

LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA: ACCIÓN CONJUNTA EN POLÍTICA EXTERIOR PARA LA CONSTRUCCIÓN DE EUROPA.



AUTOR: LUIS VALER DEL PORTILLO

MEMORIA MASTER EN ESTUDIOS INTERNACIONALES
(ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN)

CURSO 2016-2017

TUTOR: PELAI PAGES BLANCH

MASTER EN ESTUDIOS INTERNACIONALES (ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN)

UNIVERSITAT DE BARCELONA

2016-2017

ABSTRACT

Desde que, a comienzos de los años setenta, se inició de *facto* la cooperación política entre los entonces seis Estados miembros de las Comunidades Europeas, la ausencia de una voluntad clara, las reticencias, las faltas de entendimiento y, en última instancia, el más completo disenso ha jalonado los casi cuarenta años que han transcurrido desde entonces. La cooperación política ha ido sin duda avanzando – de la Cooperación Política Europea (CPE) a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, más recientemente, a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) – pero el progreso ha sido más aparente que real puesto que, el éxito de la integración económica no ha sido capaz por ahora de desactivar la secular soberanía estatal. Por otro lado, los pequeños progresos que tienen lugar de manera muy cautelara, no resisten el paso de las tempestades políticas de carácter internacional. El desmembramiento de la antigua Yugoslavia, la guerra de Irak o la independencia de Kosovo constituyen un buen ejemplo.

En estas condiciones, la cooperación europea en seguridad se ha caracterizado hasta ahora por ser poco entusiasta, por la desconfianza que genera la falta de intereses comunes, por sus resultados mediocres y por carecer de una base jurídica sólida. Habría que preguntarse si realmente la Unión Europea ha alcanzado ya un grado de integración suficiente como para pretender establecer con éxito políticas comunes en materia de política exterior, seguridad y defensa, o si, por el contrario, se están forzando las cosas, con el peligro que ello conlleva para la Unión.

En una Europa cuestionada internamente, en medio de un mundo de amenazas y retos complejos, la seguridad interior y exterior de la Europa común están cada vez más interrelacionadas. Los esfuerzos que Europa realiza en el exterior tienen un impacto importante y de largo alcance en la seguridad interior del continente, pero también en sus socios y en aquellos países del entorno. Junto a ello, los intereses de los Estados miembros se ven cada vez más guiados por las políticas comunitarias en el entorno exterior de las fronteras europeas.

En el plano internacional, conviene tener en cuenta la PCSD como factor fundamental a la hora de entender la Unión Europea como un actor global, con influencia económica, política y de seguridad a nivel mundial, pero especialmente en su entorno, concretamente en el llamado “flanco sur” que sería África, lugar donde se ha puesto en práctica la PCSD en operaciones sobre el terreno, y también en el “flanco este” en Europa oriental y Asia Central como puntos clave de la seguridad de la Unión.

ÍNDICE

| | |
|---|-------|
| 1.- INTRODUCCIÓN | 6-7 |
| 2.- BLOQUE I - EL PROYECTO COMÚN EUROPEO: LA ESTRATEGIA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA | 8-29 |
| 2.1- <i>LOS INICIOS DE LA COOPERACIÓN EUROPEA</i> | 8 |
| 2.2- <i>DE LA PESD AL TRATADO DE LISBOA</i> | 9-12 |
| 2.3- <i>UNA APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA</i> | 12-16 |
| 2.3.1- CONCEPTO DE DEFENSA..... | 12-14 |
| 2.3.2- CONCEPTO DE SEGURIDAD..... | 14-16 |
| 2.4- <i>GÉNESIS DE LA PESD</i> | 16-23 |
| 2.4.1- PRIMEROS PASOS: LA COOPERACIÓN POLÍTICA HACIA EL TRATADO DE MAASTRICHT..... | 16-18 |
| 2.4.2- TRATADOS DE AMSTERDAM Y NIZA..... | 18-23 |
| 2.5- <i>CONFIGURACIÓN DE LA PESD</i> | 24-29 |
| 2.5.1- IMPULSO DEFINITIVO A LA PESD..... | 26-29 |
| 3.- BLOQUE II – LA CONSTRUCCIÓN DE LA PCSD | 30-44 |
| 3.1- <i>LISBOA 2009 Y LA PCSD</i> | 30-32 |
| 3.2- <i>LA PCSD: CUERPO Y OBJETIVOS</i> | 32-41 |
| 3.2.1- BASE JURÍDICA..... | 32-33 |
| 3.2.2- ¿QUÉ DICEN LOS TRATADOS RESPECTO DE LA PCSD?..... | 33-34 |
| 3.2.3- CUERPO Y OBJETIVOS DE LA PCSD..... | 34-41 |
| -EL ALTO REPRESENTANTE Y EL SEAE | |
| -AGENCIAS AUTÓNOMAS DE LA PCSD | |
| -SATCEN | |

| | |
|---|-------|
| -EU ISS | |
| -AED | |
| -OBJETIVOS DE LA PCSD | |
| -CONSEJO EUROPEO | |
| -CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA | |
| -ALTO REPRESENTANTE | |
| -PARLAMENTO EUROPEO | |
| 3.3- <i>ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD 2016</i> | 41-44 |
| 4.- BLOQUE III – APLICACIÓN DE LA PCSD SOBRE EL TERRENO | 45-52 |
| 4.1- <i>OPERACIONES SOBRE EL TERRENO DE LA PCSD: FLANCO SUR</i> | 45-52 |
| 4.1.1- SAHEL: LUCHA POR LA ESTABILIDAD | 45 |
| 4.1.2- AMENAZAS REGIONALES DEL SAHEL | 46 |
| 4.1.3 ¿CÓMO AFRONTAR ESTOS RETOS? | 46 |
| 4.1.4- RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN EN EL SAHEL | 49-51 |
| 4.1.5- CONCLUSIONES DE LA ESTRATEGIA EUROPEA EN EL SAHEL | 51-52 |
| 5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES | 53-56 |
| 6.- BIBLIOGRAFÍA | 57-60 |
| 7.- ANEXOS | 61-66 |

1. INTRODUCCIÓN

En este Trabajo de Final de Master será importante profundizar en el planteamiento del proceso de desarrollo histórico, legal, político e institucional que ha derivado en la actual PCSD y otros instrumentos de la política exterior europea como la *Estrategia Global de 2016* que supone una hoja de ruta a seguir para el futuro de la Unión Europea en materia de política exterior y seguridad y defensa. La comprensión del desarrollo y creación de una política común en materia de seguridad y defensa en el exterior se antoja fundamental para comprender el camino que recorrerá la Unión Europea en las próximas décadas. Una guía fundamental es esta *Estrategia Global* que supone un elemento esencial pues la misma busca crear una acción conjunta para conseguir una Europa más fuerte dentro y fuera de sus fronteras.

La PCSD ha experimentado estos últimos tiempos importantes cambios de carácter tanto operativo como estratégico, y sigue evolucionando para hacer frente a los desafíos en materia de seguridad y atender a la exigencia ciudadana de una mayor respuesta de la Unión en este ámbito.

Profundizar en un tema tan particular, a veces desconocido, pero sin duda de extrema relevancia tanto para la Unión como para los países que la componen, entre ellos España, nos hará comprender las actuaciones que se vienen llevando a cabo en el exterior de nuestras fronteras en el marco de la acción exterior de la Unión, tanto en el plano civil como en el militar.

Así, en este trabajo de final de máster pretendo hacer un estudio de los orígenes de la Política Común de Seguridad y Defensa, remontándonos a la Política Exterior y de Seguridad Común definida e iniciada en el Tratado de Maastricht en 1993. Así mismo se hará hincapié en la evolución que ha vivido la PESC desde su puesta en marcha y del cómo se adaptado a los retos que han ido emergiendo con el paso de los años en un escenario global cambiante.

Por último, se pondrá el foco en las actividades en las que la PCSD ha encontrado su razón de ser en los últimos años, especialmente con la colaboración entre estados miembros de la Unión Europea pero también con las misiones sobre el terreno que la misma lleva a cabo en zonas de vital importancia para la seguridad común europea como es el Sahel y el Mediterráneo.

La defensa es, apenas, una parte de una política exterior y de seguridad mucho más amplia, que moviliza a una gran variedad de actores, desde diplomáticos y cooperantes hasta

jueces y policías, así como soldados. Pero para tener una política exterior eficaz en el futuro, la UE necesita identificar mejor sus prioridades estratégicas y dejar claro lo que puede llevar a cabo a través de su política común de seguridad y defensa (PCSD).

Los retos cambiantes que afronta la Unión Europea a nivel interno y externo, así como los desequilibrios en el poder militar mundial y los recortes en sus presupuestos de defensa deberían alentar a los miembros de la UE a buscar una cooperación más estrecha en materia de defensa. Los gobiernos europeos deben desarrollar sus ideas sobre la PCSD y repensar por qué la UE necesita tener una opción militar conjunta.

El hecho de haber elegido un tema tan complejo y amplio como es la seguridad europea y cooperación entre sus miembros a nivel exterior, responde a motivos principalmente de actualidad, ya que como se viene viendo en los últimos años la Unión Europea cada vez más debe hacerse cargo de su propia seguridad como ente global unificado, dejando de depender de países aliados u organizaciones supranacionales a este respecto. Pero así mismo, las motivaciones de carácter personal han sido importantes ya que es un tema que, por combinar asuntos de política internacional, seguridad y cooperación ha despertado mi interés personal al ser estos tres ámbitos de gran importancia para mí en lo que a investigación se refiere.

2. BLOQUE I

EL PROYECTO COMÚN EUROPEO: LA ESTRATEGIA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1 LOS INICIOS DE LA COOPERACIÓN EUROPEA

La dimensión estratégica de la UE ha tenido que recorrer un largo camino por los diversos tratados de la Unión Europea hasta llegar al aprobado en Lisboa donde su Política Europea de Seguridad y Defensa ha dado paso a la Política Común de Seguridad y Defensa. En síntesis, los países europeos iniciaron un proceso de integración tras la Segunda Guerra Mundial que comenzó en 1948 con el Tratado de Colaboración en Materia Económica, Social, Cultural y de Legítima Defensa Colectiva, más conocido como el Tratado de Bruselas, aunque su título completo da una mejor idea de las distintas dimensiones del proyecto. Desde entonces, el desarrollo del componente estratégico de la UE ha estado sujeto a dos enfoques: la defensa lo primero o la defensa lo último.

El primero corresponde a la fallida Comunidad Europea de Defensa (CED) diseñada por René Pleven¹ en 1950 como un ensayo de integración supraestatal. Su fracaso condujo a la modificación del Tratado de Bruselas en 1954 para transferir la cooperación militar europea a la Alianza Atlántica, nacida del Tratado del Atlántico Norte en 1949, y a la Organización de ese Tratado: la OTAN. Así, la colaboración militar europea quedó restringida al foro inactivo de la Unión Europea Occidental y la construcción europea se despreocupó de su dimensión estratégica durante la Guerra Fría debido a la cobertura estratégica que otorgaba la OTAN. Fracasada esta vía, se aplicó el método funcional de integración por el que la seguridad y la defensa irían después de las de economía y exteriores. El progreso en la integración económica llevó en 1972 a la creación de la Cooperación Política Europea para coordinar las políticas exteriores nacionales con las relaciones exteriores comunes. La implementación posterior derivó en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), aprobada en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht en 1992, y a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que entró en vigor con el Tratado de Ámsterdam en 1999. La evolución de la PESC y de la PESD se ha influida por tres dinámicas principales: integración europea que ha ido modificando los Tratados, la transatlántica que anima la interdependencia entre la OTAN y la

¹ Ver Anexo, imagen 1.

UE y, en tercer lugar, la dinámica de los cambios estratégicos en el contexto internacional.

2.2 DE LA PESD AL TRATADO DE LISBOA

Al analizar la PESD, conviene tener en cuenta que se trata de una política en constante construcción cuyos progresos o retrocesos han sido contingentes respecto a las dinámicas señaladas y que todos y cada uno de sus términos son controvertidos debido a la peculiar naturaleza e identidad de la UE. En primer lugar, la UE no es un actor nacional, por lo que no se le pueden aplicar todos los parámetros de evaluación de las políticas nacionales de defensa o de seguridad, ni tampoco es una organización internacional gubernamental estándar. La UE actúa como un actor nacional en la medida que suscribe acuerdos con terceros, asume compromisos y responsabilidades, pero no en todas las políticas sino en aquellas que los Estados miembros han puesto en común. La UE no es un actor unitario porque en sus decisiones e iniciativas participan los actores nacionales, comunitarios e intergubernamentales, cada uno con diferentes competencias y medios. Esto hizo que la PESD tuviera la apariencia de una política acabada que comprendía todos sus ámbitos y que se gestionaba por un único responsable, cuando en realidad ha sido una política fragmentada en cuya elaboración, decisión y ejecución han intervenido muchos actores y competencias. Comparado con otras políticas de la UE, la PESD ha acabado su recorrido con un estadio de evolución a medio camino entre las políticas nacionales de los Estados miembros y entre las políticas comunes de la UE, donde las competencias asociadas a la seguridad y la defensa se han ido repartiendo o solapando entre la Comisión, los Estados miembros y el Consejo. Se trataba de una política en construcción que progresó mucho desde la coordinación hacia la cooperación, desde lo voluntario a lo reglado, y que tuvo vocación de llegar a ser común algún día, pero que llegó al Tratado de Lisboa siendo «europea» pero no «común».

La UE comparte algunas características generales de las organizaciones internacionales gubernamentales, pero, a diferencia de ellas, camina hacia una unión política y dispone de órganos como la Comisión que cuentan con una autonomía sustancial para el ejercicio de las competencias transferidas, aunque la titularidad siga residiendo en los Estados. Las competencias de seguridad y defensa siguen siendo competencias primarias de los Estados, quienes cooperan sobre ellas intergubernamentalmente dentro del Consejo, mientras que la Comisión dispone de algunas competencias como el comercio de armas o la asistencia técnica, entre otras relacionadas con el mercado único o la dimensión exterior de las políticas comunes. La PESD tuvo, por tanto, dos caras: una externa e intergubernamental, la *de los europeos*, y otra interna y comunitaria, la *europea*, que interactuaron bajo la dinámica del proyecto de

integración y de los cambios del contexto estratégico.

Al contrario que las políticas nacionales, la UE y sus Estados miembros no cuentan con intereses compartidos de seguridad y defensa que les permita designar los objetivos a conseguir con esa política, sino que se consultan sobre cada objetivo a seguir para ver si coinciden o no. En esas condiciones ha resultado complicado planificar una política como la PESD que precisaba escenarios estratégicos de evaluación para habilitar las capacidades civiles y militares necesarias para ejecutarla. Finalmente, la PESD fue una política joven y limitada que no pudo consolidar patrones de comportamiento que la hicieran previsible; que permitan a terceros prever cómo iba a responder la UE ante los problemas y crisis internacionales. Por eso, la UE llegó al Tratado de Lisboa con un perfil más propio de unas relaciones de seguridad y defensa que de una política como tal.

La percepción de la PESD se ha visto perjudicada por el desfase creado entre sus capacidades y competencias reales y las expectativas que han creado sus responsables en torno a sus posibilidades. En lugar de mostrar a la PESD como una política en construcción y con limitaciones, se ha alimentado la ficción de que se trataba de una política totalmente acabada con instituciones, procedimientos y funciones definidas, con lo que se ha generado frustración cada vez que la UE ha tenido que reconocer sus limitaciones en materia de seguridad y defensa. La valoración de la PESD tiende a ser más positiva si se compara su nivel de desarrollo en 1999 y los progresos logrados 10 años más tarde, pero esa valoración no ha sido posible en el día a día, cuando los actores internacionales y la sociedad europea han juzgado a la PESD por sus actos en situaciones concretas como las crisis balcánicas, africanas o asiáticas.

Otro elemento de confusión es el término de «seguridad y defensa» para definir una política, ya que habitualmente los Estados y las organizaciones internacionales utilizan el de defensa o el de seguridad sin mezclarlos. La denominación obedece a que la primera política en nacer, la PESC, se trató de integrar dos funciones interdependientes: la exterior por un lado y la de seguridad por otro, separándolas de una tercera: la de defensa para no dividir a los Estados miembros partidarios de mantener esa función dentro de la OTAN. Cuando en 1997 se constató la necesidad de avanzar en la cooperación militar, se eligió el término difuso de “seguridad y defensa” para evitar el rechazo hacia una política de defensa de los países de la OTAN y neutrales. Como resultado, el término seguridad aparece en ambas políticas, PESC y PESD, y aunque los Tratados han reiterado la subordinación de la PESD a la PESC, la duplicación del término de seguridad genera confusión. Al no ser una política independiente, la seguridad ocupa una zona de solapamiento entre las políticas de exterior y de defensa: la

seguridad exterior, a la que habría que añadir la seguridad interior, una dimensión a la que la UE tampoco reconoce como política y a la que denomina Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, con lo que se añade más complejidad a la comprensión y funcionamiento de la UE. A lo largo de su desarrollo, la PESD ha visto como desaparecía la diferencia entre las dimensiones interior y exterior de la seguridad, estableciéndose una continuidad entre todos sus elementos. Sin embargo, la UE no ha sabido asimilar la integración y las competencias de seguridad que llegaron al Tratado de Lisboa repartidas y con escasos mecanismos de coordinación dentro de los distintos pilares de la UE. Ni siquiera la definición de una Estrategia Europea de Seguridad en 2003 consiguió establecer un concepto comprehensivo que integrara las diferentes facetas de la seguridad europea².

Esta indefinición procede de la falta de un proyecto de integración política a fecha fija que permita a sus Estados miembros conocer si las competencias de seguridad y defensa acabarán algún día siendo o no de competencia exclusiva de la UE dentro de un reparto federal o confederal. Tampoco saben o coinciden en si la Unión va camino de ser una potencia con todos sus atributos o si va a desarrollar un perfil de potencia más específico. Los Estados miembros han sido proclives a dotar a la UE de una identidad de potencia civil distinta de las que se confrontaban política y militarmente durante la Guerra Fría por la que la UE consiguiera influir por medios políticos y económicos, pero no militares para conseguir sus intereses. Además, la UE se ha mostrado partidaria de actuar dentro de marcos colectivos, apostando por el multilateralismo en lugar de por la vía unilateral de las potencias tradicionales tanto por la convicción de que el orden internacional necesita apoyarse en las instituciones y normas multilaterales, como por realismo, ya que la UE no puede afrontar con sus exclusivos medios muchos de los riesgos a los que se enfrenta.

Esta característica atípica de potencia internacional fue viable en lo normativo mientras la UE dispuso de una capacidad de influencia en las organizaciones internacionales sólo comparable a la de los Estados Unidos para conformar el orden mundial y sus instituciones multilaterales en el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el sistema de Naciones

² BORDONADO, J. (2016). Nueva Estrategia Europea de Seguridad. *Análisis GESI*, 13/2016. Granada Universidad de Granada. Véanse en particular las páginas 2 y 3. Disponible en: <http://goo.gl/M6r4hC>.

Unidas entre otros foros, pero comenzó a decaer con la emergencia de nuevas potencias no occidentales y la proliferación de directorios informales de potencias, los llamados grupos G. Su preferencia por el multilateralismo en materia de seguridad y defensa se vio todavía más afectada porque el principio de actuar con otros resulta más difícil de conseguir en los foros multilaterales de seguridad colectiva como las Naciones Unidas o la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) donde los riesgos no se comparten o no son tan vitales como para movilizar a la organización. El bloqueo de estas instituciones e, incluso de las de defensa colectiva como la OTAN, cuando los intereses de sus miembros divergen o cuando sus contribuciones no están a la altura de sus compromisos, hace difícil que estas organizaciones actúen eficazmente.

Por lo tanto, la UE tuvo que matizar su preferencia reivindicando un «multilateralismo eficaz» en lugar de dar por sentado que el multilateralismo funcionaría eficazmente de por sí. Además, el calificativo de «civil» se tornó inviable a medida que la seguridad internacional y las crisis de posguerra fría en el Golfo o en los Balcanes, o la responsabilidad de proteger por razones humanitarias demandaron mayor implicación militar en la UE. La «seguridad» de la PESC no fue ya suficiente y tuvo que crearse la «seguridad y la defensa» de la PESD para dotar a la UE de una dimensión estratégica.

La PESD nació a iniciativa de los gobiernos francés y británico, tras sus acuerdos de Saint Malo en 1998, y se avaló por el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, con el objetivo de lograr una UE “con capacidad para acciones autónomas, respaldadas por fuerzas militares creíbles” para intervenir en las crisis internacionales. Desde entonces, y hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la PESD cumplió una etapa en el proceso europeo de integración desarrollando las competencias, instrumentos y acciones cuyo balance se presenta a continuación.

A continuación se hace un análisis de los controvertidos términos de “seguridad” y “defensa” que se comentaban con anterioridad con motivo de la denominación oficial de las políticas comunes de la Unión respecto a la política exterior de ésta.

2.3 UNA APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Conviene en este punto, antes de profundizar más en el tema de la investigación el explicar qué significado tiene en el ámbito que nos movemos los conceptos de “seguridad” por un lado y “defensa” por otro.

2.3.1 CONCEPTO DE DEFENSA

Tradicionalmente este concepto se ha vinculado a la posibilidad de utilización de la fuerza armada para la consecución o preservación de un determinado bien jurídico. En un primer acercamiento genérico, el concepto de Defensa tendría una doble dimensión: organizativa o instrumental (es decir, se refiere a la organización de las fuerzas armadas; esto es, instrumento capaz de suministrar los elementos operativos necesarios para la realización de ciertas decisiones) y funcional (se refiere a la actuación o amenaza de actuación armada en respuesta a una amenaza potencial o factual).

Es evidente la vinculación entre los conceptos de seguridad y defensa, por cuanto que ésta se erige en un instrumento de salvaguardia de la primera. Por lo tanto, si el concepto de seguridad se amplía haciéndose multidimensional, también el contenido del concepto de defensa ha de modificarse para adaptarse a los nuevos contenidos de la seguridad objeto de salvaguardia. Así, si el ingrediente principal de la seguridad multidimensional deja de ser la estrictamente militar, los instrumentos de defensa deberán adquirir también una función multidimensional.

Esta apreciación nos lleva a una doble conclusión:

Primero, la utilización de recursos militares se refiere principalmente a todas esas "otras" operaciones militares distintas a las clásicas de legítima defensa; operaciones que van desde la asistencia humanitaria y gestión de crisis diversas hasta toda la amplia gama de operaciones de mantenimiento y/o restablecimiento de la paz; misiones todas ellas donde la dimensión militar es una más de entre todas las necesarias para la conclusión exitosa de tal misión.

Segundo, si la militar es sólo una de las múltiples dimensiones que comportan la seguridad hoy, la defensa como salvaguardia de la misma habrá de completarse con otros instrumentos de diferente naturaleza y protagonizados no estrictamente por organizaciones de naturaleza defensiva. Ello lleva al concepto de "seguridad cooperativa" para referirse a la necesaria implicación de cuestiones diversas -militares, pero también políticas, diplomáticas, económicas, humanitarias, etc.- para afrontar los nuevos desafíos a la seguridad y la necesaria implicación, en consecuencia, de una multiplicidad de actores. Otro concepto paralelo para explicar esta situación es el de "instituciones interrelacionadas" (*interlocking institutions*) que coadyuvan conjuntamente en el momento de enfrentar una crisis. Aún con los riesgos de

descoordinación y solapamiento que puede implicar, el modelo de "seguridad cooperativa" implementado por una serie de "instituciones interrelacionadas" constituye hoy la respuesta - desgraciadamente no siempre solución- más pragmática a los desafíos de la seguridad³.

Por último, conviene también aclarar "Política de Defensa Común" y "Defensa Común": con el primero nos referimos a una situación en que cada Estado mantiene el mando sobre sus fuerzas armadas; pero se crea una estructura de cooperación mediante la cual los Estados proceden a una armonización progresiva de sus políticas individuales de defensa. Implica la existencia de acuerdos sobre los objetivos de la utilización de las fuerzas armadas. La "Defensa Común" por su parte, implica la constitución de un mando integrado y unificado de las fuerzas armadas así como la existencia de estructuras militares comunes, adquisición conjunta de material bélico, etc.; es decir, es un estadio más allá que la Política de Defensa Común e implicaría aproximadamente un auténtico ejército común.

2.3.2 CONCEPTO DE SEGURIDAD

El concepto de seguridad es cambiante y evoluciona de forma paralela a la propia evolución de la sociedad internacional; la UE al igual que otras organizaciones internacionales europeas maneja un concepto de seguridad bastante amplio⁴.

Hoy la seguridad no se refiere única, ni tan siquiera preferentemente a cuestiones estratégicas y militares. Las guerras siguen siendo un factor de inseguridad, sin lugar a dudas, pero la seguridad se ve afectada también por otros factores como la pobreza y las consecuencias lacerantes derivadas de ella: hambre, malnutrición, enfermedades y pandemias, así como otros factores como la dependencia energética y la competencia por los recursos naturales - especialmente agua e hidrocarburos- son otros factores de constante amenaza a la seguridad.

Las agresiones a gran escala protagonizadas por ejércitos regulares son hoy más improbables que nunca, pero subsisten amenazas a la seguridad derivadas de nuevos factores:

³ DE CASTRO RUANO, JL(2004). La política europea de seguridad y defensa (PESD), y la evolución de las relaciones transatlánticas en el contexto de la crisis de Irak. *Universidad del País Vasco/EHU*.

⁴ PEREZ GONZALEZ, M.; "Hacia una nueva concepción de la seguridad: las aportaciones de las organizaciones regionales europeas" en *Revista Española de Derecho Militar*, no 65, 1995.

terrorismo; proliferación de armas de destrucción masiva acentuada por el progreso de las ciencias biológicas y la expansión de la tecnología de los misiles; conflictos regionales; descomposición del Estado o colapso total de algunos Estados; delincuencia organizada (ya sea tráfico internacional de drogas, de mujeres, de inmigrantes ilegales y de armas); degradación medioambiental; crisis económicas que empobrecen a extensas capas de población; baja calidad democrática en muchos sistemas políticos con las consiguientes violaciones de derechos humanos y restricciones de derechos elementales; etc. son todas ellas nuevas amenazas a la seguridad cuya respuesta escapa a la lógica tradicional de enfrentar los riesgos y las amenazas con estrategias bélicas y militares.

Esta diversidad de escenarios constituye la seguridad internacional hoy, siendo algo que confiere a la misma una naturaleza multidimensional, compleja y global. La seguridad no puede interpretarse únicamente desde una perspectiva militar y estatal. Algunos analistas identifican cinco dimensiones básicas del concepto de seguridad: militar, política, económica, medioambiental y social⁵; a las que se añade la dimensión humana de la seguridad, para referirse a la protección de los derechos humanos y la democracia frente a las amenazas provenientes tanto de regímenes opresivos y dictatoriales, y situaciones de vacío de poder político que tienen como consecuencia violaciones sistemáticas de los derechos humanos que obligan en ocasiones a intervenciones internacionales de carácter humanitario, como frente a amenazas de carácter socio-económico y natural, enfermedades y catástrofes naturales, etc.

La centralidad que ocupaba la dimensión militar en las amenazas convencionales a la seguridad propias de la guerra fría originadas casi exclusivamente por la agresión entre Estados, hoy se ha volatilizado en gran medida. La acumulación de capacidades militares con efecto disuasivo ante un eventual enemigo potencial, más o menos definido y conocido, hoy pierde sentido ante el nuevo tipo de amenazas a la seguridad originadas por una multiplicidad de factores. Así, el concepto de seguridad se hace más ambiguo y pierde la nitidez y precisión que tenía en la época del enfrentamiento bipolar. Por lo tanto, las respuestas a las amenazas a la seguridad se hacen también más complejas y multidimensionales; así, la promoción de la prosperidad económica y social mediante efectivas estrategias de cooperación, la protección

⁵ BUZAN, B.; *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era.* New York, Harvester Wheatsheaf, 1991.

medioambiental y el desarrollo sostenible y equilibrado, el intercambio comercial, unas adecuadas políticas de inmigración, la profundización democrática y la promoción del Estado de derecho y la justicia internacional, entre otros, pueden erigirse en factores mitigadores de las amenazas a la seguridad en la sociedad internacional de hoy.

En este sentido, la actuación exterior que desarrolla la Unión Europea con otras regiones del mundo puede erigirse en un profundo factor generador de confianza y de promoción de la seguridad y nueva forma de diplomacia preventiva. Incluso, la propia Unión Europea puede considerarse en sí misma como una "comunidad de seguridad", al seno de la cual resulta inconcebible la estrategia armada entre sus socios como consecuencia o motivada por un litigio en su seno.

Esta concepción multidimensional y global de la seguridad, aunque no surge tras el fin de la guerra fría, es una reflexión que se inicia en los años 80, adquirirá vigencia y revalorización tras la desaparición de la amenaza unidireccional y unidimensional que significaba el enfrentamiento bipolar. La Guerra del Golfo de 1991 vislumbró el advenimiento de un nuevo orden mundial, basado en la legalidad y el multilateralismo.

Esa distinta concepción de la seguridad, o mejor, esa regresión reduccionista del concepto de seguridad característica del otro lado del Atlántico, estará en la base de buena parte de los desencuentros que alimentan la relación transatlántica.

2.4 GÉNESIS DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD)

2.4.1 PRIMEROS PASOS: LA COOPERACIÓN POLÍTICA HASTA EL TRATADO DE MAASTRICHT

En los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas originarias, los conceptos de seguridad y defensa común estaban aún en un horizonte muy lejano, junto con la política exterior común. Sin embargo, la búsqueda de instrumentos específicamente europeos en materia de seguridad y defensa siempre estuvo en el "entorno" del proceso de integración.

Conviene tener en cuenta la creación de la Unión Europea Occidental (UEO) como consecuencia del Pacto de Bruselas de 1948; la Declaración *Pleven* de 1950 sobre la creación de un ejército europeo bajo control de las instituciones europeas con funciones de salvaguardar la defensa común, y, derivado de este plan, el posteriormente también fracasado proyecto de

creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED)⁶. Por otra parte, y aunque excediendo el marco propiamente comunitario, hemos de recordar también la creación de la OTAN en 1949 y su posterior vinculación con la UEO en 1954, y la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación para Europa de Helsinki en 1973/5.

La seguridad y la defensa en el Viejo Continente habían quedado al margen del proceso de integración. Tampoco las relaciones exteriores habían sido objeto de ocupación preferente por parte de los fundadores de la Europa común, pues únicamente los Tratados constitutivos se habían limitado a incluir la posibilidad de concluir con terceros tratados comerciales y de asociación, así como el establecimiento de relaciones con las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales. Sin embargo, la propia dinámica del proceso de integración iría modificando el estado de la cuestión.

Esta cuestión fue avanzando hasta la reforma llevada a cabo mediante el Acta Única Europea en 1986 donde se incluirá en su Título III ("Disposiciones sobre la Cooperación Europea en materia de Política Exterior), artículo 30, la Cooperación Política Europea (CPE)⁷. Por vez primera se incluye la cuestión de la seguridad en los Tratados, aunque de forma aún precaria y referida únicamente a sus aspectos políticos y económicos. En este sentido, el Art. 30.6 establece lo siguiente:

"Una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea podrá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad europea en materia de política exterior" para lo que manifiestan su disposición a una mayor coordinación de "los aspectos políticos y económicos de la seguridad".

En cualquier caso, aunque creada de forma muy cautelosa, la CPE incorporaba una

⁶ Este Proyecto implicaba el establecimiento de una autoridad política común pues, evidentemente, no podía cabalmente plantearse la creación de un ejército europeo sin la existencia de un gobierno europeo al que respondiese políticamente. Ratificado el proyecto de creación de la C.E.D. por Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y la República Federal de Alemania, la no ratificación por parte de la Asamblea francesa el 30 de agosto de 1954 acabó con la iniciativa. Vid. TRUYOL, A.; La integración europea. Idea y realidad. Madrid, Tecnos, 1972.

⁷ Los Estados (Art. 30.1) "procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea"; (art. 30.2.a) "se comprometen a informarse mutuamente y a consultarse"; (art. 30.2.c) "a tener plenamente en cuenta las posiciones de los demás asociados" así como a asegurar "el desarrollo progresivo y la definición de principios y de objetivos comunes"; (art. 30.2.d) "evitar cualquier acción o toma de posición que reduzca su eficacia".

obligación de consulta en cuestiones relacionadas con la política exterior en asuntos que afectasen a la Comunidad esto irá generando una cierta experiencia de cooperación política en materia de política exterior y sentando las bases para el desarrollo posterior, al posibilitar solidaridad entre las diplomacias de los Estados miembros.

Sentados estas bases, el nacimiento de la Política Exterior Común lo encontramos en el Tratado de la Unión Europea (TUE) que se suscribió en Maastricht con la inclusión en su seno de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La inclusión de la PESC como una parte troncal de la Unión Europea surgida en Maastricht, supone un punto de inflexión desde la creación de las Comunidades Europeas. El artículo "B" del TUE establece como uno de los cuatro objetivos de la naciente Unión:

"Afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluirá, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común".

Así, la PESC aparece ya "configurada teleológicamente hacia una futura defensa común aparece como un fin, como un posible objetivo de la Unión, y la PESC deberá volcar sus esfuerzos en hacerlo posible, puesto que ya es deseable"⁸. En el Título V ("Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común") el Tratado de Maastricht enumera los objetivos de la PESC a los que seguidamente nos referiremos según su versión actual del Tratado de Niza.

2.4.2 LOS TRATADOS DE AMSTERDAM Y NIZA

Las reformas que se produjeron en Amsterdam y Niza han ido introduciendo sustanciales modificaciones en el ámbito referente a la PESC de tal forma que actualmente encontramos su fundamento jurídico en el artículo 3 del TUE así como en el Título V, "Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común" (artículos 11 a 28) y, además, en todas aquellas dimensiones del pilar comunitario orientadas hacia el exterior:

⁸ SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I.; "La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de la Unión Europea" en Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia, no 115, D-18, 2002, pg. 108.

relaciones comerciales, cooperación al desarrollo, etc. Es decir, la PESC integra una doble dimensión, la propiamente comunitaria y la intergubernamental; un marco institucional único, unos objetivos comunes, a través de los dos métodos, comunitario e inter gubernamental.

Sus objetivos vienen definidos en el artículo 11 del TUE:

- Defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas
- Fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas
- Mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional
- Fomento de la cooperación internacional
- Desarrollo y la consolidación de la democracia y del estado de derecho
- Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

La UE perseguirá la consecución de estos objetivos mediante una serie de instrumentos, en alguna medida equivalentes a los instrumentos diplomáticos de los Estados, aunque de diferente naturaleza y denominación; siendo éstos los siguientes:

- Orientaciones generales.
- Estrategias comunes (instrumento introducido por la reforma de Amsterdam).
- Acciones comunes y posiciones comunes.
- Cooperación sistemática entre los Estados miembros³².

El Consejo Europeo definirá los principios y orientaciones generales de la PESC, "incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa", determinando, además, por unanimidad, las "estrategias comunes" que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común. El desarrollo de estas "estrategias comunes", que deben definir sus objetivos y duración, así como los medios que han de facilitar su puesta en común, se lleva a cabo mediante "acciones comunes" y "posiciones comunes" adoptadas por mayoría cualificada. Además, habría que incluir las "declaraciones comunes" que permiten a la Unión expresar su punto de vista cuando se producen determinados acontecimientos o crisis internacionales de cierta relevancia.

Las primeras "estrategias comunes" a desarrollar fueron identificadas en el Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998. Fueron las siguientes:

- Rusia -adoptada en el Consejo de Colonia de junio de 1999-.
- Ucrania -adoptada en el Consejo de Helsinki de diciembre de 1999-.
- Mediterráneo -adoptada en el de Santa María de Feira, junio de 2000-.

Las "acciones comunes" se refieren a situaciones específicas en las que se considera necesaria una acción operativa de la Unión; estas "acciones" fijan los objetivos, el alcance y los medios que haya que facilitar a la Unión (recursos materiales y financieros), las condiciones de su ejecución y su duración⁹.

Las "posiciones comunes" definen el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. En cualquier caso, hay cierta indefinición conceptual que permita diferenciar claramente unas de otras. La noción de "acción común" se referiría a actividades de naturaleza operacional, mientras que la "posición común" sería el instrumento mediante el cual la UE expresa su punto de vista respecto a un hecho, situación o tema concreto. Hasta el momento se han definido en torno al centenar, siendo los Balcanes el tema predominante.

El Tratado de Ámsterdam introduce una reforma en el artículo 2 referido a los objetivos de la Unión, eventualmente podría desarrollarse una política común de defensa conducente, quizá, a una defensa común; de tal forma que el nuevo artículo 2 reza del siguiente tenor que se mantendrá también tras Niza:

“Afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común.”

Es importante resaltar que en Ámsterdam se introduce la figura del Alto Representante de la PESC función principal, prácticamente exclusiva, que ocupará a partir de ahora la labor del Secretario General del Consejo¹⁰; popularizado como “Mr. PESC”. Su labor recae en mejorar la eficacia y visibilidad de la presencia exterior de la UE asistiendo al Consejo en

⁹ Artículo 14 del T.U.E.

¹⁰ Artículo 18 del T.U.E.

cuestiones propias del ámbito de la PESC y contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas¹¹.

El Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 designó para este cargo al español Javier Solana que se mantuvo en dicho cargo hasta 2009, siendo sustituido por Catherine Ashton¹². Además, el Tratado de Ámsterdam introduce limitaciones a la exigencia de la unanimidad mediante la introducción de la "abstención constructiva" o "abstención positiva" que no impedirá la adopción de una decisión para la que está prevista la unanimidad. Cualquier otra decisión basada en una "estrategia común", es decir, "acciones comunes", "posiciones comunes", o cualquier decisión por la que se apliquen éstas, serán adoptadas por el Consejo por mayoría cualificada. También Ámsterdam procederá a "comunitarizar" las denominadas Misiones de Petersberg: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz, y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz¹³. Son el tipo de misiones que ya fueron acordadas por los miembros de la UEO en la cumbre de Petersberg en 1992. La singularidad de que sea acordada ahora su inclusión en el Tratado es que se trata de misiones en las que para su materialización se emplean medios militares, aunque por encuadrarse dentro del ámbito de la seguridad internacional y no estrictamente de la defensa, los países neutrales aceptan participar en ellas.

Es importante resaltar entre las contribuciones de Ámsterdam en esta materia la Declaración número 6 anexa al tratado sobre el establecimiento de una unidad de planificación de la política y de alerta rápida; entre sus tareas se encuentran la observación y el análisis de la evolución de la situación en ámbitos referentes a la PESC y la alerta rápida en cuanto a hechos, situaciones y crisis potenciales que pudieran tener repercusiones para la PESC.

El Consejo Europeo de Niza que se celebró en diciembre de 2000 poniendo punto final

¹¹ Artículo 26 del T.U.E.

¹² CEBADA ROMERO, A. y PEREZ GONZALEZ, C.; El Alto Representante de la P.E.S.C. y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa, Madrid, Dykinson, 2003.

¹³ Artículo 17.2 del T.U.E.

a la Conferencia Intergubernamental que alumbró una nueva reforma de los tratados dando luz al Tratado de Niza, tuvo importantes repercusiones para la materia que nos ocupa; pero no precisamente en lo que a la propia reforma del Tratado se refiere, sino como consecuencia del Informe de la Presidencia sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, adoptado por el Consejo Europeo. En lo que a las modificaciones que incluye el Tratado de Niza en esta materia, hay que señalar principalmente las siguientes: a partir de ahora, se procederá al nombramiento de “Mr. Pesc” por mayoría cualificada del Consejo¹⁴, abandonando el requisito de la unanimidad que exigía el Tratado de Amsterdam. Más importante desde el punto de vista de la PESD es la modificación introducida en la reforma del artículo 17 por la que se excluye casi por completo a la UEO del entramado comunitario.

El Tratado de Maastricht había hecho despertar a la UEO al encargarle la elaboración y puesta en práctica de las decisiones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa, y convertir a esta organización en el componente defensivo de la Unión Europea y pilar europeo de la OTAN. Esta dualidad avanzaba en la pretensión fundamentalmente francesa de crear un sistema defensivo comunitario y la irreductible posición británica de anclar la defensa europea en el marco de la OTAN.¹⁵ En esta dirección, Ámsterdam profundizó al "comunitarizar" las misiones Petersberg, para cuya operatividad que implica la utilización de fuerzas armadas, se contaba con la UEO, afirmando que:

“Ésta es parte integrante del desarrollo de la Unión y proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa. La UEO. secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común. La Unión, en consecuencia, fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO. con vistas a la posibilidad de integración de la UEO en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo¹⁶.”

El Tratado de Niza, lejos de proceder a la integración plena de la UEO en la UE, hará

¹⁴ Artículo 207.2 del Tratado de la Comunidad Europea.

¹⁵ HERRERO DE LA FUENTE, A. A.; "La política exterior y de seguridad común tras la cumbre de Niza. La política europea de seguridad y defensa" en Noticias de la Unión Europea, no 218, 2003, pg. 72.

¹⁶ Artículo 17 Tratado de Ámsterdam.

precisamente lo contrario, poniendo punto final a la relación entre ambas y asumiendo la UE la práctica totalidad de las funciones que tenía encomendada la UEO que quedará prácticamente desmantelada, aunque siga existiendo formalmente. Así el desarrollo progresivo de la PESD dotará a la UE de las funciones que tenía encomendadas la UEO.

Otra modificación del Tratado de Niza es la inclusión de la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas en el ámbito PESC. El Tratado de Ámsterdam que procedió a la inclusión de las cláusulas de cooperación reforzada, no incluyó esta posibilidad en el caso de la PESC, en una decisión cuando menos sorprendente. En cierto modo, Niza subsanará parcialmente este "olvido" al contemplar la posibilidad del establecimiento de cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC cuando se refieran a la aplicación de una acción común o de una posición común y teniendo en cuenta además que "No podrán referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa"¹⁷. Si bien las cooperaciones reforzadas tienen como objetivo fundamental la consecución de mayores cotas de integración que fuercen a la profundización del proceso de integración, en el caso de la PESC la cooperación reforzada prevista en Niza únicamente refuerza el grado de integración existente ya en este ámbito.

Así mismo con el Tratado de Niza se procede a la creación del Comité Político y de Seguridad¹⁸. Se trata de un comité del Consejo de la Unión Europea contemplado en el artículo 38 del Tratado de la Unión Europea. El CPS, compuesto por representantes de los veintiocho países de la UE, tiene por misión: seguir la evolución de la situación internacional en el ámbito de la PESC; contribuir a elaborar las políticas; y supervisar la ejecución de las políticas respetando las atribuciones del Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad. Bajo la autoridad del Consejo y del Alto Representante, el CPS ejerce el control político y la dirección estratégica de las misiones de gestión de crisis.

¹⁷ Artículo 27 B del T.U.E. Esta restricción fue una imposición realizada por Reino Unido, Suecia y Dinamarca que se opusieron radicalmente a la posibilidad del establecimiento de cooperaciones reforzadas que implicaran la utilización de recursos militares o que se refirieran a cuestiones militares o de defensa. Vid. ELORZA, J.; "La U.E. después de Niza" en *Política Exterior*, no 79, 2001, pgs. 84 y ss.

¹⁸ Artículo 25 del T.U.E. El COPS sustituirá al anterior Comité Político, asumiendo sus funciones además de adoptando otras nuevas.

2.5 CONFIGURACIÓN DE LA PESD

La PESD emerge como una realidad al margen del Tratado de la Unión Europea a partir del Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, como una derivación complementaria de la PESC. El salto cualitativo hacia la operatividad en materia de seguridad y defensa será una consecuencia derivada de la conflictividad internacional que se vivía en aquellos momentos, especialmente en el continente europeo. El agravamiento de la crisis de Kosovo a lo largo de 1998 y la posterior intervención militar de la OTAN iniciada el 24 de marzo de 1999, "creó una sensación de urgencia y empujó a los europeos a tomar una serie de decisiones que permitan traducir su peso económico en influencia militar"¹⁹. Esta crisis supuso la toma de conciencia de que la situación militar europea era insostenible si se quería preservar cierta capacidad de intervención autónoma en conflictos que afectasen a los intereses europeos o su territorio, aunque EE.UU. decidiese no intervenir²⁰.

En palabras de la antigua directora política de la UEO, Alyson J.K. Bailes, "*Kosovo fue sin duda lo que lo cambió todo. Las diversas fases de la crisis en 1998 y 1999 volvieron a subrayar el papel esencial de la OTAN.*"

En este contexto, cabe apuntar tres momentos o hitos clave que impulsaron la creación de la PESD:

1.- Cumbre de Saint Malo de 4 de diciembre de 1998. Cumbre franco-británica protagonizada por Tony Blair y Jacques Chirac, donde el Reino Unido abandona su tradicional resistencia a la cooperación en materia de defensa en el marco de la UE. En la Declaración sobre la Defensa Europea acordada en Saint Malo²¹ las dos partes establecieron significativamente que "La Unión debe disponer de una capacidad autónoma de acción, apoyada por fuerzas militares creíbles, con los medios necesarios y dispuesta a responder a las

¹⁹ STADEN, A.V. y KREEMERS, B.; "Hacia una política de seguridad y defensa europea" en Política Exterior, no 76, 2000, pg. 95.

²⁰ VIÑAS, A.; "La Unión Europea y los Balcanes: problemas y perspectivas" en Anuario CIDOB 1999, pgs. 187 y ss.

²¹ "De Saint- Malo à Nice: les textes fondateurs de la défense européenne" en Cahiers de Chaillot, no 47, Paris, Mai, 2001.

crisis internacionales. La Unión debe tener las estructuras apropiadas para tomar decisiones y llevar a cabo una acción militar, donde la OTAN no esté comprometida. Europa necesita fortalecer sus fuerzas armadas para que pueda reaccionar rápidamente ante los nuevos riesgos" para concluir que "Estamos decididos a unir nuestros esfuerzos para permitir que la Unión alcance sus objetivos". En definitiva, la Declaración franco-británica apuesta decididamente por dotar a la Unión Europea de una capacidad autónoma de actuación militar, allí donde la OTAN, no evidencie voluntad de intervención, suponiendo así un cambio cualitativo estratégico respecto a la tradicional posición británica en esta materia. Algunos encuentran la razón para este significativo cambio británico en la necesidad del Reino Unido de adquirir cierto perfil europeo mediante la seguridad y defensa, una vez autoexcluido de la Unión Económica y Monetaria y del Euro. De este modo, el Reino Unido podría ejercer cierto liderazgo junto al eje franco- alemán²².

2.- El Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en la Cumbre de Washington de abril de 1999 con el 50 Aniversario de la Alianza Atlántica al mismo tiempo que se producía también el ingreso en la Organización de Polonia, Hungría y la República Checa. Este documento que avanza en la transformación y modernización de la Alianza iniciada ya en la Cumbre de Madrid de 1997, de una organización de defensa colectiva en la guerra fría a otra de seguridad, apoyará plenamente el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) dentro de la Organización atlántica. Esto se hacía bajo el entendimiento de que así se reforzaría y complementaría a la Alianza Atlántica. Se vivía así un nuevo impulso dado por el Tratado de Ámsterdam al fortalecimiento de una política europea común de seguridad y defensa, todo ello con el objeto de compatibilizar una mayor autonomía europea en materia de seguridad y defensa, y el vínculo euroatlántico. Sin lugar a dudas esto ponía de manifiesto el compromiso de la Alianza con un enfoque cooperativo de la seguridad. Esta compatibilización exigiría, obviamente, un reforzamiento del nexo entre la OTAN y la UEO, y principalmente un reforzamiento de la capacidad operativa de esta última. La OTAN estima en este documento que para la realización de sus objetivos es indispensable un reparto equitativo de los papeles, riesgos y responsabilidades, entendiendo por tal que lo europeos asuman nuevas

²² Vid. SERRA, N.; "El progreso de la política de defensa europea" en Política Exterior, no 83, 2001, pg. 96

responsabilidades, en particular mediante el desarrollo de la IESD.²³

3.- El Tratado de Ámsterdam, rubricado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999, con las disposiciones que contiene en materia de seguridad y defensa ya mencionadas.

2.5.1 LOS IMPULSOS DEFINITIVOS A LA PESD

La última modificación de los Tratados que tuvo lugar en el Consejo Europeo de Niza (7, 8 y 9 de diciembre de 2000) pasará también a la historia de la PESD como uno de sus hitos fundamentales. Esto no es precisamente por las reformas introducidas en el Tratado sino por los avances que se producen fundamentalmente al margen de éstas. Efectivamente el Informe de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza sobre la PESD dio un impulso clave a la PESD como "uno de sus hitos fundamentales en el proceso de construcción."

El aspecto más espectacular del Informe de la Presidencia que se aprobó en Niza se refiere al compromiso sobre el desarrollo de las capacidades militares previstas ya en Helsinki, concretamente la Fuerza de Reacción Rápida a cuya existencia se dio luz verde en este Informe. Lo que queda comprometido en Niza es un "catálogo de fuerzas" o "catálogo de capacidades militares" acordado por los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa en la Conferencia de Compromiso de capacidades militares celebrada en Bruselas el 20 de noviembre de 2000. Allí se acordaron compromisos nacionales concretos de contribuciones militares de los diferentes Estados miembros susceptibles de ser empleadas bajo mandato de la UE en operaciones de gestión de crisis, de acuerdo a dotar de operatividad los objetivos fijados en el Consejo Europeo de Helsinki. Se trata del compromiso voluntario de los Estados de contribuciones conducentes a la creación de una fuerza de reacción rápida susceptible de ser utilizada bajo mandato de la UE. Tras esta Conferencia de Compromisos de capacidades militares de Bruselas de noviembre de 2000 se han celebrado otras dos el 19 de noviembre de 2001 y el 19 de mayo de 2003, dotando así de contenido al mecanismo previsto de evaluación de las capacidades militares y al plan de acción para el fortalecimiento y actualización de dichas capacidades militares. El contingente comprometido alcanza "una reserva de más de 100.000 personas y de unos 400

²³ CARACUEL, Ma. A.; Los cambios de la OTAN (...) op. cit. ; pg. 115 y ss.

aviones de combate y unos 100 buques, reserva que permite atender a todas las necesidades definidas para realizar las diferentes misiones de gestión de crisis que se inscriben en el objetivo general". Hay que señalar, sin embargo, que este contingente se nutre fundamentalmente de cuerpos plurinacionales ya existentes con anterioridad, las denominadas "Eurofuerzas" que se fueron desarrollando en el marco de la UEO: Euroejército (creado en 1992 a iniciativa de Francia y Alemania, al que se añaden posteriormente fuerzas militares de Bélgica, España y Luxemburgo); la Eurofuerza Naval de Reacción o EUROMARFOR; la Fuerza Anfibia anglo-holandesa; la Fuerza anfibia hispano-italiana, etc.

Igualmente, en Niza se plasma el compromiso de capacidades civiles para la gestión de crisis, como aspecto complementario de las dos dimensiones, civil y militar, de la PESD. Dimensión prevista en el Consejo Europeo de Feira, se refiere a cuatro sectores prioritarios: policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, fortalecimiento de la Administración civil y protección civil.

Se concretó la composición, competencias y funcionamiento de los órganos políticos y militares creados para la PESD y que venían funcionando desde hacía aproximadamente un año con carácter provisional; estos son, Comité Político y de Seguridad, concebido como llave maestra de la PESD, Comité Militar de la Unión Europea y Estado Mayor de la Unión Europea.

Por otra parte, el desarrollo de una capacidad operativa autónoma por parte de la UE tendrá como consecuencia la práctica desaparición de la UEO²⁴, quedando así también confirmado en el Informe de Niza.

En el Consejo Europeo celebrado en Laeken (Bélgica) de 2001, se adoptó la Declaración de Operatividad de la PESD todo lo cual la Unión Europea había alcanzado los objetivos planteados en Helsinki en 1999²⁵. Si bien las capacidades militares eran notables, no podía decirse lo mismo de la inteligencia militar y de las posibilidades en el campo del

²⁴ Vid. apartado V del Informe aprobado por el Consejo Europeo de Niza titulado "La incorporación a la U.E. de las funciones adecuadas de la U.E.O.". Vid. además la nueva redacción del artículo 17 del T.U.E. donde desaparecen las menciones a la U.E.O.

²⁵ "Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa", Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.

transporte estratégico, dimensiones ambas en las que la UE debía afrontar unas limitaciones críticas. Esa es la principal razón por la que esta Declaración de Operatividad incluye un apartado en el que se refiere a la necesidad de concluir unos acuerdos con la OTAN en materia de planeamiento operativo.

En dicha declaración se dice lo siguiente:

“La Unión tiene la intención de ultimar los acuerdos de seguridad con la OTAN, y concluir los acuerdos sobre la garantía de acceso al planeamiento operativo de la Alianza, la presunción de disponibilidad de medios y capacidades predeterminados de la OTAN, y la definición de una serie de opciones de mando puestas a disposición de la Unión. Estos acuerdos son esenciales para la PESD e incrementarán de manera significativa las capacidades disponibles de la Unión”.²⁶

En 2002 en Praga se consagra el acuerdo entre la OTAN y la UE derivado de la Cumbre celebrada en esa misma ciudad y que derivará en el Acuerdo de Asociación Estratégica entre la UE y la Alianza Atlántica rubricado 16 de diciembre de 2002 en los llamados Acuerdos Berlín-Plus. Estos Acuerdos permiten la utilización de infraestructuras de planificación y de mando de la Alianza Atlántica en el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) para la planificación de operaciones militares de la UE; es decir, se garantiza el acceso de la UE a los recursos y estructuras de la OTAN. El compromiso sobre los contenidos del Acuerdo Berlín-Plus se materializará y oficializó entre el Secretario General de la OTAN y el Alto Representante de PESC el 17 de marzo de 2003. Habiéndose alcanzado estos acuerdos, sólo quedaba que la Unión Europea contara con una Estrategia propia. Esto quedará concretado en un documento emitido por Javier Solana, aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003 bajo título: "*Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*".

En este punto conviene diferenciar los objetivos de la PESD, que no serían los puramente de defensa militar del territorio de la Unión. Dicha tarea queda reservada a los propios Estados miembros, así como a su alianza defensiva OTAN. Si bien es cierto que la

²⁶ Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa.

PESD opera en el ámbito de la defensa, su naturaleza se refiere más al proceso de construcción de unas capacidades militares europeas, o más bien de las capacidades de intervención en áreas de crisis.²⁷

²⁷ CORIO, M.; "Aspectos militares de la gestión de crisis en el marco de la P.E.S.D." en Revista de Estudios Políticos, no 119, 2003, pp. 352 y 353.

3. BLOQUE II – LA CONSTRUCCIÓN DE LA PCSD

3.1 LISBOA 2009 Y LA PCSD

El Tratado de Lisboa introduce cambios sustanciales tanto en la PESC como en la nueva Política Común de Seguridad y Defensa, la PCSD. El más relevante es sin duda la profunda reordenación institucional que supone unir en una sola persona tres competencias antes repartidas en sendas instancias. El Alto Representante dirigirá a partir de ahora la PESC y la PCSD y lo hará contando con los medios de la Comisión (institución de la que es Vice-Presidente) y la oportunidad de influencia política en la toma de decisiones que le otorga su papel de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. Por primera vez desde su fundación, la Unión está en disposición de definir y ejecutar una auténtica política exterior.

El nuevo TUE aporta mayor claridad a la política de seguridad y defensa que se regula específicamente en la sección segunda del capítulo 2 del nuevo título V del TUE, bajo el título *Disposiciones sobre la Política Común de Seguridad y Defensa*. El Tratado separa las disposiciones generales sobre política exterior de las disposiciones específicas relativas a la seguridad y defensa, hasta este momento confundidas y dispersas, entre la regulación del antiguo título V del TUE. Por medio de los artículos 42 y 43 TUE se ha procedido a la “constitucionalización” de esta política²⁸.

En estas disposiciones, se recoge lo que, en su gran mayoría, era ya la práctica consolidada de la Unión, impulsada por las decisiones estratégicas adoptadas por anteriores Consejos Europeos. Por un lado, a través de la denominación de política común de seguridad y defensa (PCSD) utilizada ya en los Consejos Europeos, otorgándole respaldo normativo, tal y como se desprende del Art. 42.1 TUE, al disponer que:

“La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la

²⁸ J. Cardona Llorens, “La relación Unión Europea-Naciones Unidas en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz...*op.cit.*, p.41. En el mismo sentido, *vid.* L. N. González Alonso, “La gestión de crisis en el nuevo modelo de acción exterior de la Unión Europea: ¿más y mejor cooperación con Naciones Unidas?”, en L. González Alonso (Dir.) A. Garrido Muñoz (coord.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz...op.cit.*, p.78.

Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.”

Por otro lado, el art. 43.1 TUE precisa las misiones que la UE podrá emprender en el marco de la PCSD:

“Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo”.

A lo largo de una década, la política exterior y de seguridad ha tenido que hacerse con una Comisión indiferente, cuando no abiertamente hostil. Ha tenido que hacerse a veces por encima de los intereses particulares, cortoplacistas, de Presidencias que no querían ver más allá de sus seis meses de ejercicio. Evitando toda generalización, es preciso resaltar el papel de muchos Estados miembros que desde la presidencia del Consejo han intentado hacer avanzar intereses europeos; o de miembros de la Comisión que han buscado romper la visión estrecha que hace coincidir los intereses europeos con los de una institución.

En España, por exceso de buena fe en la mayoría de los casos, se confunde comunitario con europeísta e intergubernamental con lo contrario. Craso error en algunos aspectos de la construcción europea. En particular en el que nos ocupa. Una situación que se suele dar con asiduidad en el mundo globalizado es que los problemas son globales y la legitimidad sigue siendo local. Esa contradicción es plenamente en la Unión Europea, en particular en aquellas políticas que caen de lleno en la soberanía tradicional.

Más allá de un cambio institucional profundo, el Tratado de Lisboa introduce innovaciones importantes en materia PESD al tiempo que da naturaleza jurídica y legitimidad de derecho primario a prácticas que se han venido haciendo a lo largo de los últimos años fruto

de la necesidad. Como se ha señalado antes, la PESC y sobre todo la PESD se han definido día a día, en contacto con la realidad más inmediata, a la que había que dar a veces soluciones y respuesta improvisadas. Lisboa da carta de naturaleza a algunas de estas prácticas, así mismo introduce dos compromisos jurídicos que traducen una elemental solidaridad de socios en la Unión: ante una agresión de un tercer Estado y ante un acto terrorista.

Algunos investigadores como Félix Arteaga analizan porqué la PESD no ha alcanzado los niveles de autonomía que se pretendieron en el histórico acuerdo de St. Malo mientras que ha conseguido un nivel de desarrollo impensable. Aquí emerge una cuestión en la Félix Arteaga nos está llevando al centro de una de las contradicciones latentes durante estos años. Los frenos políticos e institucionales, cuando no ideológicos, que se ponían día a día a que la PESC y la PESD alcanzaran su plenitud, tenían un reflejo contradictorio en el dinamismo con que se podían organizar y lanzar nuevas misiones. Algunos Estados Miembros, la Comisión o el Parlamento Europeo rechazaban cualquier pretensión de política exterior real y tangible, no digamos de defensa, mientras se felicitaban (a posteriori) de que la Unión hubiese desplegado 3.500 efectivos en medio del desierto chadiano para una operación de alto riesgo y con potenciales implicaciones de alcance en uno de los conflictos más complejos de África, el de Sudán. El Parlamento «animaba a actuaciones concretas» mientras dotaba a la PESC de un presupuesto muy efímero para las acciones que se le encomendaban.

La Política Común de Seguridad y Defensa es, como toda política, cuestión de medios. En este caso, los medios tienen dos vertientes: capacidades y relaciones. En materia de capacidades, como no puede ser de otra forma siguiendo el modelo universal de gestión de conflictos ya tratado, tan importantes son las civiles como las militares.

3.2 LA PCSD: CUERPO Y OBJETIVOS

3.2.1 BASE JURÍDICA

La PCSD forma parte integral de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea, se inscribe en el Tratado de la Unión Europea (TUE). En el artículo 41 se

detalla la financiación de la PESC y de la PCSD²⁹. El papel concreto del Parlamento Europeo en la PESC y la PCSD se describe en el artículo 36 del TUE.

3.2.2 ¿QUÉ DICEN LOS TRATADOS RESPECTO A LA PCSD?

El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptan las decisiones relativas a la PCSD³⁰. Se adoptan por unanimidad, con algunas destacadas excepciones relativas a la Agencia Europea de Defensa³¹ y a la cooperación estructurada permanente³² para las que se aplica la votación por mayoría. Normalmente es el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también actúa como vicepresidente de la Comisión Europea quien elabora las propuestas de decisiones.

En el Tratado de Lisboa se introduce el concepto de una política europea de capacidades y de armamento³³, si bien su definición sigue pendiente. También se establece un vínculo entre la PCSD y otras políticas de la Unión al requerir que la AED y la Comisión se mantengan en contacto en caso necesario³⁴. Esto afecta en especial a las políticas de la Unión en materia de investigación, industria y espacio, en las que el Parlamento está ahora facultado para desempeñar un papel mucho más importante que antes por lo que respecta a la PCSD.

El Consejo es el principal órgano de decisión de la UE. La formación del Consejo en su reunión de ministros de asuntos generales y relaciones exteriores (CAGRE) de los Estados miembros ha sido la formación propia para abordar temas concretos relativos a la PESC y, por ende, a las misiones de paz de la UE. Siguiendo las conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo de la Unión, en el ejercicio de sus competencias, y sobre la base del art. 240 TFUE, creó tres órganos subsidiarios principales que quedan bajo su autoridad directa con el fin de impulsar la implementación y ejecución de la PCSD, con especial atención a la creación de misiones de paz:

- Comité Político y de Seguridad: tiene un carácter más político. Analiza la situación internacional y prepara la estrategia de respuesta más adecuada frente a las crisis surgidas

²⁹ Esta política se describe con más detalle en el título V («Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común»), capítulo 2, sección 2, artículos 42 a 46, así como en los Protocolos nº 1, 10 y 11 y en las Declaraciones 13 y 14.

³⁰ artículo 42 del TUE.

³¹ AED, artículo 45 del TUE.

³² artículo 46 del TUE.

³³ artículo 42, apartado 3, del TUE.

³⁴ artículo 45, apartado 2, del TUE.

- Comité Militar de la UE: ofrecer al COPS la orientación militar más técnica para hacer eficaz la estrategia que se pretende aprobar.

- Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis: hace lo propio con los aspectos civiles de la acción perseguida, que en último término debe aprobar el Consejo.

-Otro órgano de gran relevancia, cuando se produce la participación de terceros en las misiones UE, es el Comité de Contribuyentes, en donde tienen cabida.

Los comités directamente dependientes del Consejo y relacionados con la PESC y la PCSD son los siguientes:

a) Comité de Representantes Permanentes (COREPER); de carácter general, en la medida que prepara los trabajos del Consejo y realiza las tareas que éste le confía.

b) Comité Político y de Seguridad (COPS).

c) Comité militar de la UE (CMUE), máxima autoridad militar dentro del Consejo.

d) Comité de Contribuyentes (CDC), órgano *ad hoc* creado por el COPS con el fin de dar participación en la gestión diaria de las misiones a los terceros Estados participantes en las misiones de paz de la UE.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha reducido la influencia de la Presidencia sobre la PESC y la PCSD, con la atribución al Alto Representante de la Unión para Asuntos exteriores y Política de Seguridad de más poderes en la representación exterior y la dirección de la política exterior y de seguridad. Para ello, el art. 27 TUE ha previsto la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) ligado al AR para el ejercicio de sus poderes relativos a la ejecución de la PESC y la PCSD.

3.2.3 CUERPO Y OBJETIVOS DE LA PCSD

EL ALTO REPRESENTANTE Y EL SEAE

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), prevista en el Tratado de Lisboa, supuso la reestructuración de los servicios asignados a las relaciones exteriores y dependientes, antes de su creación, del Consejo de la UE y de la Comisión Europea. Con la figura del Alto Representante a su cabeza, se pretende dotar de una mayor unidad y coherencia a la acción exterior de la UE, tanto en el marco de las relaciones económicas y comerciales,

como en el de la seguridad y la defensa. A través del SEAE se han aglutinado en su interior un conjunto de órganos con funciones de carácter técnico y de ejecución en materia de seguridad y defensa. Todos ellos serán analizados brevemente en este apartado, una vez establecida la organización interna y las funciones principales del SEAE³⁵.

El círculo normativo *interno* nos envía al estudio de la génesis y evolución de la PCSD, en el marco de la PESC, regulación jurídica fijada por escrito, en lo esencial, a partir del Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992. En la actualidad, este círculo normativo se encuentra desarrollado, en lo principal, dentro del Título V del TUE, *Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común*. El círculo normativo externo también delimita el margen de validez y alcance de la actividad regional, es el contenido, en lo esencial, en la Carta de las Naciones Unidas, en especial en sus Capítulos VI, VII y VIII donde se describen, respectivamente, los mecanismos de arreglo pacífico de controversias de esta organización, su capacidad de acción coercitiva, y las reglas básicas de acomodo con los acuerdos regionales relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Conviene mencionar al Parlamento Europeo, cuyo papel en materia de PCSD y, en concreto de las misiones de paz de la UE, está limitado a la consulta y al ejercicio de cierto control político, y, en mayor medida, al ejercicio de un control presupuestario relacionado con los gastos administrativos y operativos de las misiones de paz, considerados como gastos no obligatorios antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el 2009.

AGENCIAS AUTÓNOMAS DE LA PCSD

Aunque el COPS (Comité Político y de Seguridad), el CMUE (Comité Militar de la Unión Europea) y el EMUE (Estado Mayor de la Unión Europea) son los tres órganos asesores y técnicos principales para el desarrollo de la PCSD, existen en la actualidad dos antiguos órganos procedentes de la desactivación de la UEO, el SATCEN (Centro de satélites de la UE, con base en Torrejón de Ardoz, Madrid) y el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión

³⁵ Servicio Europeo de Acción Exterior (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Disponible <http://europa.eu/globalstrategy/en>

Europea (EU ISS), que han sido añadidos a las estructuras de la PCSD como “agencias autónomas” del Consejo, con su personalidad jurídica propia. Ambos órganos disponen de un presupuesto y estatus propio y empezaron a funcionar en el seno de la UE el 1 de enero de 2002, ejerciendo distintas funciones vinculadas a las misiones de paz de la Unión. A ellos debemos añadir también la Agencia Europea de Defensa (AED). En general, estos órganos han sido creados por los Estados miembros para obtener el asesoramiento que facilite el despliegue de las misiones militares de la UE.

CENTRO DE SATÉLITES (SATCEN)

El SATCEN, creado por la acción común 2001/555/PESC, procesa información y hace análisis sobre imágenes de satélites (cuyo uso es cedido por los Estados miembros, al no disponer por el momento de satélites propios), que son usados en el desarrollo de una operación de gestión de crisis. De este modo, informa la toma de decisiones en el contexto de la PESC y, en especial en el de la PCSD. Su fuente de financiación principal procede de las contribuciones de los Estados miembros con arreglo a la clave de la RNB. Desde el 2009 los miembros de la OTAN que no forman parte de la UE, así como otros Estados candidatos a la adhesión, están autorizados a participar en las actividades de este Centro.

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD (EU ISS)

Sede en París, creado por la acción común 2001/554/PESC. Este instituto contribuye al desarrollo de la PESC/PCSD mediante la realización de investigaciones académicas y análisis políticos, la organización de seminarios y actividades de comunicación e información. Para ello, cuenta con unos ingresos procedentes, principalmente, de las contribuciones de los Estados miembros con arreglo a la clave de la RNB. Sus estudios sobre las misiones de paz son muy completos en términos informativos.

AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA (AED)

La Agencia Europea de Defensa (AED) fue creada por la acción común 2004/551/PESC, como organismo intergubernamental (en el que participan todos los Estados miembros, excepto Dinamarca) también con personalidad jurídica propia y bajo la autoridad del Consejo. Este organismo facilita el desarrollo de las capacidades militares propias de la UE para poner en práctica una PCSD de modo autónomo que cuente con los medios suficientes para actuar. Su director es el Alto Representante. Sus ingresos principales también proceden de las contribuciones de los Estados miembros, en función de la RNB.

Tras su creación se han empezado a dar los primeros pasos para dotar a la UE de un sistema de armamento propio para gestionar las situaciones de crisis internacionales⁷¹⁶. Así, entre sus objetivos destacan:

“el impulso de las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis, el fomento y la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento, el fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa europea y la creación de un mercado europeo competitivo de material de defensa (...)”.

OBJETIVOS DE LA PCSD

La PCSD desde su comienzo ha tenido unos objetivos específicos que, si bien son claros, se han ido adaptando a las eventualidades de los tiempos presentes. Estos objetivos son:

- La defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión. Esta defensa incluye la integridad de la Unión que debe hacerse de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

- El fortalecimiento de la seguridad de la UE y de sus Estados miembros.

- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad a nivel internacional, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, el Acta final de Helsinki y con los objetivos del Tratado de París.

- El fomento de la cooperación internacional.

- El desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Deben tenerse en cuenta, asimismo, los denominados valores de la Unión, contenidos en el artículo 2 TUE, y de los cuales los principios de la acción exterior no son sino un específico desarrollo y adaptación al ámbito de las relaciones internacionales; de igual forma, debe valorarse el artículo 3.5 TUE, que establece como uno de los objetivos generales de la Unión una acción exterior cohesionada y coherente a sus valores.

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en general aplicable a toda la acción exterior, añade un objetivo autónomo de gran trascendencia simbólica y potencial: la cláusula de defensa común. De acuerdo con los Tratados:

“La PCSD incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo así lo decida por unanimidad. Se recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.”

Si bien no se trata de algo necesariamente pacífico, ni desde luego viene especificado en ningún otro texto de rango legal o normativo, la idea de una defensa común parece querer recuperar la idea de un ejército común continental al servicio de un estado mayor propio y unificado; de igual manera, la política común de defensa sería una fase transitoria, parece apuntar el espíritu del artículo, durante la cual los distintos ejércitos europeos se hallarían subordinados únicamente a la política de defensa acordada en Bruselas por los gobiernos nacionales.

Así pues, en lo que respecta a los organismos propios de la Unión Europea que dibujan y dirigen la PCSD (y la PESC por extensión) podemos desglosar los siguientes, especificando sus atribuciones en este ámbito:

- **CONSEJO EUROPEO:** define las líneas y objetivos estratégicos, El Consejo Europeo define y aplica, por unanimidad, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en su conjunto, a tenor del artículo 24 TUE. La definición concreta de la PCSD corresponde de hecho al Consejo con el Alto Representante, y su ejecución, al Alto Representante con la supervisión del Consejo. Las atribuciones en política de seguridad y defensa son de incuestionable valor político, dado que sus decisiones estratégicas, que son vinculantes. Finalmente, no debe olvidarse que será el Consejo Europeo quien, en su caso, adoptará la decisión de transformar la política de defensa común en una única defensa común europea. Las funciones del Consejo están mucho más definidas en relación con la PESC, en su conjunto, y en particular, en la PCSD, por lo que son muy poderosas. Si bien en el derecho constitucional y la política general comunitaria esta institución aparece principalmente como un colegislador junto con el Parlamento Europeo, en materia PESC-PCSD -de donde se haya excluida la adopción de actos legislativos a escala europea- se convierte en una instancia política omnipresente, con verdadera capacidad de decisión y gestión operativa, y con un control casi absoluto sobre los recursos empleados. En términos generales, el Consejo, que en este marco funciona en su formación de Asuntos Exteriores -presidida por el Alto Representante-, elabora la acción exterior de la Unión, incluida la PESC-PCSD, atendiendo a los

objetivos y líneas estratégicas definidos por el Consejo Europeo, velando, asimismo, junto con la Comisión y el Alto Representante, por su coherencia general.³⁶

- **CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA** aplica mediante decisiones dicha estrategia y supervisa su ejecución.
- **ALTO REPRESENTANTE** propone decisiones, dirige y ejecuta la política y las decisiones adoptadas. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR) está al frente de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), contribuye con sus propuestas a la elaboración de dicha política y es, junto con los Estados miembros en lo que a estos concierna, el responsable de su ejecución, como mandatario del Consejo. El Alto Representante participa en las tres instituciones que contribuyen en mayor medida a la acción exterior de la Unión Europea, incluida su política de defensa: así, el AR preside el Consejo de Asuntos Exteriores (asuntos relativos a la PCSD), es uno de los vicepresidentes de la Comisión, y participa en las reuniones del Consejo Europeo. Finalmente, el AR dirige la principal infraestructura permanente de que dispone la Unión en sus relaciones internacionales: el Servicio Europeo de Acción Exterior. En particular:
 - El AR puede plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PCSD y presentar propuestas al respecto.
 - Convocar urgente una reunión del Consejo de Asuntos Exteriores si la situación internacional requiere una decisión rápida.
 - Función de mediación en los casos en que un Estado miembro manifieste dificultades severas para asumir un compromiso a escala europea, antes de remitir la situación, en su caso, al Consejo Europeo.
 - Responsable de coordinar a los ministros de exteriores y de defensa, en el seno del Consejo de Asuntos Exteriores.
 - Propuesta de designación y nombramiento de representantes especiales por el Consejo, encargados de misiones diplomáticas y políticas concretas.
 - Calidad de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y vicepresidente de la Comisión, es obligación del AR consultar periódicamente al Parlamento

³⁶ Artículos 16.6 y 21.3 del TUE.

Europeo sobre los aspectos principales y opciones fundamentales de la PCSD, respondiendo a sus preguntas y recomendaciones.

- También es el AR quien propone la modalidad de financiación de las distintas misiones europeas en el ámbito de la PCSD.

Por otra parte, en el ámbito externo de sus facultades:

- Encargado de dirigir en el nombre de la Unión las negociaciones y el diálogo con terceros países u organizaciones internacionales en el ámbito de defensa.
- Coordinar las posiciones de los Estados miembros y de negociar acuerdos internacionales de la UE.

El Tratado de la Unión, finalmente, atribuye al AR y al Consejo la función de velar por la correcta aplicación de los principios que la rigen, a saber: solidaridad, lealtad, especificidad, convergencia e interés común en el ámbito de toda la política exterior y de seguridad común, incluida la PCSD, velando además por la unidad coherencia y eficacia de la acción de la Unión.

- **PARLAMENTO** se limita su papel a un control de carácter político y delibera sobre los compromisos de la PCSD y sus acciones. El Parlamento tiene derecho a supervisar la PCSD y a tomar la iniciativa de dirigirse al AR/VP y al Consejo en este ámbito³⁷. También ejerce su autoridad sobre el presupuesto de esta política³⁸. Dos veces al año, el Parlamento celebra un debate sobre los avances en la ejecución de la PESC y de la PCSD, y aprueba dos informes: uno sobre la PESC, elaborado por la Comisión de Asuntos Exteriores, que incluye elementos relativos a la PCSD, si procede, y otro sobre la PCSD, elaborado por la Subcomisión de Seguridad y Defensa.

En virtud del Tratado de Lisboa, el Parlamento participa en el desarrollo de las relaciones exteriores de la Unión y en la superación del reto que se describe en el Informe de 2008 sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Dicho informe establece lo siguiente:

«Es esencial seguir manteniendo el apoyo de la opinión pública a nuestro compromiso mundial. En las democracias modernas, en que los medios de

³⁷ artículo 36 del TUE.

³⁸ artículo 41 del TUE.

comunicación y la opinión pública tienen una influencia determinante en la definición de las políticas, es indispensable la implicación de la opinión pública para mantener nuestros compromisos en el extranjero. Nosotros desplegamos expertos policiales y judiciales y soldados en zonas inestables de todo el mundo. Ello implica para los gobiernos, los parlamentos y las instituciones de la UE la obligación de comunicar acerca del modo en que esto contribuye a la seguridad de nuestro territorio».

3.3 ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD DE 2016

Sirva para introducir este apartado las palabras de la ARE, Federica Mogherini, respecto a la EGS 2016:

Ninguno de nuestros países tiene ni el poder ni los recursos necesarios para dar respuesta por sí solo a las amenazas ni para aprovechar por sí solo las oportunidades que brindan estos tiempos. Pero como una Unión de casi quinientos millones de ciudadanos, nuestro potencial no tiene parangón. Nuestra red diplomática está extendida y enraizada en todos los rincones del planeta. La nuestra es una de las tres primeras economías del mundo. Somos el primer socio comercial y el primer inversor extranjero de casi todos los países del globo. Solo actuando de manera conjunta y unida podremos atender a las necesidades de nuestros ciudadanos y hacer que nuestra asociación funcione. Este es precisamente el objetivo de la estrategia global para la política exterior y de seguridad europea.

«Global» no debe entenderse únicamente en el sentido geográfico: también hace referencia al amplio espectro de políticas e instrumentos que promueve la estrategia, que se centra tanto en las capacidades militares y antiterroristas como en las oportunidades de empleo, en unas sociedades inclusivas y en la protección de los derechos humanos.

La Unión Europea siempre ha estado, y seguirá estando, orgullosa de su poder no coactivo, porque en ese terreno somos los mejores. No obstante, la idea de que Europa es exclusivamente un «poder civil» no hace justicia a una realidad en plena evolución. Para Europa, el poder no coactivo y el poder coercitivo van de la mano.

Un mundo frágil requiere una mayor confianza y responsabilidad de la Unión Europea,

requiere una política exterior y de seguridad europea abierta al exterior y que mire al futuro. Esta estrategia global nos guiará en nuestra labor cotidiana hacia una Unión que satisfaga realmente las necesidades de los ciudadanos, que cumpla sus esperanzas y aspiraciones; una Unión que se asiente en el éxito de 70 años de paz; una Unión con la fuerza para contribuir a la paz y la seguridad en la región y en todo el mundo.

Federica Mogherini

El 28 de junio de 2016, Federica Mogherini presentó al Consejo Europeo la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Con su énfasis en la seguridad, la ambición de una autonomía estratégica y un enfoque basado en los principios, pero pragmático en relación con el contexto en que se enmarca Europa, la Estrategia Global supone un importante cambio de filosofía respecto de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. La Estrategia Global determina cinco prioridades para la política exterior de la Unión:

- La seguridad de la Unión
- La resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales de la Unión
- La concepción de un enfoque integrado en relación con los conflictos
- Órdenes regionales de cooperación
- Gobernanza mundial para el siglo XXI.

De cara a la aplicación de la nueva Estrategia, la Unión revisará las estrategias sectoriales existentes y elaborará y aplicará nuevas estrategias temáticas y geográficas acordes con las prioridades políticas de la Estrategia Global. Entre estas, habrá una estrategia sectorial que defina el grado de ambición civil y militar de la Unión, las funciones, los requisitos y las prioridades de capacitación. Los Estados miembros acogieron con satisfacción la Estrategia Global y en julio de 2016 pusieron de manifiesto su disposición para seguir trabajando en la fase de aplicación. A fin de garantizar un sólido seguimiento de la aplicación de la Estrategia

Global, esta se revisa cada año en cooperación con el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo³⁹.

El Consejo Europeo examinó los progresos realizados en marzo de 2017, en un Consejo conjunto de Asuntos Exteriores y Defensa. En las Conclusiones de este Consejo se hacía hincapié en el establecimiento de una capacidad permanente de planificación y ejecución operativas, una nueva estructura para mejorar la capacidad de reacción de la Unión de forma que sea más rápida, eficaz y fluida en la planificación y ejecución de misiones militares no ejecutivas. Además, se tomó nota de los progresos en ámbitos como los siguientes: la posibilidad de una cooperación estructurada permanente concebida como un sistema inclusivo y modular que permita a los Estados miembros reforzar su cooperación de forma voluntaria en el ámbito de la seguridad y la defensa; la posibilidad de una revisión anual coordinada de la defensa impulsada por los Estados miembros, que establezca un proceso que proporcione una mejor visión de conjunto a escala europea de cuestiones como el gasto y la inversión nacional en defensa o los esfuerzos de investigación en materia de defensa, lo que permitirá detectar y subsanar mejor las posibles deficiencias; y los trabajos en curso en otros ámbitos, como el refuerzo de los instrumentos de respuesta rápida de la UE, en particular las agrupaciones tácticas de la Unión y las capacidades civiles, el desarrollo de capacidades que favorezcan la seguridad y el desarrollo, el conocimiento de la situación y el desarrollo de capacidades de defensa⁴⁰.

El Consejo tomó nota asimismo de los progresos realizados en la aplicación del conjunto común de propuestas para la cooperación entre la Unión y la OTAN, basado en la declaración conjunta de julio de 2016 sobre la cooperación UE-OTAN, y del Plan de Acción Europeo de la Defensa de la Comisión. El Consejo de la Unión Europea proporcionará orientaciones estratégicas adicionales en junio de 2017.

³⁹ LLAUDES CAÑETE, Salvador (2015). El Servicio Europeo de Acción Exterior y su impacto en la diplomacia española. *XII Congreso de AECPA, Grupo de Trabajo 6.5: Análisis de Política Exterior*. Madrid, AECPA. Disponible en: <http://www.aecpa.es/congresos/XII-congreso/paper.php?paper=1643>

⁴⁰ VAZQUEZ RAMOS, A. (2015). “¿Una nueva Estrategia de Seguridad para Europa?” *Documento de Opinión, 106/2015*. Madrid, IEEE. Disponible en: <http://goo.gl/U7SmQF>

El Parlamento, por su parte, ha seguido pidiendo que se refuerce la cooperación entre los Estados miembros de la Unión en materia de defensa, así como la plena aplicación del Tratado de Lisboa en lo que respecta a la seguridad y la defensa. Más concretamente, en su Resolución sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa, el Parlamento señaló «las iniciativas en curso, a las que debe seguir la adopción de medidas concretas en el Consejo Europeo sobre defensa» y pidió asimismo que se dispusiera una financiación adecuada en el ámbito de la seguridad y la defensa y se coordinaran las inversiones en este sentido. Por último, en su Resolución sobre la Unión Europea de Defensa de noviembre de 2016, el Parlamento exigió que se adoptase una decisión política respecto al aprovechamiento del potencial del Tratado de Lisboa, señalando la cooperación estructurada permanente y la capacidad de gestión de crisis como elementos específicos de importancia fundamental para avanzar en este sentido, y animó al Consejo Europeo «a asumir un papel protagonista en la progresiva definición de una política común de defensa de la Unión y a proporcionar recursos financieros adicionales que garanticen su aplicación».⁴¹

⁴¹ Véase el título V («Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común») del Tratado de la Unión Europea.

4. BLOQUE III

APLICACIÓN DE LA PCSD SOBRE EL TERRENO

4.1 LAS OPERACIONES SOBRE EL TERRENO DE LA PCSD: FLANCO SUR

4.1.1 EL SAHEL: LUCHA POR LA ESTABILIDAD

Desde comienzos del año 2000, la Unión Europea se ha preocupado por el deterioro de la situación política, de seguridad, humanitaria y de los derechos humanos en la región del Sahel. La UE formuló un enfoque global en la Estrategia de la UE para la Seguridad y Desarrollo en el Sahel (2011), proponiendo aspectos concretos de un «enfoque integral» donde la seguridad y el desarrollo tienen objetivos necesarios y complementarios, y donde los instrumentos militares y civiles se coordinan. El Plan de Acción fue aprobado por los Ministros de Asuntos Exteriores el 20 de abril de 2015. El plan refuerza el interés de la UE en sus prioridades para los próximos cinco años; de este modo, la UE reitera su disposición a continuar trabajando estrechamente con los países del Sahel, asumiendo que los retos en el Sahel requieren una respuesta regional.

El Sahel⁴², una de las regiones más inhóspitas del planeta, pero sobre todo una de las más empobrecidas. Una región geoclimática que abarca más de tres millones de km², desde Senegal hasta Sudán, atravesando desiertos arenosos prácticamente llanos. Una zona muy seca, donde la vida es dura y los recursos escasean. Zona de paso de rutas migratorias de emigrantes de países sub-saharianos. Pero sobre todo el Sahel es una zona de peligros y amenazas de todo tipo. Al peligro de destrucción del medio ambiente, mayor desertificación, crisis hídrica y de alimentos, se ha de añadir la proliferación de grupos armados, especialmente de carácter fundamentalista islámico que constituyen un elemento desestabilizador de gran entidad con repercusiones regionales e internacionales, especialmente en Europa.

En el Sahel la Unión Europea se juega mucho, no solo en términos de seguridad sino también económicos y sociales, factores todos que fundamentan la estabilidad de nuestra

⁴² <https://accionhumanitaria.wordpress.com/casos-practicos/crisis-actual-de-sahel-existe-solucion/que-es-el-sahel/>

Unión. Conviene analizar cuáles son esos factores de riesgo, en qué pueden afectar a la Unión Europea y enfatizar en todo caso en las recomendaciones para afrontar esos retos.

4.1.2 AMENAZAS REGIONALES DEL SAHEL

En esos más de 5400 kilómetros que van de la costa atlántica en Senegal y Gambia hasta las costas del Mar Rojo en Sudán, pasando por las arenas de los territorios Tuareg de Malí y Níger, se da una peligrosa suma de factores que combinados y agravados por circunstancias diversas suponen una amenaza regional en primer término e internacional por añadidura. Se pueden identificar los siguientes factores o elementos de inestabilidad:

1. Crisis climática
2. Hambruna
3. Inestabilidad política
4. Terrorismo yihadista

4.1.3 ¿CÓMO AFRONTAR ESTOS RETOS?

Sin lugar a dudas, estos factores de riesgo no son ni pocos ni de poca entidad, todo lo contrario, pues se antojan adversos y complejos en su solución. Se pueden apuntar los siguientes aspectos que aportarían una solución a los anteriores factores de riesgo mencionados, a saber, entre:

1. ***Unión Europea***⁴³: La UE no puede permitirse que estas amenazas regionales arraiguen y se enquisten en el Sahel. Esto pondría en serios aprietos no solo la estabilidad de tan extensa zona del continente africano, sino que supondría un frente desestabilizador en el "flanco sur" de la UE. Esta inestabilidad del Sahel tendría implicaciones directas en la seguridad del norte de África, por extensión sobre el Mediterráneo y en última instancia sobre Europa. La presencia en la región de grupos armados de corte fundamentalista islámico ligados a Al Qaeda en el Magreb Islámico supone una seria amenaza para la gobernabilidad del Sahel, afectando directamente a los debilitados gobiernos de Malí, Niger, Chad y Argelia. Pero los objetivos prioritarios que tienen en

⁴³ AA.VV., *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia, n° 145 (marzo 2010).

el punto de mira estos grupos son aquellos que más afectan a Europa, concretamente se trata del aspecto energético y de flujos migratorios. Estos dos elementos son de gran preocupación para la UE como no podría ser de otra manera. Evitar que sean los grupos afines a AQMI quienes gestionen la suerte de los recursos energéticos en el Norte de África en lugar de hacerlo los gobiernos soberanos, así como evitar que mercadeen con seres humanos provenientes del África sub-sahariana, son dos puntos clave sobre los que debe trabajar la política exterior de la UE. Por lo tanto, queda bien claro que la Unión Europea debe actuar sobre esta región en colaboración con los actores sobre el terreno, especialmente los gobiernos regionales. Para ello, la Unión Europea elaboró la Estrategia global 2016⁴⁴ (EU Global Strategy) bajo el paraguas de la Política Común de Seguridad y Defensa. La PCSD supone el pilar fundamental en el que se asienta la estrategia de seguridad y defensa de la Unión en el plano exterior. En la misma se plantean diversas estrategias enfocadas a lograr la seguridad de la Unión mediante acciones en el exterior en varios espacios periféricos (Europa del Este, Asia Central y África del Norte). Concretamente para el caso del Sahel, la Unión Europea a través de su acción diplomática y la PCSD contempla varias acciones tales como:

1. Prevención de conflictos.
2. Lucha contra el terrorismo.
3. Delincuencia organizada.
4. Migración.
5. Gestión de fronteras.

Para poner en práctica estas acciones, la EU Global Strategy busca implementar la paz y desarrollo en África como inversión a favor de la propia seguridad de Europa. Se antoja, por tanto, fundamental una mayor inversión en materia de empleo, con acuerdos de asociación económica para impulsar una mayor integración en África. Todo ello pasará por establecer lazos más fuertes entre las políticas de comercio, desarrollo y seguridad en suelo africano, combinado con trabajo en migración, sanidad, educación, energía, clima y tecnología. Pero para impulsar estas políticas de desarrollo, primero se

⁴⁴ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. June 2016.

debe dotar a la región de un entorno de seguridad y paz propicio para la implementación de estos planes.

2. **Gobiernos regionales:** La participación activa y coordinada de los gobiernos de la región en el Sahel es de importancia capital para lograr un escenario de paz y estabilidad. Para caminar en esta senda de colaboración se constituyó el eje “G-5 Sahel”⁴⁵ constituido por Mauritania, Burkina Faso, Mali, Niger y Chad. El G-5 Sahel busca mediante una estrecha coordinación y cooperación de sus miembros dotar a éstos de elementos que aplaquen los retos regionales tales como:

1. Flujos migratorios.
2. Infraestructuras y tecnología.
3. Extremismo violento.
4. Crimen organizado.
5. Tráfico de armas y drogas.
6. Reforma del Sector de la Seguridad (RSS).

La implicación de organizaciones internacionales en el terreno como la Unión Europea, la ONU -a través de su misión MINUSMA⁴⁶- y de manera especial la Unión Africana, supone un apoyo externo fundamental para la solventar una situación tan turbulenta como la que atraviesa la región. Su aportación no solo en medios materiales y técnicos sino sobre todo en asesoramiento en la planificación y ejecución es clave en la consecución de una región más estable⁴⁷. El G-5 Sahel tiene un plano de acción específica en seguridad y defensa, el denominado *G5S*. Su principal cometido recae en luchar contra los grupos armados terroristas en la franja del Sahel-Sahara. Destaca en este sentido la Operación Barkhane encabezada por Francia desde su despliegue en 2014 con presencia de tropas galas en todo el Sahel pero con base en Ndjamena (Chad) para combatir los grupos armados que proliferan en la franja-Sahel. La importancia que tiene el Sahel y su estabilidad para la propia seguridad y también estabilidad de Francia son factores que explican el profundo compromiso de gran calado que ejerce Francia

⁴⁵ *Los retos del Sahel. el G5.* Consultado en junio 2016 en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/EscuelaDiplomatica/Documents/150908Najim%20G5%20Sahel.pdf>

⁴⁶ <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minusma/>

⁴⁷ *Un plan para el Sahel. Estudios de Política Exterior*, Editorial, nº 152, marzo-abril 2013.

en esta misión, habiendo así desplegado tropas terrestres y aéreas en todos los países del Sahel.

3. Cooperación multilateral: De la suma de las organizaciones internacionales anteriormente citadas, junto con los gobiernos regionales del G5 Sahel, se articuló el Plan de Acción Regional⁴⁸ (PAR) para el Sahel (2015-2020) que contempla una marcada acción en el plano de la seguridad, pero también en lo referente al desarrollo y acción humanitaria. El PAR establece una visión conjunta del entorno geopolítico que supone el Sahel y plantea acciones enfocadas en la seguridad y desarrollo en todos los países que componen esta región. Cada Estado miembro del PAR aporta una ayuda financiera discrecional, no solo en cantidad sino también en destinatarios. España, en este caso toda su ayuda financiera estimada en 100 millones de euros va destinada a “Organizaciones Regionales”. La aplicación e implementación de las medidas que contempla el PAR se llevará a cabo bajo la dirección y la responsabilidad de los Estados sobre el terreno. Será de importancia capital una coordinación con las principales organizaciones regionales e internacionales, así como con otros socios, en especial las Naciones Unidas, la Unión Africana (UA), la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO/ECOWAS), el G5 Sahel, la Comisión de la Cuenca del Lago Chad y el Banco Mundial, así como con la sociedad civil.

4.1.4 RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN EN EL SAHEL

Como se ha podido deducir a lo largo de este apartado, los retos y amenazas no son ni pocos ni de poca entidad, todo lo contrario, pues son problemas de compleja resolución más aún si se tiene en cuenta que la situación podría empeorar en años sucesivos.

Aplicar una serie de estrategias y acciones coordinadas en distintas áreas de actuación ofrecerá a la región un panorama de mayor estabilidad y seguridad, desterrando así la sombra del terrorismo y otras amenazas regionales⁴⁹. Estas estrategias a seguir serían las siguientes:

⁴⁸ Mora Tebas, J.A, “EU-Sahel. Plan de Acción Regional (2015-2020): un enfoque integral tangible”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 50/2015 (octubre 2015).

⁴⁹ Escobar Stemmann, J.J. *Salafismo en el Sahel: lo que Europa se juega. Política Exterior*, nº152, marzo-abril 2013.

1. ***Políticas de desarrollo económico y social:*** fuera del plano de la seguridad, los gobiernos de los Estados presentes en el Sahel deberían, en coordinación con la Unión Europea y la Unión Africana, implementar programas de desarrollo económico y social. En lo económico sería conveniente asesoramiento técnico, dotación de medios de explotación y tecnología que modernicen y hagan más productivo la economía de estos países, la cual depende en gran medida de la agricultura y ganadería que se encuentra muy expuesta al cambio climático en la región. En lo social es fundamental políticas más ambiciosas en lo referente a la educación. Dotar de una educación básica a las poblaciones del Sahel es una garantía de estabilidad y prosperidad, pero sobre todo de futuro pues aleja el fantasma del yihadismo que se aprovecha de los más necesitados manipulando a aquellos que apenas han recibido educación.
2. ***Políticas de paliación y adaptación al cambio climático:*** la desertificación de las zonas que hoy son productivas para agricultura y ganadería afectaría muy negativamente a los países del Sahel. Sin un sector productivo agrario del que tanto dependen estas sociedades, se verían abocados al colapso del sistema produciendo mayores flujos migratorios e incluso un mayor descontento social que podría espolear a grupos terroristas. Sería igualmente conveniente impulsar el acceso al agua de las poblaciones rurales mediante la construcción de infraestructuras destinadas a tal fin.
3. ***Asegurar un entorno de seguridad y estabilidad:*** Para conseguir este indispensable objetivo del que dependen el desarrollo de las dos anteriores políticas, es fundamental que se produzca una mayor implicación de la Unión Europea. No solo mediante la Operación Barkhane que es la que acomete de manera frontal la amenaza yihadista en el Sahel, sino también y de manera especial las misiones sobre el terreno que tiene la UE, tales como: EUTM Mali y EUCAP Sahel en las que España tiene presencia.
4. ***Eliminar la amenaza yihadista:*** las fuerzas militares europeas y de los Estados del Sahel, deben colaborar y trabajar de manera estrecha desplegando una estrategia conjunta que busque perseguir y eliminar la presencia de grupos yihadistas en la región. Estos grupos como Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), la filial de DAESH en el

territorio nigeriano⁵⁰, los grupos fieles a Mokhtar Belmokhtar⁵¹ e incluso grupos armados tuareg, suponen elementos desestabilizadores que dinamitan el progreso de los países del Sahel. Esta cooperación ya se vio puesta en práctica tras las revueltas tuareg en Mali que fueron aprovechadas por los yihadistas de AQMI para sacar rédito del descontento y tratar de hacerse fuertes en la región⁵². La situación que se vivió en Mali en 2012 amenazaba con encontrar ecos en los países vecinos y por este motivo la Unión Europea decidió lanzar las operaciones sobre el terreno bajo el paraguas de la PCSD. Así surgieron las misiones anteriormente citadas de EUTM y EUCAP que buscan mediante medios militares adiestrar y dotar de medios tácticos a las fuerzas militares regionales para que sean capaces de afrontar y eliminar la amenaza yihadista, todo ello con el apoyo de las fuerzas europeas.

4.1.5 CONCLUSIONES DE LA ESTRATEGIA EUROPEA EN EL SAHEL

A modo de conclusión, teniendo en cuenta todos los factores expuestos en este apartado, tanto los referentes a las amenazas como a las soluciones, se adivina un futuro azaroso para el Sahel, más aún si cabe. Ante el desmoronamiento de organizaciones terroristas como DAESH en Oriente Medio y el resurgimiento de Al-Qaeda en el Norte de África, se plantea un escenario complejo en la región septentrional africana. El reforzamiento de las estructuras estatales de la región con todas las implicaciones que esto supone, dibujará un espacio más sólido y con menos brechas por las que pueda medrar el yihadismo, evitando así un mayor arraigo del que goza a día de hoy. Por tanto, parar los pies a esa gran amenaza que es el fundamentalismo se convertirá no solo en garantía de futuro, estabilidad y seguridad para la región del Sahel y Norte de África, sino también para Europa. Por ello el compromiso para con la región debe ser aún mayor en los próximos años, en términos diplomáticos y militares que brinden un futuro estable a la región. Todo ello por supuesto sin perder de vista otros planos de actuación ya citados: clima,

⁵⁰ Boko Haram, grupo yihadista activo desde 2002 pero que juró fidelidad al DAESH en 2015 mediante un comunicado de su líder Abu Bakr Shekau.

⁵¹ Al-Mourabitun, destacado por sus ataques contra la planta de gas de In Amenas en 2013 y contra el hotel Radisson Blu en Bamako con decenas de víctimas en 2015.

⁵² La independencia unilateral en 2012 de la región tuareg de Azawad fue aprovechada por AMQI para encabezar la rebelión contra el gobierno de Bamako. La situación llegó a un punto crítico que propició la intervención francesa en la Operación Serval en 2013.

sociedad, economía y gobernanza, sin los cuales no se puede contar para una resolución de los problemas del Sahel.

5.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Como se ha podido ver a lo largo de este trabajo, la Unión Europea ha atravesado diversos periodos históricos recientes que han sido más o menos convulsos. La Unión siempre se ha adaptado a estos peligros internos y externos, viéndolos como nuevas oportunidades. No solo por su bagaje y experiencia, sino también por su potencial, la Unión Europea puede contribuir de forma decisiva a afrontar las amenazas y a materializar las oportunidades. Una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido. Es en esa senda en la que trabaja la Unión y sus instituciones en las últimas décadas, especialmente a raíz del ya mencionado Tratado de Lisboa mediante el cual la Unión se convirtió en un “actor global”.

A lo largo de estas décadas de evolución institucional y política han emergido retos y se han planteado situaciones y hechos que han moldeado la Unión hasta lo que es hoy. Ésta ha avanzado hacia una política exterior coherente y una gestión eficaz de las crisis. La gestión y puesta en práctica de los instrumentos y mecanismos de los que dispone la Unión Europea para afrontar situaciones de crisis son innegables a día de hoy pero se debe seguir trabajando en este aspecto, potenciando el compromiso y elevando el potencial de la Unión adquiriendo un papel más activo y más coherente en el escenario global y multilateral.

Evaluando el papel de la Unión Europea en su política exterior, tal como se ha hecho en este trabajo, se pueden sacar múltiples conclusiones, pero una de ellas sería que se ha de adoptar una postura más activa y comprometida con los objetivos estratégicos. Esto es de aplicación sobre el abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y la prevención de conflictos de que dispone la Unión. Por citar algunos serían; las actividades políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo. Es de prioridad que la Unión Europea desarrolle y afiance mecanismos de respuesta temprana y rápida a situaciones de crisis dentro y en el entorno de sus fronteras, así como en aquellos lugares donde estén presentes los intereses de la Unión. Debería poder llevarse a cabo este tipo de planes, especialmente si tenemos en cuenta que la Unión y sus 28 Estados miembros suman más de 190 mil millones de euros en defensa. Las operaciones que despliega la Unión Europea sin duda tiene un valor añadido clave que es la cooperación cívico-militar en ellas.

Así mismo, la UE no debe perder de vista su colaboración con organizaciones internacionales como las Naciones Unidas en su respuesta a las amenazas que hacen peligrar

la paz y la seguridad internacionales. Igualmente, la UE debe reafirmar su compromiso para cooperar con la ONU en la labor de asistencia a países que emergen de un conflicto, así como el incrementar su apoyo en situaciones de gestión de crisis a corto plazo. Es por ello que el papel de asistencia de la Unión para con sus vecinos más inmediatos, especialmente aquellos del sur, debe ser una prioridad para evitar un deterioro no solo de la situación de zonas como el Sahel, norte de África, etc. sino también de la estabilidad y seguridad interna de la Unión, precisamente por el impacto que un entorno inestable tendría en Europa.

Europa ha aumentado a lo largo de estas últimas décadas sus capacidades estratégicas para responder a eventualidades de una manera rápida, temprana y contundente, pero queda mucho por hacer. En términos de responder a estas amenazas de manera temprana, en el ámbito militar los ejércitos europeos están embarcados en una reconversión de fuerzas pesadas y estáticas en fuerzas móviles más flexibles, pero en el futuro cercano serán necesarios mayores recursos para la defensa y un uso más eficaz de dichos recursos. Para ello se debería asentar y seguir implementando la puesta en común de medios, evitando duplicidades, algo que incrementaría sin lugar a dudas las capacidades de la Unión Europea en el ámbito que nos ocupa. Debe haber también una mayor capacidad para aportar todos los recursos civiles necesarios en las situaciones de crisis y posteriores a las crisis.

Las evaluaciones conjuntas de las amenazas y una mejor y más coordinada comunicación entre los Estados miembros constituyen la mejor base para la actuación común. Para ello se requiere una mayor comunicación de la inteligencia entre los Estados miembros y sus socios.

Incrementando las capacidades en las áreas que aquí se han mencionado, la Unión Europea debería estar en situación de dar el siguiente paso en la PCSD: ampliar la dimensión y número de sus misiones sobre el terreno. Por citar algunos ejemplos que se aportan en la Estrategia Global de 2016: las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a los terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad.

Es importante destacar los dispositivos permanentes entre la UE y la OTAN, en particular *Berlín Plus*, que refuerzan la capacidad operativa de la UE. Así mismo aportan el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis. Estos acuerdos de colaboración que sustentan los dispositivos permanentes son un buen ejemplo del compromiso mutuo de la UE y la OTAN, así como de sus objetivos comunes.

Entrando ya más de lleno en la PCSD, lo fundamental de su éxito hasta hoy (a pesar de lo mucho que queda por hacer) es su cohesión. A lo largo de los últimos años se ha ido creando una serie de instrumentos, cada uno con su propia estructura y su propio fundamento. Pero a día de hoy el reto es poner en común esos instrumentos y capacidades para hacerlos funcionar de manera coordinada, pero sobre todo coherente. Instrumentos como: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. Todos ellos pueden influir en la seguridad común, pero también en la de terceros países. Sin seguridad no puede haber desarrollo.

A la hora de afrontar una de las mayores amenazas de la seguridad global de la actualidad como es el terrorismo, hace falta mayor coherencia no sólo entre los instrumentos de la Unión sino también en las actuaciones exteriores de cada uno los Estados miembros. También hacen falta políticas coherentes a escala regional, concretamente a la hora de encarar conflictos. Los problemas rara vez se resuelven tratando a cada país por separado o sin el apoyo de la región, como se ha demostrado, aunque de maneras distintas, en los Balcanes y en África occidental.

Por último, cabe recordar la importancia de la colaboración con los socios, no solo comerciales y políticos de la Unión, sino especialmente en materia de seguridad ya que es la que aquí nos ocupa. La cantidad de retos que emergen y la diversidad de los escenarios en los que acontecen, exigen de una colaboración con terceros países u organizaciones. Las amenazas y los retos regionales muchas veces acaban convirtiéndose en globales y por lo tanto comunes. La respuesta ha de ser compartida con otros países y socios. La consecución de los objetivos de la Unión Europea en el plano internacional deben ser perseguidos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y de asociaciones con actores clave. Europa, por tanto, no debe dar la espalda a sus socios transatlánticos. Todo lo contrario, pues debe estrechar lazos de colaboración con Estados Unidos quien conjuntamente podría constituir una fuerza extraordinaria a favor de la seguridad mundial. Se debe perseguir y así se ha hecho una colaboración estrecha y eficaz con los aliados norteamericanos, no solo Estados Unidos sino también Canadá. Algo que constituye un motivo adicional para que la UE siga desarrollando sus capacidades y gane en coherencia.

Así mismo, Europa debe seguir mirando al Este, sin perder de vista a Rusia puesto que como vecinos de la Unión Europea es decisivo mantener relaciones de buena vecindad con ellos en pro de un espacio euroasiático de seguridad y prosperidad. El reconocimiento y respeto de los valores que comparte Europa y Rusia allanará este camino, sin lugar a dudas.

Finalmente, ante los sucesos que ocurren en nuestro entorno en forma de guerras, sequías, hambrunas y demás desastres que afectan principalmente a la población civil, la Unión Europea debería enfatizar su actividad común en el exterior en el espacio norteafricano, pero especialmente en el Sahel ya que es allí donde “empiezan las fronteras” de Europa. De la estabilidad de espacios como el Sahel u Oriente Medio, depende directamente la estabilidad y seguridad de la Unión Europea y de sus ciudadanos, pero también la prosperidad de su economía y la gobernabilidad de su territorio, junto con el buen funcionamiento de sus instituciones en última instancia. Por tanto, no cabe duda de que la política exterior común que aquí he analizado en forma de la PCSD y otras políticas exteriores comunes que la precedieron, son pilares fundamentales de la estabilidad europea y que por tanto han de ser tenidas en cuenta y puestas en práctica con minucioso detalle, efectividad y coordinación, no solo para solventar situaciones de crisis más allá de las fronteras de la Unión, sino para asegurar el futuro estable y pacífico de su entorno y del interior del espacio que domina la bandera azul con sus doce estrellas.

6.BIBLIOGRAFÍA

"De Saint- Malo à Nice: les textes fondateurs de la défense européenne" en Cahiers de Chaillot, no 47, Paris, Mai, 2001.

AA.VV., *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Cuadernos de Estrategia*, nº 145 (marzo 2010).

BALLESTEROS, M.A. (2014). "La Política Común de Seguridad y Defensa tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013". *Documento Análisis 3/2014*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA03-2014_PoliticaComunSegyDef_MABM.pdf

BELLO, O. (2012). La implementación de la Estrategia de la UE para el Sahel: Entre arenas movedizas. FRIDE Documento de Trabajo no 114.

BORDONADO, J. (2016). Nueva Estrategia Europea de Seguridad. *Análisis GESI*, 13/2016. Granada Universidad de Granada. Véanse en particular las páginas 2 y 3. Disponible en: <http://goo.gl/M6r4hC>.

BOUKHARS, A. (2015). Es hora de replantear la seguridad en el Sahara y en el Sahel. FRIDE: Policy Brief no122, 1-6.

BUZAN, B.; *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. New York, Harvester Wheatsheaf, 1991.

CARACUEL, Ma. A.; Los cambios de la OTAN (...) op. cit. ; pg. 115 y ss.

CEBADA ROMERO, A. y PEREZ GONZALEZ, C.; *El Alto Representante de la P.E.S.C. y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*, Madrid, Dykinson, 2003.

CORIO, M.; "Aspectos militares de la gestión de crisis en el marco de la P.E.S.D." en *Revista de Estudios Políticos*, no 119, 2003, pp. 352 y 353.

DE CARLOS IZQUIERDO, J: "La nueva estrategia de seguridad europea 2016", *Documentos Marco*, 16/2016, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 30 de septiembre 2016.

DE CASTRO RUANO, JL(2004). La política europea de seguridad y defensa (PESD), y la evolución de las relaciones transatlánticas en el contexto de la crisis de Irak. *Universidad del País Vasco/EHU*.

ELORZA, J.; "La U.E. después de Niza" en *Política Exterior*, no 79, 2001, pgs. 84 y ss.

ESCOBAR STEMMANN, J.J. *Salafismo en el Sahel: lo que Europa se juega. Política Exterior*, nº152, marzo-abril 2013.

Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea 2016, consultado en: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf

F. ALDECOA LUZÁRRAGA, "La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa", en *Soberanía del Estado y Derecho internacional*, Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Tomo I, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla, Universidad de Málaga, 2005, p.134.

FATJÓ. P y COLOM. G, "La defensa de la Unión Europea: Voluntades políticas y capacidades militares básicas". *Documentos CIDOB*, Serie Seguridad y Defensa, nº5, diciembre 2005.

HERRERO DE LA FUENTE, A. A.; "La política exterior y de seguridad común tras la cumbre de Niza. La política europea de seguridad y defensa" en *Noticias de la Unión Europea*, no 218, 2003, pg. 72.

J. A. Moliner González, "De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente ", Real Instituto Elcano, *ARI* n o 55/2008 - 02/06/2008. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI55-2008.(Fecha de consulta: octubre 2017).

Los retos del Sahel. el G5. Consultado en junio 2016 en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/EscuelaDiplomatica/Documents/150908Najim%20G5%20Sahel.pdf>

LLAUDES CAÑETE, Salvador (2015). El Servicio Europeo de Acción Exterior y su impacto en la diplomacia española. *XII Congreso de AECPA, Grupo de Trabajo 6.5: Análisis de*

Política Exterior. Madrid, AECPA. Disponible en: <http://www.aecpa.es/congresos/XII-congreso/paper.php?paper=1643>

Mora Tebas, J.A., "EU-Sahel. Plan de Acción Regional (2015-2020): un enfoque integral tangible", Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 50/2015 (octubre 2017).

PEREZ GONZALEZ, M.; "Hacia una nueva concepción de la seguridad: las aportaciones de las organizaciones regionales europeas" en *Revista Española de Derecho Militar*, no 65, 1995.

SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I.; "La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de la Unión Europea" en *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, no 115, D-18, 2002, pg. 108.

SERRA, N.; "El progreso de la política de defensa europea" en *Política Exterior*, no 83, 2001, pg. 96.

Servicio Europeo de Acción Exterior (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Disponible <http://europa.eu/globalstrategy/en>

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. June 2016.

STADEN, A.V. y KREEMERS, B.; "Hacia una política de seguridad y defensa europea" en *Política Exterior*, no 76, 2000, pg. 95.

Tratado de Amsterdam, 1997, consultado en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=ES>

Tratado de la Unión Europea, 1992, consultado en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=ES:PDF>

TRUYOL, A.; *La integración europea. Idea y realidad*. Madrid, Tecnos, 1972.

Un plan para el Sahel. Estudios de Política Exterior, Editorial, nº 152, marzo-abril 2013.

V. GARRIDO REBOLLEDO, "Evolución histórica de la seguridad y la defensa europea: de la PESC a la PCSD", en VV. AA., *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa*, Centro de Estudios de la Defensa Nacional,

Documentos de seguridad y defensa, no 33, Ministerio de Defensa, mayo 2010, p.23. En http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/DSEGD_33.pdf. (Fecha de consulta: octubre 2015).

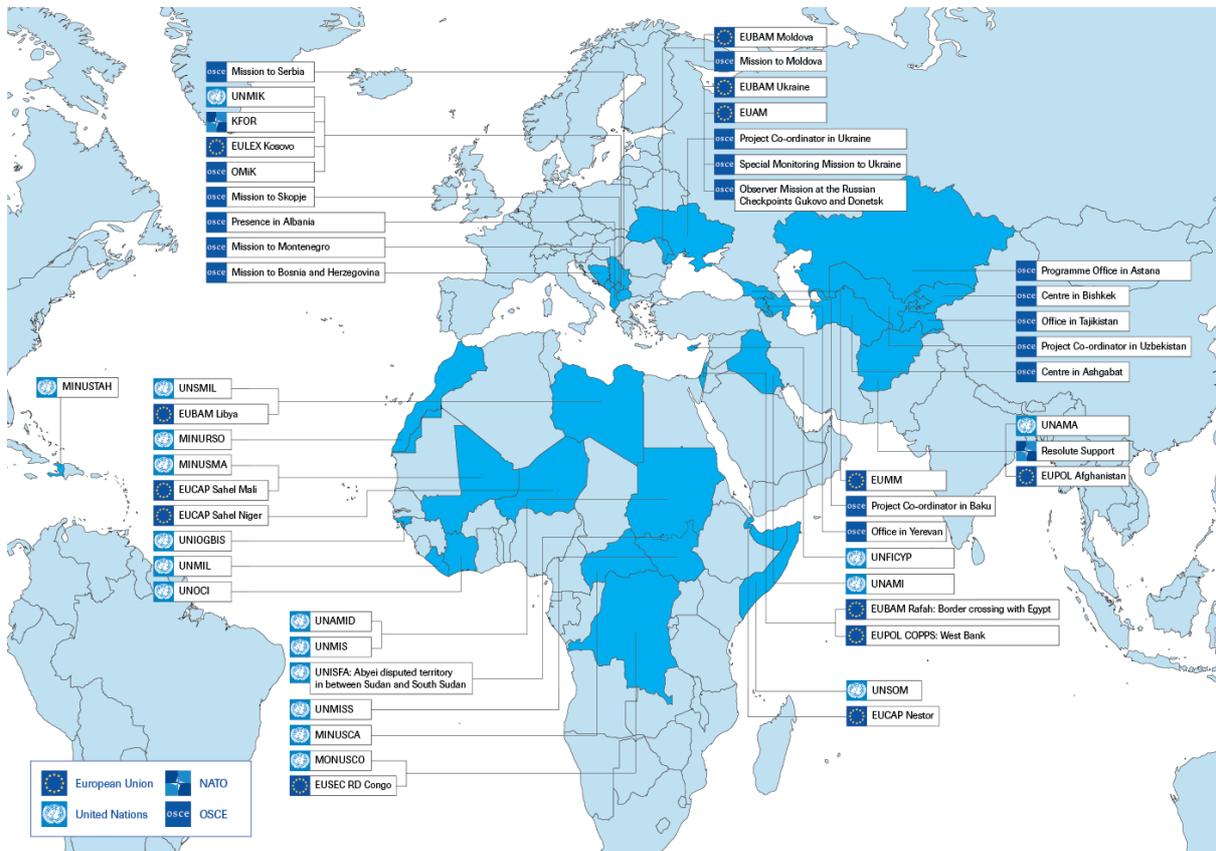
VAZQUEZ RAMOS, A. (2015). "¿Una nueva Estrategia de Seguridad para Europa?" *Documento de Opinión*, 106/2015. Madrid, IEEE. Disponible en: <http://goo.gl/U7SmQF>

VIÑAS, A.; "La Unión Europea y los Balcanes: problemas y perspectivas" en Anuario CIDOB 1999, pgas. 187 y ss.

7. ANEXO I



René Pleven, primer ministro galo e impulsor de la iniciativa de la CED, reunido con Harry Truman en la Casa Blanca. Fuente: Britannica

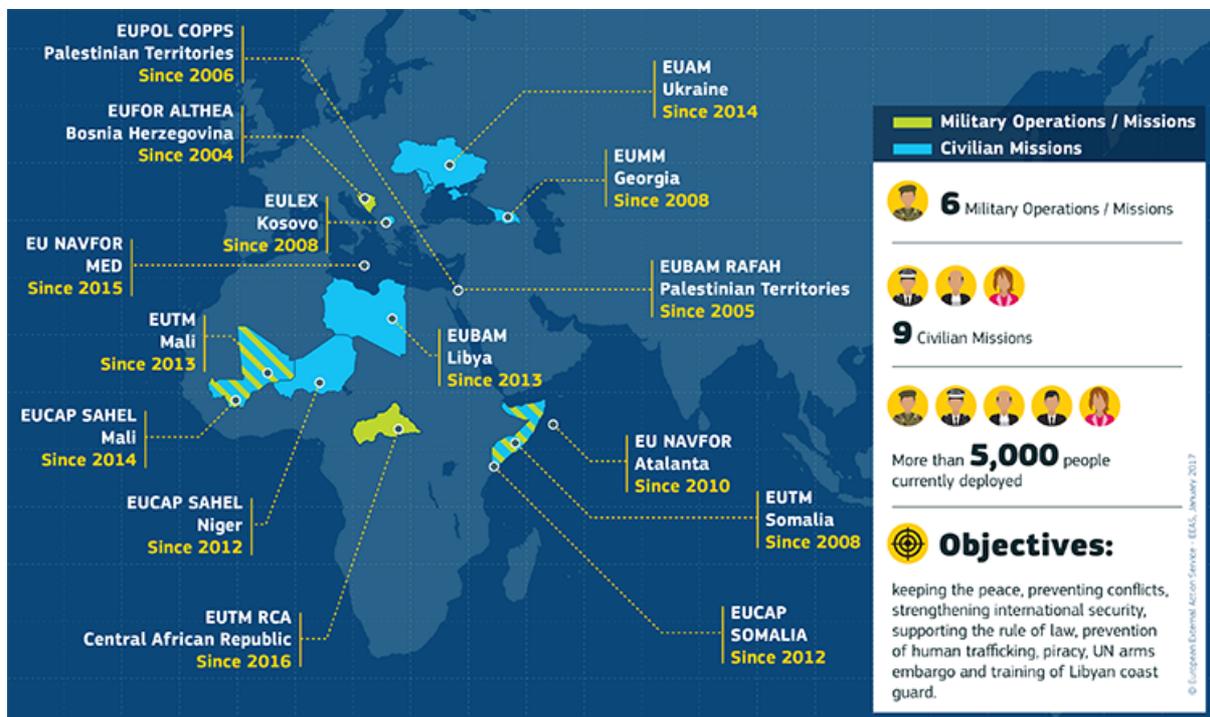


Operaciones desglosadas entre UE, OTAN, ONU y OSCE (2015). Fuente: Informe Clingendael

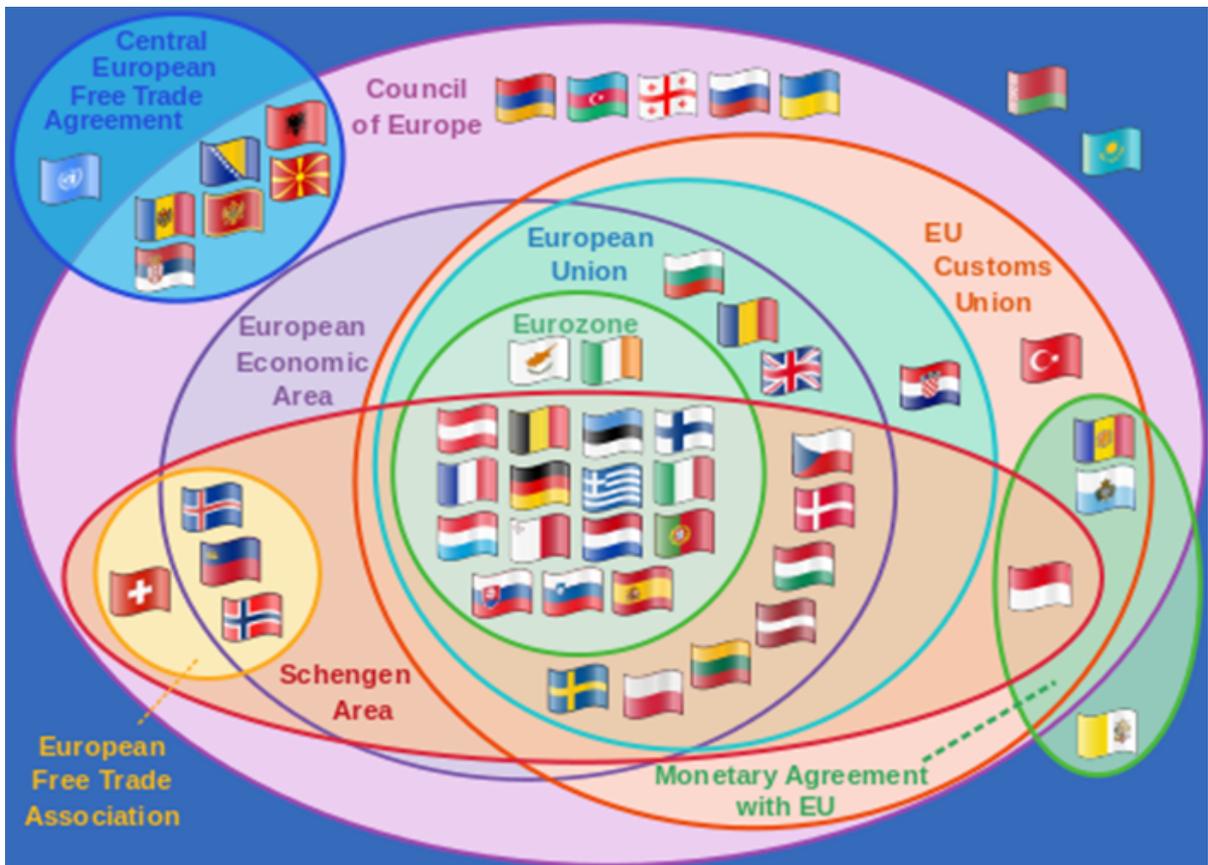


JORNADAS DE CIBERDEFENSA 2016 DEL MANDO CONJUNTO DE CIBERDEFENSA
OPERACIONES MILITARES EN EL CIBERESPACIO
 23 al 26 de mayo. Kinépolis Madrid (Ciudad de la Imagen)
www.jornadasciberdefensa2016.es | #JornadasCD16 | #MandoCiberdefensa

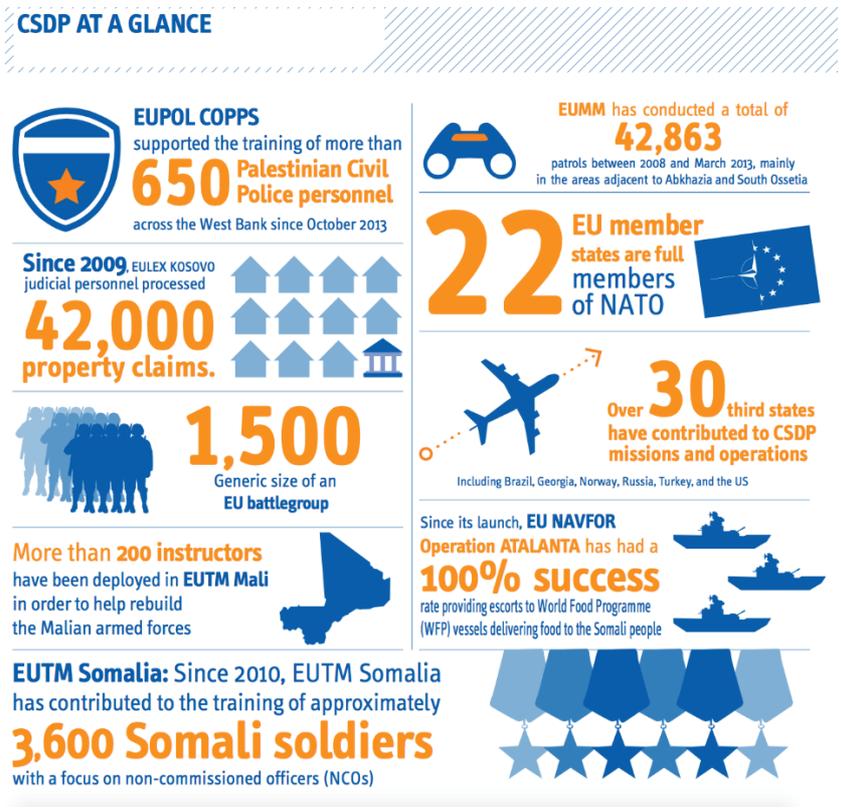
Una relación de las operaciones sobre el terreno de la UE en el 2016: apréciese el valor estratégico de África, Este de Europa y Oriente Medio.



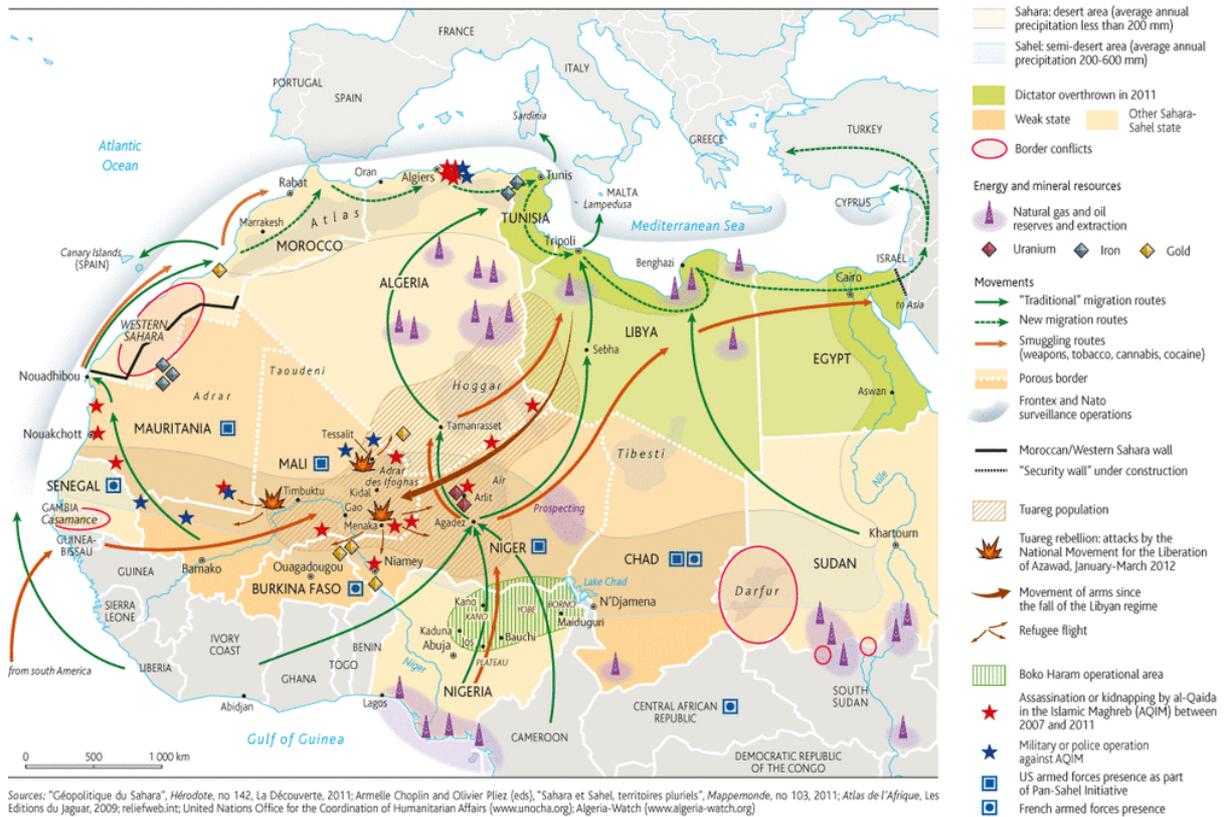
Misiones cívico-militares de la UE sobre el terreno fuera de sus fronteras.



Tratados y acuerdos europeos y países que los integran.



Una aproximación a la PCSD (CSDP en inglés) con cifras significativas que resumen su actividad.



Mapa que ilustra a la perfección la complejidad del Sahel y todos los factores de inestabilidad presentes en un área tan grande como toda Europa.



Una visión general del plan de acción de la UE en seguridad y defensa.



Tratado de Lisboa de 2007 en el que se afianzó la UE como un "actor global con personalidad jurídica propia". Un hecho clave para la política común en seguridad y defensa (PCSD).

ANEXO II – GLOSARIO DE TÉRMINOS

AED: Agencia Europea de Defensa

AR: Alto Representante

CDC: Comité de Contribuyentes

CED: Comunidad Europea de Defensa

CMUE: Comité Militar de la Unión Europea

COPS: Comité Político de Seguridad

COREPER: Comité de Representantes Permanentes

CPE: Cooperación Política Europea

CPS: Comité Político de Seguridad

EU ISS: Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea

EUROMARFOR: Eurofuerza Naval de Reacción

IESD: Identidad Europea de Seguridad y Defensa

OSCE: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PAR: Plan de Acción Regional

PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa

PESC: Política Europea de Seguridad Común

PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa

SATCEN: Centro de Satélites de la UE

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

SHAPE: Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UEO: Unión Europea Occidental