

Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): Algunas consecuencias para España y la OTAN

Elena Carolina Díaz Galán*

Resumen

La Cooperación Estructurada Permanente es una herramienta útil para alcanzar la autonomía estratégica que tanto anhela la Unión Europea (UE) y que la convertiría en un actor global de las relaciones internacionales contemporáneas. Más allá del contenido de la PESCO, que ha sido analizado detalladamente por la doctrina científica, conviene descifrar las consecuencias que su activación tendrá para España, así como los efectos que se derivan para el vínculo entre la UE y la Alianza Atlántica. Para ello, es imprescindible examinar algunos rasos del contexto internacional actual en el que operan todos estos actores y, también, aclarar el estado político-normativo en el que se encuentra la autonomía estratégica de la UE y, desde ahí, su categorización como potencia global en la escena internacional. El estudio de las ventajas e inconvenientes para España de su participación en la PESCO proporciona elementos para conocer, sobre todo, la posición geopolítica de nuestro país y las consecuencias en la industria nacional de defensa. El vínculo con la OTAN, que se ha reforzado recientemente, no impide que la UE adquiera autonomía estratégica, aunque se deben señalar con precisión los sectores de la colaboración.

Palabras Claves: Cooperación Estructura Permanente - Alianza Atlántica – España - geopolítica - industria de defensa.

Abstract

Permanent Structured Cooperation is a useful tool for achieving the European Union (EU) desired strategic autonomy which would make this international Organization a global actor in contemporary international relations. Beyond the content of the PESCO, which has been analysed in detail by scientific doctrine, it is important to figure out the implications that its activation will have for Spain as well as the effects that it will have on the relation between the EU and the Atlantic Alliance. To this end, it is necessary to examine some aspects of the current international context in which all these actors operate, clarifying the political-normative status of the European strategic autonomy and its categorization as a global power on the international arena. The study of the advantages and disadvantages for Spain of its participation in the PESCO provides elements for knowing, above all, the geopolitical position of our country and the consequences for the national defence industry. The link between the EU and NATO, which has recently been strengthened, does not prevent the EU from acquiring strategic autonomy. However, cooperation fields' must be clearly identified.

Keywords: Permanent Structured Cooperation - Atlantic Alliance – Spain – geopolitics - defence industry.

TRABAJO RECIBIDO: 07/09/2022 TRABAJO ACEPTADO: 03/11/2022



Esta obra está bajo una licencia internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

*Profesora Contratada Doctor, Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. elena.galan@urjc.es. Este trabajo se ha realizado dentro de las actividades del Programa de Doctorado sobre seguridad del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. UNED. ediaz676@alumno.uned.es Y dentro del grupo de investigación “Globalización, procesos de integración y cooperación internacional” de la Universidad Carlos III de Madrid.

Introducción

En diciembre de 2017, algunos Estados de la Unión Europea (UE) decidían proceder al establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), lo que significa un avance decisivo en el campo de la seguridad y defensa en este esquema de integración. El acuerdo que se alcanzó en esta materia es el resultado de la constante evolución de la UE en el campo de la seguridad y defensa, que encuentra sus antecedentes en numerosas iniciativas que se remontan a los inicios de creación de la UE, pero que se ha acelerado en los últimos tiempos en función de la voluntad de que esta Organización se constituya en un actor robusto y protagonista de las relaciones internacionales contemporáneas (Gutiérrez y Cervell, 2016). En efecto, desde hace algún tiempo, se expresa el empeño de constituir esta organización como un actor global, puesto que “se puso de manifiesto que hoy la UE no puede garantizar la seguridad de sus ciudadanos, de sus países vecinos ni del resto del mundo” (Optenhöge, 2017: 97). La clave está, sin embargo, en que se ha transformado radicalmente en contexto internacional y que, en consecuencia, la UE necesita asumir un papel más protagonista en la escena internacional si quiere sobrevivir y perpetuar los valores y principios sobre los que se sustenta. En palabras de Francisco Aldecoa (2001) el medio internacional está caracterizado en la actualidad por “una serie de factores, que condicionaban el papel de los actores estatales y del propio proceso de construcción europea” (p. 190).

Desde este enfoque, cabría destacar: Por un lado, que la creación de la PESCO entronca con los sucesivos intentos por lograr una mayor integración en el campo de la seguridad y defensa entre los Estados Miembros. Siempre se ha reconocido que desde el comienzo de la creación de este esquema de integración tuvieron lugar iniciativas que estaban dirigidas a “crear una unión en el terreno militar; sin embargo, los resultados o bien fracasaron o quedaron reducidos a organismos con capacidades bastante más limitadas” (García, 2019). Por otro lado, en tiempos más recientes, distintos acontecimientos que se han producido en el orden internacional han promovido que los Estados de la Unión se vean compelidos a instaurar mecanismos más estrechos y profundos de cooperación en el ámbito militar lo que está, ciertamente, en el origen de la PESCO. Siempre cabe recordar que “la Estrategia Global de la UE se publicó en junio de 2016 y dio paso a un proceso que resultó en una serie de iniciativas sobre defensa de la UE”. En esta línea, han resultado relevantes el establecimiento de la “Revisión Anual Coordinada sobre Defensa (CARD)” y también “una Capacidad de Planificación y Conducta Militar (MPCC) para operaciones militares no ejecutivas de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)” (Fiott, Missiroli, y Tardy, 2017). La guerra en Ucrania, que se inicia en febrero de 2022, contribuirá también a que la UE vea imprescindible asegurar su posición en el orden internacional. Así, en la Declaración de Versalles de marzo de 2022 se dejó claro que la UE estaba decidida a asumir “sus responsabilidades en esta nueva realidad, protegiendo a nuestros ciudadanos, nuestros valores, nuestras democracias y el modelo europeo” y se indicaron tres dimensiones esenciales: reforzar las capacidades de defensa; reducir la dependencia energética, y robustecer base económica, lo que explicita la voluntad de constituir un actor global que actuara de manera autónoma en la escena internacional (Consejo Europeo, 2022a).

Sin examinar con detalle todos los aspectos que conforman el sistema de la PESCO corresponde resolver cuáles serán algunas de las principales ventajas y los inconvenientes que para España tiene este modelo de cooperación en el terreno de la seguridad y defensa. Para ello, se deben comprobar, al menos, dos parámetros: Primero, la PESCO tiene como principal objetivo hacer frente al nuevo escenario que se asienta en el orden internacional y, sobre todo, a las características y rasgos que lo definen. Así, se ha señalado que la anexión de Crimea por parte de Rusia, los atentados terroristas que ha sufrido la Unión “la crisis migratoria, los cambios en la política exterior y de defensa de los EE. UU. (...)” han hecho que la UE se tenga

que enfrentar “numerosos desafíos políticos y de seguridad” (Fiott, Missiroli, y Tardy, 2017). Todo ello se ve acrecentado por los nuevos acontecimientos en los que se advierten los intereses de Rusia en algunos territorios europeos y, asimismo, los postulados geopolíticos que sostiene China y que se hacen patentes en las sucesivas crisis en torno a Taiwán. Por otra parte, no sería descabellado decir que España carece de una posición geopolítica singular en la escena internacional y, por lo tanto, la política española en materia de seguridad y defensa se podría calificar de “dependiente” (Fojón, 2019). Esto hace que la PESCO adquiera una notable relevancia para nuestro país, aunque todo quedará condicionado a la capacidad de la que disponga la UE a la hora de perfilar una política de defensa autónoma y eficaz. Por de pronto, lo que se puede suscribir es que está por ver “si el nuevo papel de la Unión Europea es el de un actor estratégico centro de un sistema (...), capaz de determinar su propio rumbo (...)” (Pozo y Fojón, 2018: 5). Serán las peculiares características que definen la posición geopolítica de España las que permitan valorar la utilidad de la PESCO, así como los problemas que la pertenencia a este sistema de cooperación pudiera generar en la política exterior española en materia de defensa.

La Estrategia de Seguridad Nacional, de 2017, se pronunció, sin ambages, en la línea de que el perfil “europeo, mediterráneo y atlántico de nuestro país requiere igualmente apostar por el refuerzo de organizaciones clave para España como la Unión Europea o la OTAN”. Explícitamente se dice en este Documento que “España tiene identidad europea, mediterránea y atlántica” (Estrategia de Seguridad Nacional, 2017: 22). La posición geopolítica de España queda condicionada, entonces, por la pertenencia a estas dos organizaciones y no solo en términos de seguridad sino también con un alcance político amplio. En cualquier caso, existe una completa adhesión de España al nuevo concepto estratégico de la OTAN (Ringsmose y Rynning, 2021), adoptado en Madrid en 2022, en el que se tienen en cuenta las nuevas amenazas y se pone el énfasis en los desafíos que provienen especialmente de los flancos este y sur de Europa. El concepto estratégico de Madrid reitera el vínculo que existe entre la UE y la OTAN y llega a decir que “La UE es un socio único y esencial para la OTAN” de tal manera que “los aliados y los miembros de la UE comparten los mismos valores” (Ruiz, 2022: 19). El Documento aprobado en Madrid merece por sí mismo un análisis especial, en la medida en que acapara una visión amplia de los factores de riesgo, ámbitos de actuación y estructuras de cooperación en los terrenos de la seguridad y defensa. Quizá lo más llamativo es que se explicita el enfoque occidental del orden mundial y se hace descansar en torno a dos polos: “el occidental, liderado por la propia Alianza y la Unión Europea, y cuyo paradigma es la democracia (...), y otro, el que representarían Rusia y China, ambos regímenes autocráticos” siendo así que el primero, a diferencia del segundo, tiene en cuenta la existencia de una estructura institucional internacional que se fundamenta en las normas del ordenamiento jurídico internacional. (Ruiz, 2022: 16).

Por todo, la creación de la PESCO supone también que se produzcan consecuencias para la OTAN. La UE no dispone de un sistema autónomo de seguridad y defensa, por lo que su política en esta materia seguirá dependiendo y, además, estará sumamente condicionada por las decisiones que se adopten en la Organización atlántica. Más todavía ahora, con ocasión de la reunión de Madrid de 2022 cuando la OTAN ha resurgido “como el pilar fundamental de nuestra defensa colectiva y seguridad, en una nueva era marcada por la competición estratégica” (Ruiz, 2022: 17). En la medida en que la PESCO aspira a conformar la UE precisamente como un actor independiente en los temas de seguridad, se podría asegurar que con el tiempo tendría una mayor capacidad de decidir e intervenir en las estrategias de la OTAN. Sobre todo, en una organización atlántica ampliada, una vez se consolide el ingreso de Suecia y Finlandia y se pueda contar con otros países, puesto que no cabe olvidar que 13 delegaciones de países fueron invitadas a la Cumbre de Madrid, entre los que se encontraban Japón, Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur. En la actualidad, la situación sigue siendo de predominio de la OTAN, pero

sobre la base de una estrecha relación euroatlántica. La necesidad de reforzar el vínculo euroatlántico deriva también de las nuevas circunstancias en el sistema internacional en el que se da una situación altamente competitiva y la región va perdiendo su tradicional posición privilegiada en la escena internacional, por lo que “se hace patente la necesidad de reforzar y reimaginar el vínculo transatlántico, enfatizando su componente político y dándole un corte más global” (Simón, 2022: 56). Por lo menos, se podría subscribir que los países europeos tienen una escasa “capacidad de enfrentarse a las múltiples amenazas existentes” por sí mismos, por lo que será la OTAN la que proporcione a la UE los medios para la defensa colectiva (Jiménez, 2019: 3). Habrá que señalar, en consecuencia, el vínculo que se establece entre la OTAN y la PESCO, aunque todavía quede mucho camino por recorrer en esta relación.

El nuevo contexto internacional y la posición de España y la Unión Europea ante la implementación de la PESCO

La definición de la PESCO no puede prescindir de los rasgos que delimitan en la actualidad el orden internacional y, con ello, los principales actores, factores y ámbitos que tienen presencia en las relaciones internacionales. Se debe partir de la convicción de que la posición geopolítica de España únicamente se concibe en su plenitud como miembro de la UE, de tal manera que hará suyos los postulados que dimanen de esta organización internacional en materia de seguridad y defensa. En cualquier caso, para apresara tanto la posición de España como de la UE se deben señalar algunos de los rasgos que configuran el orden internacional actual, en el que opera y se hará efectiva la PESCO. Desde luego, no es fácil determinar con exactitud el panorama internacional en la medida en que “el orden mundial está en proceso de transformación” (Peredo, 2021; 2) y los actores que ahora nos interesan así lo han expresado. Para España en su Estrategia Nacional de Seguridad 2021 se describe con detalle el contexto internacional de seguridad y se alcanza a decir que “el orden global y el paradigma socio-económico liberal se encuentran en un periodo de cambio, sin que aún se haya definido claramente el nuevo panorama del sistema internacional. Los principales vectores de transformación son: el contexto geopolítico, el entorno socio-económico, la transformación digital y la transición ecológica” (p. 26). Para la Unión Europea

Ante todo, se va despejando el panorama de incertidumbre que hasta hace poco se cernía en la escena internacional y se advierten con más nitidez los postulados de los diversos actores de la sociedad internacional. Se asiste, de esta manera, a una confrontación, todavía no perfectamente definida, entre dos modelos que para algunos recuerda a los tiempos de la guerra fría (Morales, 2017-2018). El enfrentamiento entre democracia y autoritarismo está asegurado y solo quedaría por descifrar si las partes en disputa aceptarán o no las reglas que emanan de la comunidad internacional, en especial, en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La pugna que existe en la actualidad no será, por lo tanto, únicamente “comercial, económica, empresarial, estratégica, militar y tecnológica, sino sistémica, de maneras de organizar la economía, la sociedad y la política” (Piqué, 2021). Y está claro que una de las partes de la rivalidad no acepta las reglas occidentales que se han plasmado en las instituciones internacionales. En el caso de la UE, en las Conclusiones del Consejo europeo de diciembre de 2021 se indicaban factores relevantes que operaban en la escena internacional como el “aumento de la inestabilidad mundial, la creciente competencia estratégica y las complejas amenazas en materia de seguridad” por lo que la UE apostaba por “su propia seguridad y del ámbito de la defensa” y decidía seguir el camino que condujera a “aumentará su capacidad para actuar de manera autónoma” (Consejo Europeo, 2021: 3). Lo mismo sucede en el caso de la OTAN que en la Cumbre de Madrid aseguró que “Nuestro mundo es conflictivo e imprevisible. Siendo así que “La inestabilidad generalizada, la creciente competencia estratégica y el avance del autoritarismo representan un desafío para los intereses y los valores

de la Alianza”. En síntesis, una visión similar y sin grandes discrepancias que se podría resumir en los siguientes lineamientos:

En primer lugar, se acepta una perspectiva de eventual confrontación en el planeta, eludiendo las probables colisiones de carácter nuclear y, asimismo, se determinan dos polos fundamentales: Uno que estaría liderado por los Estados Unidos y que contaría con el apoyo de la UE y el otro conformado por Rusia y China, a pesar de que no se han resuelto todavía las verdaderas relaciones entre los dos países. A ello, habría que añadir otros actores que ponen en riesgo la paz y seguridad internacionales, como sería el caso de los grupos terroristas u organizaciones criminales. En la óptica occidental, se reconoce entonces que “la zona euroatlántica no está en paz” y que, por lo tanto, se deben activar mecanismos de seguridad y defensa más sólidos, por lo que el carácter defensivo de la OTAN, lo que sería aplicable a la UE, no obstaculizará el cumplimiento de la obligación de “preservar la soberanía y la integridad territorial de todos los aliados y prevalecer contra cualquier agresor” (Ruiz, 2022: 9), a través de medios militares. De ahí que se haya acordado un incremento significativo de la inversión en seguridad y defensa por parte de los Estados miembros de la OTAN, lo que implica necesariamente el fortalecimiento de las capacidades militares de la UE. En particular, España ha asumido el compromiso de alcanzar el 2 por ciento del PIB de inversión en defensa para 2029, con lo que se superaría una parte importante de esa asignatura pendiente que tiene nuestro país, siendo así que “la inversión en defensa es una cuestión de prioridades y de coste de oportunidad” (Álvarez, 2020). La PESCO encara las cuestiones relativas a la inversión y traza el camino para que la autonomía estratégica de la UE se logre con base en disponer de los recursos económicos suficientes para confrontar los escenarios que proporcionan las actuales relaciones internacionales. En esta línea se coloca el Fondo Europeo de Defensa (FED) como herramienta útil para acrecentar la cooperación entre los Estados miembros de la UE y asegurar su autonomía estratégica (Moreno, 2019).

En segundo lugar, se consolida el enfoque de la seguridad humana en su sentido más amplio y así se hace constar, por ejemplo, que la OTAN deberá incorporar “en sus procesos asuntos de actualidad como el cambio climático, la seguridad humana y la perspectiva de género en sus operaciones, misiones y actividades” (Ruiz, 2022: 10). Los lineamientos occidentales reconocen la relevancia de estos modelos de seguridad que alcanzan un carácter multidimensional, con lo que la mirada europea a los TEMS de seguridad y defensa se acerca a lo que cristalizó en 2003 en el continente americano con la Declaración sobre seguridad en las Américas, en la que se insiste sobremedida en el alcance multidimensional de la seguridad y que, en consecuencia, los conceptos y enfoques “tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”¹. Esta nueva percepción ha sido acogida tanto por España como por la UE y la OTAN. Bastaría recordar, así, que sobre el concepto estratégico acordado en Madrid se ha dicho que “atiende las preocupaciones y prioridades de todos los aliados y de sus ciudadanos” de tal manera que potencia, “la seguridad humana y la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) lo que conlleva un cambio de mentalidad en la cultura de la organización” (Ruiz, 2022: 10). Lo mismo acontece en la Estrategia de Seguridad Nacional de España de 2021 que insiste en los parámetros que proporciona el Derecho internacional de los derechos humanos, como una de las piezas capitales en la aplicación de la seguridad. Más todavía, para cimentar la autonomía estratégica de la UE se requiere específicamente “lograr un equilibrio acorde con los compromisos de Derecho Internacional sobre la protección y garantía de los derechos humanos” (Estrategia de Seguridad Naciones, 2021: 28).

¹ OEA/Ser.K/XXXVIII/Dec.1/03 rev. 1, 28 octubre 2003.

Por último, se ha ampliado la percepción de las amenazas y factores de riesgos que confronta la UE y sus Estados miembros. Y, también la OTAN cuando asegura en el concepto estratégico de Madrid que el principal objetivo de esta Organización y su “mayor responsabilidad es garantizar nuestra defensa colectiva frente a todas las amenazas y desde todas las direcciones”. En la actualidad, prácticamente no se descarta ninguno de los peligros a los que se pueden enfrentar los Estados y las Organizaciones internacionales y, por ello, se abrazan todas las posibilidades que van desde los peligros que provoca el terrorismo internacional, las migraciones, los desastres naturales, la delincuencia organizada hasta otro tipo de amenazas como las cibernéticas, las que derivan de la información o las que se avecinan en el campo de la energía. El Capítulo 3 de la Estrategia Nacional de Seguridad se destina particularmente a los riesgos y amenazas y propone una panoplia situaciones, entre las que tienen cabida, entre otras, la vulnerabilidad energética, las campañas de desinformación y la proliferación de armas de destrucción masiva (Estrategia nacional, 2021: 52-67). La conformación de la PESCO debe valorar todos estos contextos que reflejan a existencia de amenazas y riesgos reales para Europa (Pozo y Fojón, 2018). También la UE ha dejado entrever en múltiples ocasiones que acoge una visión amplia de la seguridad y de sus amenazas. Así lo ha hecho, por ejemplo, en la Estrategia para una Unión de la Seguridad de 2020, cuya lectura no tiene desperdicio. En esta Estrategia se parte de la idea de que la seguridad en Europa se encuentra en una situación de constate evolución, en la que se padecen amenazas cambiantes y otros factores y, en esgta línea, lo que se pretende es “responder eficazmente a un panorama de amenazas en rápida transformación de forma coordinada” Por ello, la Estrategia de la UE en el campo de la seguridad delimita las prioridades estratégicas y las acciones para hacer frente a los riesgos (...) (Estrategia de la UE, 2020).

En resumen, el contexto en el que opera la PESCO es bastante complejo y queda delimitado por una serie de factores que ponen en entredicho la seguridad en Europa. Sin embargo, paulatinamente se hace tangible la autonomía estratégica de la UE, eso sí, en un contexto internacional adornado por un panorama en que se van transformando las amenazas, se identifican los actores que tendrán un papel decisivo en los asuntos de la seguridad, y se van cimentando las prioridades estratégicas. Se puede asegurar que la Europa que encarna la UE ha reconocido con bastante claridad los peligros que se ciernen en el terreno de la seguridad y la defensa y que se ha realizado el diagnóstico para enfrentarlos. Ahora solo falta llevar al terreno de la práctica cada uno de los propósitos que se han señalado en los distintos instrumentos que conforman y articulan la agenda de seguridad de la UE y que, en esencia, coincide con lo que se indica en la política exterior española. Desde ahí, la PESCO es una herramienta que afianza la posición geopolítica de la UE y que, además, podría traer beneficios en la política de seguridad singular que practica España, ciertamente vinculada a los lineamientos europeos. La PESCO será, en consecuencia, una de las piezas de ese “ecosistema de seguridad que abarca a la sociedad europea en su conjunto” y que se concibe como una seguridad compartida (Estrategia de la UE, 2020).

Ventajas e inconvenientes para España de su participación en la PESCO

Una primera y somera aproximación al contenido que tiene la PESCO permite comprobar dos componentes distintos que, sin embargo, no son contradictorios entre sí, a pesar de lo que revelen las apariencias: Primero, el establecimiento de este mecanismo de cooperación reforzada en materia de defensa europea fortalece la integración de la UE y la hace cada vez más profunda. En otras palabras, tanto la PESCO como otras iniciativas que están vinculadas a la ejecución “e la Estrategia Global suministran las herramientas necesarias para que los países europeos puedan hacer frente a sus riesgos y amenazas y puedan conseguir cumplir sus objetivos estratégicos (...)” (Aldecoa y Pérez, 2018: 79). Es decir, la i ntegración europea

también queda conformada a través de un mecanismo que proporciona autonomía en el sector de la seguridad y defensa y refuerza esta dimensión de la integración. La búsqueda de la integración en materia de defensa está presente en la UE desde hace tiempo (Acosta, 2018), aunque sea como primer escalón una integración diferenciada (García Rico, 2019). Segundo, se podría pensar que la participación en la herramienta de defensa que representa la PESCO hace que los Estados Miembros, y también España, ignoren el establecimiento de una política exterior singular y propia en este sector específico, y que renuncien voluntariamente a tener una posición geopolítica individual. A pesar de que se haya indicado que estas decisiones podrían conducir a que se produjera la unión política y, de esta manera, los países de la UE estuvieran dispuestos a “compartir su soberanía hasta sus últimas consecuencias (...) (Ayala, 2019)”.

Las dos realidades son realmente compatibles en el contexto en el que actúa la UE en la escena internacional y como consecuencia de las derivaciones que tiene este esquema de integración, en el que habitan componentes de unión y signos de fragmentación. Desde ahí, se podrían determinar seguramente, aunque a grandes rasgos, cuáles serían las principales ventajas e inconvenientes que se deducen para los distintos Estados Miembros de su participación en la PESCO, algo que hacemos en relación con España. Eso sí, sin perder de vista la situación geopolítica de nuestro país y los rasgos que perfilan el establecimiento de la PESCO y de todos los componentes que la hacen posible como serían, entre otros, el Plan de Acción Europeo de la Defensa (EDAF), el Fondo de Defensa de la UE (EDF) y la Revisión anual coordinada de la defensa (CARD). En esta línea, se debe insistir en que todavía está por explorar la posición geopolítica que tiene España en el tablero internacional y que las situaciones de dependencia y subordinación en materia de seguridad y defensa de la OTAN y la UE no impide que llegue a enunciar postulados singulares en política exterior (Díaz Galán, 2022). Pero es posible que las peculiaridades de la política española en los asuntos específicos de seguridad y defensa acomode, definitivamente, una posición que tenga elementos de particularidad a través del sistema europeo (Ruiz Díaz 2020a). En cualquier caso, el impacto en España de la política europea de seguridad y, especialmente, de la PESCO es una realidad. En efecto, siempre se asegura que “la participación española en la CEP presenta considerables beneficios y oportunidades tanto a nivel político y estratégico en el seno de la UE, como para la industria de defensa española (Ruiz Díaz, 2020b: 568-569), lo que explicita el eventual papel de España en la arquitectura europea de seguridad sin perder de vista las consecuencias para su política exterior.

En el trabajo realizado por Francisco Aldecoa y Paula Pérez (2018) se indican y examinan con todo rigor las múltiples ventajas que proporciona para España la participación en la PESCO, sin que apenas se registren, y menos directamente, los eventuales inconvenientes que pudieran derivarse de esta participación en una de las herramientas más sobresalientes de la política europea de seguridad. Los problemas y contrariedades que se podrían originar para nuestro país se situarían fundamentalmente en los campos político y económico. En términos políticos, la decisión de participar en la PESCO expresa, por parte de los Estados miembros de la UE, la voluntad de construir paulatinamente una comunidad de seguridad europea y, con ello, la renuncia a contar con elementos particulares y representativos de su política exterior en materia de seguridad. Este desistimiento podría tener consecuencias en relación con los asuntos que no entran dentro de las preocupaciones europeas y que afectarían a uno de los Estados miembros, como podría ser el caso para España de las situaciones de Ceuta y Melilla y las relaciones con Marruecos; y, también podría trasladarse al espacio de las percepciones particulares de las amenazas que se ciernen sobre los Estados de la Unión, siendo así que los países del este tradicionalmente han puesto más el acento en los peligros que provienen de Rusia y, por ejemplo, España queda habitualmente más afectada por los retos que se originan desde el norte de África. Sería lo que se ha denominado divergencia en la percepción de las

amenazas y que ha llevado a decir que en “la Seguridad y Defensa europea no hay una amenaza que haga que todos se unan”. La invasión de Ucrania por parte de Rusia en 2022 es más que probable que haya modificado esta percepción y que, por lo tanto, se acepte terminantemente la premisa de que en las diferencias de percepción habría, no obstante “un punto en común y es que la UE tiene que estar preparada para ayudar a todos los países que se encuentren ante una amenaza” (Calero, 2018). Existe algún indicio de que la UE no dejaría en la soledad a los Estados miembros en caso de amenazas a su seguridad, aunque no se produjera una acción directa con base en el sistema europeo de seguridad, como fue el asunto del islote de Perejil en 2002 en defensa de la soberanía nacional española (Díaz Galán, 2022). En el terreno de lo económico, siempre pueden levantarse suspicacias respecto al beneficio que obtengan las empresas de algunos países de la UE en relación con la industria de defensa de otros miembros de la UE, tanto en lo relativo a la producción de armamento como a la innovación tecnológica. Desde luego, se advierte que “existe en Europa un mercado de defensa aún muy fragmentado, lo que produce ineficiencias, duplicidades y falta de interoperabilidad, además de abultadas pérdidas en costes de oportunidad” (Sánchez Aparicio, 2019) y también desequilibrios en la obtención de beneficios por parte de todos los países. De ahí que sea preciso revertir esta situación y hacer que la PESCO sea aceptada como una verdadera oportunidad para el conjunto de los Estados miembros.

Sin desconocer los eventuales inconvenientes que pudiera generar la participación de los Estados miembros de la UE en la comunidad europea de defensa y, en nuestro caso, para España, se destacarán ahora únicamente las ventajas que serían de mayor interés sobre la base de lo que establece el Anexo I de la Decisión PESC 2017/2315 del Consejo, que dispone que la PESCO se define como “un marco jurídico europeo ambicioso, vinculante e inclusivo para realizar inversiones en la seguridad y la defensa del territorio de la UE y sus ciudadanos (...)” (Diario Oficial de la Unión Europea, 2017, L 331/57, 14.12). La Pesco está adornada de muchos aspectos políticos y, además, se configura como una respuesta a los retos que confronta la UE en el nuevo siglo. Así, al igual que todo esquema de integración produce beneficios en todos los órdenes, como es el caso de la integración europea; lo lógico será que los avances que se vienen produciendo en el campo de la seguridad y defensa repercutan positivamente en los Estados miembros. De ahí que se haya hablado de que la PESCO encarna un valor añadido que se explicitaría en muchos sectores de las competencias de los Estados. De esta manera, se asegura que su puesta en marcha no representaría “una pérdida de soberanía” y, sobre todo, que “permitiría ganar en eficiencia presupuestaria” evitando la fragmentación y las duplicidades en las áreas de la seguridad y defensa (Cózar, 2017: 1129). Sobre estas bases, conviene resaltar ahora lo siguiente:

En primer lugar, la participación en la PESCO hace que España adquiera un mayor protagonismo en la UE, en razón primordialmente de las características y el contexto que definen este modelo de cooperación. España siempre ha mantenido una posición activa dirigida a una mayor integración europea, en particular, en los temas de seguridad y defensa. Ahora bien, con el establecimiento de la PESCO se presenta una nueva e inigualable oportunidad para que el Estado español pueda ejercer algún tipo de liderazgo en este campo y, con ello, como una de las potencias que lideran la UE. En verdad, se podría suscribir que nuestro país ha terminado configurándose como un país que ha impulsado “el relanzamiento de la defensa europea” y que es “fundador de la PESCO y claramente con un estatus especial dentro del grupo de los cuatro” (Aldecoa y Pérez, 2018: 71-72). En consecuencia, desde una óptica estrictamente europeísta, y con la finalidad de que la UE adquiera una verdadera autonomía estratégica, participando activamente en la PESCO, España quedaría mejor situada en la geopolítica internacional, de tal manera que, si la UE termina consolidándose como actor sólido en las relaciones internacionales, la preferente participación de España en este tipo de Cooperación le otorgaría

un lugar de privilegio. A través de esta herramienta de cooperación en el sector de la seguridad y la defensa, España podría recuperar parte del liderazgo que le correspondería en los asuntos europeos y, de esta manera, situarse en la vanguardia dentro de la comunidad europea de defensa. La práctica totalidad de la doctrina científica española ha valorado positivamente la participación activa de España en la PESCO y se suscribe la convicción de que esta participación abre el camino de “las oportunidades y desafíos para España”. Especialmente, tendría un efecto beneficioso en actitudes intangibles que, en realidad, conciernen a los aspectos más vitales de la política exterior española como serían la superación de la “apatía de la sociedad (española) en cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa y el necesario consenso que requiere la política de defensa como política de Estado”, algo que no se da con frecuencia en el entorno político español (Ruiz Díaz, 2020b: 565 y 567-568). Adviértase, por ejemplo, cómo se ha producido discrepancias dentro el propio Gobierno en relación con los gastos destinados a la defensa. Así, tras la reunión de la OTAN en Madrid, se hicieron públicas las desavenencias en la coalición del Gobierno español, llegándose a hablar de “una coalición que está sometida a cada vez más tensiones” y que el enfrentamiento se debía a que el aumento en los gastos de defensa “no estaba consensuado” (Euronews, 05/07/2022).

La posición de España se acrecienta, además, en función de otros factores que vienen apareciendo en el contexto de la integración europea, en concreto, el abandono del Reino Unido de la UE y las dudas que Italia ha suscitado en ocasiones en relación con la integración en el campo de la defensa. Desde luego, es innegable que el Brexit ha representado una oportunidad para España en muchos terrenos como el económico y que podría traer numerosos beneficios en los sectores financiero y turístico. Sin embargo, se debe anotar que las ventajas que para España proporciona el Brexit se dejarán sentir en las áreas de la seguridad y defensa. Por una parte, puesto que se equilibran las relaciones hispano-británicas en esta materia (Sánchez Tapia, 2022); y, por otra parte, en la medida en que el Reino Unido imponía obstáculos a la integración en materia de seguridad y defensa, su abandono de la UE “podría servir para acelerar el deseo de progresar (...) hacia una defensa común” (Arteaga, 2016: 5) y, en ese caso, que países como España se hicieran cargo de porciones de protagonismo. Al mismo tiempo, puesto que el Reino Unido perdería su capacidad de actuar como intermediario en las relaciones de la UE con Estados Unidos y con la OTAN, esta labor la desempeñará a partir de ahora la propia UE mediante los mecanismos de decisión previstos, en los que España tendría una cierta capacidad de influencia. Esto se agranda en la medida en que España adquiere más visibilidad en su participación en las operaciones de la UE, aunque se deba reconocer que la contribución neta del Reino Unido a las misiones y operaciones de la Unión ha sido bastante escasa”, se podría decir que “simbólica” (Pontijas 2019: 58). En razón de la inestabilidad política que impera en Italia desde hace tiempo, se suscitan dudas respecto a la posición de este país en relación con la seguridad europea. En término de política de interés, el Gobierno de España debe aprovechar las indecisiones de Italia para colocarse como un interlocutor relevante en los temas europeos de seguridad. Y eso que Italia aventaja a España en lo referido a los recursos económicos que destina al ámbito de la defensa, Así se constató cómo en “2015, países como Alemania gastaban el 1.19% del PNB, Francia el 1,80%, Italia el 1,02% y España -entre los más bajos- el 0,92%” (García, 2016: 229).

Todo lo expuesto haría, en consecuencia, que el Estado español compartiera las decisiones más destacables en el campo de la seguridad y defensa con Francia y Alemania y, por ende, se situara en el estadio más avanzado de la integración europea. España podría asumir entonces, de manera simultánea un papel protagonista y algo dominante en un sector de la integración especialmente sensible, como es la defensa, lo que le proporcionaría una posición política de relieve, incluso, en el resto de los campos de los que se ocupa la integración europea. Por lo menos, nuestro país estaría en el núcleo duro a la hora de que Europa decidiera el “dilema

de qué hacer para restablecer el orden de seguridad en su periferia y cómo hacerlo” (Ceseden, 2018: 5). Aunque sea por descarte, al apoyo activo de España a la PESCO y al resto de las herramientas de cooperación que tiende a la implantación de un sistema europeo de seguridad y defensa repercutirá en el papel que el resto de los Estados miembros de la UE le otorguen en esta materia y, más en concreto, en función de las decisiones de Alemania y Francia. Por ello, resulta fundamental que, al hilo de la crisis ucraniana, el Gobierno español mantenga una postura diligente y eficiente para el momento en el que se haga el balance de los resultados en el campo militar de las aportaciones de cada uno de los países europeos. Así, España se ha apresurado a decir que “contribuye a la disuasión y la defensa colectiva en el flanco este de la OTAN” y siempre ha subrayado que sus aportaciones se hacen dentro de los parámetros fijados por la UE y la Alianza Atlántica (Misiones internacionales, 2022: 6-8).

En segundo lugar, la defensa de la integridad territorial de España se podría reforzar aún más y con mayores garantías como consecuencia de la participación en la PESCO. El criterio tradicional que rige en la UE según el cual cada Estado Miembro asume la defensa de su territorio comienza a quebrarse con las disposiciones del Tratado de Lisboa, puesto que la Política Común de Seguridad y Defensa “establece nuevas herramientas que son la alianza defensiva entre los Estados miembros, elemento fundamental para la defensa territorial (...)” (Aldecoa y Pérez, 2018: 17). Si la implantación de la PESCO produce resultados tangibles, no se podría sostener con toda rotundidad la posición tradicional según la cual la defensa del territorio, como se ha dicho, “es función del propio Estado, que el Estado afectado es el que tiene el deber y el derecho a defenderlo y hacerlo respetar, interna y externamente” (Mangas, 2015: 234-235), todo ello una vez que se avance en los mecanismos de seguridad y defensa europeos. El establecimiento de la PESCO acelera, en consecuencia, un cambio de criterio en esta cuestión, socava las posiciones tradicionales, y convertiría en asunto europeo cualquier conflicto territorial que afectase a un Estado miembro. Éste deberá ser el destino al que conduzca la comunidad europea de seguridad si se quiere que prime el criterio de la solidaridad. Sería una consecuencia lógica de la conformación de una política común y compartida en el ámbito de la seguridad puesto que carecería de sentido, y sería una incongruencia, actuar conjuntamente en defensa de la integridad territorial de terceros Estados y no hacerlo en el caso de los Estados miembros. Así, por ejemplo, la Decisión (PESC) 2022/339 del Consejo de 28 de febrero de 2022 sobre una medida de asistencia con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las Fuerzas Armadas ucranianas, sostiene con toda claridad que el objetivo de esta medida es reforzar las capacidades de las Fuerzas Armadas de Ucrania “para defender la integridad territorial y la soberanía” de este país de la agresión militar” de Rusia (Diario Oficial de la Unión Europea L 61/1, 28.2.2022)

En el caso de España, esto se plantea, en particular, con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y, en general, con las reivindicaciones marroquíes sobre determinados espacios terrestres y marítimos en disputa con España. Siempre se podrá decir, sin embargo, que el artículo 42.7 del Tratado de la UE “establece la garantía de la integridad territorial de Ceuta y Melilla como parte del territorio español (...)”, pero ahora quedaría claro que “el nacimiento y puesta en marcha de la PESCO puede reforzar la estructura militar necesaria para hacer creíble esta defensa territorial (...)” (Aldecoa y Pérez, 2018: 81). La catalogación de estos espacios como europeos será mejor garantía para la defensa por parte de la totalidad de los Estados miembros de la UE. Así, lo ha explicitado el Presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, al señalar que no se puede aceptar “que se hable de Ceuta y Melilla como ciudades ocupadas, porque son territorio español, son territorio europeo internacionalmente reconocido” (Transcripción, 2022: 11). La condición de territorio español arrastra, por lo tanto, la calificación de estos espacios como territorio europeo, lo que haría que se activasen todos los

mecanismos que se comparten con el resto de socios europeos para la defensa y protección de la integridad territorial de España. Más todavía, la participación de España en la PESCO, unido a la retirada del Reino Unido de la UE, favorece sobremanera la posición de España en relación con el territorio ocupado de Gibraltar. Aquí, debería tenerse en cuenta el concepto de interés nacional que, como he tenido la oportunidad de indicar, está estrechamente vinculado al concepto de soberanía territorial, llegándose a aceptar., incluso, la categorización como intereses vitales, “por lo que se pueden poner todos los medios a disposición del Estado para preservarlos y protegerlos” (Díaz Galán, 2022), entre los que se contemplaría las alianzas que se mantienen con otros Estados, como el caso de la comunidad europea de defensa.

Por último, se debe anotar que la renovación y crecimiento de la industria española en el campo de la defensa se vería bastante beneficiada como resultado de la participación de nuestro país en los distintos proyectos que integran la PESCO. Al implicar este modelo de cooperación una puesta en común de las capacidades militares de los Estados miembros, esto cubriría los recursos de los que disponen y, en particular, los fondos que se destinan para hacer efectiva esta cooperación reforzada. El compromiso de España para aumentar el gasto en defensa o, como se ha dicho, “realizar un aumento sucesivo a medio plazo del gasto de inversión y defensa” y, al mismo tiempo, “incrementar los proyectos de capacidades estratégicas y aumentar la proporción de los gastos dedicados a la investigación y tecnología en materia de defensa” (Cózar, 2018: 14) supondrá un significativo impulso a la industria nacional en esta materia. En esta línea, adquiere un papel sobresaliente la herramienta que representa el Fondo Europeo de Defensa (FED), aunque se debe reconocer que la PESCO y este Fondo “son dos iniciativas independientes por ámbito y gobernanza” aunque “avanzan en paralelo con una interrelación obvia” (Arteaga y Simón, (2019: 13). En la arquitectura de seguridad de la UE la presencia del FED será fundamental en cuanto incorpora el quehacer de la industria de los Estados y los avances para la configuración de los sistemas de defensa. La investigación y las capacidades serán las dos líneas fundamentales que contempla esta Fondo, cuya gestión corresponde a la UE, aunque existe una destacada colaboración por parte de los Estados miembros (Martí, 2021: 91). Desde esta perspectiva, el FED completa la estructura de la seguridad y la defensa en la UE.

Por ello, la PESCO resucita como una oportunidad para que se produzcan dos efectos simultáneos en la industria española de defensa. La primera y de gran significado, la renovación tecnológica al hilo de los avances que se fueran produciendo en la industria europea en esta materia; y, la segunda que España se vería obligada a destinar un mayor número de recursos financieros y tecnológicos para competir en el nuevo marco de una defensa europea autónoma. Se ha dicho con exactitud con otras palabras, es decir, “dadas sus propias limitaciones presupuestarias y tecnológicas, el marco europeo ofrece a España una oportunidad para engancharse al tren de la innovación en defensa (...)” (Arteaga y Simón, (2019: 13). Se ha insistido bastante en esta cuestión y, por ende, en las grandes ventajas que significa la participación de los Estados miembros de la UE en estas condiciones en la PESCO. Inclusive, se ha llegado a decir acertadamente que la oportunidad que se brinda “a la industria española debería ser aprovechada para impulsar el tejido industrial español” (Aldecoa y Pérez, 2018: 108). Los efectos serán, por lo tanto, sumamente benéficos en cuanto se dispondrá de fondos y, al mismo tiempo, se activará la industria española en general y la de defensa, en particular. Más todavía, el propio Ministerio de Defensa de España reconoce que se han levantado muchas expectativas en “el futuro mercado de defensa europeo” y todo ello acontece precisamente “en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)” (Ministerio de Defensa, 2019: 36).

Aunque habitualmente se han indicado, sobre todo, las relevantes ventajas y oportunidades que la PESCO representa para España, sin embargo, también sería posible trazar

algunos de los eventuales inconvenientes que se derivan de la participación de nuestro país en el modelo de cooperación en materia de seguridad y defensa que representa la PESCO, más allá de lo que se ha indicado con anterioridad. Las desventajas primordiales podrían quedar plasmadas, al menos, en dos ámbitos precisos. Por una parte, en perspectiva geopolítica, completando lo indicado se podría añadir que la posición de España en los ámbitos de la seguridad y defensa se percibe todavía más dependiente de las decisiones que provinieran y se adoptasen a nivel europeo, con lo que nuestro país carecería de una posición singular en el orden internacional. La aseveración por la cual se debería lograr que la defensa común representada por la PESCO fuera “una política de Estado, que asiente las bases sobre la política de defensa y estrategia española” (Aldecoa y Pérez, 2018: 106) puede producir, sin embargo, el efecto de que definitivamente España abandone toda pretensión de establecer una política de defensa propia y, por lo tanto, renunciar a una parte importante de su política exterior. He insistido en la necesidad de que España, dentro de los parámetros estudiados, procure asentar una posición geopolítica determinada en la escena internacional y, a tal efecto, se podría seguir sosteniendo que en el supuesto de España y en perspectiva geopolítica, “el interés nacional debe ser concebido sobre la base de los intereses singulares de nuestro país que delimitarían sus propios contornos como nación y Estado” pero también “teniendo en cuenta que España participa en determinados organismos internacionales, en especial, la Unión Europea y la OTAN” lo que quiere decir que España no debe renunciar a una posición geopolítica singular (Díaz Galán, 2022). Por otra parte, el modelo de cooperación estructurada permanente incrementa el gasto en materia de defensa, aunque también se hay apuntado que la participación en la PESCO podría racionalizar los gastos en defensa (Aldecoa y Pérez, 2018: 81). Pero, sobre todo, hace surgir algunas dudas respecto a los beneficios que pueda suponer para la industria de defensa española. No conviene olvidar, en este campo, que “Francia y Alemania lideran el sector industrial y tecnológico de la defensa europea y coinciden en la prioridad de preservar sus intereses industriales nacionales (...)” (Fojón, 2017: 4) lo que, de alguna manera, implicaría una dependencia casi absoluta de nuestro país, porque se diera la ausencia de los necesarios elementos de competitividad, en las decisiones y avances en este sector.

Desde luego, no es sencillo aunar los intereses de todos los Estados que participan en la plena implementación de la PESCO y podría suceder que indirectamente se prestará más atención a intereses nacionales en el ámbito industrial y tecnológico, aunque se lograra la anhelada autonomía estratégica europea. Por esto, se ha recomendado que “los costes y beneficios de la racionalización de la base industrial y tecnológica de la defensa europea deben repartirse de forma equilibrada, ya que de lo contrario los Estados miembros perjudicados se distanciarán de la reactivación” (Fojón, 2017: 7). Aquí se advierte un eventual inconveniente en la puesta en marcha de la PESCO para los intereses españoles, particularmente en el sector de la industria de defensa lo que repercutiría en la economía en general. Incluso, se podría producir un retroceso en la investigación en este campo, debido a que el peso de la actividad industrial recayese únicamente sobre los grupos de investigación de algunos Estados miembros, es decir, de aquellos que tuvieran una posición más potente en esta materia. Aunque no fuera así, lo que no cabe negar en todo caso es que la PESCO producirá un “impacto para la industria española de la defensa” (Aldecoa y Pérez, 2018: 88).

El balance entre las ventajas y los inconvenientes para España de la participación en la PESCO se inclina ciertamente a favor de las primeras, sobre todo, por la posición y la significación políticas que tendría España en el campo de la seguridad y defensa y, en definitiva, su papel más protagonista en toda la integración europea. Le entrega de competencias soberanas en el terreno de la seguridad se hace inevitable desde el momento en que se ha acordado crear una comunidad europea de defensa y se han puesto en marcha acciones como la PESCO. Con ello, nuestro país se inserta en una tendencia en la que la UE busca la condición de potencia

global y, en este sentido, sería necesario hacer realidad “la idea de una autonomía estratégica de la UE, asumiendo todavía muchas más responsabilidades militares con determinación” con el propósito de “depender más los unos de los otros socios europeos y menos de un tercero (...)” (Mangas, 2019: 38). Son evidentes los beneficios para España de la participación en la PESCO, aunque siempre quepa exigir que las autoridades españolas traten de incorporar en la política de seguridad europea algunos de los componentes esenciales de la política española, al menos la defensa de aquellos intereses que nuestro país califica como vitales. La valoración positiva que merece la actuación de España dentro de la PESCO no debe despreciar, sin embargo, los inconvenientes que podría generar esta participación y que deberían ser acotados en sus consecuencias y límites, en el caso en que los dirigentes españoles practicasen una política coherente que, conservando los rasgos propios y singulares, hiciera realidad la búsqueda de la autonomía europea en materia de seguridad y defensa y el encumbramiento de la UE a la categoría de actor global en la escena internacional, con capacidad de decisión.

El vínculo entre la OTAN y la Unión Europea por el establecimiento de la PESCO

La instauración de la PESCO responde con toda seguridad a la percepción de que ha cambiado esencialmente la situación en la escena internacional y, en concreto, es una respuesta desde una óptica estrictamente europea a las preocupaciones, desafíos, retos y amenazas que se ciernen sobre Europa y sus Estados Miembros. Por ello, la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad Común de 2016 tomaba como punto de partida que se habían producido cambios trascendentales en “las circunstancias internacionales en materia de seguridad y defensa” y que “el mundo es diferente y que el entorno de seguridad internacional es más inseguro, más volátil y con mayores incertidumbres” (Aldecoa y Pérez, 2018: 23). Lo mismo apunta la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad que parte de la concepción de que “los europeos se enfrentan actualmente a un panorama de seguridad en evolución constante” en el que están presentes una serie de “las amenazas cambiantes y otros factores, como el cambio climático, las tendencias demográficas y la inestabilidad política más allá de nuestras fronteras”, por lo que se busca que en esta sociedad internacional convulsa se alcance un ecosistema de seguridad europeo sólido (Estrategia de la UE, 2020). En consecuencia, el anhelo por establecer un nuevo contexto para la UE en el que crezca la convicción “de que los europeos deben tomarse en serio su propia seguridad” es lo que ha conducido a sentar las bases para que se busque alcanzar la autonomía estratégica de la UE (Fiott, Missiroli, y Tardy, 2017).

Para que esto suceda se debe resolver previamente, en cambio, una delicada cuestión que se ha planteado desde hace tiempo, es decir, habrá que precisar el contenido de las relaciones que deben existir entre la OTAN y una UE que pretende y aspira conseguir la autonomía en materia de defensa con base en los postulados establecidos en la PESCO y, con ello, constituirse en una potencia con significación global. En otros términos, la pregunta a la que habría que responder es si cabe una UE que goce de autonomía estratégica y que, al mismo tiempo, la mayor parte de los Estados Miembros participen activamente en la OTAN, como instancia principal en materia de seguridad y defensa. En verdad, resultaría bastante complejo hacer realidad, en toda su extensión, lo que determinó la Estrategia Europea de 2016 cuando apostó decididamente por la autonomía estratégica, pero sin cuestionar en modo alguno “el papel principal de la OTAN en la defensa colectiva” aunque “hablando más de cooperación entre las organizaciones que no de competencia entre ellas (...)” (García, 2016: 235). Algunos cambios se observan en la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad que insiste sobremanera en presentar un panorama de la seguridad desde un enfoque estrictamente europeo y más centrado en el reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros. Las alusiones a la OTAN son mínimas y destacan las que se realizan en relación con la cooperación multilateral, a la que se compromete la UE, para seguir “trabajando con los principales actores

mundiales en este ámbito, como las Naciones Unidas, la OTAN, el Consejo de Europa, Interpol y la OSCE”, con lo que no se contempla a la Alianza Atlántica de una manera individualizada. Asimismo, al hilo de la consideración de las amenazas híbridas se habla de agrupar respuestas sectoriales y asegurar “una cooperación sin fisuras con nuestros socios, y en primer lugar con la OTAN” (Estrategia de la UE, 2020).

Ésta ha sido la línea principal en la que siempre se ha expresado la UE cuando ha tenido que abordar las eventuales relaciones entre las dos organizaciones. Aunque la UE busque su plena autonomía estratégica, los postulados de las relaciones OTAN-UE quedaron reflejados particularmente en la Declaración Conjunta de 2017, con la que se buscaba dar un “nuevo impulso y un nuevo fundamento a la alianza estratégica” entre las dos instancias; y también en la Declaración Conjunta de 10 de julio de 2018 (Aldecoa y Pérez, 2018: 44). Todo ello, sobre la base de lo que disponía la Estrategia Europea de 2016, es decir, reconociendo que las profundas transformaciones que se han ido produciendo en el escenario geopolítico del planeta conduce necesariamente a la “‘autonomía estratégica’ de la UE”, es decir que esta organización alcance “la condición de Gran Potencia, a la vez que abogaba por el mantenimiento del vínculo trasatlántico mediante la OTAN” (Fojón, 2018: 1-2). Hacer efectiva una plena colaboración entre las dos organizaciones tiene, sin embargo, sus dificultades, más allá de los nítidos beneficios que aporta un vínculo estrecho o de las claras desventajas que pudiera entrañar. Ahora bien, la eventual colaboración OTAN-UE deberá ser calculada ahora con base en la situación de transición en la que se encuentra la UE con el establecimiento de la PESCO, que es un hecho decisivo para comprobar los niveles de cooperación que resultan posibles y, también con fundamento en acontecimientos que causen un gran impacto en la política exterior de la UE, como ha sido el asunto de Ucrania. En todo caso, si la UE alcanzase una plena autonomía estratégica deberían ser revisados los lazos entre la OTAN y una UE integrada en materia de seguridad y defensa.

A pesar de todo, las relaciones entre las dos instancias se estiman favorables. Así, por ejemplo, en el séptimo informe sobre la cooperación UE-OTAN, en junio de 2022, se decía que “la asociación estratégica UE-OTAN es más sólida y pertinente que nunca en este momento crucial para la seguridad euroatlántica”, teniendo en cuenta las respuestas que la UE viene proporcionando a la invasión de Ucrania por parte de la Federación rusa. En particular, despunta cómo se ha acrecentado el diálogo político entre las dos instancias; que se han fortalecido las consultas políticas; y que, además, se pueden advertir resultados verdaderamente tangibles en las líneas de cooperación que tienen abiertas la OTAN y la UE (Consejo Europeo, 2022b). Lo mismo se ha hecho desde la perspectiva de la OTAN. El concepto estratégico de esta organización acordado en Madrid, en 2022, lo señala con meridiana claridad al decir que “la Unión Europea es un socio único e imprescindible para la OTAN” siendo así que, por un lado, “los aliados de la OTAN y los miembros de la UE comparten los mismos valores”; y, por otro lado, “la OTAN y la UE desempeñan funciones complementarias, congruentes y que se refuerzan mutuamente a la hora de apoyar la paz y la seguridad internacionales”. Y, por ello, se habla de mejorar y robustecer la asociación estratégica entre las dos instituciones, identificando ámbitos específicos de cooperación (Ruiz, 2022: 19). En síntesis, el estado de las relaciones entre las dos organizaciones no supone un inconveniente infranqueable a la hora de diseñar la autonomía estratégica de la UE en la escena internacional.

En la actualidad, se advierten incluso algunas de las ventajas que se derivan de la cooperación entre las dos instituciones y que, en definitiva, tienen sentido puesto que la UE no detenta todavía una plena autonomía en el campo de la defensa y también se advierte cómo no todos los Estados miembros de la UE están participando en las herramientas que se han activado en este sector, incluida la PESCO (Yaniz, 2013). Es indiscutible que la seguridad de Europa

todavía sigue estando en manos de la OTAN en muchos de sus aspectos. Así se dijo, en un terreno concreto, que en el caso de que “produjese una grave crisis en la periferia europea”, resultaría que su “gestión sería imposible sin el apoyo de los Estados Unidos” por lo que deben destinarse esfuerzos que tenga “como finalidad una mayor integración en la OTAN” (Fojón, 2018: 4). El examen de lo que está ocurriendo en Ucrania confirmaría esta aseveración puesto que, por lo menos, se advierte una sólida capacidad de decisión por parte de la OTAN en este asunto. Ahora bien, también se dan dos ámbitos en los que la UE está expresando la conformación de una arquitectura de seguridad peculiar: Por un parte, se ha puesto en evidencia la unidad de acción en relación con la invasión de Ucrania por parte de Rusia que ha conducido al establecimiento de sanciones y de otras medidas de manera común y compartida por todos los Estados miembros de la UE; y, por otra parte, se ha regulado conjuntamente el envío de material bélico al ejército ucraniano, así como proporcionarle instructores militares. En consecuencia, la principal ventaja que proviene de la intensa colaboración con la OTAN sería la garantía de la propia seguridad europea en todos sus extremos y dimensiones, sin que ello deba suponer necesariamente la pérdida de autonomía.

En estos momentos, la OTAN proporciona grandes beneficios a los Estados europeos. Así, aunque éstos deberían “poner más de su parte en su Defensa, (...)”, sin embargo, “el único Ejército Europeo eficaz en guerras reales, será aquel que esté integrado en la OTAN” (Fojón, 2018: 4). La consecuencia es que los Estados europeos se ven obligados a incrementar su aportación a los gastos de la OTAN. Esta cuestión se convirtió, particularmente durante el periodo de la administración Trump, en uno de los temas de mayor divergencia entre los Estados Unidos y sus socios europeos, hasta el punto de que en la Cumbre de la OTAN de 2019 el Presidente francés llegó a decir que “la falta de liderazgo estadounidense está causando la ‘muerte cerebral’ de la OTAN” y, en esta línea, apunto “que Europa debe comenzar a actuar como una potencia mundial estratégica” (Agencias, París 07/11/2019). El cambio en la administración estadounidense, los efectos de la pandemia, y la guerra de Ucrania, entre otros factores, han producido un cambio de percepción en este sentido y han conducido a compromisos reales en esta materia. La Cumbre de la OTAN que ha tenido lugar en Madrid en 2022 revela una situación muy distinta a la que existía tan solo unos años antes. El texto de la Declaración final que contiene el concepto estratégico así lo atestigua al decir que “la OTAN es el foro transatlántico único, esencial e indispensable para consultar, coordinar y actuar en todos los asuntos relacionados con nuestra seguridad individual y colectiva” y, asimismo, se asume el compromiso de reforzar la Alianza con base en los principios de la solidaridad y la defensa mutua. Con ello, se ha podido decir que la reunión de Madrid ha puesto de relieve una “Alianza Atlántica más unida y contundente que nunca”, y que sigue siendo el pilar fundamental para garantizar la seguridad de los Estados miembros (Ruiz, 2022: 8). Una visión muy alejada, en definitiva, de la que se tenía no hace tanto tiempo y que ponía los énfasis más en las discrepancias entre los miembros de la organización que en sus postulados comunes.

Pero, también, se detectan algunos inconvenientes más en la relación OTAN-UE que en esencia serían los siguientes: Primero, es posible interpretar que los esfuerzos que destinan ahora los Estados europeos a potenciar la OTAN en el concierto internacional se ralentizarían si se logra la plena autonomía estratégica de la UE. Con esto, sería probable que terceros actores no advirtiesen la función de gran potencia que le correspondería ejercer entonces a Europa en la escena internacional. Plantear una Europa de la Defensa sin colaboración alguna con la OTAN llevaría a suscitar, incluso, la eventual disolución de esta última organización (Díaz Toribio, 2013: 114). En cualquier caso, mientras que los Estados europeos sigan apostando por una estrecha e imprescindible cooperación con la OTAN quedará más limitado el logro completo de un espacio propio y singular de la UE en el orden internacional en materia de seguridad y defensa. Segundo, aunque se precisa la colaboración OTAN-UE, podría suceder que la industria

europea de defensa quedara condicionada por la pertenencia de los principales países europeos a la organización trasatlántica y que, por lo tanto, se produjera una intensa dependencia geoestratégica de Europa en relación con los Estados Unidos. Lo más conveniente sería proyectar un panorama de relaciones en el que ambas organizaciones tuvieran su función y no renunciases a ninguno de sus objetivos. En otros términos, el futuro escenario podría quedar tal y como ha sido descrito, es decir, que la aspiración de establecer una defensa común en Europa “está en los Tratados” y que, por ello, únicamente sería necesario contar con “la voluntad política para lograr su nacimiento” que no debería implicar de manera imprescindible “la sustitución de la OTAN, pero sí la aparición de un sistema de defensa europea que hablará de tú a tú con la Alianza Atlántica, cooperando estrechamente con esta” (López y Ruiz, 2017: 31).

Conclusiones

En los orígenes de la integración europea están las bases de lo que representa la PESCO, aunque es innegable que buena parte de la política exterior de la UE está “coordinada por la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), establecida en 2009, y organismos como la Agencia Europea de Defensa, el Fondo de Defensa Europeo o grupos puntuales de combate” (García, 2019). Ahora bien, se debe aceptar que la UE es un “actor global, normativo, diplomático y de seguridad” y, por lo tanto, “tenía pendiente (ser) considerarlo como un actor defensivo” algo que se produce, aunque sea parcialmente, a través del impulso que recibe de la PESCO. De ahí, que se pueda subscribir que la Cooperación Estructurada Permanente se configura como “un instrumento que cataliza el desarrollo de una política de defensa autónoma” (Aldecoa y Pérez, 2018: 13). No debe extrañar, sin embargo, que el impulso más vigoroso que recibe este nuevo modelo de cooperación en el campo de la seguridad y defensa se produzca precisamente en un periodo en el que la UE y, España, se ven inmersas en un contexto internacional de considerables turbulencias e incertidumbres.

En el caso español, es cierto que nuestro país ha sido uno de los principales países de la UE que más ha contribuido desde el comienzo al desarrollo de la PCSD y que “ha mantenido un compromiso constante con las operaciones y misiones militares lanzadas por la Unión Europea, así como con el desarrollo institucional de la defensa europea” (Gobierno de España, 2017). La Estrategia de Seguridad Nacional de 2019, abogaba por abordar los temas de seguridad y defensa que afectan e interesan a nuestro país en el marco de la acción de la UE. Y lo mismo hace, la Estrategia de 2021. Lo que permite determinar también la eventual colaboración que debería existir entre la UE y la OTAN a la hora de decidir la posición de España. En esencia, el organismo transatlántico resulta fundamental para nuestro país en el campo de la seguridad y defensa.

En cualquier caso, España ha apostado por llevar a cabo su política de seguridad y defensa en el marco de las decisiones de estas Organizaciones internacionales y, en particular, estrechamente vinculada a las políticas que se adopten en el seno de la UE. Lo especificó, con toda nitidez, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 al decir que nuestro país proponía profundizar en la PCSD, “incluyendo la cooperación estructurada permanente” (Estrategia de Seguridad Nacional, 2017: 40-41), aunque se debe anotar que esta Estrategia apenas realizó más indicaciones en relación con el papel de España en relación con la PESCO. Por lo demás, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 se limita a expresar su apuesta por lograr y reforzar una mayor autonomía estratégica europea en el marco de las políticas acordadas por la Unión a tal efecto. Y, en realidad, no hace diversas alusiones explícitas a la PESCO, de tal manera que únicamente resalta la que se realiza en el campo de la industria de la defensa, cuando se determina que se aprovecharán las herramientas que existen, entre ella la PESCO (Estrategia de Seguridad Nacional, 2021: 13 y 75). La decisión de España de colaborar en la consecución de la

autonomía estratégica de la UE y mantener la cooperación con la OTAN tiene, sin duda, muchas más ventajas que inconvenientes o, por lo menos, tradicionalmente se ha puesto más el acento en los beneficios que en los perjuicios que acarrea en términos políticos y económicos. En cualquier caso, los efectos de la PESCO y las relaciones con la OTAN tendrán relevantes consecuencias en el campo de la posición geopolítica de España en la escena internacional; la defensa de la integridad territorial española, en particular, los territorios que son objeto de reivindicación por parte de Marruecos; el incremento de los gastos y la racionalización de los recursos en defensa; y, también, en todo lo referido al impacto de la industria española de defensa en términos de inversión y de avance en las nuevas tecnologías.

En resumen, se podrían extraer tres conclusiones ciertas: Por una parte, la PESCO encarna una oportunidad para España al potenciar su lugar como potencia intermedia en el seno de la UE, robusteciendo su industria de defensa, ampliando sus relaciones políticas y reforzando su papel en la acción exterior de la organización europea. Por otra parte, es innegable que la relación OTAN-UE tiene grandes ventajas para ambas partes, aunque mantenga su autonomía y no renuncien a sus postulados políticos, operativos y proyección en la escena internacional. Se advierte que las dos organizaciones tienen puntos en común, que se han revelado singularmente en la reunión de la OTAN en Madrid en junio de 2022. En particular, comparten: objetivos estratégicos, postulados geopolíticos y la defensa de valores y principios comunes. Por último, la elaboración de la PESCO es un paso más en la afirmación de la autonomía estratégica de la UE que se concibe en la actualidad como uno de los propósitos básicos de esta organización en materia de política exterior y de seguridad y defensa.

Referencias bibliográficas

- Acosta Sánchez (2018) La Cooperación Estructurada Permanente: ¿Un primer paso hacia la integración en la seguridad y defensa europeas?, *Revista General de Derecho Europeo*, 45, 58-106.
- Aldecoa Luzárraga, F. (2001) Comentario: La Unión Europea como actor de las relaciones internacionales, *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 10, 190-199.
- Aldecoa, F. y Pérez, P. (2018) Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de Seguridad y Defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes, *Cava Documento de Trabajo Opex* 4, 1-132.
- Álvarez Gómez-Lechón, F. (2020) La inversión en defensa en España: una asignatura pendiente, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documentos de Opinión*, 91, 23 de junio, 1-16.
- Arteaga, F. (2016) La defensa y la seguridad de la UE tras el Brexit, *Real Instituto Elcano, ARI* 51, 30 de junio, 1-6
- Arteaga, F. y Simón, L. (eds.) (2019) El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española, *Real Instituto Elcano, Elcano Policy Paper*, enero.
- Ayala, J. E. (2019) Agenda Exterior: ejército europeo, ¿Es viable un ejército europeo a medio plazo?", *Estudios de Política Exterior*, 04.
- Calero Sánchez, F. J. (2018) Perspectivas de una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) entre países de la UE, *Análisis Grupo de Estudio en Seguridad Internacional*, 40.

- CESEDEN (2018), Documento de Trabajo 1, incluido en el Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Presente y futuro de la política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, 1-78.
- Consejo Europeo (2021) Conclusiones de 16 de diciembre, 1-9. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2021-INIT/es/pdf>.
- Consejo Europeo (2022a) Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, Versalles, 10 y 11 de marzo. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2022/03/10-11/>.
- Consejo Europeo (2022b) Cooperación UE-OTAN. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/defence-security/eu-nato-cooperation/#seven>.
- Cózar Murillo, B. (2017) La cooperación estructurada permanente: ¿El impulso definitivo que necesita la política común de seguridad y defensa?, *bie3: Boletín IEEE*, 8, 1095-1145.
- Cózar Murillo, B. (2018) El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión* 32, 23 de marzo, 1-16.
- Díaz Galán, E. C. (2022) Posición geopolítica y defensa de los intereses nacionales de España: repensando el asunto del islote Perejil veinte años después, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 19 (en prensa).
- Díaz Toribio, J. *El coste estratégico de la No-OTAN en un contexto de incertidumbre: Evaluación desde una perspectiva europea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2013.
- Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad* (2020), Comunicación de la Comisión, Bruselas, 24 de julio, COM (2020) 605 final. Disponible en Unión Europea de la Seguridad: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_es#estrategia-de-la-ue-para-una-unin-de-la-seguridad.
- Estrategia de Seguridad Nacional (2017). Un proyecto compartido de todos y para todos. Gobierno de España, Presidencia del Gobierno (Prólogo del Presidente del Gobierno), disponible en https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf.
- Estrategia de Seguridad Nacional (2021). Gobierno de España, (Carta del Presidente del Gobierno), disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021>.
- Fiott, D. Missiroli, A. y Tardy, Th. (2017) Permanent Structured Cooperation: What's in a name?, *Issue, Chaillot Paper* 142, European Union Institute for Security Studies Paris, 1-71
- Fojón Lagoa, E. (2017) El impulso franco-alemán a la defensa europea, *Real Instituto Elcano, ARI* 90, 17 de noviembre, 1-7.
- Fojón Lagoa, E. (2018) La 'autonomía estratégica' europea o la defensa de Europa, esa es la cuestión, *Instituto de Política internacional UFV, Apunte* 2, Madrid, 1-7.
- Fojón Lagoa, E. (2019) El problema geopolítico de España. El caso de la Defensa y Fuerzas Armadas, Instituto de Política Internacional, UFV, Madrid, *Análisis* 1, 1-20.

- García, A. (2019) La PESCO, “El sueño de una unión militar europea”. Disponible en: <https://elordenmundial.com/la-pesco-el-sueno-de-una-union-militar-europea/>.
- García, J. (2016) La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva estrategia global de la Unión Europea, *Revista UNISCI/UNISCI Journal* 42, 217-240.
- García Rico, E. M. (2019) La cooperación estructurada permanente: ¿Hacia una integración diferenciada en materia de seguridad y defensa?, en *Repensar la Unión Europea: Gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía, XXVII Jornadas AEPDIRI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 537-544.
- Gobierno de España (2017). <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/101117enlacepesco.aspx>.
- Gutiérrez Espada, C. y Cervell Hortal, M. J. (2016) *La Unión Europea como actor global de las relaciones internacionales: retos y problemas seleccionados*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Jiménez García, E. (2019) El ejército europeo y la PESCO: OTAN o nada, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento de Opinión* 97, 28 de octubre, 1-21.
- López Garrido, D. y Ruiz Campillo, X. La defensa europea después del Brexit, *Documento de Trabajo Opex* 87, 2017, 1-50.
- Mangas Martín, A. (2015) Territorio, integridad territorial y fronteras del estado en la Unión Europea, *Revista Jurídica de la Universidad de León*, 2, 221-236.
- Mangas Martín, A. (2019) Una Unión Europea renovada con proyección global, *Círculo cívico de opinión, Cuadernos* 26, 35-39.
- Martí Sempere, C. (2021) El plan de acción y el Fondo Europeo de Defensa tras el Covid-19. Su impacto sobre el sector de la defensa en los próximos años, *Economía industrial*, 420, 2021, 89-96.
- Ministerio de Defensa (2019) *Perspectiva de la Industria de Defensa*, mayo, 1-44.
- Misiones Internacionales (2022) Condena y Solidaridad, *Revista Española de Defensa*, abril, 6-8.
- Morales Hernández, J. (2017-2018) ¿Una nueva Guerra Fría?: La militarización del discurso entre Rusia y Occidente, *Anuario CEIPAZ*, 10, 141-152.
- Moreno Zamora, J. I. (2019) Dimensionando el Fondo Europeo de Defensa, *Revista general de marina*, 276, 6, 955-962.
- Optenhöge, U. (2017) La Unión Europea como actor global. Políticas de defensa, paz y *soft power*, *Nueva Sociedad*, 270, julio-agosto, 83-97.
- Peredo Pombo, J. M. (2021) Reflexiones sobre la reforma del orden mundial: la construcción de un relato a partir del consenso, *Instituto Español de Estudios Estratégico, Documento de opinión* 138, 14 de diciembre, 1-15.
- Piqué, J (2021) El tablero del mundo, Premium, *El Mundo*, 26 de junio.
- Pontijas Calderón, J. L. (2019) El Brexit y su impacto en la seguridad y defensa europea, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Trabajo* 02, 53-77.
- Pozo, F. del y Fojón, E. (2018) La seguridad de Europa, un problema real, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco* 08, 27 de abril, 1-28.
- Ringsmose, J. y Rynning, S. (2021) NATO's next Strategic Concept: prioritise or perish, *Survival* 63, 147-168.

- Rodríguez-Marín, A. G. (2019) *La PESCO, El sueño de una unión militar europea*, Disponible en: <https://elordenmundial.com/la-pesco-el-sueno-de-una-union-militar-europea/>.
- Ruiz, R. (2022) Madrid, corazón de una nueva OTAN, *Revista España de Defensa*, julio-agosto 6-19.
- Ruiz Díaz, L. J. (2020a) *España en la construcción de la defensa europea: Repensar el futuro de la defensa a través de la cooperación estructurada permanente*, Sevilla, Aula Magna.
- Ruiz Díaz, L. J. (2020b) La participación española en la Cooperación Estructurada Permanente: oportunidades y desafíos para la industria de defensa nacional, *bie3: Boletín IEEE*, 17, 562-573.
- Sánchez Aparicio, D. (2019) Análisis de las medidas adoptadas por la UE para fortalecer la base tecnológica e industrial de la defensa europea (BTIDE), *Análisis Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, 23.
- Sánchez Tapia, S. (2022) La relación hispano-británica en materia de seguridad y defensa después del Brexit, *Real Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Documento de Trabajo, Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales 120*, 1-59.
- Simón, L. (2022) La gran competición estratégica del siglo XXI y el vínculo trasatlántico, en El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid 2022, *Cuadernos de Estrategia* 211, 45-56.
- Transcripción (2022) *Intervención del Presidente del Gobierno en el Congreso*, Madrid, 8 de junio. Presidencia del Gobierno. Secretaria de Estado de Comunicación, 1-16. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Documents/2022/220608%20TRANSCRIPCI%C3%93N%20DISCURSO%20PG%20CONGRESO.pdf>
- Yaniz Velasco, F. (2013) La Alianza Atlántica y la Unión Europea. La evolución de unas relaciones complejas, *Instituto Español de Estudios Estratégicos Documento Marco 09*, 8 de mayo, 1-20.