EUROPA EN EL CONTEXT GLOBAL

La Unió Europea i la seguretat dels europeus

L'Europa de la defensa s'obre pas en forma d'integració diferenciada

Mariola Urrea



Exterior view of the new NATO headquarters

"Per al 2025 necessitem una autèntica Unió Europea de Defensa. La necessitem. I l'OTAN la vol"

Discurs sobre l'Estat de la Unió del President de la Comissió Europea
13 de setembre de 2017

Els desafiaments de seguretat exigeixen que la societat europea prengui clara consciència d'una realitat que ens adverteix de múltiples amenaces: del terrorisme internacional a les pandèmies, passant per la ciberguerra, el canvi climàtic o les inferències estrangeres, entre d'altres. Un denominador comú de totes aquestes amenaces és la complexitat dels fenòmens que les impulsen, cosa que dificulta, sens dubte, la manera en què els Estats poden fer-hi front. De fet, abordar aquests desafiaments exigeix, d'una banda, repensar els tradicionals marcs jurídics amb els quals s'ha operat fins a dia d'avui; i, de l'altra, impulsar una forta cooperació supranacional. Cap d'aquestes dues fórmules resulta senzilla d'abordar si als Estats membres i a la pròpia Unió Europea creixen les divergències de plantejaments com a resultat del suport a forces polítiques de caire populista, que

advoquen per respondre als problemes en clau de replegament nacional.

Malgrat tot, els europeus anem assumint, no sense resistències, la importància que té fer-nos càrrec de la nostra pròpia seguretat i constituir-nos en un pilar europeu dins de l'Aliança Atlàntica, amb aspiracions de certa autonomia. Es tracta d'una necessitat que hem percebut després de comprovar com l'amenaça del terrorisme internacional es materialitzava al territori europeu, sense que el nostre aliat americà la reconegués com pròpia i, en conseqüència, li concedís la mateixa preferència. També ha ajudat en aquest procés de presa de decisions escoltar primer al President Obama, des de la seva correcció diplomàtica i, més tard, al President Trump, amb menys amabilitat però la mateixa fermesa, convidar-nos a assumir un compromís més exigent a l'OTAN.

Des d'aquest plantejament, els europeus no podem dilatar per més temps un debat que, donada la inestabilitat del nostre entorn, ens interpel·la sobre la necessitat de prendre'ns la nostra defensa i seguretat més seriosament. Durant la campanya electoral de les eleccions europees, quantes vegades han sentit als candidats reflexionar sobre aquesta qüestió? Quantes propostes sobre el tema van ser presentades durant el debat que els *Spitzenkandidaten* van mantenir el passat 15 de maig des de la seu del Parlament Europeu? Ni la seguretat dels europeus ni les qüestions de defensa han merescut l'atenció d'aquells qui tindran responsabilitats legislatives sobre la matèria en els pròxims cinc anys.

La Unió Europea compromesa a revitalitzar un projecte parcialment bloquejat: la integració diferenciada com a mètode i l'àmbit de la seguretat i defensa com a nova competència

La voluntat de rellançar la integració europea en l'àmbit de la seguretat: una exigència que imposa un món més inestable i interdependent

La construcció de la Unió Europea ha donat mostres en els darrers anys de cert bloqueig polític i judicial motivat, en part, per una certa "fatiga" d'integració. De fet, tot i que el procés d'integració europeu va ser inicialment qualificat d'irreversible i irrenunciable pels Estats membres, és obvi que aquesta premissa resulta difícilment defensable ni pel que afecta a la suposada irreversibilitat del grau d'integració (vista la multiplicació de clàusules d'*opting out* que exclouen compromisos d'integració per a alguns Estats), ni pel que fa referència a la irrenunciabilitat del propi compromís de continuïtat de tots els Estats membres amb la Unió, com demostra el dret de retirada de l'article 50 del TUE i la seva activació amb el Brexit. Ambdues tendències il·lustren de manera exemplar la dificultat amb la qual es troba la Unió Europea per a suscitar en els Estats membres nous compromisos amb la integració europea.

Malgrat això, la Unió no ha renunciat, particularment després de la dura crisi econòmica viscuda, a recuperar la fortalesa del projecte polític explorant la possibilitat d'impulsar

nous àmbits d'integració. Aquesta voluntat d'ampliar esforços per compartir l'exercici de noves competències troba una explicació externa en un cert efecte "federalitzador" que, segons el parer de la doctrina, ha suposat el Brexit, així com en la posició assertiva que caracteritza a Rússia i un imprevisible Donald Trump. Tampoc podem ignorar, des d'una visió més interna, la necessitat que té la Unió Europea de contrarestar l'agenda política de tots aquells partits populistes que han sorgit en els Estats amb una agenda clarament anti-europea que fonamenta el seu atractiu en polítiques il·lusòries de replegament nacional, alhora que connecta amb unes iniciatives clarament contràries als propis fonaments sobre els quals es va crear la Unió: democràcia liberal, Estat de Dret i llibertat i drets.

En aquest context, els Estats més compromesos han identificat les qüestions de seguretat i defensa, entre altres àmbits, com a potencials motors d'integració per a un impuls urgent del projecte europeu. Només així, assenyalen, la Unió podrà fer front a les amenaces, afrontar els seus desafiaments de seguretat i consumar —si aconsegueix "l'autonomia estratègica" que planteja l'Estratègia Global de la Unió— un enfortiment de les seves capacitats militars que li permetin convertir-se en un actor global més creïble i influent. En definitiva, la defensa s'ha convertit, potser contra pronòstic, en el nou (i quasi únic) motor d'integració de la Unió.

La integració diferenciada com a resposta a una Unió més diversa: les diferents expressions d'un mètode incorporat als Tractats

Les dificultats que arrossega el nou projecte europeu en els últims anys no només són atribuïbles a un context més convuls, ni tan sols a les cicatrius que ha deixat en alguns Estats membres la crisi econòmica. El nombre d'Estats que avui componen la Unió Europea i la diversitat en els seus plantejaments fan difícil cap avenç en la construcció europea. En aquest context, és raonable imaginar que les discussions polítiques sobre el futur de la Unió s'articulen, des de fa dècades, al voltant del mètode d'integració més adequat per seguir afavorint dinàmiques d'integració en un entorn de profunda diversitat. D'aquí que el mètode d'integració clàssica, basat en una obligatòria assumpció de compromisos per a *tots* els Estats, no resulta sempre útil. El repte ha estat precisament introduir la necessària flexibilitat que permetés als Estats avançar en el procés d'integració, sense que la voluntat de la majoria quedi atrapada per la voluntat d'una minoria; i, a més, oferir a aquesta minoria la possibilitat de no assumir nous compromisos d'integració, sense que això impliqués reconèixer-los la facultat de frenar el progrés per a la resta que sí que ho desitja. Per a aconseguir-ho, la Unió Europea ha recorregut amb relativa freqüència a diferents instruments que permeten relaxar els compromisos dels Estats, evitant així el bloqueig al qual necessàriament desembocaria el mètode d'integració clàssic.

De tots els mecanismes d'integració diferenciada a disposició de la Unió, sigui dins o fora dels Tractats, val la pena tenir presents aquells configurats des de plantejaments contraposats. Ens referim, d'una banda, a la cooperació reforçada i els seus derivats (cooperació estructurada permanentment) com a opció disponible per aquells que tenen la voluntat d'aconseguir majors nivells d'integració i, per aconseguir-ho, recorren al procediment establert als Tractats; i, d'altra banda, a les clàusules d'opting out com a

instruments que garanteixen romandre al marge dels compromisos assumits pels altres en el marc dels Tractats.

Com és sabut, la clàusula de "cooperació reforçada" es va incorporar als Tractats en la reforma d'Amsterdam, encara que la seva regulació jurídica vigent és el resultat de les modificacions introduïdes posteriorment a les reformes de Niça i Lisboa. Es tracta de la primera expressió dins dels Tractats d'un mètode d'integració diferenciada que té com a propòsit facilitar a aquells que vulguin seguir avançant, i que no hagin pogut fer-ho mitjançant el mètode ordinari, la possibilitat d'intentar-ho com a últim recurs, en el marc de les competències de la Unió, dins del marc institucional, d'acord amb els procediments establerts en els Tractats i sempre que es compleixin els requisits contemplats en la seva regulació. Aquesta voluntat d'integració no comprometrà als que no vulguin o no puguin participar. El mateix Tractat contempla, tanmateix, un procediment que facilita als Estats que inicialment hagin quedat fora incorporar-se quan així ho vulguin. Fins a dia d'avui s'ha recorregut a la cooperació reforçada per aprovar una marca europea, en matèria de divorci o per posar en marxa la Fiscalia europea.

> La construcció de la Unió Europea ha donat mostres en els darrers anys de cert bloqueig polític i judicial motivat, en part, per una certa "fatiga" d'integració.

Per la seva banda, les "clàusules d'*opting out*" són fórmules jurídiques que han permès a aquells Estats que no desitjaven assumir noves obligacions d'integració poder despenjar-se'n, a costa d'allunyar-se de la concepció originària del projecte europeu. Així va passar amb la política social, de la que no en va formar part inicialment el Regne Unit; amb la tercera fase de la Unió Econòmica i Monetària, de la qual en queden fora el Regne Unit, Dinamarca (i també Suècia); amb l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia, que presenta excepcions per al Regne Unit, Irlanda i Dinamarca o, fins i tot, amb la pròpia Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, que també ha admès modulacions per al Regne Unit i Polònia.

La integració diferenciada és, en totes les manifestacions que recullen els Tractats, la narrativa que permet explicar millor el present i ordenar el futur d'una organització supranacional tan àmplia (en nombre d'Estats) i tan diversa (en plantejaments d'integració) com és l'actual Unió Europea. Només des de la integració diferenciada podran abordar-se els avenços que la Unió Europea exigeix en matèria de defensa, sobretot si es consolida una presència important de grups polítics antieuropeus a les institucions arran de les eleccions al Parlament. Vegem-ho.

La Unió Europea i l'impuls de l'Europa de la Defensa: la seguretat dels europeus, en mans dels europeus

La Unió Europea i l'autonomia estratègica: un mandat de l'Estratègia Global de la Unió

La Unió Europea no va ser creada amb l'objectiu de dissenyar un sistema comú de seguretat i defensa. Aquesta circumstància mai ha estat un impediment, però, perquè la Unió Europea advertís, des de molt d'hora i per a moltes raons diferents, de la importància d'estar atents a aquestes qüestions. El posicionament de la Unió en aquesta matèria ha estat molt condicionat per les diferents concepcions que els Estats membres tenen en qüestions de seguretat i defensa, fet que ha obligat a definir un marc jurídic i polític que permetés compatibilitzar la diversitat de plantejaments amb la necessitat que la Unió i els Estats assumissin més responsabilitats en l'àmbit de la seva pròpia seguretat.

Per això, l'Estratègia Global de la Unió Europea adverteix que garantir "un nivell adequat d'ambició i autonomia estratègica és important per a la capacitat d'Europa de fomentar la pau i garantir la seguretat dins i fora de les seves fronteres". Però què vol dir l'Estratègia Global quan menciona la idea d'"autonomia estratègica" com a element clau per garantir la seguretat? Encara que el text no proposa una definició, els Estats membres de la Unió han interpretat aquesta idea sota dues concepcions ben diferenciades. En virtut de la primera interpretació, la Unió Europea disposarà de l'autonomia estratègica que menciona l'Estratègia Global quan disposi de certes capacitats militars. En conformitat amb la segona de les interpretacions, la Unió Europea tindrà autonomia estratègica quan disposi de certa capacitat d'acció per articular la seva posició en un conflicte amb independència de la posició que adoptin, si és el cas, Estats tercers aliats o estructures de defensa com l'OTAN.

Amb aquest plantejament resulta interessant constatar com la reforma de Lisboa ja va disposar els instruments i mecanismes d'acció pertinents al TUE i al TFUE perquè la Unió pogués dur a terme, en les condicions que acorden els Estats i que detallarem a continuació, l'autonomia que necessita la Unió per preservar la seva seguretat dins i fora de les fronteres.

La clàusula d'assistència mútua de la Unió: un mecanisme europeu de defensa en cas d'atac

La clàusula d'assistència mútua, incorporada en la reforma del Tractat de Lisboa (article 42.7 del TUE) assenyala que, si un Estat membre és objecte d'una agressió armada al seu territori, els altres Estats membres l'hauran d'ajudar i assistir amb tots els mitjans a disposició. La regulació jurídica va incorporar dos matisos que condicionen l'aplicació d'aquesta clàusula i la fan compatible amb les diferents sensibilitats que expressen sobre la matèria els Estats membres. El primer dels matisos, necessari perquè la clàusula fos acceptada pels Estats neutrals de la Unió, adverteix que aquesta s'ha d'entendre "sense

perjudici del caràcter específic de la política de seguretat i defensa de determinats Estats membres". El segon matís a l'aplicació de l'assistència mútua va permetre satisfer les preocupacions expressades pels Estats de la Unió membres de l'OTAN, en indicar que "els compromisos i la cooperació en aquest àmbit seguiran ajustant-se als compromisos adquirits en el marc de l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord, que seguirà sent, per als Estats membres que en formen part, el fonament de la seva defensa col·lectiva i l'organisme d'execució d'aquesta" (art. 42.7, segon paràgraf, TUE).

La redacció final de la clàusula en qüestió va suscitar en la doctrina dubtes importants sobre el seu abast pràctic. No obstant això, l'atemptat terrorista que va materialitzar Daesh el 13 de novembre de 2015 a París va trencar amb qualsevol pretensió de convertir aquest instrument en simple retòrica política. No és ara el moment d'aturar-nos a analitzar tots els inconvenients jurídics que va produir la posada en marxa de l'esmentat mecanisme mitjançant una reunió del Consell d'Afers Exteriors de la Unió (en lloc del Consell Europeu), en resposta a un atemptat terrorista (com a fonament d'un atac armat) i recorrent a l'ús de la força (amb la pretesa empara de la Resolució 2249 del Consell de Seguretat de les Nacions Unides). Em sembla més pertinent analitzar, en aquesta ocasió, únicament l'abast i les conseqüències que implica la utilització d'aquest mecanisme per un Estat membre de la Unió Europea respecte a aquells mecanismes establerts a l'OTAN. Això ens permetrà concloure l'abast en termes d'autonomia estratègica que la clàusula d'assistència mútua suposa per a la Unió i, al cap i a la fi, la relació de subordinació o complementarietat que aquest mecanisme manté respecte d'aquells altres mecanismes de defensa mútua previstos a l'OTAN.

> No és un debat còmode, però tenim l'obligació de facilitar-lo sense demora si la Unió Europea vol preservar i incrementar la seva capacitat d'acció en un món cada vegada més polaritzat i interdependent.

Prenent en consideració la formulació de l'esmentat article 42.7 del TUE, així com el fet que únicament s'ha activat un cop i en circumstàncies molt particulars, resulta prematur resoldre la relació entre el mecanisme de la Unió Europea i el que contempla l'OTAN negant una certa preferència d'aplicació al sistema de defensa col·lectiva del Tractat de l'Atlàntic Nord. Més encara si l'atac del qual va ser objecte un Estat membre es tractés d'una agressió convencional, en lloc d'un atemptat terrorista. Malgrat tot, si fem cas a les amenaces a les quals ens enfrontem els europeus i no ignorem tampoc l'interès d'alguns dels nostres socis a l'OTAN per atendre altres zones del planeta diferents de l'europea, resulta pertinent introduir un element de correcció en aquesta conclusió de tal manera que ens permeti abordar la relació entre la clàusula d'assistència mútua de la Unió i la de l'OTAN no tant en termes de preferència d'aplicació (de l'OTAN sobre la Unió Europea), sinó en termes de compatibilitat (amb l'OTAN). D'aquesta manera, podem reconèixer a la Unió Europea una certa autonomia d'acció en matèria de seguretat i defensa sense renunciar a la influència que tindria en determinats supòsits articular la nostra defensa en

el marc dels pertinents compromisos adquirits amb l'OTAN.

La pròpia Estratègia Global sembla proposar una interpretació com la suggerida quan afirma, d'una banda, que "la Unió Europea aprofundirà en la cooperació amb l'Aliança de l'Atlàntic Nord en la complementarietat, la sinergia i el ple respecte del marc institucional, la inclusió i l'autonomia de decisió d'ambdues institucions" i, d'altra banda, recorda també la necessitat que té la Unió Europea de consolidar-se com a comunitat de seguretat, fet que exigeix que "els esforços de seguretat i defensa europeus haurien de capacitar la Unió Europea perquè actuï de manera autònoma".

La cooperació estructurada permanent dels Estats de la Unió: un instrument per afavorir el desenvolupament europeu de les seves capacitats militars

Els articles 42 i 46 del Tractat de la Unió Europea, així com el corresponent Protocol annex al Tractat que els desenvolupa, van fer possible que un grup de vint-i-tres Estats membres notifiquessin, el 13 de novembre de 2017 al Consell i a l'Alta Representant, la seva voluntat de posar en marxa una fórmula d'integració diferenciada en l'àmbit de la defensa amb el propòsit de reforçar les seves capacitats de defensa i posar-les a disposició de les operacions militars de la Unió Europea en la gestió de crisis i prevenció de conflictes. El 7 de desembre es van sumar a aquesta iniciativa Portugal i Irlanda. Finalment, l'11 de desembre de 2017, el Consell de la Unió va aprovar la decisió per la qual es va activar una cooperació estructurada permanent (DO L 331, de 14.12.2017. Correcció d'errors i versió consolidada publicada a DO L 12, de 17.01.2018).

De conformitat amb el que estableix aquesta decisió, els vint-i-cinc Estats membres que formen part d'aquest mecanisme (tots excepte Malta i Dinamarca) compleixen amb criteris més elevats de capacitats militars i han subscrit entre ells compromisos en la matèria per a realitzar les missions més exigents i contribuir al compliment del nivell d'ambició de la Unió. Els Estats participants en aquesta cooperació estructurada permanent es comprometen, com detalla el preàmbul de la Decisió del Consell, a adoptar aquelles mesures encaminades a enfortir dos pilars. El primer, de caràcter operatiu, implica un reforç de les capacitats militars dels Estats membres participants a través de forces multinacionals i té com a propòsit disposar de capacitats terrestres, aèries i marítimes plenes i harmonitzades. El segon, vinculat estrictament amb les capacitats, té a veure amb el compromís de projectes en l'àmbit de la indústria de la defensa per anar cobrint aquells dèficits de material que han estat ja identificats i que han minvat la capacitat d'actuació de la Unió Europea sobre el terreny. Es tracta, com va detallar en el seu moment el mateix Consell Europeu, de capacitats relatives als sistemes d'aeronaus pilotades a distància, la capacitat de proveïment en vol, les comunicacions per satèl·lit o la ciberdefensa.

Per fer realitat l'enfortiment de tots dos pilars, s'ha establert una llista de fins a disset projectes en què cada Estat decideix intervenir per elecció. Espanya participa en dotze d'aquests projectes. El seu desenvolupament s'afrontarà en dues fases (2018-2020 i 2021-2025) i per etapes. Tot això permetrà a la Unió Europea desenvolupar les seves

capacitats amb el màxim grau d'interoperabilitat i homogeneïtat i, quan sigui possible, han de ser utilitzades en suport de la Unió Europea, l'OTAN, les Nacions Unides i altres iniciatives multinacionals.

A mode de conclusió

La Unió Europea va afrontar les eleccions de 26 de maig de 2019 en una situació particularment difícil, com ja hem apuntat, tant des d'una perspectiva interna (un procés d'integració amenaçat pels que aspiren a penetrar en les institucions europees amb una agenda anti-europea que intentaran portar a la pràctica) com externa (un món més interdependent en què actors disruptius introdueixen un element d'inestabilitat difícil d'administrar en l'ordre internacional vigent).

En aquesta realitat política tan complexa, el nou Parlament Europeu (2019-2024) haurà d'administrar un debat obert i en profunditat sobre el projecte de construcció europea en què els aspectes de seguretat i defensa tindran un protagonisme particular. Resulta inajornable que els europeus consensuem la seguretat que desitgem, la seguretat que necessitem i la seguretat que estem disposats a pagar. Només així podrem discutir amb serenitat sobre els recursos que podem comprometre per garantir-la. No és un debat còmode, però tenim l'obligació de facilitar-lo sense demora si la Unió Europea vol preservar i incrementar la seva capacitat d'acció en un món cada vegada més polaritzat i interdependent.

La Unió ja va expressar en la seva Estratègia global per a la Política Exterior i de Seguretat la voluntat de posicionar-se en l'àmbit de l'acció exterior de conformitat amb un pragmatisme basat en uns principis, que li permetés un exercici d'avaluació realista de l'entorn estratègic en el qual ha d'operar sense renunciar a promoure un món millor en què valors com la pau, la seguretat, la prosperitat, la democràcia i un ordre mundial basat en normes vertebrin la defensa dels nostres interessos. Fer-ho possible exigeix, en qualsevol cas, la consecució per a Europa d'unes dosis més elevades d'autonomia estratègica en matèria de seguretat i defensa. Només així, la Unió podrà incrementar la seva credibilitat i influència com a actor global. Veurem si pot aconseguir-ho.



Mariola Urrea
Mariola Urrea és professora titular de Dret Internacional Públic a la Universitat de la Rioja, on va dirigir el Centre de Documentació Europea. Les seves àrees d'especialitat són el model d'integració de la Unió Europea, el sistema institucional i la presa de decisions, la Política de Seguretat i Defensa i la participació de les comunitats autònomes en el procés d'integració europeu.