



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

El papel de España en la autonomía estratégica de
la Unión Europea en el marco de la PESCO tras el
BREXIT

Estudiante: **Paula Miki Barañano Carrión**

Director: Prof. Susana De Tomás Morales

Madrid, abril del 2019

ÍNDICE

Índice de siglas

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales	1
INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS	1
1.1. Marco teórico	2
1.2. Estado de la cuestión	3
1.3. Marco temporal	5
1.4. Metodología	5
2. EUROPA PRE-BREXIT: VISIÓN ESTRATÉGICA (2003-2016).....	6
2.1. Informe Solana sobre la aplicación de la estrategia de seguridad 2008	13
2.2. Análisis comparativo de la estrategia española de seguridad 2011 y 2013 y la estrategia británica del 2008 y 2010.....	14
3. EUROPA POST-BREXIT: VISIÓN ESTRATÉGICA (2016-2019)	22
3.1. Estrategia europea de seguridad del año 2016	23
3.2. Estrategia de seguridad nacional del 2017	26
3.3. La PESCO	28
4. CONCLUSIÓN	31
5. BIBLIOGRAFÍA	34
5.1. Libros	34
5.2. Artículos	34
5.3. Normativa	35
5.4. Informes	36

ÍNDICE DE SIGLAS

AR: Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

AED: Agencia Europea de Defensa.

CARD: Coordinated Annual Review on Defence.

CPOCM: Capacidad de Planeamiento Operativo y Conducción Militar.

EES 2003: Estrategia Europea de Seguridad 2003.

EES 2016: Estrategia Europea de Seguridad 2016.

ESNE 2013: Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

ESNE 2017: Estrategia de Seguridad Nacional 2017.

PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común.

PESD: Política Exterior de Seguridad y Defensa.

PESCO: Cooperación Estructurada permanente (por sus siglas en inglés).

TCE: Tratado de la Comunidad Europea.

TUE: Tratado de la Unión Europea.

TFUE: Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea.

SEAE: Servicio de Acción Exterior Europeo.

UE: Unión Europea.

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

La Unión Europea (UE) tras el referéndum británico de salida, el ascenso al poder de Trump seguido de las inciertas declaraciones sobre el futuro de la OTAN y las nuevas amenazas que asolan la paz europea, ha visto necesario dar un paso a favor de la integración en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) a través de la activación de los artículos relativos a la Cooperación Estructurada Permanente (en adelante, PESCO por sus siglas en inglés).

La finalidad de este trabajo de investigación es analizar el papel que España va a desempeñar en la Defensa y Seguridad europea. Con miras a una autonomía estratégica, España en el marco de la PESCO se ha puesto al frente de uno de los 17 proyectos y participa en otros 15. Si se aprovecha bien el BREXIT, la salida del Reino Unido puede convertirse en un catalizador de la integración europea. Con el objetivo de investigación de España como propulsora y país clave en este nuevo proceso de integración tras la salida de Reino Unido, el trabajo se dividirá en dos grandes capítulos: PRE y POST BREXIT.

En el primer capítulo se analizará el periodo comprendido entre 2003 y 2016. Se estudiará la primera Estrategia de Seguridad Europea (de ahora en adelante, EES) y el Informe de Aplicación del 2008. En el segundo capítulo se abordará un periodo abierto que comenzó con el BREXIT en el año 2016. La PESCO será objeto de un análisis en profundidad con la finalidad de entender cómo España está regulando y coordinando este nuevo proceso de integración. Se busca entender cómo concebía la UE su seguridad y qué concepción tenía de sí misma. Nos permitirá entender cómo la PESCO ha sido la consecuencia de los diferentes ataques sufridos en territorio europeo y la imposibilidad de ponerles remedio a nivel nacional. En una Unión y unos países regulados bajo el imperio de la ley, las actuaciones están limitadas y amparadas por un marco regulatorio y normativo, que se analizará de manera transversal a lo largo del trabajo. Paralelamente se estudiarán las amenazas a la seguridad europea, las limitaciones políticas y la evolución de las relaciones con la OTAN. A través de esta exposición comprobaremos si España está realmente asumiendo un liderazgo acorde a sus capacidades en la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión.

1.1. Marco teórico

Para poder abordar el tema que nos ocupa, el siguiente marco teórico recoge los Tratados Europeos sobre los que se regula el funcionamiento de la UE y los documentos, a nivel europeo y nacional, que permiten entender el papel que España jugará en la autonomía estratégica de la UE tras el BREXIT.

El marco normativo de la Unión Europea está recogido en el Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht, que entró en vigor en el año 1993. El TUE engloba los tres tratados europeos preexistentes y los regulariza bajo el primer pilar, o pilar comunitario. El TUE añade dos pilares más, un segundo pilar centrado en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y un tercer pilar centrado en asuntos de Justicia e Interior. Sin embargo, fue en el año 1999 cuando los por entonces 15 Estados decidieron reforzar la PESC, poniendo en marcha la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en el marco del Consejo Europeo de Colonia.

El Tratado de Maastricht se ha modificado tres veces, hasta la última modificación del 2009, con el Tratado de Lisboa que cambia la estructura del anterior tratado: mantiene el grueso y estructura del TUE. Sin embargo, el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) comienza a llamarse Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El TUE recoge las disposiciones generales sobre la Acción Exterior y específicas sobre la PESC bajo el Título V. El TFUE recoge en su quinta parte las disposiciones relativas a la Acción Exterior, en particular los aspectos económicos de la misma. El Tratado de Lisboa, además de otorgar personalidad jurídica a la UE (Art.47 TUE), fusionó los dos últimos pilares de Maastricht para que estos pasaran de políticas intergubernamentales a políticas comunitarias. Si bien la PESC y muy particularmente la Política de Defensa mantendrían unos procedimientos más particulares (Díaz Abad, 2009).

En el Tratado de Ámsterdam se configuró el puesto de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, ostentado por primera vez por el español Javier Solana. El Tratado de Lisboa amplía las funciones del anterior y pasa a denominarse Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR). El AR regula la PESC y la PSDC. Para ello, tanto Javier Solana como la actual AR, Federica Mogherini, han publicado las dos Estrategias de Seguridad sobre las que se basa este trabajo de investigación. La primera fue aprobada en 2003 y la segunda en 2016.

Además, para poder entender el papel que jugará España en la autonomía estratégica de la UE, se han estudiado las Estrategias Nacionales de Seguridad. A pesar de que España adoptaría su primera estrategia de seguridad, en 2011, bajo el lema: “Estrategia Española de Seguridad: *Una responsabilidad de todos*”, nuestro trabajo atenderá con carácter primordial a las otras dos estrategias de seguridad que fueron adoptadas, sucesivamente, en 2013 y 2017, pues su atención resulta clave para perfilar el presente y futuro de España y su posible liderazgo con respecto a una progresiva integración de la UE en materia de seguridad.

Son muchos los Think Tanks que han estudiado la progresiva evolución de la seguridad y la defensa en el marco europeo. Este trabajo se ha nutrido de los pensamientos de grandes militares y pensadores que han plasmado sus conocimientos en artículos publicados en el Real Instituto el Cano, Eurodefensa.com o en El Instituto Español de Estudios Estratégicos entre otros.

1.2. Estado de la cuestión

Pese a haber estado regulada desde los primeros tratados europeos, la PCSD ha sido la continua bella durmiente europea y 10 años después de que el Tratado de Lisboa recogiera entre sus líneas la necesidad de cooperar y regular la política de defensa europea, no ha sido hasta el 2018 que se han empezado a ver los resultados.

Ha despertado, la bella durmiente del Tratado de Lisboa: La cooperación estructura permanente está teniendo lugar. Agradezco los esfuerzos de los Estados miembros para cimentar las bases de una defensa común europea. Nuestra seguridad no puede externalizarse (Juncker, 2017).

La PESCO es una estructura de cooperación que nace en diciembre de 2017 con 25 de los 28 Estados miembros a favor. De manera intergubernamental, es decir, sin necesidad de unanimidad, la PESCO permite la colaboración estrecha de los Estados que lo deseen a dos niveles: primer y alto nivel para mantener la coherencia de los objetivos y segundo nivel, más específico, por proyectos. A día de hoy hay 17 proyectos aprobados, con la participación de España en 15 y el liderazgo de otro (misión de mando y control). Paso sólido hacia la integración liderado por Alemania, Francia y España. Es indudable

que el peso mediático de los partidos más euroescépticos de Italia ha frenado su posicionamiento a la cabeza de este nuevo y ambicioso proyecto.

La decisión del Consejo conllevó a la activación de los artículos 42.6 y el 46.1 del TUE que permitían a los Estados con mayores capacidades militares y deseo de compromisos más vinculantes establecer una cooperación estructurada en el marco de la Unión. Pese a la ambigüedad del marco normativo, la voluntad política ha permitido el cimiento de este primer paso hacia una mayor cooperación en el marco de la defensa. Resulta indudable que la crisis euroescéptica en general, el divorcio europeo tras el BREXIT y el ascenso de Trump han motivado este nuevo paso. (Molinas, 2017) afirmaba en una entrevista en el ABC, que las crisis siempre han dado lugar a fortalecimientos de integración. En dicha entrevista, explicaba por qué el BREXIT ha sido el propulsor clave. Entre muchas razones, y acertadamente, menciona la necesidad de aumentar las aportaciones individuales para hacer frente al vacío que la salida de Reino Unido ha dejado: desde potencia nuclear, hasta asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Ciertamente es que el veto permanente ante cualquier paso de integración por parte del país anglosajón, más ultranacionalista que ningún otro país, ha ralentizado siempre la maquinaria europea. Este vacío de poder tiene que ser superado, y España, como se verá en el grueso del trabajo, tiene la voluntad y las capacidades de liderar este nuevo proyecto integracionista.

La decisión del Consejo va seguida de una serie de compromisos bastante diluidos y sin mecanismos de aplicación determinados. Se entiende que es la única manera de conseguir adscritos a la propuesta. Por otra parte, ya hay quien se aventura a hablar de una PESCO PLUS o una PESCO a dos velocidades. Sin embargo, la propia estructura abierta y por proyectos permite, por el momento, una cooperación a la carta. En un futuro, si Europa aboga por una verdadera PCSD, la PESCO se quedará corta.

Muchos se plantean si esto desembocará en un futuro ejército europeo. Molinas (2017) así lo piensa, al afirmar que: “vamos a un ejército europeo integrado y, si nos hacen caso, con capacidad nuclear”. Sin embargo, para otros autores, “el Ejército europeo refleja una narrativa conjunta, más que una realidad compartida.” (Morillas, 2018). Si bien la PESCO es un paso real y con capacidades palpables, la idea de un ejército está en el tintero, por el momento, ya que normativa e institucionalmente es muy difícil de alcanzar. La falta de una cultura estratégica común, el euroescepticismo de ciertos sectores de la población en algunos países, como Italia o Hungría, o el peso de las

votaciones por unanimidad, hacen que la creación de un ejército europeo sea un sueño más que un objetivo, al menos a corto o medio plazo.

En este sentido, la PESCO parece vencer, en cierta medida, esta parálisis institucional al permitir votaciones por mayoría o la adhesión voluntaria a los proyectos: “el Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará por mayoría cualificada” (Art. 46.2 TUE), “la mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del Artículo 238 del TFUE” (Art. 46.3).

1.3. Marco temporal

Si bien la idea de una defensa común europea data de mediados de 1950, las primeras regulaciones aparecen en 1993 en el Tratado de Maastricht, donde se divide en tres pilares el marco normativo europeo. El segundo pilar regula la acción exterior de la Unión por primera vez. Otro gran hito tiene lugar en 1999 con la creación del puesto de Alto Representante para la UE y en 2003, como se verá en el siguiente capítulo, con la publicación de la primera Estrategia Europea de Seguridad. Por supuesto, 2017 y el lanzamiento de la PESCO son años clave para la integración en materia de seguridad. Para poder analizar la posición y el papel de España en la autonomía estratégica de la UE, se limitará el marco temporal a la publicación de la primera EES. El BREXIT como catalizador integracionista será el elemento divisorio y común de este trabajo de investigación. Por lo tanto, nos moveremos en dos grandes períodos: Desde 2003 hasta el BREXIT (2016) y desde 2016 en adelante.

1.4. Metodología

Con un fin orientado al análisis del papel de España con miras a una autonomía estratégica de la UE en el marco de la PESCO, el presente trabajo de investigación analizará las capacidades y la voluntad política real de España y las necesidades objetivas de la UE, a la par que se estudiarán las posibilidades y limitaciones normativas vigentes para este paso integracionista. Para ello, se comenzará con un análisis de las visiones estratégicas imperantes hasta el 2016. En concreto, se estudiará en detalle la Estrategia y el Informe Solana (2003 y 2008 respectivamente) y se compararán las estrategias nacionales de España y Reino Unido. La finalidad de esta primera sección es entender las necesidades europeas y la perspectiva de ambos países de cara a la seguridad y la defensa.

Se vislumbrará cómo Solana ya empezó a entender la importancia de la cooperación en este campo tan sensible y de manera quizás demasiado ambigua, insta a los países a activar los artículos del TUE necesarios para empezar a cooperar en el campo de la PCSD. El segundo apartado del presente trabajo de investigación analizará las nuevas amenazas europeas y los cambios institucionales que se han vivido en los últimos años. Tomará en consideración las estrategias de seguridad vigentes en el momento y analizará la PESCO como consecuencia directa de las mismas y de los mencionados cambios institucionales y geopolíticos. Con una correcta interpretación de la información, el grueso del trabajo conducirá de manera deductiva al entendimiento del papel líder de España en la autonomía estratégica de Europa en el marco de la PESCO tras el BREXIT.

2. EUROPA PRE-BREXIT: VISIÓN ESTRATÉGICA (2003-2016)

La oleada de publicaciones de estrategias de seguridad que hemos presenciado en los últimos años, por diversos actores internacionales, atiende a diversos objetivos, entre los que se podría destacar, en primer lugar, su posicionamiento frente a otro actor; es decir, definirse en función de quién está al otro lado de la mesa. En segundo lugar, buscan evaluar la situación que les rodea y el panorama internacional: analizan y estudian las amenazas y los recursos disponibles para hacerles frente. Más allá de un mero análisis de riesgos, amenazas y capacidades, las estrategias buscan impulsar a los actores en ellas mencionados a un cambio real por medio de planes de acción. En consecuencia, todas las palabras incorporadas en las distintas estrategias de seguridad están elegidas al detalle.

La narrativa del discurso es un campo de reciente estudio, pero que está despertando la atención de muchos analistas que, desde la teoría constructivista, analizan la palabra como ente jerarquizante, de asignación, de creación de roles y estereotipos.... “Tienen un importante papel constitutivo respecto de los intereses, valores e identidades de los actores políticos [...] llegando a definir “geografías políticas imaginadas” basadas en la tensión identidad-alteridad, amigo-enemigo, amenaza-seguridad” (Sanahuja, 2018).

El General Ballesteros correctamente afirmaba que no era de sorprender que no hubiese una definición de estrategia consolidada, ya que, hasta el 2001, prácticamente Estados Unidos era el único país que contaba con una. El propio autor analiza el carácter instrumental de las estrategias, consistente en la elaboración de procesos para alcanzar unos objetivos concretos. Con una sólida base de conocimientos y experiencias, las estrategias, por lo tanto, deben armonizar fines y medios (Ballesteros Martín, 2016).

Como suele ocurrir en la política europea, muchas de las acciones y más aún de las políticas que se toman en Bruselas tienen un carácter reactivo, es decir, son activadas como consecuencia de una acción previa. En consecuencia, la finalidad de este apartado consiste en entender la situación real en la que se encontraba Europa antes del BREXIT a nivel estratégico: sus preocupaciones y amenazas, cómo concebía sus relaciones con la OTAN y el peso que se le da a actores individuales. Se hará especial hincapié en España y Reino Unido. A nivel nacional, en este apartado se atenderá a la situación real española, los avances que se van produciendo en este campo, al igual que las limitaciones, tanto políticas como estructurales, que van apareciendo. Con ello se podrá ir descubriendo porqué verdaderamente España está llamada y capacitada a asumir un liderazgo en la actual Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión.

2.1 La estrategia europea de seguridad de 2003

En 2003, Javier Solana, por entonces Alto Representante de la Unión Europea, publicó por primera vez una Estrategia de Seguridad de apenas 20 páginas. Pese a la brevedad del contenido, este hecho marcó un hito en la política exterior europea. Con un fin, como se verá, claramente orientado a mantener el *status quo*, se definía a la Unión Europea desde una perspectiva puramente enraizada en la política exterior. De hecho, puede considerarse que la Estrategia Europea de Seguridad rompió por primera vez, o al menos intentó romper, el carácter puramente civil que había caracterizado a las por entonces Comunidades Europeas. Esto puede chocar con el hecho de que la seguridad es (y era) competencia exclusiva de los estados, tal como se recoge en el artículo 42 del Tratado de Lisboa (antiguo artículo 17 del TUE), donde se afirma con rotundidad que cualquier decisión tomada a nivel europeo en el marco de PCSD se tomará por unanimidad. De hecho, muchos expertos, como el profesor Biscop (2006) se plantean la efectividad real de la Estrategia, poniendo en duda el consenso al que hace referencia o la verdadera repercusión política de la misma.

La ESS corría el riesgo de quedarse únicamente en una demostración de unidad tras la ruptura simbólica de intereses por el conflicto de Irak a nivel europeo. Simbólicamente muy importante, pero con poco peso real en la toma de decisiones. Una estratagema más que una estrategia (Biscop, 2006).

La EES define, asimismo, la posición europea frente a diversas potencias, entre ellas, y de manera predominante Estados Unidos. Además, enumera y analiza las amenazas a las que se ve sometida la Unión Europea. La publicación de la primera Estrategia de Seguridad a nivel europeo también supuso un cambio a nivel normativo, con la activación de ciertos artículos y competencias de instituciones y órganos que hasta el momento habían permanecido dormidos. La EES, bajo el lema *Una Europa segura en un mundo mejor*, se publicó el 12 de diciembre del 2003 en Bruselas y empieza con una rotunda afirmación que, muy a su pesar, se desmentiría tan solo un año después con el atentado de Madrid: “Europa nunca ha sido tan próspera, tan segura y tan libre”. Bien es cierto que se afirma a lo largo del documento que la guerra no ha desaparecido y que, de hecho, el conflicto de los Balcanes es un recordatorio innegable de que la guerra seguía presente. Es importante destacar la vital importancia y el papel tan crucial que juega Estados Unidos para Europa, muy especialmente a través de la OTAN. De hecho, en ese momento no se entiende que la seguridad europea pueda estar o pueda llegar a estar desligada del apoyo norteamericano.

La EES refleja la apuesta por el multilateralismo como instrumento de acción, tanto por vocación, ya que la UE siempre ha apostado por un orden internacional basado en los acuerdos y el derecho, como por realismo, ya que la UE no puede afrontar por sí sola muchos de los riesgos a los que se enfrenta (Arteaga, 2009).

La EES deja de manifiesto que ningún Estado por su cuenta, ni siquiera Estados Unidos, es capaz de mantenerse al margen de la globalización y mitigar los efectos nocivos de la misma. Considera a las relaciones transatlánticas como un elemento central del sistema internacional y muy particularmente del sistema europeo. Si bien es cierto que el Tratado de la UE ya preveía unos mecanismos que favoreciesen una progresiva independencia en el campo de la PESCO, en la Europa de Solana era una cuestión inimaginable. La EES ya fue un hito en sí misma.

Aun siendo muy complejo capturar en una lista las principales amenazas a la UE, la EES logra dividir las en cuatro grandes bloques de las que nutrirá en un futuro las negociaciones sobre la PESCO y las Estrategias nacionales y europea que le siguieron. Incluso a nivel nacional, a la hora de formular una estrategia, es difícil poner de acuerdo tanto factores endógenos como exógenos, tales como agencias y lobbies, intereses económicos y políticos en una realidad social cambiante. Entendemos que dentro de las

numerosas críticas que se pueden hacer a la ESS, esta analítica de las amenazas es de los aspectos más remarcables.

Teniendo en cuenta que las amenazas son menos visibles que antaño, considera que la seguridad europea está en riesgo. El terrorismo es quizás la amenaza que hace más ruido, reforzado por el hecho de que el fundamentalismo se nutre del sistema europeo de garantías, seguridad y valores. La PESC ha legislado, aunque en general de manera reactiva y muchas veces tardía, sobre esta coyuntura europea. Las primeras decisiones del Consejo han posibilitado muchos avances que permitirán a la PESCO ser más efectiva y limitará las duplicidades. Desde el 2004 hemos presenciado numerosos cambios normativos para combatir, por medio de la integración, numerosas amenazas gracias a un cambio de planteamiento progresivo; desde la Decisión del Consejo relativa a *la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/475/JHA)* hasta la Decisión del Consejo relativa a *la lucha contra el terrorismo* (aprobada en 2005 y modificada en 2017, tras la Estrategia Mogherini, como se verá en el siguiente apartado).

Quizá la EES peca de ambigua, pero sí ha tenido repercusiones reales que han favorecido en esta integración en materia de la PESC como la activación del artículo 83 del TFUE que ha permitido una armonización de las definiciones de terrorismo y de la información, coordinación y cooperación entre los Estados miembros. El artículo 83.1 permite al Parlamento establecer unas reglas mínimas relativas a terrorismo. Indudable, por lo tanto, cómo de manera sólida y progresiva, la UE va poco a poco legislando y los Estados miembros, bien por un deseo de protección que ya no es entendible de manera aislada o bien por un deseo de una Europa más fuerte, están cediendo competencias en esta materia tan sensible.

La proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales con la consiguiente descomposición del estado y la delincuencia organizada que surge, principalmente por esta inestabilidad política, económica y social se recogen como amenazas directas a la seguridad europea. Pese a no ser analizadas en detalle, su mera existencia sobre el papel ha permitido en el Documento Solana del 2008 y en la EES 2016 como marco teórico general, ser atendidas y abordadas en diferentes encuentros europeos. A nivel normativo, esto ha llevado a una serie de cambios, con la progresiva activación de las disposiciones relativas a regulación de la acción exterior de la UE. Se han afrontado estas amenazas en virtud del Título V Capítulo 2 sobre las *Disposiciones específicas*

sobre la *Política Exterior de Seguridad Común* del TUE (arts. 24-32). Sin embargo, el problema real es la ambigüedad de los mismos, no la falta de regulación:

La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común. (Art. 24 Tratado de la Unión Europea)

Como se ha dicho, el abanico legal europeo es amplio. Es la falta de concreción de la misma la que ha llevado a la UE, durante muchos años, a una falta de integración a este respecto. Por ello, la activación de la PESCO por medio del artículo 46,2 del TUE y el protocolo nº 10 que se deriva del mismo en el 2017 ha sido el primer cambio real que ha dotado de sentido y de *modus operandi* a los mencionados artículos del TUE.

Como consecuencia de estas amenazas, además, se propone a nivel europeo una serie de objetivos estratégicos para contrarrestar, minimizar y en la medida de lo posible prevenir las susodichas amenazas. Si bien es cierto que los objetivos estratégicos intentan orientar a los Estados miembros, la realidad muestra que mientras que las decisiones tomadas dentro del marco de la PESC sean por unanimidad, cualquier estrategia a nivel europeo es más simbólica que efectiva. En cualquier caso, Solana acertadamente confirma que la naturaleza de las amenazas es muy distinta a la propia de la guerra fría. “Con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa está a menudo en el extranjero. Las nuevas amenazas son dinámicas” (Solana, 2003). Entre sus propuestas, las que encontramos más sobresalientes son las siguientes:

Por una parte, las propuestas en relación con la seguridad en los países vecinos: Posiblemente como medida preventiva, la incorporación de un objetivo estratégico en gran medida vinculado a la Política Europea de Vecindad (de ahora en adelante PEV) creada en ese mismo año, atiende al continuo proceso de integración que estaba sufriendo la Unión en ese momento. Se planeaba que la Unión aún debía crecer más y un aumento del número de países miembros acercaba las fronteras europeas a zonas cada vez más inestables. Crear el famoso anillo de “países bien gobernados” estabilizaría y daría seguridad al conjunto de la UE.

Por otra parte, las relativas al orden internacional basado en el multilateralismo eficaz: no es por casualidad que Solana hablase de la necesidad de un multilateralismo

eficaz. Con el final de la guerra fría y el triunfo del liberalismo, no se puede entender el orden internacional si no es de la mano de las Organizaciones Internacionales. Aunque efectivamente muchas veces se ven limitadas y coartadas por su propia estructura. Haciendo hincapié en la estrecha relación con la OTAN como garante de la seguridad europea, la EES confirma cómo la relación trasatlántica revierte muy positivamente en el conjunto de la Unión.

En el año 2003, Europa empieza a ser consciente de que si bien el periodo de guerras ha finalizado, las amenazas cada vez son de carácter más híbrido y deben prevenirse para poder evitarse. De hecho, el lanzamiento de una estrategia de seguridad, como bien decía el general Ballesteros, atiende a la necesidad de armonizar los objetivos estratégicos de segundo y tercer grado de manera que se aprovechen las sinergias y poder enfrentarse a aquellas amenazas que por cuenta de un único Estado no sería posible. A este respecto, podría considerarse la EES como la antesala de la autonomía estratégica. Más activos, más capaces y más coherentes: “Disponemos de instrumentos que pueden ser utilizados de forma efectiva” con “una contribución que corresponda a nuestro potencial”. Solana abiertamente defiende que el conjunto de la Unión debe aumentar sus capacidades y sus alianzas con terceros. A la vez que aboga por una mayor autonomía, lo hace dentro del marco del multilateralismo y muy probablemente, pensando en su socio atlántico. 25 miembros en aquel momento y más de 160.000 millones de euros invertidos en defensa. La propuesta de Solana es también una crítica y una llamada a la necesidad, entre otras, de una temprana intervención para evitar y minimizar el impacto de las ya anteriormente citadas amenazas que recoge. Interesante cuanto menos el compromiso que muestra de cara a la ONU y a la gobernanza internacional. Asume que un mayor peso militar conllevaría, indiscutiblemente, un mayor peso político.

La necesidad de un total desarrollo de las capacidades aparece implícita, como recurso imprescindible; entre ellos el aumento del gasto por parte de todos los miembros y una reducción de las duplicidades no solo a nivel europeo sino también con su socio atlántico. Así lo adelantaba el Secretario General de Tribunal de Cuentas:

El gasto medio anual de la política común de seguridad y defensa (PCSD) en el periodo 2004-2016 puede estimarse en unos 1.021 millones de euros [...]. No se la ha dotado de los recursos necesarios y se financia sin equidad ni solidaridad; los Estados miembros participantes en las misiones militares asumen los riesgos operativos y la mayor parte de los costes. El sistema financiero está más orientado

al control de las contribuciones de cada participante («quién paga qué»), que a asegurar la eficacia de las operaciones. (Ruíz García, 2016)

La guerra de Irak supuso un deterioro de la imagen de unidad que la Unión trataba de dar tratado tras tratado y foto tras foto, y una actuación coherente se requería en parte para solventar esta falta de armonía. Ni la PESC ni la PESD pueden entenderse fuera de una completa actuación común y al tiempo por parte de los Estados miembros. Coherencia en el uso de los instrumentos de la Unión y coherencia en las actuaciones militares.

Solana, por lo tanto, fue el primero en dejar por escrito la necesidad de “estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y amenazas”. Sin ponerle nombre, la necesidad de un aprovechamiento de las capacidades de la UE es palpable, al igual que la estrecha vinculación con la OTAN y muy particularmente con EE.UU. Solana parece haber aprovechado la Estrategia para recordar, al por entonces Presidente de los Estados Unidos, que “pocos son los problemas a los que podemos enfrentarnos solos”.

La independencia en la redacción de la Estrategia por parte de Solana tiene sus pros y sus contras. Si bien es cierto que el Alto Representante llevó a cabo numerosas consultas acerca del tema en cuestión, estas siempre fueron de carácter informal. La independencia de su pluma permitió un hito hasta el momento: la publicación de una estrategia que continúa siendo, a día de hoy, un elemento clave y posiblemente un punto de partida para el estudio y análisis de la evolución de la PESC y la PESD. Sin embargo, el Consejo, es decir, los Estados miembros no han hecho “suyo” el documento y cada uno se toma la libertad de interpretarlo según convenga mejor a sus intereses. Realismo en estado puro, los intereses nacionales priman sobre los globales y, como se puede ver, muchas veces estas declaraciones de intereses conjuntos son más simbólicas que reales.

La ambición de Solana era real: junto con la OTAN y bajo la bandera del multilateralismo aprovechar el marco normativo europeo que permitía convertir a la Unión en un actor global aunando voluntades políticas. “La estrategia no negaba la naturaleza fundamental de nuestra relación con Estados Unidos. Consideraba asimismo que nuestra asociación será más eficaz cuanto más equilibrada fuera” (Carmona, 2012).

A pesar de que muchos critican que la EES del 2003 se haya quedado en un papel mojado o incluso en un mero documento burocrático bajo un nombre que no le correspondía, consideramos que la EES si tuvo repercusiones positivas, como bien afirma

el Informe sobre la Aplicación de la Estrategia de Seguridad elaborado por el Consejo en el año 2008. En el prefacio, el propio Solana afirmaba que se ha conseguido mucho en poco tiempo.

2.1. Informe Solana sobre la aplicación de la estrategia de seguridad 2008

Cinco años después de la publicación de la EES, el Consejo, bajo la presidencia francesa, lanzó el Informe sobre la Aplicación de la Estrategia de Seguridad. ¿La realidad del documento? No aporta nada nuevo. Se ha quedado a medio camino entre una autoevaluación muy necesaria y una pseudoestrategia. La revisión del EES del año 2003 era necesaria entre otras razones porque la “Europa más segura que nunca” de la que alardeaba Solana se ha quedado en palabras carentes de significado que pronto se llenaron de incertidumbre y miedo tras el atentado de Madrid, solo unos meses después de su publicación.

La EES no recogía ni establecía ningún mecanismo de revisión ni actualización como si lo hacen las estrategias nacionales. La publicación del Informe del año 2008, por lo tanto, desconcertó al conjunto de la Unión que no llegó a entender el objetivo de tan sonoro documento, si es que perseguía alguno en concreto. “Los contenidos del Informe recuerdan el formato de las declaraciones y discursos institucionales sobre el estado de la PESD, donde se prodigan lugares comunes y buenos deseos sin mayor voluntad de trascendencia” (Arteaga, 2009).

Entre ambos documentos, con una posible misma raíz, hay un cambio real de naturaleza y un enfoque normativo que difiere en cierta medida. Por una parte, la EES analiza los objetivos estratégicos y orienta estratégicamente sobre cómo lograrlos (el ya mencionado “más capaces, más coherentes, más activos”). El Informe del año 2008 por su parte y con un sutil giro de tuerca, simplemente describe la situación de Europa, dejando en manos de los Estados la ruta a seguir.

En cuanto al contenido del Informe, aun manteniéndose en la línea de la EES, ha dado otro enfoque a ciertas amenazas, como, por ejemplo, uniendo terrorismo y delincuencia organizada. Además, se han incorporado nuevos riesgos tales como el cambio climático o la ciberseguridad posiblemente atendiendo a los ciberataques sufridos en Estonia en el año 2007. Aunque la enumeración de amenazas es más completa que en el año 2003 es insuficiente para hacer frente a la situación que vivía Europa y, en palabras de Arteaga

(2009), da la sensación de que el éxito de la UE se mide más por las actividades emprendidas que por su resultado real.

Es cierto que la UE ha aumentado de manera muy considerable las misiones emprendidas desde el año 2003. Pero el resultado de muchas de ellas está, incluso a día de hoy, aún por ver. Parece que el Consejo tenía la necesidad de ponerse medallas de cara a un público cada vez más escéptico y en un mundo cada vez más inestable. El Informe deja un sabor agrídulce. Por ejemplo, el empeoramiento de las relaciones con Rusia por el conflicto de Georgia como elemento negativo que intenta ser contrarrestado con las varias misiones lanzadas desde el año 2003 como elemento positivo.

Es indudable que Francia es el país que más aboga por un aumento de las capacidades militares de la Unión. Entre muchas razones, por su falta de entendimiento con la OTAN, por su vocación de liderazgo, o por la frustración por las iniciativas del pasado abocadas al fracaso. Difícil tarea en una Europa en plena crisis financiera, con profundas diferencias en conflictos aún calientes en Oriente Medio y sin mecanismos reales que impulsen a los Estados miembros a aumentar de manera equitativa sus gastos militares y sus implicaciones en este ámbito. En este contexto no es de extrañar, pese a que la Presidencia Francesa probablemente fuera una de las más interesadas en un documento que provocase e incitase a un impacto real, que las repercusiones del Informe se quedaran en una enumeración de amenazas carentes de orientaciones sobre cómo afrontarlas y una enumeración de logros relativos, ya que el éxito es la solución del conflicto y no su gestión, como quiere mostrar el Informe.

Mientras tanto, siguiendo el ejemplo estadounidense, España y Reino Unido publicaron por primera vez sus propias estrategias, donde dotaban al conjunto de las administraciones y población de su país de una hoja de ruta orientativa sobre cómo afrontar la situación que estaban viviendo.

2.2. Análisis comparativo de la estrategia española de seguridad 2011 y 2013 y la estrategia británica del 2008 y 2010

En este apartado, se busca analizar la imagen que tiene España de sí misma y compararla con la que tiene Reino Unido. Por supuesto, se estudiarán los riesgos, amenazas y objetivos estratégicos en ambos documentos citados. Para seguir con el objeto de investigación del trabajo, y para poner fin al primer capítulo del trabajo, se concluirá con una evaluación analítica sobre la relación entre España-UE y entre Reino Unido-UE.

Señorías, la idea de España que defiende es la de un país seguro. Un país donde los hombres y mujeres ejerzan su libertad protegidos por la seguridad pública (Rodríguez Zapatero, 2008, IX Legislatura)

Antes del BREXIT y después de la firma del Tratado de Lisboa, el Gobierno español siguiendo a numerosos vecinos europeos y atlánticos, decidió que era la hora de lanzar una estrategia española de seguridad por primera vez en su historia. Este antes y después tuvo lugar en 2011 y tardó solo 2 años y unas elecciones en ser revisada y actualizada. La estrategia española nace con un objetivo claro: “analizar las amenazas y riesgos de nuestra sociedad, identificar las líneas de respuesta y definir los mecanismos de coordinación” (Gobierno de España, 2011). Con una estructura más en la línea con la idea del general Ballesteros, ya citado, la Estrategia española detalla las principales amenazas que ponen en riesgo la seguridad ciudadana. Es sorprendente, cuanto menos, el hecho de que el Gobierno español a cargo de una población y territorio de menor dimensión que los europeos encuentre más amenazas, y las analice más en profundidad que la Unión Europea. Sin embargo, España no es el único país que detalla más exhaustivamente sus potenciales riesgos, Francia o Alemania entre otros, también lo han hecho y sus análisis sobrepasan a los del conjunto de la Unión.

La Estrategia de Seguridad Nacional española del 2011 (ESNE 2011) aborda la necesidad de más y mejor seguridad desde la certeza de que las amenazas actuales son de carácter híbrido, dinámico y han difuminado los límites entre seguridad interior y exterior. Enumera los intereses vitales de España: vida, libertad, democracia, bienestar y desarrollo. (Gobierno de España, 2011). Para abordarlos, propone un enfoque dividido en 6 pilares, entre los que cabe destacar “capacidad de resistencia y recuperación” que veremos 5 años después en la Estrategia de Mogherini con otra palabra que repite a lo largo de sus 60 páginas: resiliencia. La Estrategia Británica, por su parte, analiza este factor como clave para una mejor seguridad.

La ESNE 2011 entiende capacidad de resistencia y recuperación desde la realidad de la existencia de amenazas y retos imprevisibles y, por lo tanto, difíciles o imposibles de prevenir. A este respecto, la única vía de escape para una potencia media como es España es la capacidad de recuperación y protección de infraestructuras y establecimientos críticos como pueden ser centrales nucleares o aeropuertos.

Otro de los pilares sobre los que reposa la Estrategia, muy ligado también a la europea y la británica, es la prevención de amenazas y la coordinación de acción a nivel estratégico, así como el control de gastos y eficiencia de los mismos. Ambas estrategias europeas abogan por una mayor cooperación en materia de defensa entre otras muchas razones para evitar o minimizar las duplicidades o para ser más selectivos en la industria militar de cada país. Muy en línea con lo previamente dicho, el último pilar que busca ser impulsado por el Gobierno de España es una interdependencia responsable tanto a nivel europeo, como a nivel internacional, más específicamente a nivel atlántico en el marco de la OTAN. Sostiene la Estrategia que: “España tiene importantes atributos con los que contribuir a estos objetivos” y que “España tiene un perfil propio lleno de potencialidades en el campo de la seguridad. Debemos sacar provecho de nuestras ventajas comparativas que se encuentran entre los mayores activos de los que disponemos” (Gobierno de España, 2011).

A lo largo de sus más de 80 páginas, el Gobierno persigue un objetivo claro enfocado a dos públicos: nacional y extranjero. De cara a la población española y sobre todo de cara a sus propias administraciones, busca resaltar la importancia de una colaboración más estrecha. De hecho, las anteriores directivas publicadas por el Estado carecían de una implicación amplia de las diferentes administraciones gubernamentales, lo que les hacía carecer de un peso real en la toma de decisiones a nivel internacional. Un mejor enfoque para mitigar las amenazas como la prevención o resistencia y una línea de acción conjunta para hacerles frente. Con un carácter más ambiguo y posiblemente más enfocado a Instituciones Internacionales y socios aliados, muy particularmente OTAN y UE, la Estrategia manda un claro mensaje: tenemos capacidades y voluntad política para convertirnos en un actor más fuerte. De hecho, la Estrategia establece tres frentes que, de ser enfocados con voluntad y seriedad, potenciarían la capacidad española en materia de defensa a nivel regional.

- I. Impulsar las reformas de las organizaciones internacionales que incrementen su representatividad y eficacia.
- II. Reforzar la influencia de España en foros e iniciativas multilaterales y promover la presencia de españoles en las organizaciones más relevantes.
- III. Fortalecer las relaciones bilaterales para hacer de España un actor internacional más influyente. (Gobierno de España, 2011)

Como se ha comentado previamente, España busca impulsarse y hacerse oír en el campo de la seguridad y la defensa; trata de potenciar sus capacidades y valores añadidos por medio de más y mejor coordinación interna a la par que aspira a reforzar sus relaciones bilaterales. De hecho, Estados Unidos goza de una importante representación en el documento, solo superada por la Unión Europea en el marco de las alianzas y el multilateralismo. A este respecto, entre los intereses estratégicos en ella recogidos cabe destacar la consolidación y buen funcionamiento de la UE.

España comienza analizando su posición en el mundo. Geográficamente relevante e incluso imprescindible, pero políticamente un poco menos fuerte. Con una economía, en el momento de la Estrategia, recién salida de una crisis económica, el documento describe a España a la par que la limita. De hecho, podría entenderse que las capacidades españolas solo serán fructíferas en el marco de una Unión que las refuerce.

España es una potencia media europea con características propias y grandes posibilidades de actuación en el exterior, pero que, como cualquier otro país, está limitada en lo que puede lograr por sí misma. La defensa de nuestros intereses y de nuestra seguridad se incrementa desde dentro de una UE que refuerce su influencia en el mundo. (Gobierno de España, 2011)

La estrategia española cae en el error de menospreciar su potencial y limitar su campo de actuación, relegándolo a un marco común europeo y/o atlántico. Encontramos, por lo tanto, un enfoque diferente al aportado en la Estrategia Británica de Seguridad del año 2008 durante el mandato de Cameron. Titulado “*Seguridad en un mundo interdependiente*” el Gobierno inglés enfoca el documento desde la sólida base de su país, no solo a nivel económico, sino político y simbólico. El papel diferencial de Reino Unido también se analiza desde la posición idiomática y su compromiso con la seguridad mundial.

La estrategia del Reino Unido, [...] representa la visión de un país europeo, miembro de la Unión y dotado de una enorme tradición en el campo de la seguridad y la defensa, ha sabido mantener una línea de actuación coherente en este campo, muy marcada por la actual crisis económica, por lo que se ha

convertido en un referente a escala europea que merece la pena analizar. (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011)

Reino Unido, por supuesto, analiza detalladamente las amenazas y los multiplicadores de riesgo (muy en línea con la española, que estudia los potenciadores de riesgo) y ofrece unas orientaciones específicas a nivel nacional sobre cómo afrontarlas, entre las que otra vez se habla de resistencia. Afirma continuamente su liderazgo mundial, de la mano siempre de Estados Unidos y en segundo lugar (siendo optimistas), de la Unión Europea.

Somos conscientes de que muchas veces el mejor enfoque es el que permite alianzas más flexibles, coaliciones y relaciones bilaterales sobre temas particulares. Nuestra alianza con Estados Unidos es la relación más importante que tenemos y es clave para nuestra seguridad nacional, además de nuestro compromiso con la OTAN. La UE tiene un papel importante en asegurar un mundo más seguro tanto dentro como fuera de las fronteras europeas (Cabinet Office, 2008).

Abundan en la Estrategia británica las referencias a la sociedad civil y a la necesidad de una mayor coordinación con el Estado: la repetida “coherencia nacional”. La Estrategia de Seguridad Nacional Británica del año 2010, (ESNB 2010), como bien explica Félix de Arteaga, se mantiene muy en la línea con la anterior, ya que los temas que caen dentro del paraguas de seguridad y defensa son considerados cuestiones de estado, ergo, mantienen cierta coherencia más allá de las diferencias partidistas e ideológicas. (Arteaga, 2011).

Cierto es que el enfoque es diferente y queda reflejado en el propio título del documento: *“Una nación poderosa en una era de incertidumbre”*. Con marcado peso de influencia realista, la nueva actualización busca empoderar el propio nombre británico y la relevancia del Estado como garante de la seguridad, por su cuenta, y en segundo lugar, en el marco del multilateralismo. De hecho, y sin ir muy lejos, la ESNB 2010 dedica el segundo capítulo a estudiar la posición distintiva de Reino Unido y las ventajas comparativas de este país. Otro de los elementos remarcables de la ESNB 2010 es la metodología de valoración de riesgos enfocada a un plazo de tiempo de entre 5-20 años.

Con este análisis, Reino Unido pretender activar el pilar de prevención y anticipación de un Estrategia.

En la siguiente tabla comparativa se recogen los pilares básicos en los que se funda la protección de los valores tanto británicos como españoles, y las diferencias que hay entre ellos.

CONCEPTOS BÁSICOS	
ESB	EES
Coherencia horizontal: basada en el concepto de seguridad más allá de los efectos militares.	Enfoque integral: integrar todas y cada una de las dimensiones de la seguridad.
Anticipación y prevención: abordar las causas de inestabilidad en el exterior para prevenir riesgos	Anticipación y prevención: el Estado debe disponer de los medios necesarios para alertar y prevenir
Coordinación: mediante una relación más estrecha entre Gobierno, sector privado y público.	Coordinación: cooperación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas y entre el Estado y las empresas, ciudadanos y organizaciones sociales.
Resistencia: con especial énfasis en la resistencia interna y un entorno global estable.	Capacidad de resistencia y recuperación: sistemas e instrumentos resistentes y flexibles, susceptibles de adaptarse a las diversas circunstancias.
Eficiencia inversora: con objeto de optimizar recursos.	Eficiencia en el uso de recursos: buen uso de los recursos y racionalizar el empleo de los instrumentos existentes. Gastar mejor.
Seguridad colectiva: alianzas y asociaciones con EEUU, OTAN, UE, y otros organismos.	Interdependencia responsable: colaboración con socios europeos e internacionales y establecer mecanismos de gobernanza para marcos e instrumentos multilaterales

Tabla 1: Tabla comparativa entre la Estrategia Nacional de Seguridad española del año 2011 y la Estrategia de Seguridad Nacional británica del 2008. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

En el año 2013, el gobierno de España actualizó la Estrategia Nacional de Seguridad, muy parecida en contenido a la ESNE 2011. Su antecesora, pese a todo pronóstico, no llegó a implementarse. Por ejemplo, la lista de amenazas permanece prácticamente inalterada. Cabe destacar la definición, por primera vez, del concepto de seguridad nacional, que si bien es cierto no dejaba de ser citado de manera tanto directa como indirecta, no había sido hasta el momento definido.

Acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. (Gobierno de España, 2013).

Antonio Marquina, en su detallado análisis de la estrategia de gobierno de Rajoy, critica la limitación del enfoque y piensa que: “la seguridad es un valor, es un objetivo del Estado y sirve para legitimar políticas que se adoptan. Presentar la seguridad meramente como una acción del Estado no es acertado.” (Marquina, 2015)

Con respecto a su predecesor, da un salto a nivel de implementación sobre el modelo integrado de acción del Estado. “En este sentido, la ESNE 2013 da un paso decisivo al crear la estructura del Sistema de Seguridad Nacional sobre la base de dos nuevos organismos: el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités especializados (Laborie Iglesias, 2013).

En el ámbito regional, las alusiones a la Unión Europea son esporádicas, aunque no cesa de entenderse la seguridad española dentro del paraguas europeo; tanto de manera explícita como implícita, la ESNE 2013 entiende que avanzar hacia más seguridad europea repercute directamente en la seguridad española. Sin embargo, son muchos los autores que consideran que la prioridad europea está desdibujada en la ESNE 2013, en el que las referencias a los instrumentos o políticas europeas como medios alcanzables para España son escasas y no se entiende una colaboración estrecha para aumentar la seguridad. Sea como fuere, la realidad es que la revisión del 2013 va un paso más allá y comienza a hacer referencias a los mecanismos europeos de defensa, como la PCSD. En el año 2011 se aludía a la misma desde una perspectiva puramente contractual, mientras que en el 2013 desde un campo de acción aún por explorar en un marco de crecimiento, colaboración y oportunidades:

El Tratado de la Unión Europea (TUE) establece la competencia de la Unión en materia de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y recoge la obligación de los Estados miembros de consultarse sobre cualquier cuestión que revista un interés general en este ámbito (Gobierno de España, 2011)

La seguridad de España se verá reforzada si la UE se consolida como un actor global. Resulta necesario a este fin el desarrollo de una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) dotada de unos medios militares adecuados y creíbles. (Gobierno de España, 2013)

Quizás un poco generalista, la ESNE 2013 se enorgullece de sus socios, pero como bien afirma el coronel del Ejército del Aire, Jiménez Olmos, debería ser más específica sobre qué está dispuesta a hacer España por la OTAN que es “esencial en defensa” y qué está dispuesta a hacer España por la UE (Jiménez Olmos).

Para concluir, tanto España como Reino Unido articulan sus estrategias en función de unas amenazas en muchos casos compartidas, no solo entre ellas, sino con sus socios

Europeos y atlánticos. Les siguen unas orientaciones estratégicas muy ligadas a su propia condición y consideración de Estado. En línea con el Documento Solana, podría afirmarse que el factor común es el mantenimiento del *status quo*. Evolucionan a diferentes conceptos de seguridad, como la seguridad humana muy presente en la ESNE 2013. De cara a sus socios europeos, razón de ser de este trabajo de investigación, podemos resumir que:

El Gobierno británico, de manera muy premeditada, reduce al mínimo las alusiones a la UE, a la que evita dar más peso que a cualquier otra organización, y tiende a valorarla estratégicamente detrás de la OTAN. Primero EE.UU, y después, el resto de organizaciones internacionales. Gran Bretaña tiene el interés inamovible de promover sus intereses y a excepción de Estados Unidos, todos son medios a los que el gobierno no está dispuesto a ceder soberanía.

El Gobierno español, en una línea un poco diferente, considera a Europa como uno de sus dos principales intereses estratégicos. Aboga por un aumento de las capacidades europeas y la necesidad de reforzar los mecanismos existentes para hacer a Europa y, por ende, a España, más segura. Ciertamente es que, como ya avanzaba Marquina, las alusiones son ambiguas, y no termina de entenderse qué busca exactamente España de la UE y qué pretende aportar España a la UE. Fija el desarrollo de la PCSD, el Servicio de Acción Exterior (SEA) y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como instrumentos para desarrollar y promover la seguridad a nivel europeo, pero, más allá de enumerar, no aporta más datos.

Se contenta con añadir que la UE debe abundar y profundizar en el ámbito de la PCSD como forma de contribuir a la seguridad de España y Europa. Otra vez un enfoque excesivamente simplista y generalista, que no tiene nada de estratégico y que obvia, incluso, los debates abiertos en este momento en este ámbito. (Guinea, 2014)

Por lo tanto, las estrategias del momento son un reflejo claro de la concepción que tenían tanto España como Reino Unido de ellos mismos; la europea, un intento de definirse por primera vez en términos de defensa y seguridad e intentar plasmar sobre papel unos intereses difíciles de consensuar y unos objetivos estratégicos difíciles de definir.

En el periodo que abarca este primer capítulo del trabajo (2003-2016) es coherente que las alusiones a una seguridad estratégica europea sean escasas e incluso inexistentes. La realidad del momento empujaba a una seguridad garantizada por el Estado y un papel esencial de la OTAN como garante de seguridad no solo a nivel estatal, sino para la propia Unión que no se veía aún capaz de evolucionar en este campo, siempre tan sensible, donde la soberanía de los Estados ha primado sobre cualquier interés común.

Como se verá en el siguiente apartado, el Tratado de Lisboa del año 2009 supuso un cambio normativo de gran índole y, a nivel nacional, la ESNE 2011 y la ESNE 2013 empujaron numerosas reformas legislativas en materia de seguridad y defensa.

3. EUROPA POST-BREXIT: VISIÓN ESTRATÉGICA (2016-2019)

Desde los denominados “papeles mojados” de Solana y las primeras referencias a una posible, aunque poco real en ese momento, seguridad común, Europa ha sido testigo de uno de los mayores cambios hasta entonces vividos: el BREXIT. Respaldada por su condición club exclusivo no apto para democracias a medias, ni sistemas financieros poco sólidos, la UE no barajaba entre sus opciones que un Estado miembro, menos Reino Unido, votase a favor de una salida de la Unión. El cambio no ha dejado a nadie en Bruselas indiferente y el ruido, la incertidumbre y las posibilidades que este hecho deja han supuesto ya un antes y un después. Son muchos los que veían a Reino Unido más como un lastre para la integración que como un propulsor de la misma. Su singular cultura económica y política hacen de Reino Unido un socio distinto a todos los demás, incluso hasta incómodo para la adopción de acuerdos que signifiquen avanzar en un proceso de integración política y económica del que los británicos siempre han desconfiado (Moyano Estrada, 2016).

Sea como fuere, Europa ha reaccionado al BREXIT, entre otras muchas razones al barajar las posibles repercusiones de la salida de una de las potencias nucleares europeas, asiento permanente del Consejo de Seguridad, aliado estrecho de EE.UU y una de las economías y de los ejércitos más fuertes a nivel mundial, pueden acarrear para el conjunto de la Unión. Sin embargo, no todo lo que brilla es oro y el BREXIT también ha supuesto la salida del país que más vetaba cualquier proposición europea con miras a un proyecto integracionista de mayor calado.

En junio de 2016, tras el ya mencionado referéndum británico, los ingleses decidieron que los contras que les suponía seguir formando parte de la UE ya no eran compensados por las ventajas. La migración fue sin duda uno de los elementos clave en esta toma de

decisión. El mismo mes, la AR de la UE, Mogherini, publicó la segunda Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE. El momento quizás no fuera el más adecuado ya que el mes era suficientemente convulso como para la publicación de un documento con repercusiones de tal calado. De hecho, aunque llegó a plantearse presentarla en un momento más tranquilo, Tusk, Presidente del Consejo, respetó la agenda prevista. “El Consejo sólo ha tomado nota de la Estrategia, sin endosarla, lo que parece condenarla a la irrelevancia” (Arteaga, 2016). Las estrategias, como ya se ha visto, en particular las europeas, llenan sus páginas de fines y objetivos, sin un apoyo sólido de medios para conseguirlos. Orientaciones y análisis que muchas veces carecen de mecanismos de aplicación. Dado que el contexto de publicación de ambas estrategias dista mucho, el siguiente apartado se centrará en un análisis de las principales diferencias entre ambas y las repercusiones que ha tenido.

3.1. Estrategia europea de seguridad del año 2016

El momento claramente no fue el adecuado. Cuando Mogherini defendía más Europa, los Estados se preguntaban ¿qué Europa? Pese a doblar en contenido a la Estrategia del 2003, el fondo y la forma quedan prácticamente inalterados, como pasa con las estrategias nacionales. Solana publicó en un momento tranquilo que le permitió afirmar que Europa nunca había sido tan segura. De allí a peor. Las amenazas externas no han dejado de asolar Europa: el yihadismo se ha enraizado en la sociedad, los flujos migratorios han cambiado el panorama político y los ciberataques son una realidad más patente que nunca. Por si fuera poco, la EES del 2016, además, debe hacer frente a un movimiento anti-Unión cada vez más fuerte. Las amenazas internas como el BREXIT pueden llegar a tener efecto domino y los partidos de anti-europeístas ganan seguidores por momentos. “Además la Administración Trump parece estar tomando partido por la des-Unión” (Peral, 2018).

Mogherini, a lo largo de sus sesenta páginas de documento aboga y ve inminente la consecución de una autonomía estratégica europea que ya avanzó Solana en el 2003. La resiliencia es el pilar clave para hacer frente a la encrucijada en la que se encuentra Europa. No solo hacer frente a las crisis, sino poder soportarla y salir reforzado de las mismas. Solana, con un espíritu más abierto y de transformación global a través de los valores europeos, apoyó la puesta en marcha de la Política Europea de Vecindad en el 2003 y remarcó la importancia de la protección de las sociedades en peligro en su informe del 2008. El 2016 se centra en la protección de las fronteras europeas y el relanzamiento

de la UE como ente autónomo en defensa y seguridad. El documento carece de explicaciones sobre el fracaso de la PEV y prefiere evitar la propaganda democrática tan presente en el 2003. Los loables deseos de Solana han quedado difuminados por el realismo de la situación y la amenaza al *Status Quo* que Solana solo debía mantener. Mogherini propone un “pragmatismo basado en principios” que carece de sentido cuando Europa se ha visto incapaz hasta el momento de ofrecer una respuesta común al problema de la guerra de Siria y las continuas amenazas migratorias. La propia (Mogherini, 2016) dejó claro que: “una Unión fuerte es aquella que piensa estratégicamente, comparte una visión y actúa conjuntamente” (p.2).

Los intereses de la Unión, expuestos en la EES 2016, no dicen nada nuevo: paz, prosperidad, democracia y orden internacional basado en el multilateralismo. Sin embargo, los medios propuestos son más ambiciosos: aumento de esfuerzos en materia de defensa, cibernética, lucha contra el terrorismo, energía y comunicaciones estratégicas. La inversión económica es clave para este relanzamiento europeo. Como dice (Peral, 2018) para dejar de malgastar hay que gastar. De hecho, y a este respecto, Mogherini hace continuos guiños a la OTAN, en parte porque es consciente de la necesidad de que Europa empiece a defender a Europa y en parte por el ahogo que producen las continuas declaraciones de Trump amenazando con cortar el grifo OTAN.

Los esfuerzos anteriormente mencionados requieren de financiación. El Tratado de Lisboa recoge que este ámbito es competencia exclusiva de los Estados; aun así, la EES2016 afirma que la UE ayudará a los Estados a aumentar las contribuciones económicas en consonancia con los Tratados, aunque no dice cómo, más allá del aprovechamiento total de la Agencia Europea de Defensa (AED). Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el lavado de cara de la PSDC, el optimismo con miras a una posible autonomía estratégica creció. No obstante, fue la EES2016 la que sentó las bases y el marco sobre el que se legislaría y avanzaría en el campo de la defensa. En el 2017, la UE ha sido testigo de la creación de la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución, así como de la PESCO, con la activación tras la decisión del Consejo en el año 2018, de los artículos 42,6 y 46 del TUE. Mogherini recoge en su Estrategia que el enfoque voluntario de cooperación debe plasmarse en compromisos reales, ya que, si bien tienen los Estados soberanía exclusiva, un enfoque nacional es insuficiente para hacer frente a las carencias estratégicas. La Unión Europea con una capacidad de respuesta real pretende solventar las hasta el momento políticas reactivas europeas. Este nuevo cambio de tuerca, que pretende dotar a la Unión de capacidades reales y rápidas de respuesta, así como

mecanismos de prevención para evitar las mismas va muy en línea con la ya mencionada resiliencia.

Como se ha adelantado, el documento está plagado de buenas intenciones, aunque sin medios creíbles y a corto y medio plazo para alcanzar los mencionados objetivos. El momento de su publicación no pudo ser peor. Ni más ni mejor Europa, los Estados miembros, en junio del 2016, estaban absortos en qué pasará con Europa. Razón por la cual, han sido los documentos publicados por la Comisión y por el Consejo en estos dos últimos años los que han dotado a la Unión de una ruta a seguir a corto y medio plazo. No debe olvidarse, sin embargo, que las Estrategias carecen de repercusiones legales y son únicamente el marco común sobre el que se pretende se regule en adelante. Además, Solana reguló sobre un deseo de integración y de mejor funcionamiento. Mogherini sobre una necesidad. Las propuestas, más políticas que militares dejan la puerta abierta a regulaciones posteriores más concretas. Pese a que autores como (Techau, 2016) consideran que la EES2016 debía haber sido más realista a la hora de hablar de la autonomía estratégica y de sus posibles repercusiones, la realidad desde el 2018 ha demostrado que la Unión, propulsada por Alemania, Francia y España en el marco de la PESCO está luchando con miras a esta Autonomía. Sin embargo, (Techau, 2016) correctamente ha criticado el silencio de la Estrategia a la hora de hablar de las repercusiones negativas de los cambios normativos que han venido de la mano del Tratado de Lisboa. Considera, ralentizarán aún más, cualquier paso integracionista como la falta de medios del Servicio de Acción Exterior Europeo (SEAE) o la salida de los ministros de Asuntos Exteriores del Consejo.

En cualquier caso, y pese al muy probable olvido de la EES2016 por el furor del BREXIT, el documento si ha tenido unas repercusiones reales y a corto plazo, como el Plan de Implementación de la Estrategia Global de Política Exterior (noviembre de 2016) en el que se establecen como prioridad la respuesta rápida de acuerdo con el Artículo 43 del TUE y el fortalecimiento de la PCSD. Las primeras medidas no tardaron en llegar, y en marzo del 2017 se aprobaron varias iniciativas en el marco del Plan de Implementación como la posibilidad de una revisión anual coordinada por los Estados miembros de la UE sobre la defensa (CARD) o la Capacidad de Planeamiento Operativo y Conducción Militar. (Departamento de Seguridad Nacional, s.f.). Por supuesto, la PESCO, el gran paso y el despertar de la bella durmiente de defensa europea, se planteó en este marco de acción altamente influenciado y condicionado tanto por la Estrategia Mogherini como por el Plan de Implementación que la siguió.

A nivel nacional, como se verá en el siguiente apartado, la concepción de España de su seguridad y la de su entorno cambió de manera considerable, y el papel que quiere asumir en esta nueva realidad europea también queda claro a través de la Estrategia. Es cierto, que a veces estos documentos se limitan a enmarcar y explicar las actuaciones deseables, sin embargo, sacarlas del papel y ponerlas en práctica requiere más consenso y voluntad política que documentos publicados.

3.2. Estrategia de seguridad nacional del 2017

En el año 2017, el Presidente Mariano Rajoy publicó su segunda Estrategia de Seguridad Nacional (ESNE 2017), pese a que aún no se habían cumplido los cinco años de revisión requerida por la anterior. Los cambios acontecidos en estos últimos años han sido de gran calibre. Una estrategia en 2013 en plena crisis financiera, y una en 2017 con unas perspectivas y un suelo de gasto en defensa mucho más esperanzador. El momento en el que vivimos, como recoge la Estrategia, es desde la perspectiva de seguridad más convulso y con proliferación de crisis. Como explica el General Ballesteros en su revisión de la ESNE 2017, uno de los mayores avances de la última Estrategia Nacional fue desarrollar las distintas competencias de la seguridad en diferentes niveles, entre Cortes Generales, Administraciones Públicas, empresas privadas... concluye, citando la ESNE 2017 que este avance ha situado a España entre los países más avanzados del mundo en el ámbito de seguridad (Ballesteros Martín, 2017).

Como ocurrió con la Estrategia Nacional PRE-BREXIT, las similitudes con la Estrategia Británica son abundantes y, en este caso, también podemos hacer una analogía entre la ESNE 2017 y la británica del año 2015. Los cambios en cuanto a la forma de los documentos nacionales apenas muestran variación más allá de un capítulo de más, un resumen ejecutivo de menos. La estructura organizada permite abordar las amenazas, las nuevas dinámicas transformadoras de la sociedad, la posición relativa de España en el mundo, así como los objetivos generales y líneas de acción de manera clara y completa. Mayor en extensión que su predecesora debido al aumento de las inseguridades y a una vocación europeísta y global de mayor calibre que requiere más indicaciones para una correcta interpretación y marco teórico completo para las estrategias y planes de acción de segundo y tercer nivel que le siguen. La ambigüedad de las estrategias europeas y de las amenazas se ha convertido en uno de los mayores retos a la seguridad nacional. Las amenazas principales que recoge van en línea con la EES de Mogherini: desde el

terrorismo transnacional, hasta los ciberataques y el cambio climático. Recoge, de manera particular, las asimetrías demográficas como una amenaza directa a la seguridad de España. Frente a los doce riesgos que recogía la ESNE 2013, la ESNE 2017 se centra en cinco que delimita y explica en profundidad. Los principios rectores para hacerles frente pasan por la unidad de acción, que ya avizaba la ESNE 2013, la anticipación, la eficiencia y la resiliencia. No es de extrañar que enumere como características principales acciones que no pueden llevarse, o no deberían llevarse, de manera aislada e independiente. Subraya a lo largo de sus ochenta páginas la importancia de desnacionalizar la seguridad. Las amenazas globales no pueden afrontarse de manera nacional.

Como toda estrategia, busca definir a España en un contexto geopolítico determinado. En comparación con la ESNE 2013, sitúa a España como país clave y puente por su posición y vocación atlántica, mediterránea y, por supuesto, europeísta. Define a España por sus ventajas y correctas actuaciones como el buen uso de los espacios marítimos, la revolución tecnológica que está viviendo, o el compromiso con las organizaciones a las que pertenece.

A este respecto conviene recordar que España mantiene tropas en todas y cada una de las seis operaciones militares que está llevando a cabo la UE con un esfuerzo sostenido que va mucho más allá de lo que le correspondería por población y PIB y a pesar de tener uno de los presupuestos más bajos de defensa de todos los socios (Ballesteros Martín, 2017).

La voluntad política de los últimos años se ha centrado en posicionar a España a la cabeza de cualquier iniciativa regional de seguridad. El primer capítulo de la ESNE demuestra y deja por escrito las ventajas comparativas de España en este respecto, como su modelo integral de lucha contra el terrorismo, basado en una unidad de las diferentes fuerzas políticas españolas, una historia de superación y madurez de la población y unas actuaciones brillantes de fuerzas y cuerpos de seguridad con los servicios de inteligencia.

En este sentido, España ha desarrollado modelos referenciales en materia de seguridad que ha de seguir avanzando con visión anticipatoria para actuar frente a amenazas globales que requieren respuestas integrales, coordinadas y cooperativas tanto en el plano nacional como en el plano internacional (Gobierno de España, 2017).

La ESNE 2017 deja claro que España tiene el reto fundamental de entender las causas de las crisis que asolan el mundo, gestionarlas y anticiparse a las consecuencias por medio de estructuras dinámicas y resilientes. A lo largo de sus más 180 páginas quiere mostrar la voluntad ferrea por posicionarse a la cabeza tanto de la OTAN (8º puesto en defensa y 5º contribuyente a la operaciones de la organización) como de la UE en sus operaciones en general, en las que participa en todas las militares y en casi todas las civiles y en el marco de la PESCO en particular, como se verá en el siguiente capítulo. “España tiene voluntad de desempeñar un papel de mayor liderazgo en la construcción de [...] una Unión con capacidad de respuesta, tal y como expone la Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea” (Gobierno de España, 2017). El propio documento revierte la importancia de profundizar en la PCSD y la PESCO.

Para hacer frente a las amenazas anteriormente citadas, propone unas líneas de acción comunes: prevención, protección, persecución y preparación de respuesta. A las cinco amenazas que recoge se les propone unas líneas de acción que difieren en algún sentido entre ellas.

Por lo tanto, a modo de reflexión final de este apartado, entendemos la actualización temprana del documento debido a los cambios estratégicos que se habían producido desde el año 2013. La nueva Estrategia pretende posicionar a España a la cabeza de la UE en el marco de la PESCO y de la PCSD; (Ballesteros Martín, 2017) afirma que “la posición geoestratégica de España le obliga a ser un miembro relevante y fiable tanto en la OTAN como en la UE”. No solo ennumera y pone en valor las ventajas comparativas del país, sino que alega la necesidad de un liderazgo para la propia seguridad nacional, que la entiende como uno de los factores que más contribuye a la cohesión nacional.

3.3. La PESCO

La Estrategia Mogherini y la nueva situación geopolítica han favorecido y pueden entenderse como causas directas de los avances en materia integracionista en el marco de la PCSD. El BREXIT ha supuesto un antes y un después en Europa y una vez superado el caos y la incertidumbre inicial, los Estados han concordado que la respuesta al divorcio británico es más y mejor Europa. Las continuas amenazas de la administración Trump a la OTAN como paraguas de la seguridad europea, el desajuste producido por el BREXIT y las nuevas amenazas que asolan Europa “colocarían a la UE ante la necesidad de convertirse en un actor estratégico” (Fojón, 2017). Además, aunque el BREXIT deja un

vacío en Europa, desde el punto de vista económico, tecnológico y militar, también se abre la puerta a nuevos caminos aún desconocidos para la UE. “Tras el BREXIT queda sin efecto la tradicional oposición británica a cualquier modalidad de integración europea en defensa, por lo que el eje París-Berlín puede acelerar el recorrido” (Fojón, 2017).

La independencia de la EES 2016 permite que las interpretaciones varíen según los intereses nacionales. Los artículos 42.2 y 46 del TUE no han superado ni con las EES ni con las declaraciones de los dirigentes europeos su ambigüedad. Según como se mire, se aspira a una autonomía estratégica real, o a una colaboración seria con la OTAN. El marco normativo europeo, como se ha visto, permitía una colaboración más estrecha en materia de seguridad por medio de los artículos 42.2 y 46 y el protocolo número 10. Los primeros pasos hacia esta cooperación se produjeron en noviembre de 2017 con la primera firma de una notificación conjunta, que llevó en diciembre de ese mismo año a la Decisión el Consejo por la que se establecía la PESCO y la lista de los 25 Estados miembros que la rubrican. Establecido en dos niveles, nivel consejo (decisiones por unanimidad) y nivel proyecto (adhesión libre de Estados a los 17 proyectos por el momento aprobados por medio de decisiones por mayoría cualificada) permite avanzar lenta pero sólidamente en la integración de la defensa, mientras salvaguarda la soberanía nacional. Una vez que el Estado en cuestión acepta ser parte de un proyecto, está obligado a aceptar los planes nacionales de implementación para una correcta supervisión y colaboración.

El vacío de poder de Reino Unido no ha tardado en llenarse y España, teniendo como marco teórico referencial la ESNE 2017, aboga por impulsar la defensa europea por medio de la PESCO. España ya ha decidido asumir el relevo de la operación OHQ británica de Northwood por la operación OHQ de Rota en marzo de 2019. Geoestratégica y militarmente España es un aliado clave para la seguridad y defensa europea con una vocación de liderazgo como pocas veces se ha visto en el marco europeo. De los 17 proyectos hasta el momento aprobados por la PESCO, España participa en 15 de los 17 proyectos, liderando 2 de los más claves para la defensa europea: *Strategic C2 System for CSDP* y *Missions and Operations*. En la segunda tanda de proyectos, que se espera se aprueben al final del 2019, España busca liderar junto con Alemania y Francia el proyecto Euromale y el *Tiger Mark III*, que supondría la modernización del Helicóptero tigre. (General Montenegro Álvarez de Tejera, 2018). Europa afronta las amenazas recogidas en las Estrategias europeas y nacionales desde la premisa de que las duplicidades y la falta de coordinación es lo que abre la brecha de la inseguridad. El primer paso para una coordinación militar es una coordinación de gasto e inversión. Ya lo decíamos al principio

del trabajo, para ahorrar hay que gastar. Como dice (Soriano Forte, 2019), “la PESCO persigue más que facilitar la adquisición de nuevos sistemas para sus socios, una mayor unión de sus defensas a través de nuevos y más firmes lazos entre sus industrias”.

España ha decidido posicionarse a la cabeza de este proyecto junto con Francia y Alemania. La gran industria de defensa española permite posicionarse a la cabeza de una política de gasto eficiente y sin duplicidades. La cultura estratégica, su gasto del PIB y el liderazgo en las operaciones europeas está posicionando a España como líder indiscutible.

Con el BREXIT y en este entorno, Madrid tiene una ventana de oportunidad increíble. Es una de las grandes metrópolis europeas y puede consolidarse como la tercera gran área metropolitana de Europa, junto con Londres y París. Madrid se está convirtiendo en una de las locomotoras de Europa (Fernández Villaverde, 2017).

La PESCO, aun siendo el gran avance y el despertar de la PCSD flaquea por varios lados. Por una parte, según la normativa europea en vista del artículo 42.1 del TUE, su actividad se desarrollará fuera del territorio de la Unión. La defensa del territorio europeo seguirá en manos de la soberanía de los Estados. Además, esta cooperación a la carta puede llegar a hundirse por la lentitud y la falta de compromiso. Esta cooperación abierta ha conseguido el apoyo de 25 de los 28 Estados miembros. Hay, sin embargo, detractores a esta propuesta que ven en la magnitud de la cooperación un lastre a su propio funcionamiento. A este respecto, Macron ya ha propuesto la Iniciativa Europea de Intervención (IEI), formado por menos pero más comprometidos Estados, entre los que España también forma parte. Iniciativa al margen de la OTAN y de la UE y con las puertas abiertas a Reino Unido. (Calero Sánchez, 2018) considera que la necesidad de esta iniciativa francesa se debe a la incertidumbre sobre el despertar de la PESCO.

En conclusión, la PESCO ha sido el primer gran paso europeo con miras a una verdadera autonomía estratégica europea. Iniciativa que se complementa con los compromisos adquiridos con la OTAN y hace a ambas organizaciones más efectivas. Cooperación regulada normativamente por el TUE que surge como consecuencia de las amenazas recogidas en la Estrategias y pretende enfocarlas desde una mayor cooperación y eficiencia del gasto europeo en defensa, por supuesto, con un compromiso previo de los Estados a aumentar de manera progresiva la inversión en defensa e investigación. El BREXIT y la administración Trump han sido catalizadores y propulsores de estos nuevos avances integracionistas. Pese al escepticismo de muchos, la PESCO está despegando de

manera exitosa y se espera que para finales de 2019 se aprueben 17 proyectos más. El papel de España no está pasando desapercibido y, tal como se recogía en la Estrategia de Seguridad Nacional, está poniendo en práctica su vocación de liderazgo europeo a través de la defensa. La PESCO es la primera realidad compartida de cooperación en materia de defensa europea, mientras que las diferentes Estrategias europeas se han quedado en narrativas conjuntas.

4. CONCLUSIÓN

Como se ha podido comprobar, Europa ya ha dado los primeros pasos hacia otro nuevo proyecto integracionista. La administración Trump y el BREXIT han puesto remedio de manera inminente a la parálisis institucional que sufría Europa. En el marco de la PCSD, la activación de los artículos relativos a la PESCO han permitido a los Estados con verdaderas capacidades y voluntad política cooperar de manera progresiva en materia de defensa y seguridad. Con una estructura abierta por medio de proyectos, la PESCO permite respetar la soberanía nacional a la vez que favorece la cooperación y las actuaciones comunes en este campo tan sensible. Los 17 proyectos por el momento aprobados por el Consejo atienden a las amenazas que se han recogido en las ya estudiadas Estrategias Europeas de Seguridad. En su momento, Javier Solana empezó a hablar de la necesidad de ser más coherentes, más activos y más capaces. Si bien la idea de una autonomía estratégica como la que defiende Mogherini era implantable, podemos deducir que ya en el 2003 Europa veía que tenía la capacidad y la necesidad de empezar a tomar las riendas de su seguridad. En 2016 y forzada por la situación que vivía Europa, Mogherini no habla de recomendaciones, habla de necesidades. Europa no podía seguir externalizando su seguridad. Las amenazas que recoge entre sus páginas quieren demostrar que Europa no es segura, y que la naturaleza de las mismas impide que sean afrontadas de manera individual por los Estados. Ve necesaria una cooperación, no solo para evitar duplicidades y reducir gasto a la larga, sino para poder hacer frente a las amenazas de manera real.

Los Estados han presenciado cambios institucionales de gran envergadura que les han hecho reaccionar. Por orden cronológico, los de más relevancia para el tema de estudio en cuestión son la aprobación del Tratado de Lisboa en el 2009, el ascenso al poder de Trump en noviembre de 2016 y el referéndum británico en junio de 2017. Ante estos hechos, han sido los propios Estados en el marco de sus estrategias nacionales de

seguridad los que han abogado y analizado el multilateralismo europeo como la vía más eficaz para afrontar la nueva coyuntura internacional. En este contexto, España aboga de manera incansable por más autonomía estratégica de la UE. Ha tomado ya las riendas de este nuevo proceso integracionista y es indudable, como se ha demostrado en el desarrollo del grueso del trabajo, que España tiene la voluntad política y las capacidades militares y civiles reales para encabezar la PESCO. En el marco de la PCSD participa activamente en la mayoría de las misiones, y en el marco de la PESCO está ejerciendo un liderazgo indiscutible junto con Francia y Alemania. La reciente historia española azotada por una de las bandas terroristas más sangrientas de Europa le permite tener los medios y el conocimiento para abordar las nuevas formas de terrorismo que asolan la paz europea. El consenso político en cuanto a la lucha contra el terrorismo, entre otras, y la necesidad de aumentar de manera progresiva el gasto en defensa es mucho mayor que la de sus socios europeos.

La salida de Reino Unido solo ha llevado a más Europa. Este vacío de poder no ha tardado en ser aprovechado por España que ha visto la oportunidad de posicionarse por primera vez en su historia al frente de un nuevo proyecto integracionista, en la que considera la mejor alianza de la que forma parte: la Unión Europea. Las estrategias nacionales han permitido corroborar cómo de manera progresiva España aboga por más autonomía estratégica y defiende su posición clave para la consecución de la misma gracias a:

- I. La participación española en 15 de los 17 proyectos de la PESCO y el liderazgo de uno de ellos.
- II. Participación plena y principal contribuyente a las misiones de la Unión Europea.
- III. Los firmes compromisos del ejército español con la paz y seguridad mundial a través de la UE y en segundo lugar a través de la OTAN.
- IV. Estrategias ya aprobadas a nivel nacional a favor de la lucha contra el terrorismo, entre otras, y el conocimiento adquirido en los últimos años por las diferentes coyunturas españolas.
- V. La coherencia administrativa en cuanto a la seguridad nacional que engloba a todas las administraciones del Estado que trabajan en la misma dirección.
- VI. La voluntad política y el consenso de partidos.

Además, la posición geoestratégica de España, sus vínculos históricos-lingüísticos, su población y su inversión en defensa, tanto a nivel nacional como a nivel privado, le hacen ser un socio clave en este nuevo y ambicioso proyecto europeo.

La Unión Europea está abogando y luchando por favorecer, por medio de rebajas normativas y nuevos proyectos, este paso integracionista en materia de seguridad y defensa. Si antes Solana podía considerarlo beneficioso y un objetivo deseable a medio plazo, Mogherini, vista la situación actual, lo considera una necesidad. Europa no puede seguir externalizando su seguridad. El BREXIT y las continuas amenazas de Trump sobre la OTAN, como hemos visto, han ayudado a este despertar institucional. España ha decidido aprovechar este vacío de poder y esta oportunidad que le brindaba Europa para recuperar la posición que le corresponde en el mundo. Las capacidades militares reales españolas, así como la voluntad política y la necesidad europea, convierten a España en un socio clave en este nuevo proyecto integracionista, que ya ha comenzado.

La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan. La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas [...] Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho (Schuman, 1950).

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. Libros

Ballesteros Martín, M. Á. (Junio de 2016). En busca de una estrategia de seguridad nacional. 323. (M. d. Defensa, Ed.) Imprenta del Ministerio de Defensa.

Sanahuja, J. A. (2018). La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis. 30. (I. C. Internacionales, Ed.) Madrid, España.

5.2. Artículos

Arteaga, F. (21 de Enero de 2009). La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después. *Real Instituto el Cano*.

Arteaga, F. (11 de Noviembre de 2011). La Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido y la Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa de 2010 (ARI). *Real Instituto El Cano*.

Arteaga, F. (29 de Junio de 2016). ¿La Estrategia Global de la UE? ... déjela ahí. *Real Instituto El Cano*.

Biscop, S. (2006). ¿Estrategia o Estratagema? (R. I. Relations, Ed.) Bruselas.

Díaz Abad, N. (30 de Noviembre de 2009). *Legal Today*. Recuperado el 12 de Marzo de 2019, de [www.legaltoday.com: http://www.legaltoday.com/practica-juridica/supranacional/d_ue/novedades-ms-importantes-en-el-tratado-de-lisboa](http://www.legaltoday.com/practica-juridica/supranacional/d_ue/novedades-ms-importantes-en-el-tratado-de-lisboa)

Fernández Villaverde, J. (2017). *El diseño de la nueva Europa tras el BREXIT*. Fundación Rafael del Pino, Madrid.

Fojón, E. (6 de Marzo de 2017). La seguridad de Europa, entre la realidad y el deseo. *Real Instituto El Cano*.

Laborie Iglesias, M. (3 de Junio de 2013). La Estrategia de Seguridad Nacional del 2013. 5. España: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Marquina, A. (2015). La Estrategia de Seguridad Nacional: un pavimento deslizante.

Molinas, C. (12 de Diciembre de 2017). La crisis existencial de Europa. (F. J. Calero, Entrevistador, & ABC, Editor) España.

Morillas, P. (23 de Noviembre de 2018). El espectro del Ejército europeo . *El País*.

Moyano Estrada, E. (8 de Abril de 2016). 'Brexit' e integración europea. *El Diario*.

Peral, L. (18 de Julio de 2018). La Estrategia Global Europea, entre las palabras y los hechos. *EsGlobal*.

5.3. Normativa

Cabinet Office. (2008). *The National Security Strategy of the United Kingdom*. London.

Departamento de Seguridad Nacional. (s.f.). *Gabinete de la Presidencia del Gobierno*. Recuperado el 2019, de https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/ue-despega-materia-seguridad#_ftnref1

Gobierno de España. (2011). *Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos*. Estrategia de Seguridad, Gobierno, Madrid.

Gobierno de España. (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Estrategia, Madrid.

Gobierno de España. (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido de todos y para todos*. Presidencia del Gobierno, Madrid.

Juncker, JC. (11 de Diciembre de 2017). Bruselas.

Mogherini, F. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Consejo Europeo, Bruselas.

Rodríguez Zapatero, J. L. (2008, IX Legislatura). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, (pág. Página 10). Madrid.

Schuman, R. (1950). *Declaracion de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950*.

Solana, J. (12 de Diciembre de 2003). Una Europa segura en un mundo mejor. *Estrategia Europea de Seguridad*, 16.

Soriano Forte, G. (18 de Febrero de 2019). Proyectos de la PESCO para hacer más Europa. *Infodefensa.com*.

5.4. Informes

- Ballesteros Martín, M. Á. (2017). *Las novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid.
- Calero Sánchez, F. (2018). *PERSPECTIVAS DE UNA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE (PESCO) ENTRE PAÍSES DE LA UE*. Universidad de Granada.
- Carmona, J. (2012). *Origen y alcance de la estrategia de seguridad europea*. Grupo de Estudios Estratégicos.
- Galtung, J. (1969). *La violencia: cultural, estructural y directa*.
- General Montenegro Álvarez de Tejera, J. (12 de Noviembre de 2018). España está a la cabeza de las iniciativas de defensa europea. *InfoDefensa*. (B. Carrasco, Entrevistador)
- Guinea, M. (2014). *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013: evaluación desde la perspectiva de pertenencia a la Unión Europea*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2011). *Análisis comparativo de la estrategia española de seguridad “una responsabilidad de todos”*. Análisis, Madrid.
- Jiménez Olmos, J. (s.f.). *Estrategia de Seguridad Nacional 2013*. Zaragoza.
- Ruíz García, E. (2016). *Sistema de financiación de la política común de seguridad y defensa europea*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- William, R. (1980). *Culture and Materialism*. London, England: Verso.