

Edita:
Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

La Unión de Seguridad y Defensa: el futuro ya está aquí



**La Unión
de Seguridad y Defensa:
el futuro ya está aquí**

Equipo editor /organizador

José Luis DE CASTRO RUANO
*Profesor titular de Derecho Internacional Público y
Relaciones Internacionales, UPV/EHU
(Coordinador)*

José María GONZÁLEZ ZORRILLA
Presidente de EuroBasque

Igor FILIBI LÓPEZ
Secretario General de EuroBasque

Iñigo OCARIZ GAUBECA
Tesorero de EuroBasque

Lorena LÓPEZ DE LACALLE
Vicepresidenta de EuroBasque

Iñigo MARTÍNEZ ZATÓN
Vicepresidente de EuroBasque

Eusebio CADENAS CORDERO
Vicepresidente de EuroBasque

Carmelo BARRIO BAROJA
Vicepresidente de EuroBasque

Beatriz PÉREZ DE LAS HERAS
Vocal de EuroBasque

María OIANGUREN IDIGORAS
Vocal de EuroBasque

Johana ETXEZARRAGA ALDAMIZ-ETXEBARRIA
Técnico de EuroBasque

La Unión de Seguridad y Defensa: el futuro ya está aquí

Edita:

Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

www.eurobasque.eus



Dykinson, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2021

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1377-451-0
Depósito Legal: M-8874-2021

ISBN electrónico: 978-84-1377-483-1

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

Índice

Parte I. Presentación

Presentación

La Unión de Seguridad y Defensa: el futuro ya está aquí 11

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA

Aurkezpena

Segurtasun eta Defentsarako Batasuna: etorkizuna hemen dago 13

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA

Segurtasunaren eta defentsaren batasuna eraikitzen: Europako zerumuga federalerako urrats berri bat. Autonomia estrategikoa, Europako integrazioaren giltzarri gisa 15

MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA

La naturaleza política del debate sobre la seguridad y defensa de la UE 21

IGOR FILIBI LÓPEZ

Parte II. La UE como actor en seguridad y defensa

La seguridad y la defensa comunitaria europea entre el BREXIT y la Pandemia 43

JOSÉ LUIS DE CASTRO RUANO

La Unión Europea como actor global, también como actor de seguridad y defensa e incipientemente en salud durante el comienzo del nuevo ciclo político 63

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

Parte III. Dimensiones de la Seguridad y Defensa europea

<i>La aplicación de la Estrategia Global en materia de seguridad y defensa: principales desarrollos y perspectivas de futuro</i>	97
BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS	
<i>De la autonomía estratégica a la idea de ¿soberanía estratégica>? de la Unión Europea: La pandemia como factor de aceleración</i>	115
MARIOLA URREA CORRES	
<i>Cooperación Europea en materia de Seguridad y Defensa: diversidad de herramientas para un objetivo común.....</i>	137
EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ	
<i>Hacia una visión integral de la seguridad. La necesaria coordinación de los instrumentos de la acción exterior de la UE en materia de seguridad y defensa</i>	195
LUCAS J. RUIZ DÍAZ	
<i>Cooperación entre la Operación Sophia, FRONTEX y EUROPOL: ¿Una creciente interdependencia entre el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia y la Política Común de Seguridad y Defensa?.....</i>	229
DAVID FERNÁNDEZ-ROJO	

*Segurtasunaren eta defentsaren batasuna eraikitzen:
Europako zerumuga federalerako urrats berri bat.
Autonomia estrategikoa,
Europako integrazioaren giltzarri gisa*

MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA

Europako Gaietarako zuzendaria- Eusko Jaurlaritzza

EuroBasque-Europako Mugimenduaren Euskal Kontseiluko idazkari nagusi ohia

Eskerrak eman nahi dizkiot EUROBASQUE Europako Mugimenduaren Euskal Kontseiluari, Europako integrazioaren, segurtasunaren eta kontinentearen defentsaren arlo politikoan funtsezkoa den gai bati buruz ekarpenak egitera gonbidatzeagatik. Gai horrek garrantzi berezia du hemendik aurrera irekiko den agertoki berrian, mundu globaleko gizarteen esparru sozial, ekonomiko eta politikoan eragingo baitu.

Hain zuzen ere, COVID-19ren epidemiak planteatzen duen erronka globalari aurre egiten jarraitzen dugunean, eta hurrengo hilabeteetan zerumuga argitzen hasteko zain gaudenean, COVID ondorengo ordena berria nolakoa izango den imajinatzen saiatzen gara. Hala, funtsezko ekoizpen-sektoreak birkokatzea espero da, etorkizuneko pandemiari erantzuteko. Gainera, “Batasunaren autonomia estrategikoa” bezalako kontzeptuak sortu dira, erronka eta mehatxu berrien aurrean EBren interesak babestea eskatuko dutenak. Zalantzarik gabe, horrek guztiak isla izango du kanpo-harremanetan eta herrialdeen segurtasunarekin eta defentsarekin lotutako gaietan.

Horrez gain, Covid-19ren krisialditik indartuta aterako den Batasuna behar da, datozen erronka geopolitikoei aurre egiteko eta nazioarteko lankidetzaz bultzatzeko, Nazio Batuek adostutako Garapen Iraunkorreko Helburuak lortzeko.

Edonola ere, aurreikus daitekeen egoera berri horren aurretik, azken urteotan hainbat gertakari izan dira, Europako eta Europar Batasuneko estatuek haien segurtasuna nola ulertu eta diseinatu zuten zalantzan jarri dutenak.

Gaur egun, zaila da hitz egitea Atzerri Politika eta Segurtasun Erkideko Goi-ordetzariak 2003an aipatzen zuen “Europa segurua mundu hobe batez”, EBk egungo nazioarteko testuinguruan duen erantzukizuna bere gain hartu gabe.

Gerra ostean sortutako Europako segurtasunaren eta defentsaren historian bi etapa bereiz daitezke. Lehenengoa Bigarren Mundu Gerraren ondoren hasi eta Berlingo

Harresia erori zen arte hedatzen da. Segurtasun-sistema propio bat eratzeko lehen urratsak egin ondoren -1947an Bruselako Ituna sinadura, Defentsarako Europa Bateratuaren huts egindako sorrera (1952) eta Mendebaldeko Europar Batasunaren sorrera (1954)-, kontinentearen segurtasuna Ipar Atlantikoko Itunaren Erakundearen esku geratu zen (Washington 1949). Gerra Hotzaren zirkunstantziek eta Europako herrialdeak mundu gatazkaren ondoren geratu ziren egoera ekonomiko latzak kontinentearen defentsaren pisu nagusia Amerikako Estatu Batuen esku geratzea eragin zuten.

Bigarrena, Sobietar Batasuna eta honen eragin eremua desegin ondoren abiatuko zen. Europar Batasuna aurrez aurre jarri zen bere etorkizunaren aurrean, eta bere zeregina planteatu behar izan zuen mundu-mailan, eta, beraz, defentsa europar propioaren kontua. Mundu bipolarra desagertu ondoren, beste bat sortu zen, multipolarra, eta horren adierazpen asko eta askotarikoak izan ditugu azken urteotan. Hala, Europako segurtasunaren aurkako hainbat mehatxu sortu dira, eta, aldi berean, aliatu iparramerikarraren babesa ahuldu egin da. George Bushen agintaldiaz geroztik, AEBetako presidentek Europako herrialdeei euren defentsarekin konpromiso handiagoa eskatzen ari dira. Obamak bere kanpo harremanak Ozeano Barean gero eta zentratuago zeuden interesen defentsan oinarritu bazituen ere, Donald Trumpek argi utzi du AEBak ez direla Gerra Hotzaren garaiko baldintzarik gabeko aliatua. Joe Bidenen garaipenaren ostean Estatu Batuekin elkar ulertze hobea espero bada ere, arazoak hor jarraituko du. Berez, AEBen eta EBren kezak eta lehentasunak desberdinak dira, beren segurtasun-agendek erakusten duten bezala. Estatu Batuek presentzia eta erantzukizun txikiagoa nahi dute Europan, eta gero eta interes gehiago dituzte Ozeano Barean.

Europako Erkidegoa lehenik eta Europar Batasuna ondoren, integrazio ekonomikoan zentratu ziren NATOren babespean; horren ondorioz, atzerri-, segurtasun- eta defentsa-politikak estatu kideen eremuan mantendu ziren.

Europako segurtasunerako mehatxuak askotarikoak eta oso desberdinak izan dira azken urteotan. Gainera, horien pertzepzioa desberdina da ekialdeko edo Mediterraneoko herrialdeak diren kontuan hartuta. Ekialdean, Errusiaren boterea erabiltzeko moduak kezka baino zerbait gehiago sortzen du Batasunaren ekialdeko limeetan, bereziki Ukrainan, Osetian eta Krimean azken hamarkadan izan diren gertaeren ondoren. Hegoaldeko herrialdeek, mediterraneok, bestalde, Afrikatik datozen presioei aurre egin behar diete, migrazio-mugimendu eta Saheletik datorren terrorismo jihadistista gisa.

Maastrichteko Tratatuetan lehen aldiz sartutako Segurtasun eta Defentsarako zutabea modu erabakigarrian garatzeko unea iritsi dela dirudi. Garai hartan, Batasuna ez zen gai izan Jugoslavia zaharrean irtenbideak arbitratzeko eta esku hartzeko, bi hamarkada geroago, Sirian gerra zibil amaigabe bat saihesteko gai izan ez den bezala. Gaur egun, Europak bere periferiako ordena berrezarri nahi du, ekialdearen eta hegoaldearen arteko oreka bilatuz. Europar Batasunak, gutxienez, bere merkataritza-bideen segurtasuna bermatu behar du.

Europar Batasunak badaki premiaz egin behar diola aurre atzerri- eta defentsa-politika bateratua definitu eta abian jartzeari. Erresuma Batuak, EBren defentsa-politika integratzearen aurkako tradizionalak, Batasuna uztea aukera bikaina izan daiteke EBren defentsa-politika bateratuan aurrera egiteko. Hala ere, egun batean EB-28a izan zenaren defentsaren arloko bi potentzia handietako bat denez, negoziazio-ahalegin berezia egin beharko da, Erresuma Batuaren laguntza izan dezan Batasunaren defentsa-gaitasunak integratzeko.

Atzerri- eta defentsa-politika, gaur egun, funtsezko faktorea da Batasunaren bilakaerarako, Batasunaren politikak nazioarteko segurtasun-testuinguru batean babesteko gai den heinean. Baina benetako defentsa-politika bat taxutu eta aplikatzeko, estatuaren arteko konpromisoa behar da, aldeztatik interes ekonomiko hutsak gaitzuko dituen lotura politikoa eskatzen duena. Ziur asko, Europako erakundeek COVID-19k eragindako krisiari emandako erantzun erabakigarria eta alderdi askotan berritzailea epe ertainean sentimendu politiko komun bat sortzea ekar dezake, segurtasun komunaren aldeko konpromisoaren aurretik.

Egoera horretan, geure buruari galdetu behar diogu ea Europako Autonomia Estrategikoaren kontzeptuaren garapenarekin aurrerapenak etor daitezkeen, eta kontzeptu hori honela defini liteke: mundu interdependente batean askatasunez erabakitze eta jarduteko gaitasuna.

Arazoetako bat da, frantses ukitu bat gogorarazteaz gain -Gerra Hotze erdian De Gaulle presidentearen doktrinara atzera egin dezakegu-, kontzeptu horren inguruan herrialdeen artean dagoen zehaztugabetasuna edo adostasun eza. Berriki egindako ikerketek agerian uzten dute Europako herrialdeek honako elementu hauetako bat edo batzuk jasotzen dituztela hainbat mailatan: erabakitze gaitasuna, jarduteko gaitasuna edo informatzeko gaitasuna (adimena). Era berean, defentsa hutsetik haratago doan kontzeptua dela uste da, eta kanpo-politika barne hartzen duela.

Eztabaida horretan, zalantzak sortzen dira NATO bezalako egiturekin bateragarria ote den, sor ditzakeen inkoherentzien eta bikoiztasunen inguruan. Nolanahi ere, AEBetatik etorritako kritikak berak piztu du eztabaida garrantzitsua Europako herrialdeen artean, eta, ondorioz, kontzeptua aintzat hartzen ari da. Ukaezina da Europako Autonomia Estrategikoaren ideiak nabarmen lagun dezakeela bere defentsaren erantzukizun europar handiagoa lortzen. Nolanahi ere, ezinbesteko tresna dirudi gatazka geopolitikoaren maila altuak markatuko duen etorkizun global baterako. Gainera, atzerri- eta defentsa-politiketan independentzia eta koherentzia handiagoa lortzen lagunduko du. Azken finean, kontzeptuak subiranotasun estrategiko handiagoa adierazten du, eta horrek defentsaren esparrutik haratago jardutea dakar. Beraz, gomendagarria dirudi europarrak Europako Autonomia Estrategikoarekin lotutako irismenean eta gaitasunetan kontzentratzea.

Europako Autonomia Estrategikoak NATOrekin duen bateragarritasunari buruzko eztabaida ez da berria. Joan den mendeko hirurogeiko hamarkadan, De Gaulleren Frantziak tesi hori defendatu zuen, bereziki arma nuklearren eremuan AEBen eta SESBen duopolioa zalantzan jarriko zuen indar batez hornitzea erabaki zuenean. Garai hartan, eztabaidaren terminoak Gerra Hotzaren erdian mendebaldeko defentsapolitikaren barruan politika autonomo baten bateragarritasun edo bateragarritasunik ezean oinarritu ziren. Gaur, eztabaida eta kritika errepikatzen dira. Gaur egun, Ipar Amerikako administrazioak Europako herrialdeei eskatzen dien ahalegin militar eta aurrekontu-ahalegin handiagoa nola egin behar den jakin nahi da. Kontuan izanik AEBen interesa gero eta gehiago bideratzen dela Ozeano Barera, Ekialdean eta Ekialdeko Mediterraneoan Errusiarekin eta Turkiarekin dauden tentsioak behin eta berriz errepikatzen ari direla, ahalegin horrek ekarpen handiagoa suposatuko beharko luke NATOren aurrekontuari, europarren interes eksklusiboko esparruetan jarduteko eta erabakiak hartzeko gutxieneko gaitasunik lortu gabe? Edo, aitzitik, bateragarria izango litzateke NATOrekin bere kabuz jardun dezakeen defentsa europar bat?

Azken finean, malgutasunez jokatzeko aukera aktibatzea litzateke helburua, eta, batez ere, malgutasun hori beste batzuek ez erabakitzea. Kontuan izan behar da, lurralde-defentsarekin edo krisiak kudeatzeko misioekin zerikusia duten alderdiez gain, badirela zenbait faktore esanguratsu, hala nola independentzia energetikoaren kontua, gaia poliedrikotzat hartzea gonbidatzen dutenak, eta ez bitartzat soilik.

Hain zuzen ere, jokoan dauden gaien eta interesen aniztasunak iradokitzen du gogoeta estrategikoa egin behar dela Europar Batasunak eta, hala badagokio, Europak kontinente gisa dituzten erronkei buruz. Zentzu horretan, autonomia horretatik bereziki politikaren edo industriaren esparruan lortuko liratekeen onurak hartu beharko genituzke kontuan.

Autonomia Estrategikoa ez litzateke kontzeptu absolututzat hartu behar; hori alde batera utzita, indarra modu autonomoan erabiltzeko aukera eman beharko luke, hainbat faktoreren arabera: krisiaren premia, eragiketen agertokiaren konfigurazioa edo mehatxuen tamaina.

Autonomia estrategikoak segurtasunarekin eta defentsarekin lotutako interesak kontuan hartzen dituen erantzun bat adosten lagun dezake, baina EBren funtsezko interesak babestera bideratutako kanpo-politikaren ikuspegi integrala izango du.

Segurtasuna eta defentsa dira, agian, txanponarekin batera, estatuen subiranotasunaren azken mugak; subiranotasun hori, garai batean aurrerapenaren eragile eta ezberdintasunak gaintzen zituena, 1648ko Westfaliako bakearen ondoren, gaur egun Europa Federalarekiko oztopo nagusia da.

Egia esan, Batasunak bere helburu edo definizio propioak finkatu behar ditu; izan ere, interdependentea eta arrisku globalekoa den gizarte batean, arazo eta mehatxuei eman

beharreko erantzuna, militarra izateaz gain, batez ere politikoa da, eta atzerri-politika hausnartu eta koherente baten bidez egin daiteke, atzean dauden arrazoi ekonomiko, sozial eta politikoak konpontzera bideratuta.

Hori egiten ez badu, litekeena da epe ertainean Batasunak zatiketara jotzea. Estatu kideek beren buruari begiratzeko eta bere baitan giltzapetzeko joera izango dute. Migratzaileen krisiaren ondorioz 2015etik izandako esperientzia negatiboa adibide arketipikoa da. Horrelako egoera batean, kasurik onenean, Batasunak bigarren mailako eginkizuna izango luke maila globalean, inola ere ez bere ahalmen ekonomiko eta komertzialarekin bat datorrena.

Gainera, ez da ahaztu behar ekintzarik ezaren kostu ekonomikoa. Adibidez, Europako industria militarren bikoiztasunen galerak urtean 100.000 milioi eurora irits daitezke. Horizon Europe EBren bederatzigarren ikerketa-esparru-programak 95.000 milioi euro inguru bideratuko ditu 2021-2027 aurrekontu-aldirako, eta horrek aditzera ematen du sortu gabe gera litezkeen sinergien tamaina.

Estatu kideek, Erresuma Batuak izan ezik, Erromako Tratatuen 60. urteurrena dela-eta 2017an egindako adierazpenak erakusten du jarrera politikoa aldatu egin dela gai horretan, nabarmendu egin baitzuten segurtasunaren eta defentsaren arloetan lankidetzara areagotzeko beharra eta borondatea.

Gainera, Europar Batasunak baditu tresnak misio horretan aurrera egiteko. Batez ere, 2009ko Lisboako Tratatutik –zeinek ordeztu zituen aurreko Tratatuek arlo horretan jasotakoa xurgatu zuenak-, Batasunak eskura du Lankidetzara Egituratu Iraunkorraren figura juridikoa (Tratatuaren 42. eta 46. artikulua). Izan ere, Europako Defentsa Agentziak kudeatzen duen Europako Defentsa Funtsa aktibatzearekin batera, aukera hori martxan jartzea izan da Europako egiturazko defentsa garatzeko aurrerapen nabarientetako bat. Hain zuzen, 27 estatu kideetatik 25ek sinatu dute Lankidetzara Egituratu Iraunkorraren ekimena.

Ulergarria da estatuek segurtasuna eta defentsa bezalako esparru batean aurrera egiteko duten mesfidantza, edozein urratsek subiranotasuna lagatzea baitakar. Hala ere, egin daitekeen galdera da ea subiranotasun horrek, estatu-nazioen eremuan gauzatuak, birtualtasunik ba ote duen mundu interkonektatu eta interdependente batean. Duela hiru hamarkada ekonomia- eta diru-batasunaren alde egindako urratsak inspirazio gisa balio lezake; baita orduan egindako akatsak saihesteko ere, Atzeraldi Handian euroaren amaiera suposatzen zorian egon baitziren.

Berriki, Ursula Von der Leyen buru duen Europako Batzordeak sei kapitulu handitan aurkeztu ditu Europar Batasuna eragile global bihurtzeko proposamen estrategikoak. Horietako batek, gure mugetatik kanpo, EB pisuzko munduko eragile geopolitiko eta estrategiko gisa sendotzeko asmoa aipatzen du. Ildo horretan, bi estrategia argi sortzen dira: Europako segurtasunaren ikuspegi integratu baten beharra, NATOrekin lotura

mantenduz eta Defentsarako Europar Batasunerantz aurrera eginez, edo Afrikarekin elkartzeko esparru bat bilatzea.

Datu horiek pentsarazten dute zerbait aldatzen ari dela Europako atzerri-, segurtasun- eta defentsa-politikaren oraina eta etorkizuna ikusteko moduan. Ikusteko dago ea aldaketen sakontasuna eta erritmoa bat etorriko diren munduko taula geopolitikoak epe laburrean eskatzen duenarekin.