

El futuro de la seguridad europea · 4



Análisis 6 / 2021

2 Marzo 2021

La vulnerabilidad europea: crisis interna y rivalidad estratégica

María Ángeles Muñoz

Este análisis forma parte de una línea de investigación que el Centro de Seguridad Internacional mantiene abierta sobre el futuro de la seguridad europea. Consideramos que la Unión Europea está en un momento crucial para definir su papel en el mundo y que debe ampliar su nivel de ambición para convertirse en un actor estratégico de la escena internacional. En esta serie analizaremos el nuevo entorno internacional al que se enfrenta la Unión, los riesgos y amenazas que la acechan, el futuro de la relación trasatlántica, sus fortalezas y debilidades internas y externas, las capacidades necesarias para llegar a ser un actor estratégico y la agenda de seguridad europea más allá del 2030.

Retrospectiva útil para una Unión Europea de la Seguridad

¿Cómo Europa puede afrontar las grandes incertidumbres que plantea el mundo Covid y Post-Covid? ¿Cómo puede responder con validez a los problemas complejos - cibercriminología, crimen organizado, terrorismo, vulnerabilidad en las fronteras exteriores o movimientos de población parcialmente gestionados por las mafias de tráfico de personas- que afectan a nuestra seguridad europea y a la seguridad de nuestro entorno regional? ¿Cómo contribuir de manera eficaz a la estabilidad y al impulso de un necesario equilibrio internacional?

La Unión Europea transita desde hace décadas por la senda de la urgente necesidad de configurarse como actor influyente en un tablero cambiante en el que, sin embargo,

otros pesos internacionales inciden en un nuevo diseño del mapa de predominio. El escenario de multipolaridad asimétrica exige a contra reloj una *presencia europea*. Jacques Delors apuntaba en 2009 que, si Europa no iba con cuidado, en un plazo de unos 10 años podíamos tener un mundo dirigido a dos manos: Estados Unidos y China. Delors señalaba entonces a China como un país que estaba siendo gobernado con “sentido de largo plazo”.¹ Hoy sumamos a Rusia, el vecino de peso que se alza en el este europeo como figura potencialmente atractiva para los países del área oriental de Europa. A ello se añade la incertidumbre en torno a EEUU, que ha basculado en los últimos años en torno a si actúa o no, más allá de la posición clásica de su acción exterior orientada a “dónde actuar.

Delors se mostraba crítico y a la vez optimista con el futuro continental bajo premisa: que la UE sea capaz de “producir no sólo bomberos, sino también “arquitectos”²; de que opte claramente entre “supervivencia o declive”, de que los gobiernos dejen de barrer para casa y piensen a largo plazo, si quieren que en el entorno de grandes pesos Europa exista.

Esta mentalidad a largo plazo, inserta en todo proyecto de consistencia, nos remite al *deber ser* de Europa. Un deber ser que, entendido como imprescindible ejercicio de adaptación a la realidad, ha sido formulado en origen por el “arquitecto” de Europa, Robert Schuman: Para la construcción de Europa, una Europa entera y completa, es necesaria la organización de la defensa en el plano europeo. *Nuestra política* debe ser el incremento de nuestros medios de defensa, nuestro objetivo principal, y al mismo tiempo tender a reducir la tensión en el mundo.³

Respecto a la pertenencia a un organismo atlántico, Schuman le asigna un valor de solución temporal y también piensa que ésta no solucionará los problemas del largo plazo. La cooperación europea, para ser coherente y eficaz, necesita sobrepasar el estadio de la colación. Por el contrario, la constitución de un ejército europeo⁴ sí constituye a su juicio una solución definitiva que deberá “garantizar la paz contra todas las amenazas, internas y externas a Europa, presentes y futuras”. Reflexiona sobre la construcción de este Sistema de Defensa que, en la perspectiva de entidad nueva, debe ser una institución de carácter permanente, no susceptible de abandono según la

¹ https://elpais.com/diario/2009/12/06/domingo/1260075155_850215.html

² Ídem

³ DE L'ÉCHEC DE LA C.E.D. A LA RELANCE EUROPÉENNE. Discurso del ministro de Asuntos Exteriores Robert Schuman ante la Asamblea consultiva del Consejo de Europa en Estrasburgo, 24 de noviembre de 1950

⁴ La demanda de generación de un ejército europeo es recogida por profesionales militares españoles que apelan a la necesidad de contar con una fuerza conjunta europea.
<https://ame1.org.es/la-defensa-comun-en-la-ue-y-la-otan/>

conveniencia o interés pasajero o circunstancial de los estados, o yendo más allá de ciertos “egoísmos nacionales”. Es la “irreversibilidad” del proyecto.⁵

No se trata de un acuerdo o alianza más, es una cuestión de vital trascendencia puesto que precisa que los países se desprendan de una parcela de su autonomía en provecho de una autoridad colectiva en la cual participan, pero ante la cual se someten desde el principio. Esta autoridad la podría encarnar un ministro o alto comisario europeo de defensa, bajo el control de un Comité/Consejo de Ministros que incluyera a representantes de todos los países participantes. Un organismo que asumiría la responsabilidad de la gestión y que generaría un presupuesto común de defensa respecto al cual debería realizar rendición de cuentas ante una asamblea parlamentaria común. Este organismo tendría en cuenta las diferencias de situación de los países integrados, pero nunca diferencias de trato.⁶

La arquitectura europea genera tal encadenamiento de intereses, una *solidaridad de hecho* tan fuerte que no será posible sustraerse de la misma. Este sistema está al servicio de una seguridad colectiva que justifica su existencia y debería regirse por una regla de mayoría.⁷ Con independencia del orden en la rendición de cuentas (prioridad de someter las decisiones ante los parlamentos nacionales o un parlamento europeo, sin olvidar la responsabilidad ante unas y otra asamblea parlamentaria), lo lógico sería que esta institución común se confiara aun colegio de hombres independientes, tal y como se hizo con la Alta Autoridad Común de la CECA. La autoridad principal residiría en el Consejo de Ministros, compuesto de ministros nacionales que se reunirían en un organismo confederal; organismo al que le correspondería la definición de la política común en materia de defensa y, por consecuencia y lógicamente, la materia de asuntos exteriores desde una perspectiva de comunidad de países asociados.

Pero modificar la estructura de Defensa, despojarla de su carácter nacional para transformarla en un asunto común a varios países reviste un problema: es considerado,

⁵ Clément Beaune, Ministro de Asuntos Europeos de Emmanuel Macron, citaba recientemente en una entrevista a Le Grand Continent, los avances actuales en cooperación europea entre Francia y Alemania como el programa de cooperación de defensa industrial, el Future Air Combat System (FCAS) y el Main Ground Combat System (MGCS). El objetivo principal de cara a los meses sucesivos era para Beaune “transformar en realidad todos estos proyectos, de forma que sean irreversibles”.

⁶ El espíritu europeo trabaja sobre las diferencias, éstas no son excusa para no cooperar; al contrario, se trabaja sobre su base. Beaune alude en su entrevista a este campo desde idéntica perspectiva: “es un error pensar que la asociación francoalemana no funciona porque existan diferencias. Diría que no funciona cuando no podemos encontrar ningún terreno en común para apartar nuestras diferencias. (...) La fortaleza de nuestra colaboración reside, precisamente en acercarse el uno al otro y encontrar un compromiso entre dos polos distintos”. Esta referencia es importante porque sirve de modelo: cuando se habla de las dificultades de integración en el ámbito de la Defensa de países con diferencias de escala esto se ve como un límite. Sin embargo, en la perspectiva de la asociación comunitaria las diferencias se aprovechan para construir algo nuevo con aportaciones de distinto signo.

⁷ Para evitar el bloqueo que genera el sistema de veto, tal y como sucede en el Consejo de Seguridad de la ONU.

por razones políticas, una abdicación censurable, inadmisibles.⁸ En este como en otros campos el problema fundamental es el de la independencia, que es natural y legítima. Pero un país no es realmente independiente más que en la medida que no necesita de los demás, y si la independencia se convierte en una cuestión de debilidad, nuestro propio interés indica que debemos resignarnos a abandonarla. “El “espléndido aislamiento” se ha convertido en un error, un anacronismo no sólo para Francia sino también para Inglaterra”.⁹ Tal afirmación cobra especial sentido tras el Brexit británico.

Por último, señala que el problema de África del Norte, el de Oriente Medio y el de los territorios de ultramar se presentarán de manera menos angustiada si existe una solidaridad y una cooperación europeas reales. Y los países europeos podrán definir y mantener una política común ante el mundo musulmán, los países en vías de desarrollo y ante el comunismo. Respecto al papel de los países europeos en el seno de la Alianza Atlántica, advierte que si la OTAN encuentra una Europa desunida puede dar a su política una orientación nueva que no tenga en cuenta las necesidades especiales y las amenazas que pesan sobre nosotros, en el ámbito de nuestra recuperación económica, de nuestra seguridad y de nuestra independencia.

Avances para la Seguridad Europea

En las últimas décadas se han logrado numerosos y positivos avances que, sin embargo, no son suficientes. Estos logros arrancan en Maastricht. Entonces se sentó la base para la creación de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) desde sus dos brazos, la política exterior europea y la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) que se pondría en marcha en el Tratado de Ámsterdam (1997). El Tratado de Lisboa, que entró en vigor a fines de 2009, prevé una política común de defensa de la UE (artículo 42, apartado 2, del TUE) e introduce un concepto esencial para el futuro avance de la política común de defensa a través de la *cooperación reforzada*. Este Tratado completa la transferencia de los aspectos restantes del tercer pilar relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia (la cooperación policial y judicial en materia penal) al primer pilar. A partir de ese momento este espacio deja de ser intergubernamental.

En cuanto a la política común de seguridad y defensa (PCSD) el Tratado introduce una cláusula de defensa mutua, por la cual todos los Estados miembros deben prestar ayuda a otro Estado miembro cuando éste sea objeto de agresión. Esta *cláusula de solidaridad* orientada a la política interior, prevé que la Unión y sus Estados miembros presten asistencia con todos los medios de que dispongan a un Estado miembro objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

⁸ Conferencia pronunciada en Harvard el 11 de junio de 1954.

⁹ Conferencia pronunciada en Harvard el 11 de junio de 1954.

La Unión Europea ha ido trabajando en esta “hoja de ruta” para la seguridad. En 2017 ponía en marcha esta cooperación estructurada permanente (PESCO)¹⁰ que cuenta desde 2019 con la participación de 25 estados miembros de la UE. Desde entonces ha operado sobre la base de 34 proyectos concretos con compromisos vinculantes que incluyen un Comando Médico Europeo, un sistema de Vigilancia Marítima, asistencia mutua para los equipos de seguridad cibernética y de respuesta rápida, y una escuela conjunta de inteligencia de la UE.

El Fondo Europeo de Defensa (FED) también se puso en marcha en 2017 y, por primera vez, el presupuesto de la UE cofinancia la cooperación en defensa. El fondo formará parte del próximo presupuesto a largo plazo (2021-2027). La UE ha desplegado además 16 misiones en tres continentes con más de 6.000 efectivos civiles y militares desplegados. Y desde 2017 existe una nueva estructura de comando y control (MPCC) para la mejora de la gestión de crisis de la UE.

La UE ha concentrado su acción en el marco de la Unión Europea de la Seguridad a través de la Estrategia Europea de Seguridad y mediante la propuesta de una Agenda de Seguridad Europea.¹¹ La nueva Estrategia de Seguridad de la UE para el periodo 2020-2025, aprobada el pasado mes de julio, es la respuesta de la Comisión Europea ante inestabilidad actual y se orienta a la seguridad pública de los ciudadanos,¹² sosteniendo dos líneas fundamentales: un pie de igualdad en el que se han situado la seguridad física y digital y la “inseparabilidad” de la seguridad interior y exterior.

Las prioridades que establece la Estrategia¹³ tienen entre otros objetivos garantizar que la política de seguridad de la UE refleje el cambiante panorama de amenazas, crear una resiliencia sostenible a largo plazo e involucrar a las instituciones y agencias de la UE, los gobiernos, el sector privado y los particulares en un planteamiento de seguridad para toda la sociedad. Ello implica el establecimiento de un nuevo marco de obligaciones y resiliencia para los operadores en el despliegue de redes 5G.

La Estrategia contempla el aumento de la protección de los espacios públicos -por la elevación de la cooperación entre agentes públicos y privados-, el incremento del nivel de Ciberseguridad -mediante la revisión del marco normativo generado por la Directiva NIS de 2016-, o la generación de nuevas respuestas ante la intrusión de la

¹⁰ Llamada “la bella durmiente”, puesto que a pesar que el Tratado de Lisboa la contemplaba en 2009, aún no se había impulsado a nivel político.

¹¹ Documentos generados por la Comisión Europea y por el Consejo Europeo respectivamente

¹² https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_es

¹³ <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/estrategia-uni%C3%B3n-europea-para-una-uni%C3%B3n-seguridad>

Ciberdelincuencia en la usurpación de identidad en Internet y el aumento del fraude online -mediante la revisión del Reglamento eIDAS-; las nuevas propuestas abordan la lucha contra las amenazas híbridas y el tráfico de personas, drogas y armas. De manera particular se presentaba la estrategia para luchar de forma más eficaz contra el abuso de menores.

La Estrategia de Ciberseguridad de la Comisión incluye una Directiva para garantizar un elevado “nivel común de ciberseguridad” en toda Europa, una nueva Directiva sobre resiliencia de entidades críticas y apunta al refuerzo del liderazgo y de la generación de una “soberanía tecnológica” en la protección de infraestructuras críticas. Por primera vez se ha creado una red de Centros de Operaciones de Seguridad basados en la inteligencia artificial (IA) como capacidad de detección de ciberataques.

Pero quizá uno de los avances más significativos pueda ser el acuerdo político¹⁴ logrado sobre el Fondo Europeo de Defensa de la UE a largo plazo y el instrumento NextGenerationEU. Del total acordado de 7.953 millones de euros, un tercio se destinará a financiar proyectos de investigación competitivos y colaborativos y dos tercios se destinarán a complementar la inversión de los Estados miembros, mediante la cofinanciación de los costes de desarrollo de las capacidades de defensa tras la fase de investigación.¹⁵

Ante la multiplicación de los desafíos externos, la UE intenta responder en su acción de la manera más eficaz posible. Pero la verdadera dificultad a la que se enfrenta Europa a la hora de aumentar la resolución de su imagen, y de generar una acción exterior sólida, es de manera inequívoca de orden interno.



¹⁴ De 10 de diciembre de 2020

¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_2319

Elementos sustanciales de una crisis de orden interno

Un elemento fundamental sin el cual resultará imposible avanzar en el plano de la integración europea, también en ámbito de la seguridad, es el de la *voluntad política*. El cambio de concepto operado mediante la sustitución de la denominación de Comunidad Europea por la de Unión Europea en el Tratado de Lisboa afectó, aunque fuera involuntariamente, a la naturaleza del proyecto trasladando el peso de las decisiones en mayor medida al ámbito de los Estados. No es lo mismo avanzar en la política común desde la generación de una comunidad social y política europea que a través de acuerdos estatales que dependen de coyunturas nacionales, intereses estratégicos y de la voluntad política en último término.

El peso específico concedido a las partes queda reforzado en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE) que establece el procedimiento por el que un Estado miembro puede abandonar la UE si así lo desea. Un proyecto integrador no contemplaría la posibilidad de involución en la política europea, mucho menos el abandono como señala Schuman. Esto reviste un problema: a pesar que más que nunca necesitamos la integración, ésta depende naturalmente de que queramos dar el paso.

A la cuestión de la dependencia de la voluntad política,¹⁶ se suma un elemento crítico, el de la *legitimidad europea*. En la última década, el apoyo popular al proceso de integración europeo ha caído de manera sostenida. La insatisfacción con la construcción europea ha tenido como consecuencia un distanciamiento progresivo de los ciudadanos de las instituciones europeas, distancia plausible en el descenso de la participación en las elecciones al Parlamento Europeo.¹⁷ El rechazo cosechado en Francia y Holanda en mayo-junio 2005 en los referéndums del Tratado Constitucional o el rechazo en el referéndum irlandés de junio de 2008 o la ruptura del Brexit son ejemplos de una no aceptación del proyecto.

La crisis de legitimidad se alimenta básicamente de un déficit democrático, atribuido a la falta de transparencia y control en el proceso de toma de decisiones de la UE, y un creciente déficit social.¹⁸ Esto es el resultado del impacto de una no realización: la UE no ha sido capaz de incorporar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, no se ha puesto en marcha la reforma democrática europea prevista por Schuman como solución de adaptación de las democracias europeas a los desafíos de la “mundialización”: los problemas globales que nos afectarían de manera común iban a

¹⁶ En este momento Francia y Alemania vuelven a jugar un papel clave en cuanto a propuestas encaminadas a elevar la integración, tales como la sugerencia de Macron de creación de un “ejército europeo”, bien acogida por Merkel o la propuesta de esta última de crear un “consejo de seguridad de la UE”. https://elpais.com/internacional/2018/11/13/actualidad/1542120243_022296.html

¹⁷ http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,69878406&_dad=portal&_schema=PORTAL&idAsignatura=29901158

¹⁸ Ídem

exigir respuestas comunes y las “sociedades informadas europeas” iban a exigir una mayor inclusión en la toma de decisiones de carácter europeo, por afectar en casos especiales a sus intereses como ciudadanos.

La no conformación de un *auténtico cuerpo electoral europeo* que contribuye de manera decisiva a la generación de una política europea, determina el alejamiento de los ciudadanos europeos respecto de sus instituciones. Bajo la crisis de legitimidad subyace una crisis de representación y de participación ciudadana. En el futuro, la voluntad de los ciudadanos europeos deberá ser la principal razón que impulse a los gobiernos a ceder soberanía en favor de una política de seguridad y defensa más integrada. Puesto que la política común de seguridad y defensa afecta a la soberanía nacional, han de ser los ciudadanos los que avalen esta delegación.

Y sin olvidar que la ciudadanía señala que la actuación de la UE en ámbitos esenciales de la seguridad es insuficiente. En 2016, el Eurobarómetro consultaba a los ciudadanos europeos acerca de si la UE debía intervenir más o menos. Según la encuesta, la lucha contra el terrorismo debería ser la primera prioridad de la UE, seguida por la lucha contra el paro, la lucha contra el fraude fiscal, la inmigración, la protección de las fronteras exteriores y el medio ambiente.¹⁹ El 82% de los europeos se mostró favorable a que la UE intervenga más en la lucha contra el terrorismo. Las medidas más urgentes debían combatir la financiación de los grupos terroristas (42%), la erradicación de las raíces del terrorismo y la radicalización (41%), y reforzar los controles en las fronteras exteriores (39%). Además, el 75% de los encuestados consideraba que la Unión Europea debería intervenir más en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal. Ante la crisis migratoria y de refugiados, el 71% de los europeos deseaba una mayor intervención de la UE en el refuerzo de las fronteras exteriores. Y un 74% de los ciudadanos deseaba una mayor intervención en materia migratoria y de refugiados. En 2017, tres cuartas partes de los consultados (75%) se mostraban a favor de una *política común de defensa y seguridad de la UE*,²⁰ y una mayoría (55%) apoyaba la creación de un ejército de la UE. En 2018, el 68% de los europeos manifestó que les gustaría que la UE hiciera más en defensa.²¹

La tensión entre déficit y aumento de demanda de política europea ha aumentado en la crisis generada por la pandemia del Covid-19. El pasado 9 de mayo, durante la celebración del 70 aniversario de la Declaración Schuman en el Parlamento Europeo,²²

¹⁹<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/eurobarometro/20160630STO34203/encuesta-los-europeos-revelan-sus-prioridades-sobre-la-union-europea>

²⁰<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/defense/surveyKy/2173>

²¹https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/delivering_on_europe_citizens_views_on_current_and_future_eu_action/report.pdf

²² https://www.europarl.europa.eu/spain/es/prensa/comunicados_de_prensa/pr-2020/05-2020/el-pe-celebra-ma-ana-el-dia-de-europa-y-el-70-aniversario-de-la-declaracion-schuman.html

se apelaba a su espíritu empírico: "Esta crisis ha demostrado, a un coste muy alto, que la Unión sigue siendo un proyecto inacabado y que la incapacidad para organizar la solidaridad o para contrarrestar los ataques en curso contra los derechos fundamentales y el Estado de derecho no son debates teóricos". (...) "Durante los últimos 70 años, el mundo ha cambiado radicalmente y el papel de la Unión es más crucial que nunca". (...) "Puesto que vamos a hombros de gigantes, la capacidad de las instituciones europeas y de todos los Estados miembros para responder a los actuales desafíos sanitarios, sociales, económicos, ambientales, institucionales y de seguridad debería ser por lo menos proporcional a la ambición política contenida en la Declaración Schuman".²³

Existen dos aspectos adicionales que sobredimensionan vulnerabilidad europea. Uno remite a la cuestión de la *identidad común europea*.²⁴ Otro relacionado es el relativo a la no generación de *cultura europea*. Manuel Castells apunta que "si no hay una identidad europea común en los momentos de crisis, se rompe la solidaridad común".²⁵ Castells señala como clave la existencia de un "principio de identidad común europea" que potencie la Unión en vez de destruirla para el futuro de un proyecto unificador que es "el único que puede competir con Estados Unidos y Rusia".²⁶ Otros reconocen que "en medio de la mayor crisis política, social y económica la que se enfrenta la Unión Europea desde su creación, sin embargo es la falta de identidad de sus miembros como europeos lo que realmente amenaza su futuro".²⁷

El papel imprescindible de la cultura europea, bastante relativizado frente a otros aspectos, se analiza en una entrevista reciente de Le Grand Continent a Clément Beaune, Ministro de Asuntos Europeos de Emmanuel Macron: "Estoy convencido de que sería el fin de Europa si solo la viéramos como una entidad económica. Desde su creación y hasta las últimas crisis, Europa ha sido descrita como una entidad "que sale de la nada". Como si se ignoraran los siglos y siglos de cultura europea. Algunos aseguran de forma equivocada que, detrás de la idea principal de Europa, hay un proyecto tecnocrático. Creo que eso ofendería a los fundadores. Solemos olvidar que las instituciones nacieron tras una genialidad y estaríamos equivocados si pensáramos que Monnet, Schuman o Gasperi estaban desconectados de sus realidades políticas".²⁸

Beaune reconoce que no ha habido prioridad o urgencia por favorecer una cultura europea, por eso nos hemos quedado con una "cultura light". Esta debilidad ha sido

²³ Ídem

²⁴ <https://blog.realinstitutoelcano.org/identidad-europea-reto-para-la-union/>

²⁵ <https://www.cesnext.com/la-falta-de-una-identidad-comun-europea-la-razon-de-las-crisis-politicas-de-la-ue/>

²⁶ Ídem

²⁷ <https://blog.realinstitutoelcano.org/identidad-europea-reto-para-la-union/>

²⁸ https://www.elconfidencial.com/amp/mundo/europa/2020-12-28/mano-derecha-macron-europa-no-deberia-optar-ser-museo_2886088/
<https://legrandcontinent.eu/fr/2020/12/03/conversation-avec-clement-beaune/>

aprovechada por las tendencias más polarizadas a izquierda y derecha y por los istmos ideológicos, especialmente nacionalistas, para rechazar la idea de una cultura europea.

Ahondando en ello, debemos asumir el reto urgente de construir una *cultura europea de la seguridad*. Y ésta es una cuestión nada accidental. La generación de un espacio de paz permanente en el que sea imposible actuar al margen de este orden implica la comprensión de conceptos, necesidades y disposición de medios. Europa “debe actuar”, éste es el núcleo del *espíritu europeo*. Las sociedades europeas conservan limitaciones de orden psicológico por las que cuales se puede confundir un proyecto de paz con un pacifismo reduccionista (que niega el recurso de la fuerza o la dotación de medios de seguridad y defensa). Y, sin embargo, la política de seguridad es un pilar constitutivo europeo.

La generación de una cultura de seguridad europea facilitaría sin duda el apoyo a políticas comunes con todos los compromisos que éstas implican: desde la dotación de un presupuesto europeo para la seguridad, la creación de cuerpos europeos de seguridad y defensa, la permisividad de las actuaciones en frontera conforme a un derecho comunitario consolidado, o la generación de misiones propias. Una cultura europea de seguridad ayudaría a entender mejor las necesidades de protección de nuestras fronteras exteriores, no sólo en el Mediterráneo sino también en nuestras fronteras orientales; sin perder de vista que Rusia viene fortaleciendo su posición en Oriente Medio, desde la crisis siria y tras la anexión de Crimea.²⁹ La seguridad es un eje básico de nuestra política de vecindad.

Sólo si la UE es capaz de dotar de la seguridad necesaria a todos los Estados Miembros será creíble ante sus opiniones públicas. Si la UE quiere ser independiente y a la vez colaboradora con la acción de la OTAN, debe ser capaz de asumir acciones defensivas y que éstas sean aceptadas a nivel interno.



FRONTEX

²⁹ http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEO65-2018_PCSD_JoelDiaz.pdf

Qué nos falta por hacer. Realizaciones para una Unión Europea de la Seguridad

La UE cuenta actualmente con dos herramientas básicas con el horizonte de una Europa 2030 a la vista: la Estrategia Europea de Seguridad y la Agenda Europea de Seguridad. Los hitos de ambos documentos inciden en el desarrollo de la cooperación reforzada, también en la Cooperación Estructurada Permanente (CEP),³⁰ en la generación de proyectos de colaboración europea en ámbito tecnológico y en la protección de nuestra seguridad desde el punto de vista normativo. Sin embargo, la urgencia de la crisis nos obliga a dar un salto de escala, a ser más ambiciosos. Debemos ser capaces de construir una comunidad política que pase de la cooperación a la integración en todos los ámbitos posibles, generando estrategias encaminadas a producir *acción común*.

Para lograrlo, la UE cuenta con un inmenso capital de experiencia en cooperación europea, especialmente a través de todas sus agencias. El trabajo desarrollado a nivel europeo -a través de las 30 misiones civiles y militares puestas en marcha desde 2003, a través de la Agencia Europea de Defensa, Europol, Cepol, Eurojust, Frontex, la Agencia Europea de Seguridad Aérea, la Agencia Europea de Ciberseguridad, la Agencia Europea de Seguridad Marítima, el Centro de Satélites de la UE, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología o la Agencia Ejecutiva de Investigación entre otros muchos- es el banco de recursos para aumentar la competencia comunitaria. El *conocimiento* generado entre los equipos multidisciplinares de profesionales nacionales cooperando juntos ha sentado un estadio previo a la política común.

Además de asumir este caudal de buenas prácticas, la UE debe liderar un proceso inclusivo de la ciudadanía europea en el apoyo a las decisiones de carácter político que impliquen una especial delegación de soberanía, con el fin de que la construcción europea sea participada por los europeos. Grandes pasos como la dotación y aumento de un presupuesto de seguridad y defensa, o la creación de un ejército europeo podrían someterse a consulta ciudadana a través del Parlamento Europeo y refrendados después por los parlamentos nacionales. Esta práctica dotaría de legitimidad y transparencia a las decisiones europeas y permitiría una alineación de las opiniones públicas nacionales en torno a las cuestiones de relevancia supranacional.

Asumiendo que avanzamos hacia una Europa política decidida a no dejar pasar la oportunidad de “ser” geoestratégicamente, presentamos algunas propuestas concretas de realización para la Unión Europea de la Seguridad:

³⁰ <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/>

En el ámbito de la Defensa Europea debemos avanzar hacia la integración progresiva de capacidades civiles y militares y la integración de una industria civil que complete el marco del ámbito militar, con el aumento de inversiones. Necesitamos dotarnos de un ejército europeo -Macron ha sugerido trabajar en este objetivo,³¹ y también Merkel como complemento a la acción de la OTAN-³² que asuma el rol defensivo y el despliegue de misiones y crear de un Cuerpo de Seguridad Interior de la UE - sobre la base de trabajo de Europol y CEPOL- que enfrente junto a los cuerpos policiales de los Estados miembros los desafíos de la seguridad interior. El Cuerpo de Seguridad Interior contaría con un consejo técnico integrado compuesto de profesionales policiales nacionales en la fijación de objetivos y acciones. El principal objeto sería la actuación más rápida y coordinada dentro de un espacio interior sin fronteras, realidad aprovechada por las redes criminales.

Para la toma de decisiones en este marco la UE debe constituir un Consejo de Ministros de Seguridad y Acción Exterior o Consejo de Seguridad que defina las líneas políticas y la agenda de acción común exterior. La arquitectura de seguridad tendría como palanca de apoyo la Creación de un Presupuesto Europeo para la Seguridad, siguiendo el camino abierto por el Fondo Europeo de Defensa,³³ y asumiéndolo desde una financiación común aprobada periódicamente por Estados y ciudadanía europea. La comunicación de las grandes decisiones precisa ser gestionada por una Agencia Europea de Comunicación integrada por profesionales civiles de todos los Estados de la UE con el fin de generar debate adaptado a la cultura política nacional.

La seguridad europea debe constituir un organismo que integre de forma específica conocimiento e información para la gestión de crisis mediante la creación de un un Sistema de Seguridad Europea, en la línea de los Departamentos de Seguridad Nacional, marcando estrategias de actuación y asumiendo capacidades integradas de inteligencia.³⁴ Este sistema debería integrar la escuela de inteligencia conjunta y el mando para la mejora de la gestión de crisis. El itinerario a seguir podría venir de la transformación del Centro Conjunto de Situación para el Análisis de la Inteligencia (SITCEN)³⁵, dependiente de la Secretaría General de la UE, en un sistema de integración de capacidades europeas que aglutine todas las iniciativas, incluida la del Colegio de Inteligencia en Europa.³⁶

³¹ <https://www.dw.com/es/macron-reivindica-proyecto-que-propone-crear-un-ej%C3%A9rcito-europeo/a-46251710>

³² <https://www.dw.com/es/merkel-propone-un-ej%C3%A9rcito-europeo-que-complemente-a-la-otan/a-46279453>

³³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund_es.pdf

³⁴ En el sentido de generar un sistema de inteligencia europea

³⁵ <https://www.intelpage.info/european-union-joint-situation-center-sitcen.html>

³⁶ <https://www.dw.com/es/colegio-de-inteligencia-en-europa-nueva-plataforma-conecta-al-servicio-europeo-de-inteligencia/a-53068415>

El campo de la Cooperación Reforzada es la base óptima para generar proyectos tecnológicos conjuntos con inversión de capital público y privado. La suma de sectores y de capacidades para la generación de una industria europea competitiva cuenta con experiencia en sector aeroespacial, pero debe extenderse a la generación de sistemas 5G y a la creación de proyectos que se diferencien como “productos europeos”. Los organismos que impulsan estas iniciativas podrían configurar una Agencia Europea de Industria y Tecnología que marque las prioridades estratégicas a seguir abiertas a la presentación de iniciativas conjuntas de empresas y administraciones asociadas a tales efectos.

Más allá del refuerzo del Mecanismo Europeo de Protección Civil,³⁷ se debe impulsar su transformación hacia un Sistema Europeo de Protección Civil dotado de recursos humanos y técnicos propios, así como una mayor capacidad de gestión directa y mando en colaboración con los Estados para la prevención, preparación y respuesta ante catástrofes.

El espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) debe reforzar la integridad de las fronteras exteriores de la UE. Para ello, Frontex debe pasar a ser Agencia Europea de Gestión de Fronteras y Costas³⁸ con un cuerpo propio europeo. Nuestras fronteras exteriores deberían dotarse de seguridad inteligente y seguridad física en caso de necesidad, con información actualizada en coordinación con una Agencia Europea de Migración que integraría, entre otras competencias y organismos, a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

Desde el punto de vista de la generación de una Cultura de Seguridad Europea, la Creación de un Observatorio Europeo de Seguridad Pública es el instrumento óptimo para trabajar en el medio y largo plazo. La integración de especialistas y profesionales, la generación de becas de intercambio y trabajo de campo para estudios de la Seguridad y la generación de un cuerpo multidisciplinar asociado de divulgadores incidiría en un mayor y mejor conocimiento de la acción común.

María Ángeles Muñoz, colaboradora del Centro de Seguridad Internacional del Instituto de Política Internacional.

³⁷ <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/civil-protection/>

³⁸ <file:///C:/Users/mange/Downloads/Dialnet/LaTransformacionDeFrontexEnLaAgenciaEuropeaDeLaGua-6428246.pdf>