones reactivas y de baja intensidad. Frente a operaciones mayor escala, de duración indefinida y que precisen recursos financieros o humanos importantes, las intervenciones de estabilización post-conflicto, y asesoramiento y adiestramiento son la regla general. Y ello pese que la naturaleza del conflicto ha cambiado y continúa en plena metástasis.

Aunque la última década ha confirmado que el principal epicentro de la inestabilidad es el conflicto intra-estado, que constituye un terreno favorable al desarrollo de actores violentos no estatales, terrorismo transnacional, inmigración irregular, tráfico de personas y crimen organizado, no se puede olvidar que la consolidación de estados emergentes, con un fuerte sentimiento nacionalista, algunos con carácter autoritario, y otros con una visible desconfianza hacia los denominados "países occidentales", cuestionan también intensamente el orden existente. Así pues, enemigos convencionales conviven con tácticas de insurgencia, alianzas estructuradas con coaliciones *ad hoc*, problemas de seguridad externa con seguridad interna, y aliados retóricos con socios capaces y comprometidos. Y sobre esta noción de mundo en evolución y cambio se ha construido el paradigma de la política exterior y de seguridad europea al considerar que la existencia de sociedades más abiertas e interdependientes y el desarrollo económico reducen la probabilidad del conflicto<sup>8</sup>. Bajo esta premisa, no se trata de hacer más costoso el surgimiento del conflicto, sino de hacerlo menos atractivo y mucho menos rentable en términos políticos, sociales y económicos. La consecuencia tangible para el proyecto europeo ha sido la proliferación de instrumentos de desarrollo económico y cooperación exterior, y una apuesta marginal por los instrumentos propios de seguridad y defensa.

---

<sup>8</sup> Gros J. G. *Toward a taxonomy of failed states in the new world order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti*. *Third World Quarterly*, vol.17, n°3, 1996, págs.455-471; Milliken J. y Kraus K. *State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lesson and Strategies*. *Development and Change*, vol.33, n°5, 2002, págs.753-774; Daviron B. et Giordano T., *États fragiles: à propos de la construction d'un consensus international*, 2007

¿Se dan ahora las condiciones para un cambio de paradigma? Sin duda las crisis son factores aceleradores de la transformación, y la percepción actual es que vivimos en un mundo más peligroso, más dividido y con mayores niveles de incertidumbre. Esa evidencia parece ser un punto de partida donde existe consenso. Pero para que se apruebe un nuevo documento estratégico de referencia que sea algo más que un simple informe acompañado de una declaración retórica de intenciones, hace falta ponerse de acuerdo también sobre el modelo de seguridad que la UE desea encarnar.

La puesta al día de la EES, que arranca con una reinterpretación del panorama global, no apunta aún a estas cuestiones sino que repasa las amenazas y examina los instrumentos que pueden ser usados para abordar los retos identificados, incluyendo a la PCSD. Es en este último apartado donde radica la novedad de la reflexión de partida. Porque más allá de considerar que la Unión está bien equipada para hacer frente a la tarea que tenemos por delante, llama la atención su apuesta por la adaptación y flexibilización de todos los instrumentos de la acción exterior de la UE en favor de la seguridad europea. Y eso supondría ajustar la larga serie de políticas y fondos disponibles, y superar la crónica fragmentación de instrumentos y mecanismos entre la Comisión y los Estados miembros.

En otras palabras, si la EES de 2003 es el producto optimista de un periodo en expansión, con una Europa que, aunque profundamente condicionada por los atentados del 11-S y la invasión de Irak, todavía saboreaba uno de los mejores momentos en su historia reciente y creía disponer con su *enfoque integral*, del método para salvaguardar los intereses de sus ciudadanos y promover sus valores, hoy -con un horizonte mucho más convulso- aquel planteamiento de estrategia global sigue manteniendo su plena vigencia pero requiere realinear la totalidad del arsenal europeo hacia el desafío de la seguridad.

## **FRAGMENTACIÓN, CONVERGENCIA O INTEGRACIÓN ¿QUE PERSPECTIVAS PARA LA SEGURIDAD EUROPEA?**

*"Europa se forjará en las crisis, y será la suma de las soluciones adoptadas durante esas crisis". Jean Monnet*

En 2013, al hilo del décimo aniversario de la llamada estrategia "Solana", tras un informe de aplicación redactado en 2008 y con un Tratado de Lisboa que ofrecía una amplia gama de opciones para avanzar en la integración de las políticas de seguridad y defensa, pareció abrirse una ventana de oportunidad para un debate estratégico en profundidad que dejó huella en internet con decenas de estudios y propuestas. No obstante, las reticencias de una buena mayoría de Estados miembros y la opinión de los propios representantes de las



instituciones europeas coincidieron en que el tiempo de producir documentos abstractos había pasado y era el momento de implementar proyectos concretos<sup>9</sup>.

Ahora, la envergadura y cercanía de los focos de violencia e inestabilidad (RUSMAGREB), la debilidad del sistema internacional de seguridad y el parco progreso observado desde la revisión de 2008, han vuelto a poner de actualidad y a cuestionar las bases de la UE respecto a su política exterior y de seguridad. Y aunque la seguridad y la defensa será probablemente el último de los espacios de integración en la UE, vista la evolución europea durante el último medio siglo, no es algo que puede ser considerado irrealizable. Cualquier cambio en la cultura de seguridad europea pasa por abandonar la política de soluciones de corto plazo, de compromisos operativos retóricos y de bajos niveles de inversión, que ha prevalecido hasta ahora. Así pues, dentro del proceso iniciado en torno a la construcción de un nuevo relato de seguridad, merecen especialmente ser destacadas dos de las corrientes que se abren paso con intensidad para el debate.

#### **a). Reajustar y flexibilizar políticas e instrumentos europeos**

La experiencia muestra que ante problemas complejos, la coordinación entre organismos e instrumentos organizados en compartimentos estancos es insuficiente. Los mecanismos de coordinación transversal habilitados dentro de las instituciones europeas, y entre estas y los Estados miembros, incluyen un alto margen de discrecionalidad. Aunque la seguridad no es una prioridad en la configuración de los múltiples instrumentos y fondos europeos, no resulta coherente dejar de utilizar toda la potencialidad de estas herramientas en beneficio de la seguridad de los ciudadanos europeos.

La opinión que va surgiendo lentamente sobre la necesidad de superar la rudimentaria relación actual, mejorar la flexibilidad de los instrumentos comunitarios, y hacer converger los objetivos y mecanismos de las políticas fiscales, de comercio, industria y energía, y cooperación al desarrollo y vecindad, de una parte, y de exterior y seguridad y defensa, de otra, debería tener un impacto sustancial en la reflexión política sobre la estrategia global de la Unión<sup>10</sup>. Puede que ello no convierta a la Unión Europea en una superpotencia en este nuevo escenario, pero con sus recursos y ventajas comparativas sí podría convertirla en ese «super-socio» que otros países y regiones, así como sus propios Estados miembros

---

<sup>9</sup> Menon A., *An EU Global Strategy : Unnecessary and Unhelpful*, en *European Global Strategy in Theory and Practice*; Goldman K., Howorth J., Menon A., Gross E. *Relevance for the EU*. UI Occasional Paper No. 14, Swedish Institute of International Affairs, 2013, págs. 17-20.

<sup>10</sup> No hay que olvidar que los efectos de este conjunto de políticas no están en absoluto disociados, como prueba bien el caso de Ucrania, donde la apuesta por una asociación estratégica con Europa desencadenó el conflicto interno y el apoyo ruso a las regiones separatistas.

reclaman<sup>11</sup>.

### **b). La reversión de la tendencia presupuestaria**

Una segunda perspectiva que se va solidificando es que la ilusión de que la UE puede seguir auto-limitándose a ser un *soft-power* y hacer depender su seguridad de su propio prestigio o de socios externos no resiste un análisis serio. Las turbulencias de la deuda y la recesión económica han expuesto las vulnerabilidades y fracturas internas de la Unión. Por su parte, la capacidad europea de ampliación – de largo, su mejor política de seguridad- parece haber alcanzado sus límites al coincidir ahora una fatiga interna con un conjunto particularmente espinoso de candidatos al ingreso. El resultado más visible a corto plazo es la pérdida de fuerza del componente *soft* en la ecuación europea.

Por otro lado, si bien es incuestionable que la utilidad de la fuerza militar por sí sola para acometer los desafíos actuales es limitada y que la ambición colectiva europea de solucionar los problemas de seguridad a través del despliegue de las operaciones militares se ha reducido de manera significativa, el conflicto aún abierto en Ucrania es un recordatorio que las capacidades militares siguen jugando un papel crucial, y que otros actores siguen considerándolas como componentes esenciales de proyección de poder<sup>12</sup>. No obstante, en este ámbito el reto es doble. No se trata sólo de recuperar el ritmo inversor que los esfuerzos de austeridad de los gobiernos europeos han paralizado durante años, reforzando la larga propensión a recortes en los presupuestos de defensa, sino que la Unión Europea debe también buscar cerrar la brecha input-output del gasto militar<sup>13</sup>.

Con un presupuesto de defensa de cerca de 186.000 millones de euros y con 1.4 millones de efectivos en sus fuerzas armadas, Europa es el segundo bloque militar tras los Estados Unidos. Pese a invertir algo más de la mitad que nuestros socios norteamericanos, los europeos sólo alcanzamos una décima parte de su capacidad de proyección<sup>14</sup>. No se trata sólo de atajar lo que, hace algunos años, el entonces Secretario de Defensa estadounidense Robert Gates denominó la «desmilitarización de Europa», sino que la estrategia debe también incluir un compromiso sobre cómo mejorar la eficacia de los recursos disponibles y cómo profundizar en el reparto solidario de costes y responsabilidades.

---

<sup>11</sup> European Commission and High Representative. *Capacity building in support of the security and development*. Joint communication to the European Parliament and the Council, 28 April 2015.

<sup>12</sup> Missiroli, A. and Wolf K. *Defence spending 2014: the big picture*. EU Institute for Security Studies 20/2015, March 2015.

<sup>13</sup> Wolf K., *Defence Spending: The EU picture*. EU Institute for Security Studies, 25/2015, April 2015.

<sup>14</sup> De 1.435.000 efectivos de fuerzas terrestres, solo 481.000 son desplegados y apenas 110.000 son considerados sostenibles. *European Defence Agency, Defence data portal 2013*. Para valorar los costes de la integración en defensa ver también *European Common Security and Defence Policy. The cost of non-Europe. European Parliament, Added Value Unit*. Blanca Ballester, December 2013.

\*\*\*

Es evidente que las circunstancias han propiciado una oportunidad de cuestionamiento sobre la validez de los pilares de nuestro edificio de seguridad colectiva, sin que ello parezca que vaya a implicar una ruptura con la trayectoria anterior. La Unión (como cualquier organización internacional) es una institución que actúa con dosis homeopáticas, pero también es consciente de que la mayor amenaza para el proyecto que lidera sigue residiendo en el agotamiento del impulso reformista, la falta de trabajo político y la incapacidad de alcanzar consensos traducibles en hechos. La discusión política que se vislumbra para los próximos meses lo dirá, y en ella, la PCSD, que ya tuvo la intuición de hacer con el concepto del *enfoque integral* su emblema, debería tener un papel central.

Aunque si bien es cierto que el proceso en marcha someterá a revisión el andamiaje teórico de la EES, no parece que la estrategia en construcción necesite ni venga a aportar nuevos métodos o elementos innovadores como fue la de 2003. Sin embargo, no cabe duda que la fuerza expresiva de los conceptos actúa como una palanca intuitiva para su éxito. Multitud de estrategias se esfuerzan por acuñar nuevos mantras o términos novedosos que condensan, de forma más o menos feliz, una idea habitualmente compleja. La expansión viral de expresiones como "guerra híbrida", "smart power" o "ciberdefensa" que, aunque parecen simplemente nuevas entradas para añadir a un ya sobrecargado glosario militar, disponen de la suficiente capacidad de seducción (y por tanto de ambigüedad) y tienen el necesario atractivo mediático para atraer la atención del nivel político y de la opinión pública, lo que a su vez las hace altamente perecedoras.

Pero la EES es fundamentalmente un ejercicio de comunicación política, un soporte informativo que busca contribuir a construir una cultura común de seguridad que integre las visiones nacionales. Y en ese camino, el pensamiento estratégico se ayuda a veces de ganchos movilizados. Aun así la UE no necesita descubrir un nuevo sintagma de éxito, sino la aplicación decidida, flexible y convergente de las herramientas que posee y dejar que "echen piel nueva". Y este es un buen momento para replantearse el camino a seguir e intentar responder una vez más, de forma conjunta, a las viejas preguntas que rodean al proyecto europeo: ¿Cómo proteger activamente los valores e intereses de nuestros ciudadanos dentro y fuera de las fronteras de la Unión, ¿Es posible la autonomía estratégica, y con qué alianzas?, ¿La integración es la respuesta?, ¿Cuál es, en definitiva, la ambición de la UE en el mundo de la seguridad y la defensa?

Alfredo Vázquez Ramos\*

CTE.ET. DEM

Estado Mayor de la Unión Europea

**BIBLIOGRAFÍA**

Arteaga, F. La defensa europea, su industria y el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2015. Comentario Elcano 39/2015 - 9/6/2015.

Azat G. The Changing Character of War. Oxford University Press. 2011.

Biscop, S. & Fiott, D. (eds.) The state of defence in Europe: State of emergency? Egmont paper 62, Egmont – The Royal Institute for International Relations, November 2013.

Centre for European Policy Studies. More Union in European Defence. Report of a CEPS Task Force, February 2015.

Colemont, J. CSDP: There is something there that was not there before. Egmont Institute, 2015.

Consejo Europeo. Conclusiones de 25 de noviembre, 19-20 Diciembre 2013, y 25 y 26 de Junio 2015.

European Commission. Towards a more competitive and efficient defence security sector. July, 2013.

European Commission. The EU's comprehensive approach to external conflict and crises. December, 2013.

European Global Strategy. Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World. 2015.

European Parliament. Towards a new European Security Strategy? Assessing the impact of changes in the global security environment. June 2015.

European Political Strategy Centre. In Defence of Europe: Defence Integration as a Response to Europe's Strategic Moment. Issue 5/2015, June 2015.

European Strategy and Policy Analysis System Task Force. Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?, 2015.

European Union. European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World. December 12, 2003.

European Union. Report on the Implementation of the ESS: Providing Security in a Changing World. December 11, 2008.

European Union, Institute for Security Studies. Yearbook of European Security 2015. March 2015.

European Union. Towards a New European Neighbourhood Policy. Joint consultation paper, March 2015.

Gross, E. and Menon A. (eds.) CSDP between Internal Constraints and External Challenges.

Institute for Security Studies. Report nº 17, November 2013.

Le Gouriellec, S. La menace stratégique des Etats faibles. Note de recherche stratégique nº18, Avril 2015. Institut de Recherche Stratégique de L'Ecole Militaire, France.

Milliken J. y Kraus K. State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lesson and Strategies. Development and Change, vol.33, nº5, 2002, págs.753-774.

Ottaway M. Rebuilding state institutions in collapsed states. Development and Change, vol.33, nº5, 2002, págs.1001-1023.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.