



# EURODEFENSA

**Número 7**

**Tercer trimestre 2020**





# EURODEFENSA

Número 7

Tercer trimestre de 2020

## ÍNDICE

	Págs
<b>EDITORIAL</b>	
Federico Yaniz Velasco .....	3
<b>Del contenido</b>	
Juan A. Cuadrillero Pinilla .....	11
<b>New Pact on Migration and Asylum</b>	
EURODEFENSE ESPAÑA .....	13
<b>Recommendations on EU Defence</b>	
EURODEFENSE .....	23
<b>Europa y la Pandemia: Hundimiento o renovación</b>	
Juan A. Lopez Díaz .....	41
<b>La "brújula estratégica" de la UE</b>	
Juan A. Cuadrillero Pinilla .....	51

*Editor, Juan A. Cuadrillero Pinilla  
Miembro del CD de ED-ES*

*Las opiniones y afirmaciones contenidas en los artículos publicados en estas páginas corresponden exclusivamente a sus firmantes. Su publicación en EURODEFENSA no debe entenderse como identificación de EURODEFENSE-ESPAÑA con el pensamiento de sus autores.*



# EDITORIAL

Federico Yaniz Velasco  
Vicepresidente de ED-ES



D. Federico Yaniz Velasco es General del Ejército del Aire. Tras numerosos destinos de carácter operativo se diplomó de Estado Mayor del Aire, de Estado Mayor Conjunto y de Estadística (grado Superior) en la Universidad Complutense.

Ha servido en el Estado Mayor del Aire, Escuela Superior del Aire como profesor y Jefe de la 2º División del Estado Mayor Conjunto. Durante su mando en este último destino se pusieron los cimientos del Centro de Inteligencia de las FAS (CIFAS). Director adjunto del Estado Mayor Internacional de la OTAN y Jefe de la División de Cooperación y Seguridad Regional de dicho Estado Mayor (2001-2005). En su puesto contribuyó al desarrollo de la Asociación para la Paz y el Dialogo Mediterráneo de la Alianza Atlántica. En la reserva, fue Director del Museo de Aeronáutica y Astronáutica.

El año 2013 obtuvo el título de Doctor en Economía de la Empresa por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. El general Yaniz es periodista titulado, ha escrito varios libros y más de 300 artículos sobre Estrategia, Logística, Historia de la Aviación y asuntos OTAN. Realizó el XX Curso de Defensa Nacional y fue Vicepresidente de ADALEDE.

Es miembro de la Junta Directiva de la Asociación Atlántica y Vicepresidente de EURODEFENSE-ESPAÑA. Pertenece al Consejo Asesor del Instituto de Historia y Cultura Aeronáutica.

## XXV ANIVERSARIO DE EURODEFENSE-ESPAÑA

Nuestra Asociación inició su andadura el 20 de noviembre de 1995 tras la firma por don José María Cuevas y por el teniente general don Javier Pardo de Santayana del Convenio de Colaboración entre la CEOE y el CESEDEN. Estamos ante el XXV aniversario de la constitución de EURODEFENSE-ESPAÑA (ED-ES) que desde su creación ha desarrollado una actividad encaminada al estudio y promoción de nuestra defensa desde un enfoque integral que incluye las facetas políticas, empresariales, industriales y militares. Esa orientación se refleja en las distintas profesiones de los miembros de ED-ES. Personas relevantes procedentes de la diplomacia, del estamento militar, de la industria de defensa, de la universidad y otros profesionales contribuyen de forma altruista a la actividad de la Asociación cuya preocupación primera es la defensa de España, sin olvidar cuando sea oportuno el engarce con la defensa común con nuestros aliados de la OTAN y con los Estados miembros (EM) de la Unión Europea que participan en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Nuestra actividad se desarrolla a nivel nacional pero también en el marco de la red de

EURODEFENSE formada por 14 asociaciones nacionales incluida la del Reino Unido que ha pedido continuar en la red pese a salida de la UE. ED-ES está inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior, como entidad sin ánimo de lucro.

La Asociación ha estado muy activa durante sus 25 años de existencia. En efecto, se han preparado cientos de estudios e informes sobre temas relevantes en el campo de la defensa y se han organizado y realizado numerosas conferencias y seminarios. También se ha contribuido de forma destacada a los Grupos de Trabajo (EWG) y a los Observatorios de la red de EURODEFENSE. Es oportuno destacar que un miembro de nuestra Asociación lidera el Observatorio del Mediterráneo creado a partir del EWG11. ED-ES fue anfitriona de los Encuentros Internacionales de la red de ED de los años 1997 y 2012. La Asociación acogió también la V Conferencia de EURODEFENSE para jóvenes europeos celebrada en la Academia de Infantería de Toledo el año 2013. Por el éxito de sus iniciativas y múltiples actividades, ED-ES fue distinguida el año 2016 con el Premio Europeo por Ciudadanía, Seguridad y Defensa (*The European Award for Citizenship, Security and Defence*) otorgado por la asociación CIDAN. El Consejo de Presidentes de la red de ED los años 2008 y 2019 fue organizado y realizado en España por nuestra Asociación. El éxito de esos eventos y de las innumerables actividades realizadas estos años ha sido posible por el inestimable apoyo del CESEDEN y de la CEOE y por la ayuda desinteresada de muchas personas. También es preciso recordar el esfuerzo y dedicación de los miembros de ED-ES que con su trabajo diario han hecho posible la celebración de centenares de reuniones, de numerosas conferencias, y de visitas a instituciones y empresas de interés para la defensa. Para reconocer la labor de quienes han destacado en su dedicación y apoyo a ED-ES se ha creado la medalla de EURODEFENSE a la que dedicaremos la atención que merece.

Durante los pasados meses la actividad de nuestra Asociación y la de la red de ED se ha visto afectada por la pandemia. La reunión del Consejo de Presidentes que se iba a celebrar en mayo en La Haya tuvo que ser cancelada. Además, no se han podido convocar reuniones presenciales de ED-ES desde la Reunión General del 5 de marzo pasado que fue presidida por don Gabriel del Toro Astobiza, nuestro presidente. Pese a las circunstancias, los miembros de la Asociación hemos mantenido el contacto por correo electrónico y hemos continuado, en lo posible, con nuestras actividades. Además, el pasado junio

se publicó el n.º 6 de nuestro Boletín EURODEFENSA. El 30 de julio pasado la Comisión Europea informó de su intención de elaborar una Comunicación referente a un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en el marco de la UE y abría la posibilidad de que se enviaran contribuciones antes del 27 de agosto. Haciendo uso de esa oportunidad, EURODEFENSE-ESPAÑA, pese a la dispersión de sus miembros en la época veraniega, preparó y envió a la Comisión Europea un documento sobre un “Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en el marco de la UE”. En él se resumen los planteamientos que, sobre este importante asunto, se consideraron más relevantes. Además, los miembros de nuestra Asociación integrados en el EWG27 “*On a European Union Defence organization*” participaron intensamente en la preparación del documento “*Recommendations on EU defence*” de fecha 27 de septiembre de 2020. Por otra parte, se contribuyó al EWG29 “*Participation of SMEs in the European Union defense industry*” y se ha iniciado la participación en el nuevo grupo EWG30 “*A comprehensive approach regarding the commissioning of new equipment in the EU in the framework of the CSDP*”. En este repaso a la reciente actividad de ED-ES, hay que añadir que el pasado día 8 de octubre de 2020 se celebró, presidida por don Gabriel del Toro Astobiza, la 3ª reunión del Consejo de Dirección de ED-ES. Siguiendo las recomendaciones de la autoridades sanitarias, la reunión se realizó telemáticamente desde una sala de la CEOE. La experiencia fue muy positiva y se pudieron tratar con seguridad los temas del Orden del día de la reunión.

## EL FONDO EUROPEO DE DEFENSA

EURODEFENSE-ESPAÑA sigue con atención el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE y las actividades relacionadas con esa política. Pese al sufrimiento causado por el COVID-19 y a las medidas restrictivas de todo tipo que ha sido necesario tomar para luchar contra la pandemia del coronavirus, el año 2020 se puede considerar ha sido positivo para el desarrollo de la PCSD. Los avances habidos en los últimos años en todo lo relacionado con la defensa y seguridad de la UE se recogieron en las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre Seguridad y Defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE celebrado el 19 de noviembre de 2019. En esa reunión, presidida por la Sra. Mogherini que entonces era todavía Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión (AR/VP), los ministros de los Estados miembros (EM) examinaron los

progresos realizados en seguridad y defensa y señalaron las prioridades para el futuro. El debate fue una oportunidad para reflexionar sobre como la UE puede mejorar su capacidad de actuar como proveedora de seguridad; sobre su autonomía estratégica; y sobre su capacidad de cooperar con los socios. Aquel Consejo prestó especial atención a la Cooperación Estructurada Permanente (*PESCO*<sup>1</sup>) y adoptó la decisión de iniciar trece nuevos proyectos en ese marco. Los ministros de Defensa también debatieron sobre la coherencia entre la *PESCO* y las demás iniciativas de defensa de la UE, entre ellas la Revisión Anual Coordinada de Defensa (*CARD*) y el Fondo Europeo de Defensa (*EDF*).

Con los 13 nuevos proyectos *PESCO* lanzados en esa reunión, se alcanzó un total de 47 proyectos en los que participan 25 EM de la UE. La saliente AR/VP manifestó que hay que centrarse en su aplicación y “asegurarse que estos proyectos cumplen su propósito” y continuó diciendo “A partir del próximo año habrá una pausa en la adopción de nuevos proyectos... Dentro de dos años los Estados miembros volverán a tomar, posiblemente, nuevas decisiones sobre proyectos, pero estos próximos dos años se dedicarán a trabajar con rapidez en la implementación de los 47 proyectos”. La *PESCO* permite a los EM desarrollar capacidades conjuntas de defensa, invertir en proyectos compartidos y mejorar la preparación operativa de sus fuerzas armadas. Los 25 Estados miembros participantes son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, y Suecia. Los principales productores de equipos de defensa de la UE que (tras el abandono del RU) son Francia, Alemania, Italia y España, han lanzado con otros países proyectos conjuntos para, entre otras actividades, fabricar drones y el futuro avión de combate con lo que se reducirá la dependencia de la industria de defensa estadounidense.

El *EDF* es una iniciativa clave en materia de seguridad y defensa de la Comisión Europea. La Comisión propuso en 2018 una dotación de 13.000 millones EUR para el EDF en el futuro Marco Financiero Plurianual (*MFP*) (2021-2027). En este año 2020 se siguió el proceso de preparación del presupuesto a siete años de la UE para el periodo 2021-2027. Se habían

-----  
1. Se mantienen las siglas en inglés de los órganos o iniciativas en que no existe una abreviatura adoptada y habitualmente usada en español. La abreviaturas en inglés se escriben en cursiva.



previsto un total de 20.000 millones EUR para Seguridad y Defensa. En esa suma se incluían 13.000 millones EUR para el *EDF*, según lo propuesto por la Comisión el mes de junio de 2018 y que fueron aprobados por el Parlamento Europeo en abril de 2019. Sin embargo, las necesidades presupuestarias para atender a la recuperación de la economía de los EM tras la terrible pandemia del COVID-19 fueron tenidas en cuenta en el histórico Consejo Europeo extraordinario de los días 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020. Tras el mencionado CE, en el MFP los fondos asignados para el período 2021-2027 han quedado repartidos en siete rúbricas siendo la rúbrica 5 la dedicada a programas de seguridad y defensa.

El montante de los compromisos para esta rúbrica no excederá de 13.185 millones EUR. De esa cantidad, la financiación en Defensa incluirá una contribución financiera de 7.014 millones EUR para el *EDF*. El objetivo del *EDF* es promover la competitividad, la eficiencia y la capacidad de innovación de la Base Industrial y Tecnológica Europea de la Defensa (*European Defence Technological and Industrial Base o EDTIB*). Para ello se facilitarán ayudas para acciones colaborativas y de cooperación transfronteriza en toda la Unión, en todas las etapas del ciclo industrial de los productos y tecnologías de defensa. El programa garantizará la participación de industrias de defensa de todos los tamaños (incluidas pymes y empresas de mediana capitalización). De ese modo, se reforzarán y se mejorarán las cadenas de suministro de la defensa. Además, se contribuirá a la autonomía estratégica de la UE y se aumentará la capacidad de trabajar con socios estratégicos y de apoyar proyectos coherentes con las prioridades definidas en común por los EM. Todo ello, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y especialmente en el contexto del Plan de Desarrollo de Capacidades. Por otra parte, para adecuar las redes transeuropeas de transporte a las necesidades de movilidad militar, se destinará una contribución financiera de 1.500 millones EUR al mecanismo “Conectar Europa”.

Pese al recorte sufrido, la asignación en el MFP (2021-2027) de una cantidad importante para el *EDF* y el avance en los proyectos *PESCO* es una señal inequívoca de la decisión de la UE de desarrollar la PCSD y de apoyar a la industria de defensa europea. El AR/VP Sr. Borrell tiene por delante la importante y difícil tarea de liderar la PESC y la PCSD (art. 18-2) del Tratado de Lisboa y por ello dirigir el desarrollo de las iniciativas en marcha relacionadas con defensa y seguridad. Una dificultad añadida es la existencia de dos posturas encontradas entre los EM, algunos de los cuales desean

avanzar de forma rápida hacia la implementación de una defensa común, mientras otros no son tan entusiastas al respecto. Pese al recorte habido en el MFP para la financiación del Fondo Europeo de Defensa la cantidad asignada permitirá realizar algunas acciones colaborativas con la participación de empresas de todo tipo incluyendo pymes. Algunas empresas de defensa españolas están ya implicadas en determinados proyectos en el marco de la *PESCO*. Sería conveniente que esa participación aumentase cuando parece que el impulso a la defensa común en la UE está en un punto de inflexión.

# Del contenido

Juan Cuadrillero Pinilla

Estimados lectores, una vez más el boletín "EURODEFENSA" acude a su cita para presentarles en esta ocasión dos trabajos colectivos y dos artículos de asociados a ED-ES.

La migración de los pueblos ha sido y seguirá siendo una constante en la historia de la Humanidad. Es difícil anular el deseo de las personas de moverse a lugares donde creen que es posible una mejor calidad de vida. Siendo la migración positiva en sí misma, pues contribuye al crecimiento y dinamismo social, la crisis de los refugiados de 2015-16 tensó las costuras de la Unión Europea, poniendo de manifiesto deficiencias para hacer frente a una situación que afecta de manera diferente a los Estados miembros. Consciente de ello la Comisión Europea se propuso publicar un documento relativo a un "Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo" y para ello abrió una consulta pública sobre el asunto con el objetivo de "crear un marco integral, sostenible y a prueba de crisis para gestionar el asilo y la migración en la UE". Como ya ha anticipado nuestro Vicepresidente en el editorial, el día 18 de agosto ED-ES contribuyó a la consulta con el documento que presentamos en primer lugar. El 23 de setiembre la Comisión Europea emitió una "Comunicación relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo", donde hemos visto reflejadas algunas de las ideas expuestas en nuestra contribución.

En la reunión de los presidentes de las asociaciones europeas de EURODEFENSE celebrada en Madrid en mayo de 2019, la delegación holandesa (ED-NL) presentó un documento titulado "La seguridad de Europa es responsabilidad de Europa" donde planteaba, entre otros aspectos, que "los cambios en la situación global, la erosión del comercio mundial y de los acuerdos de seguridad, así como la aparición de nuevas potencias militares y económicas, hacen que sea inevitable e imperativo que la UE se manifieste como una potencia económica unificada y una comunidad de defensa creíble capaz de mantener y defender sus fronteras, intereses, normas y principios europeos sin ser influenciados o forzados a hacer lo contrario por partes externas". Este manifiesto dió pie al acuerdo de los presidentes de crear un

grupo de trabajo que analizara el contenido del documento e identificara opciones alternativas para la transición del enfoque intergubernamental actual de la defensa a un enfoque más integrado, incluida la posible transición de las actuales organizaciones de la UE relacionadas con la defensa a una "*Organización de Defensa de la UE*". El documento que presentamos en segundo lugar es el resultado del mandato del Grupo de Trabajo 27, en el que, como también ha señalado el Vicepresidente, ha participado ED-ES, además de otras nueve asociaciones de la red EURODEFENSE.

Completan esta edición de EURODEFENSE una reflexión sobre la oportunidad que tiene Europa de salir reforzada de la pandemia de COVID-19 y una exposición del nuevo proyecto denominado "*Strategic Compass*" de la UE, con el que pretende alcanzar una visión estratégica común de la seguridad y defensa de la Unión.

Con la esperanza de que el contenido de este boletín les resulte interesante, les damos las gracias por la atención dispensada.



# **New Pact on Migration and Asylum**

## **ABSTRACT**

The EU, as an area with free movement of people, must strive for orderly and legal migration flows. Its policy on migration must be comprehensive, considering the complexity of the challenge. The New Pact on Migration and Asylum should include measures to be applied in the short, medium, and long term, as well as a mix of internal, external, social, and labor policies.

Strong cooperation between the Union and its member states is necessary to control borders, prevent irregular and uncontrolled flows, conclude agreements with countries of origin and transit, fight against the networks that engage in human trafficking, provide for the safety of migrants and facilitate their integration in the societies where they settle. The Schengen acquis on this matter must be preserved and improved. The Common European Asylum System must be examined and reviewed, as necessary. Completing the transformation of FRONTEX into a European Guard of Coasts and Borders is a strong priority.

Achieving the revision of the Dublin system will require an open attitude by all interested parties. Solidarity among member states is essential. The agreement reached at the European Council (17-21 July 2020) on the EU Recovery Plan and the Multiannual Financial Framework for 2021-2027 proves that, when faced with a common challenge, the Union can reach compromises.

The present situation in the Mediterranean as regards migration is extremely serious, even more with the COVID-19 pandemic, and would require the urgent adoption of measures by the EU. EURODEFENSE ESPAÑA considers that a meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs and of Interior should be convened by the EU Presidency as soon as possible to deal with this problem.

## **EURODEFENSE ESPAÑA feedback on European Union New Pact on Migration and Asylum**

The European Commission's 2020 Programme includes the elaboration of a New Pact on Migration and Asylum that will set out the policy framework for legislative and non-legislative initiatives on this matter.

The Commission has opened the possibility for interested citizens and stakeholders to provide feedback and participate in future consultation activities. EURODEFENSE ESPAÑA, as part of the EURODEFENSE network, would like to avail itself of this opportunity to submit some comments on this initiative:

Migration has always existed but what is new of this phenomenon in the 21st century is its intensity, the speed by which the numbers of people involved are growing and the difficulty to control migration flows. This is mainly due to the globalization of communications, the huge differences in income and welfare between the North and the South, climate change and the proliferation of internal and international conflicts, which have produced at different stages a massive flow of refugees and asylum seekers towards Europe. This is aggravated by a huge population growth in continents like Africa.

The great majority of Europeans recognize that migration is necessary as there are many jobs that demand imported labor, are tolerant of migration and express solidarity with refugees. However, the uncontrolled flow of migrants, the obstacles often found for their integration, the burden they constitute on social services and the stereotypes created by anti-immigration propaganda (especially with regard to people of Muslim religion, notably after the terrorist attacks in France, Belgium and Germany) have created a feeling of insecurity in parts of the European public opinion. This insecurity is having deep political repercussions (Brexit among them) and has slowed down the process of establishing a common European policy on migration and asylum as foreseen in the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). COVID-19 has added a new complication to this matter, as explained below.

### **Necessary EU-member states collaboration**

EURODEFENSE ESPAÑA believes that migration is a phenomenon that

needs to be addressed in a comprehensive way, considering its political, diplomatic, economic, social, humanitarian, and cultural dimensions, as well as its security implications. The circumstances in which this phenomenon is taking place at the present time are a cause for concern and demand an urgent response at both the Union and the member states level.

Migration is an area of shared competence between the Union and its member states. In a European Union with free movement of people and no border controls within the Schengen area, migration cannot be dealt with only at the national level. The external borders of each State are the Union's external borders. Therefore, strong coordination and cooperation between the EU institutions and national authorities is required, not only as regards to external border controls but also concerning the necessary collaboration with the countries of origin and transit, so that migration can be conducted as orderly and securely as possible, deterring illegal flows.

EU policy on migration should attach special attention to the safety of migrants and the facilitation of their integration in the host country in a way that will benefit both the migrants and the local communities where they settle. Many migrants have only access to low-quality and low-paying jobs, which adds to their precarious status and their social exclusion. This in turn has an impact on urban environments, with the appearance of “ghettos” and the alienation of migrants from the local culture. The fact that many migrants frequently remain in legal limbo within Europe, makes them -especially minors- vulnerable to human rights abuses by irresponsible individuals and criminal networks. Some end up stealing, engaging in prostitution, drug-trafficking, and other illegal and demeaning activities.

Disorderly migration flows and deficient incorporation of migrants into the local society are some of the root causes of the surge of nationalistic, xenophobic and “eurosceptic” discourses within Europe and the advancement of extreme-right parties. This, in turn, makes it even harder to achieve consensus on the migration policy within the EU.

### **Cooperation with countries of origin and transit**

The proper management of migration flows requires continuous collaboration with the governments of the countries of origin of migration and should provide benefits to all the parties concerned. In fact, the constant exodus of young and capable people constitutes a heavy burden for the development of

those countries, as pointed out by Professor Martin Ramírez<sup>1</sup> (Long Lasting Solutions to the Problem of Migration in Europe). Such cooperation necessitates time, patience, and diplomacy, treating the partner governments as equals. It should be conducted at both the member states and EU levels in as coordinated a way as possible.

Working with the countries of origin to facilitate the recruitment of legal workers and the repatriation of illegal migrants is clearly the most effective action. Recruitment should be demand-driven for both permanent and temporary jobs, with provisions for the return of migrants to their respective countries of origin in this latter case. Some instruments, such as visa policy and the establishment of legal procedures for access to the European job market might be used as incentives offered to these governments.

The Union and its member states, acting in a coordinated way, should provide the necessary assistance to these governments to help them manage migration flows. This assistance might include development aid to support the provision of basic services (health care, education), institution building (training of Police, Court, Customs and Coast Guard officers), and the supply of appropriate equipment (such as ships and radars). Facilitating trade and promoting investments in those countries is also necessary to strengthen the production base and the creation of jobs in the countries of origin, so that their citizens have less incentive to leave their homes. This must be part of a long-term policy with the allocation of appropriate funds.

EURODEFENSE ESPAÑA considers that the EU should include in all partnership agreements concluded with countries of origin of migration a clause that would condition the transfer of financial assistance to these countries to their effective cooperation in controlling irregular flows of people to the Union and the readmission of its nationals who have been issued a return order.

Growing international tensions in Europe's neighborhood demand action by the EU within the Common Security and Defense Policy (CSDP), as a fundamental part of the Union's external policy. Some military operations,

1. Professor Martin Ramírez has been, among other things, Research Fellow of the International Security Program of the Harvard University and Visiting Fellow of the Hoover Institution on War Revolution and Peace at Stanford University. See J. Martin Ramirez (2020). Long-Lasting Solutions to the Problem of Migration in Europe. In: J. Martin Ramirez & Jerzy Biziewski (eds.) (2020). A Shift in the Security Paradigm - Global Challenges: is Europe ready to meet them? Springer, pp. 141-16. He is a member of Eurodefense Spain. See also <http://jmartinramirez.org>



such as EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Niger and EUCAP Somalia are examples of this effort. The EU must reach agreement on the 2021-2025 priorities for one of the main instruments within CSDP, the Permanent Structured Cooperation (PESCO), to be able to conduct the whole range of missions required by the security of Europe.

Cooperation with the countries of transit (some of which -like Algeria, Tunisia, or Morocco- may be at the same time countries of origin of migration) is also particularly important to help manage the flow of migrants. The EU should establish adequate incentives to encourage these governments to collaborate and sign agreements with them on this matter, providing financial and material assistance to these countries, as necessary.

### **Appropriate border controls and the fight against human trafficking**

The protection and control of borders is an essential element of state sovereignty and one of the basic responsibilities of national governments. The states have the right to adopt all measures necessary to prevent irregular immigration. It is also clear that the free movement of people without border controls within the EU cannot survive if there is not an adequate system of protecting our external borders.

An effective control of European borders begins, as indicated above, by cooperating and establishing agreements with the countries of origin and transit. The EU should support and complement national efforts through Frontex, making available adequate funds for that purpose. The transformation of FRONTEX into a European Guard of Coasts and Borders, which could become an authentic border police, but without replacing national competencies nor becoming an agency in charge of rescuing people at sea, is a step in the right direction.

Fighting against the networks that engage in human trafficking should also be a priority. For that purpose, the Union must cooperate with the security forces of the countries of origin and transit (by member states bilaterally and through FRONTEX and other EU instruments), with training programmes conducted for this purpose. Seeking ways to close financial channels used by these traffickers is also important. Breaking the connections between traffickers and some NGOs could be another action to be taken. New CSDP operations, taking advantage of the experience gained with EUNAVFORMED SOPHIA could be set up in the future, once the obstacles that caused its failure

(disagreements on the places of disembarkation) have been surmounted. The EU should continue to carry out missions to train some of the Coast Guards of African countries to control irregular migration and the illegal actions of traffickers.

### **Detering illegal employment**

The job requirements in EU countries in certain areas such as agriculture, construction, tourism services, care of senior people or household help are frequently considered less attractive to locals and consequently most of these jobs remain vacant. Foreign nationals can supply the necessary work force to provide these services if the migrants' entry is effectively managed according to the job requirements and with respect to immigration and labor laws. There are, however, often people willing to employ irregular migrant workers to do these jobs avoiding the obligations of legal hiring (such as payment of social security contributions) and providing unhealthy work conditions to these workers. These irresponsible actions may also have a "pull effect", encouraging migrants to move to Europe as illegal workers hoping for regularization of their status in the long term. These actions should be severely sanctioned.

Another "pull effect" may be caused by an excessively generous access of irregular migrants to health care and other social services (housing, basic income), available just by enlisting in the local registers. This could become an additional burden on those services as it increases the people enjoying those benefits, many of whom do not pay taxes in the country of residence. There is sometimes a feeling of unfairness, because often illegal immigrants may receive benefits (housing, monthly allowances, even free COVID-19 tests) far more generous than the ones granted to nationals who are jobless and in need of assistance or to low-income families who pay their taxes.

### **Sharing responsibility within the EU on refuge and asylum**

The EU has not been able to establish a system for the member states to share responsibility for rescuing at sea and hosting refugees and asylum seekers in a fair manner. Some member states refuse to participate in any arrangements to deal with this matter. The rescue at sea of migrants is an obligation established by international law (UNCLOS, among other international conventions). International Law bans the return of refugees to non-secure destinations. Some

arrangements, such as the one established by member states with Turkey, have been criticized by human rights organizations that consider them a circumvention of international Conventions on this matter.

It is often difficult to establish if an asylum seeker qualifies as refugee according to international Conventions, as he/she may be fleeing not so much from political persecution as from poverty, banditry, or food insecurity. Or simply, be a migrant for economic reasons that seeks refugee status. This makes their recognition subject to interpretation by the authorities of the country where they arrive.

The so-called “Dublin System” on asylum and refuge has not worked mainly due to the priority given by some member states to their national interests and their reluctance to contribute to the common effort. The 2013 Dublin Regulation established an unequal system, as it attributed the responsibility for the examination of the request of asylum to the member state where the application is submitted. The asylum seekers must remain in that state while the application is processed, even if that is not their preferred destination. This rule placed a disproportionate burden on the countries of first line of arrival, such as Spain, Italy, Malta and Greece, for the processing of the asylum requests. Moreover, if the asylum seekers moved to a different member state, this state could return them to the place of arrival.

There is a common feeling within the EU that the Dublin system must be reformed, but there is no agreement as to how this reform should be made. Some member states consider that the structures of their countries cannot cope with the economic weight posed by the newcomers and that their presence would be very damaging to their security and social cohesion. On the other hand, the “front line states” also emphasize that this issue is a heavy burden for them, especially because they already have a high level of unemployment, in contrast to some of the states where refugees want to finally settle. There are no instruments to sanction the non-fulfillment of reallocation commitments by member states.

### **COVID-19 effects**

The various surges of the COVID-19 pandemic in different parts of Europe are having a considerable impact on the movement of people within the Schengen area. Unfortunately, the pandemic has coincided with an increase of arrivals of irregular migrants by sea, notably across the Western

Mediterranean and the Canary Islands. Some of those migrants, who have been rescued at sea, have shown symptoms of carrying the disease. And some have refused to respect the quarantine that has been imposed on them upon their arrival, aggravating the efforts to contain the spread of the disease. This is putting a new strain on border member states. It is also believed that the appearance of new surges of the pandemic in certain areas has been due to the presence of foreign workers temporarily employed to work in the agriculture sector during the harvest season.

The large numbers of migrants hosted in reception centers has complicated actions like social distancing and proper medical care of these people. The confinement of population during the State of Alarm in the case of Spain has shown the precarious situation of many migrants, who live in big numbers in small apartments in some of our major cities. At the same time, the closing of international borders has made it impossible the return to their countries of origin of migrants subject to deportation orders.

COVID-19 may have serious repercussions on the elaboration of a new EU policy on Migration and Asylum. The economic consequences of the pandemic are dire as many EU member states have entered a deep recession, with soaring unemployment and a dramatic fall in tax revenue. This may compel governments to increase expenditure on health care and safety measures and reduce budget allocations that deal with migration, which may have negative repercussions on the attention given to migrants and refugees.

## **Conclusions**

The EU, as an area with free movement of people, must strive for orderly and legal migration flows. Its policy on migration must be comprehensive, considering the complexity of the challenge. The New Pact on Migration and Asylum should include measures to be applied in the short, medium, and long term, as well as a mix of internal, external, social, and labor policies.

Strong cooperation between the Union and its member states is necessary to control borders, prevent irregular and uncontrolled flows, conclude agreements with countries of origin and transit, fight against the networks that engage in human trafficking, provide for the safety of migrants and facilitate their integration in the societies where they settle. It is essential to be able to control borders and deter irregular migration and illegal employment as a policy priority. Without effective border controls it will be difficult to achieve

a common policy on migration and asylum. New initiatives aimed at supporting the development of some regions like Africa, are also necessary and should be included in the Pact.

Determining how a person can have access to the Schengen area would require a common legal framework. The Schengen acquis on this matter must be preserved and improved. The Common European Asylum System must be examined and reviewed, as necessary. A European mechanism for safe disembarkation of refugees and migrants must be created. Completing the transformation of FRONTEX into a European Guard of Coasts and Borders is one priority, so that the Guard may begin to be deployed in 2021 and become fully operational by 2024, as indicated by the President of the European Commission, Ursula Van der Leyen. The budget allocations related to migration should continue to be increased and used efficiently during the new budgetary period 2021-2027.

Achieving the revision of the Dublin system will require an open attitude by all interested parties. Solidarity among member states is essential. The agreement reached at the European Council (17-21 July 2020) on the EU Recovery Plan and the Multiannual Financial Framework for 2021-2027 proves that, when faced with a common challenge, the Union can reach compromises. In parallel, member states must strengthen their national systems of reception and protection of people seeking asylum and refuge and fulfil their commitments as regards reallocation of asylum seekers. The introduction of a sanctions system could be examined by the Council.

The present situation in the Mediterranean as regards migration is extremely serious, even more with the COVID-19 pandemic, and would require the urgent adoption of measures by the EU. EURODEFENSE ESPAÑA considers that a meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs and of Interior should be convened by the EU Presidency as soon as possible to deal with this problem.

**Lista de participantes en el Observatorio Permanente de la Política Europea de Migración:**

Líder	Manuel de la Cámara
	Martin Ramirez
	Javier Casas
	Antonio Nadal
	Juan Cuadrillero



# Recommendations on EU Defence

## **Summary: Policy Proposal on EU defence**

Eurodefence Working Group 27 was established to “prepare a Policy Proposal to be submitted by Eurodefence to the security -and defence-related EU institutions such as the EU Council, the Commission and the EU Parliament” and formulate a concept for the development of the EU defence organisation within the present legal framework and given present political realities. Internal EU developments, the COVID-19 pandemic as well as geopolitical changes have created a sense of urgency for this mission. “Strategic autonomy” requires the EU to defend itself against a wide variety of threats and to develop capabilities and capacities complementary to the existing capabilities of Member States and NATO. The EU defence organisation must be able to act as a symbol of EU unity and resilience both externally and internally. Experience has shown that pooling and sharing of national capabilities are not enough for the credibility of EU defence. The European Union should have defence capabilities able to fill the gap between answering immediate threats and combined operational action by member states. This will require strengthening the current EU defence organisation with:

1. Relatively limited, but highly qualified common first response capabilities.
2. The capacity to define areas where there is a need for common EU capacities.
3. A permanent EU Command structure capable of defence and operational planning and of conducting simultaneous operations, including the most demanding (art.42-6 of the Lisbon Treaty).

In this concept Member States voluntarily make available specific national defence capabilities through a stand-by commitment and commit to

gradually adapt, align and sometimes integrate national capabilities to overall EU defence requirements. In order to implement this concept, political, legal, organisational and operational aspects will have to be dealt with.

This Policy Proposal deals with several of these aspects such as the current constraints of the required unanimous decision by the EU Council in Defence matters. It also considers the necessary further development of the EU Global Strategy, the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy as the basis of EU defence action. Defence operations will have to be in accordance with an EU military doctrine that has to be established. All these steps and the related decision-making processes within the EU will have to comply with the articles of the Lisbon Treaties.

New decision levels will have to be created such as a Defence Council and an EU Security Council. In specific areas, new rules will have to be established for a wider use of the Qualified Majority Voting (QMV). The present EU defence organisation will have to be adapted and modified to organise, command and supervise both operational defence units and supporting units for activities such as planning, recruitment, training, research and development and production. The functioning of the EU defence organisation must meet European democratic standards of transparency and parliamentary decision making and supervision. This evolution should be conducted under the responsibility of the High Representative/Vice President (HR/VP)

Although an enormous amount of work has to be done before all aspects of this policy paper have been covered, the EURODEFENSE is presenting this EU defence concept as a realistic basis for a gradually growing EU defence capability on the basis of the voluntary cooperation and contributions of the Member States.



## 1 - Introduction for “Recommendations of EWG27 on EU defence”

This paper is a working document of the Eurodefence working Group 27.

- The first chapter gives an overview of reasons and developments why the EU must strengthen its defence organisation at the EU level.
- Chapter 2 describes the present status of EU foreign, defence and security policy
- Chapter 3 draws conclusions as basis for recommendations
- Chapter 4 gives a number of recommendations on procedural, institutional and organizational steps to be taken
- In a second phase EWG27 will elaborate on details and consequences of the first 4 chapters

### Introduction

The EU is a community of states that comprises most of the European countries and distinguishes itself from the rest of the world with a set of values that define their common identity as a Union. Although the Member States (MS) show considerable cultural and historical differences among each other and diversity internally, as a whole there are more commonalities binding the Member States than differences dividing them. Examples of already successful cooperation with mutual benefits are the single European market, the Schengen Agreement and the EU border protection initiative Frontex.

Most likely during the coming 20-30 years the EU will remain one of several power blocks that will increasingly have to compete and defend itself in all domains if it wants to preserve its independence and character. This is the main reason why the EU must strive for strategic autonomy. With the globalization-related interconnectivity the European nations are unable to compete by themselves in the current multipolar and fragmented world with global powers like the Peoples Republic of China, Russia, the USA and others. The EU will have to reposition itself as a consequence of rapidly changing spheres of influence in the Middle East, Asia and Africa. The USA is rapidly losing its global influence, China gaining global influence and the EU is more exposed, but unfortunately, largely unprepared for its enhanced independence.

The present COVID-19 pandemic has emphasized even more that the system

of unlimited global specialization, global monopolization and “just in time logistics” has made us all more vulnerable and dependent. Pandemics, natural disasters, trade wars or violent conflicts have more impact in this global system. The objective of EU strategic autonomy is not limited to the domain of defence but it also has to remedy the EU over-dependence on external sources or countries in various strategic domains such as health products and services, pharmaceuticals, raw materials, food and energy. A lesson already learned from the present crisis is that we should reconsider which activities and responsibilities should take place nationally or regionally and what should be done at the EU level. The current crisis made it once again clear that the EU must be able to act based on solidarity as a “Union solidaire” if the urgency and impact of a crisis so requires.

However frightening, this crisis can be an opportunity for the EU to create more cooperation, synergy and solidarity among Member States (MS). Although the financial recovery of the EU economy will ask sacrifices from all MS, new ambitious forms of EU financing will require solidarity to facilitate the recovery. Defence budgets in MS will again be under pressure but creative new forms of financing at the EU level may instead facilitate the start of new EU and MS defence projects. The fact that national defence budgets once again are probably to be curtailed could even stimulate and intensify initiatives and cooperation at the EU level.

Pandemic or not, the EU will need to develop a combination of soft and hard power to become a global power, capable of acting quickly and in unity and to be considered as a global actor whose authority and credibility will be worldwide recognized. Although the EU is already an economic giant and major partner in world trade with standing and influence, this is insufficient to be regarded as a global actor. The EU tradition of conducting constructive international policies as well as supporting the role of supranational institutions concerning security and defence concerning conflict prevention and crisis management, must be supported by operational and credible defence capabilities.

Today the battlefield can be anywhere, including in space or under the oceans, in civil society and in one’s mind. The border lines between defence and security have already almost disappeared. Defence capabilities must face multi directional and multiform threats, including hybrid warfare, cyber-attacks, terrorism and possibly illegal immigration, smuggling and even, but

not least, pandemics. In reaction MS are generally developing diverse capabilities that are not only traditional defence capabilities, but if the MS want the EU to remain one of the major players during the 21st century, they must combine and coordinate their efforts to agree on common values and strategic interests and on common threat perceptions.

Furthermore, MS and the Union as a whole should start the improvement of EU defence capacities and reinforce the defence organisation including a competitive and innovative technological and industrial base. Inherently, EU efforts will also strengthen the North Atlantic Treaty Organisation, while improving our common security, as agreed in the Lisbon Treaty (ToL) and in joint EU-NATO declarations in 2016 (Warsaw) and 2018 (Brussels).

### **How to find answers?**

*Si vis pacem, para bellum.* If you want peace, prepare for war.

In MS defence and in general the planning, development and use of national capabilities is a governmental responsibility. There is a great diversity with complex and different democratic decision-making processes to turn these capacities into combined action. Nevertheless, if we, at EU level, will continuously have difficulties to provide together quick and coordinated answers and actions in case of an emergency, our credibility will be at stake.

Today Europeans usually conduct “wars of choice” that allow them to debate in a lengthy process to decide whether or not to participate in such combined action.

Furthermore, none of the MS is strong enough to prepare for this type of future by itself. At the same time, taken today, all together the EU MS already have a sizable force of military personnel and equipment.

According to art. 42 of the ToL (entered into force on December 1st, 2009), the EU decided to further develop a Common Security and Defence Policy (CSDP) that will lead to a common defence if the European Council unanimously so decides. If we want to achieve that goal we must examine what added capabilities and processes (and possibly new structures and institutions) the EU needs to develop, in order to become a relevant and credible global actor capable of acting decisively with unity of purpose, action and command.

### **How to further develop European defence capabilities?**

In order to further develop the European defence capabilities in accordance with article 18.2 of the ToL, the High Representative/Vice-President (HR/VP) is already mandated by the Council to carry out the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the Union and contribute through her/his proposals to the development of that policy. To implement this, in view of the new challenging security environment, the office of the HR/VP should be further reinforced and restructured and coordinate the actions of the EU-Commissioners in charge of related portfolios. Within the present legal framework these actions will be limited to stimulating, coordinating and financing bi- and multilateral cooperation among MS's. In particular, the ideas of pooling and sharing of existing capabilities, intensifying cooperation in re-equipment programs and supporting the development of an independent European defence industry have to be stimulated. Budgetary decisions, operational planning, concepts and doctrines, recruitment, common training and education facilities, support for defence programs by MS and development and acquisition of equipment ought to follow this logic.

However, the logic of EU strategic autonomy and the urgency to create stronger and more effective and complementary EU defence and security capacities, will also require to put a focus on the development of complementary common and interoperable EU capabilities. By so doing at EU level these capabilities will increase as required, reducing the fragmentation of European defence industry while respecting national interests. It has to be determined what functions, capabilities and capacities will be required at the EU level. At the same time obligations vis-à-vis non-EU allies such as the UK and Norway and NATO should continue to be honored.

Addressing those issues, it will be possible to get quantitatively limited, but qualitatively powerful European capabilities, complementary to national capabilities. These capabilities could be common, shared or pooled or just for individual MS. Pooling and sharing of capabilities of MS is a concept that has already been implemented for many years at the inter-governmental level. Recently, a number of new initiatives for improving interoperability, competitiveness, innovation and defence technological and industrial development have been launched.

In reply to new challenges and threats specific to Europe and in the spirit of the development of a shared European sovereignty, MS could decide in the further future to adapt and transform their own capabilities to this evolution

and to transfer more defence responsibilities to the European Union. To this end, it is necessary to explore new avenues and to determine different options at short, medium and long term.

All the proposals in the following paragraphs aim to contribute to the strengthening of EU's strategic autonomy, and will make it possible in future for the EU to:

- provide quick and coordinated action in case of an emergency;
- maintain a balanced EU-Atlantic link;
- reduce EU dependency in defence and security matters and create a strategic interdependency among MS;
- develop with and among MS solidarity and mutual assistance tools;
- increase efforts for more and stronger capability projection and external action up to coercive action;
- keep up and follow up development of relevant latest technologies;
- develop links with non-EU countries or organisations to improve defence and security in depth.

## **2 - Without EU foreign policy no EU defence strategy!**

### **2-1 The Common Foreign and Security Policy (CFSP)**

Until now, the EU has been unable to take unanimous decisions on most major foreign policy issues, which has contributed to the weakening of the Union as a global power. To correct this, some are convinced that the MS together will benefit if critical international issues are handled by the EU on behalf of MS, as is currently the case for external trade relations. The basis of the EU is the Common Market that unifies the EU-internal trade relations on behalf of the MS. Of course, internal trade policy appears to be distinct from foreign policy, but in the present geopolitical arena external trade policy includes the need to deal with trade wars, sanctions, boycotts, international finance, industrial espionage as well as defence strategy.

It is obvious that a unified EU has a stronger position vis-à-vis global competitors than each of the MS individually. Given the dual-use character of most technical innovations, mainly during the early stages of their development, EU trade policy is implicitly part of EU-foreign and security policy. According to the ToL the HR/VP and the President of the Commission do not have a mandate to decide themselves on Foreign Policy. This is the

prerogative of the Council of Foreign Affairs, and of the European Council in certain matters and unanimity is still required for decisions on foreign policy. It is very unlikely that the 27 members of the Council will all agree on the critical and sensitive issues of international EU policy, be it regarding China, Iran, the USA, human rights, illegal immigration, pandemics, energy or climate change.

The Common Foreign and Security Policy (CFSP) will remain an empty shell unless the HR/VP, the Commission, the Council and preferably also the Parliament will initiate discussions resulting in a common denominator of European core values, norms and interests that deserve to be internally and externally collectively promoted and protected.

Once this has been accomplished it could be the basis of a more effective CFSP that will enhance EU security. However, this CFSP will not be an EU defence strategy or doctrine; that requires a separate Common Security and Defence Policy (CSDP).

Although unanimity in the Council is required for decision-making regarding the CFSP, there are several ways to stimulate an EU foreign policy that can make the EU to pull its real weight, react with speed and efficiency and strengthen the resilience of the EU. The dynamics of contemporary conflicts require a swift response so as to prevent initiation or escalation to promote human security and to pursue EU strategic interests.

At present Art. 31 (2) of the ToL already enables the Council to decide by qualified majority in certain predefined cases. Art. 31 (3) allows the European Council to decide (with unanimity) on the areas in which CFSP-decisions may in future be taken through Qualified Majority Voting (QMV). It has already been proposed by the Commission to apply QMV to foreign policy areas such as Human Rights questions, sanction regimes and civilian missions, which do not have military or defence implications to comply with Art. 31 (4).

It is essential that the European Council builds on that experience and decides unanimously that in the future (almost) all foreign policy decisions by the Council will be taken based on the existing QMV definition but it will be extremely difficult to convince all MS to agree on taking decisions through QMV. For those MS that have objections to QMV because it will reduce their influence and autonomy, an important aspect to keep in mind is that a MS voting against a certain proposal will still be allowed to follow their own

national foreign policy even if it (regrettably) conflicts with the proposed EU position. When the QMV principle will be applied it is vital that MS, including those who voted against the decision, should consistently demonstrate solidarity, experience having shown that QMV decisions are vulnerable to challenge; a code of conduct on the use of QMV should be considered. To make the QMV procedure more acceptable and accountable, foreign policy decisions resulting from QMV could be reviewed in a democratic process by the European Parliament (EP). It should be emphasized that the proposed QMV procedures discussed in this paragraph are only related to CFSP (foreign policy) issues. Decisions regarding the launching of military operations under the CSDP will be discussed separately.

A rapid decision process is provided through art. 30.2: “In cases requiring a rapid decision the HR/VP, of his own motion or at the request of a MS shall convene an extraordinary Council meeting within 48 hours or, in an emergency, within a shorter period”. Although the procedure facilitates rapid decisions, unanimity is still required and even more difficult to obtain.

Summarising we conclude that EU foreign policy (CFSP) can only become the basis of an EU strategy if it is based on a common understanding of geopolitical reality, a shared realistic and credible set of EU core values, norms and political principles and a clear policy in case of emergencies and external threats to our citizens, territory, values and interests.

Furthermore, decision making on EU foreign policy should be based as much as possible and within the spirit of Art. 31 (2) of ToL, on QMV to avoid a systematic stalemate. Once this has been achieved, the CFSP can serve as the foundation and motivation for an improved EU Security and Defence Policy (CSDP) regardless of the content of Art.31 (4) of ToL. Fortunately, the legal basis for QMV in foreign affairs and defence matters already exists; it is now a matter of mobilising political will and vision to put it into practise. Once there is agreement among MS on CFSP, CSDP and a credible EU defence organisation, a minor change that could have a major impact could be to change the title of the HR/VP.

## **2-2 A Common Security and Defence Policy**

For an in-depth analysis of the CSDP we refer to a number of publications on CSDP requested by the Sub-committee on Security and Defence of the European Parliament. (Policy Department for External Relations, January 2020).



The CSDP is until now an EU's institutional framework for security and defence issues outside the EU, but it should also cover aspects of security and defence inside the EU, especially for resilience issues. This should not be seen as a duplication with NATO but rather as a necessary complementarity.

Although defence has always been considered the last bastion of national sovereignty, it is unavoidable to reconsider this position and increase our efforts for EU strategic autonomy. The existing urgency has been increased by the present pandemic in addition to several developments: EU internal political dynamics, fundamental changes in the relations between major global actors, threats and risks from the EU neighbourhood (terrorism, instability, illegal immigration, failing states, etc.), the gradual withdrawal of US Forces from Europe and consequences of Brexit.

To be more specific: what if the conflict in Ukraine extends to Poland and Romania? What if the Northern Sea Route is the area of combat between Nordic countries and Russia? What if Turkey invades Cyprus, after serious clashes at sea due to gas exploitation? What if France decides to withdraw troops from the Sahelo-Saharan region? What if a huge disaster happens inside a MS with security consequences?

Ideally CFSP, deriving as well as CSDP from the EU Global Strategy (EUGS), should have generated a response to these potential challenges, as the basis of an EU defence strategy, but this has simply not happened. This is no reason to postpone thinking about strengthening the EU defence organisation and its functions, capabilities and capacities; on the contrary.

Until now almost all measures taken and programs created by the EU to improve its defence capabilities have been based on bi- and multilateral defence cooperation among MS.

Progress has been supervised by the EP, Committee on Foreign Affairs (AFET), and the Sub Committee on Security and Defence (SEDE). The HR/VP is responsible for CFSP and for the coordination of all defence related organisations and activities.

He/she also supervises the External Action Service (EEAS) and within the EEAS which includes the Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), the Crisis Management and Planning Directorate (CMPD) and the EU military staff (EUMS) including the Military Planning and Conduct Capacity (MPCC) and the Joint Support and Coordination Cell (JSCC).



The EU Global Strategy on Foreign and Security Policy (EUGS-2016) endorsed in June, 2016, was intended to reinforce the CSDP. By November 2016 the HR/VP presented the Implementation Plan on Security and Defence (IPSD) setting out three policy priorities: 1- responding to external conflicts and crises 2- building capacities of partners 3- protecting, the EU and its citizens through external actions. The IPSD was supposed to deepen defence cooperation, establish and start PESCO, strengthen rapid response planning and conduct of missions and enhance CSDP partnerships. Coherently, at that very month of November 2016 the Commission launched the European Defence Action Plan (EDAP) proposing the establishment of the European Defence Fund (EDF) intending to create a real single, strong, competitive and innovative EU defence market with a defence industry that will be able to better respond to the needed defence technologies and capabilities in support of EU strategic autonomy development.

All this was intended to assist MS to work together more effectively. The Coordinated Annual Review on Defence (2017-CARD) and the Military Planning and Conduct Capability (2017-MPCC) should have enhanced these efforts. The synergy of the activities of EDA, CARD, Permanent Structured Cooperation (PESCO) and the European Defence Fund (EDF) in coherence with the Capability Development Plan (CDP) and NATO Defence Planning Process (NDPP), should enhance MS national defence capabilities and achieve better cooperation, coordination and interoperability as well as strengthening a competitive and innovative European defence technological and industrial base. Expensive programs for capabilities such as satellites, drones or transport and logistic facilities could be selected as new complementary EU capabilities and EU projects.

There is an almost endless flow of new initiatives, but there is still no rapid decision-making capacity and no developed single capacity for immediate crisis response. The unanimity requirement for decisions to launch a CSDP mission as well as the time consuming generation conferences is one reason why CSDP initiatives often require complicated and lengthy decision-making processes, while divergent interests among MS are another reason.

According to the referred to “EP In-depth Analysis” there are three challenges to improve EU defence:

1. to ensure coherence between these EU initiatives, coordination is required of the EU strategic objectives, the ambitions and the planned

industrial projects; for this reason, the EP has recommended an EU Security and Defence White Book to define an overarching strategic approach to EU defence; (At present, there are four planning instruments, EUMS, EDA/CDP, CARD and PESCO in addition to the foreseen EDF tool)

2. to prevent compartmentalisation between defence policy and market, strategy and industry; and
3. to translate EU's ambition level into military requirements and tools.

### **3 - Conclusions on the present state of the EUGS, CFSP and the CSDP**

These three challenges of the CSDP are all aiming at improving present practices within the present legal and organisational framework within the context of the present CFSP and CSDP. In our opinion this does not address the fundamental flaws in the EU defence structure:

1. For the time being, the European Union Global Strategy (EUGS), is not a Strategy in the classical sense, because it does not relate means directly to political ends. Nor does it ascribe priorities to challenges, risks and threats, nor identify obstacles or antagonists in examining possible response options. Some crucial elements of a full-fledged strategy are therefore missing. Even if the present document was intended as such, the EUGS cannot be considered a strategy in the strict sense, because in the EU the operational decision to employ and control military or constabulary force, once the decision in principle has been taken is, under the current legal framework, not up to the EU per se but to the MS.
2. There is no agreed comprehensive EU foreign security policy as basis of a common defence policy and an EU defence doctrine while there are also incompatible national attitudes to the use of force. This does, however, not necessarily mean that MS will not support an EU defence doctrine that is not completely compatible with each and every MS attitude at a given moment in time.
3. There is insufficient decision-making capability to respond adequately and immediately to an external security crisis; there are not enough effective decision tools to assume solidarity and mutual assistance between MS; there is no satisfying procedure for democratic control of CSDP operations by the EP and MS.

4. There is no substantial financial incentive for MS to participate in EU military operations, particularly in the MS-Battlegroups.
5. There is insufficient operational EU defence capability for immediate deployment to fill the gap between a possible crisis and the mobilisation of MS capabilities (gap between early warning and early action).
6. Despite the merits of CARD, at present there is no alignment of the planning of national capacities and capabilities of individual MS. Clearly defined CFSP and CSDP are required as well as one central authority to plan, coordinate and supervise national defence efforts, that will be pooled on a voluntary basis.
7. Conflicting interests of MS can hamper the effectiveness of combined EU operations outside EU borders if there is no EU identity and command.
8. There is no EU defence doctrine that can clarify the position, the relationship and responsibilities between MS among each other, among MS vis a vis the EU and of the EU itself. What can ‘partners in defence’ expect of each other? Are MS prepared to voluntarily commit in advance capabilities for EU operations within the context of the agreed CFSP and the CSDP?
9. Finally: notwithstanding all the present programs, organisations and capabilities, the EU as a Union does not have enough immediate effective military answers towards immediate threats in order to protect its citizens, territory and interests.

#### **4 - A proposal for strengthening EU security and defence capabilities**

What do we need? In this chapter we present a number of recommendations.

1. **Decisions by the EU Council:** The European Council will have to decide unanimously on at least two fundamental issues:
  - Strengthening the EU defence organisation complementary to MS defence organisations.
  - Defining what CFSP and CSDP issues will be executed on the basis of QMV and no longer on consensus basis. In view of the urgency of these decisions a “what if not” strategy should also be considered, to allow for a later decision by the European Council to this effect.

2. A fully completed CSFP/CSDP suited to develop all the instruments proposed in the ToL, especially in the Title V, art. 31, 42.7, and 44 and, in the Treaty on the Functioning of the EU Title 7, art.222.
3. **A pro-active CFSP** explaining in detail what the EU stands for and what is its policy in case of internal or external emergencies and threats for our citizens, territory, values and interests.
4. **An EU defence doctrine.** A military doctrine explaining how the MS capabilities together with the EU capabilities under one command structure can operate effectively while respecting the sovereignty of the MS and within the context of the CFSP and the CSDP. The EU defence doctrine shall specify how to protect and defend EU territory, its citizens and its interests. The doctrine shall explain the responsibilities of the EU defence organisation and how the MS will commit voluntarily a part of their capabilities at the EU level on a stand-by but committed basis for future EU missions. The doctrine shall include the role of NATO in EU defence and explain how both organisations can be of mutual benefit and how they can strengthen each other.
5. **Control.** Adequate parliamentary “posteriori” control on decisions taken and their execution.
6. **Wider use of QMV.** It is a procedural requirement that the European Council first unanimously decides to apply QMV to matters of EU foreign policy and defence and security, because the EU cannot conduct a serious foreign policy if any MS has the right to veto and block decisions. At present the Commission has already proposed to apply the “passerelle clause” of the CFSP in Art. 31.3 of the Treaty, and in compliance with Art. 31.4, to extend QMV to matters of human rights questions, establishing sanction regimes, launch or implement civilian missions in response to external crises. A further extension of QMV will be required. The creation of an European Security Council (ESC) will bring focus. For a start QMV could be applied to selected matters such as: a request by a MS for EU assistance against a foreign aggressor: a request by a MS for assistance against a foreign threat outside the EU; enforcing EU sanctions.
7. **Establishment of an European Security Council, ESC.** The European Council of government leaders has responsibility for all aspects of the

EU. These leaders meet periodically. The EU Council should mandate an European Security Council to continuously follow the EU security and defence situation, to take immediate decisions in case of an emergency and to provide permanent political guidance. Various proposals for a permanent ESC have already been made (e.g. Franco-German declaration Meseberg, June 2018). The ESC derives its authority from its mandate from the European Council. The European Council will have to endorse the CFSP, the CSDP and the Defence doctrine, thus constituting the complete framework for the Union to navigate in security matters vital for its existence.

8. **Establishment of a Defence Council.** A separate Defence Council has to be established composed of the ministers of defence under the authority of the HR/VP, going beyond the present hybrid Foreign Affairs/defence format. Although the Foreign Affairs Council is already functioning as Defence Council, this Defence Council should focus especially on the military aspects of the European Council decisions, on budgetary aspects of operations, on equipment programs and on the development of the permanent defence organisation within the EU. The Defence Council will coordinate its supervision with the Commission, in particular regarding decisions related to the European Defence Fund (EDF) and PESCO projects benefitting from the EDF.
9. **Introduction of an EU Security and Defence White Book.** The European Parliament has already requested this in 2018 to define an “overarching strategic approach to EU defence”. Within the context of our proposals the purpose of the White Book should be to identify the implications of the EU Grand Strategy, the CSDP and the EU military doctrine vis a vis the efforts of the MS. To be more specific:
  - a. A common understanding of the current and future challenges and threats to Europe and a common agreement on how to address them, including timetables.
  - b. What capabilities are needed at the EU level in order to be able to fill the time -and capability- gap between immediate crisis and a combined MS response.
  - c. What capabilities are now and will in the future become available in MS and to what extent are MS prepared to (pre-) commit these capabilities for combined EU operations.

- d. What defence capabilities for the EU will have to be developed either in one or more or combined MS or at the EU level?
- e. The role of NATO in the framework of EU defence.

**10. Creating a more robust defence structure under the HR/VP.** The HR/VP should organise his/her department(s) in such a way that:

- a. There is one permanent single military/civilian operational HQ, including the so-called EU-OHQ, to plan and conduct simultaneous EU operations;
- b. It can provide dedicated military command for EU operations, including executive operations with the mandate to plan, coordinate, stimulate and supervise MS defence efforts devoted to EU operations;
- c. It has the authority and ability to give a warning order to stand-by MS-battlegroups in case of an emergency; it is understood that the required national procedures have been completed in advance of the pre-commitment of national capabilities.
- d. In order to enable the HR/VP financially to create and operate the proposed defence structure a new finance system for the EU defence organisation will have to be established.
- e. This department/organisation can align, coordinate, plan, stimulate and supervise MS defence capabilities and programs, educate and train personnel and conduct combined civ/mil exercises on crisis management;
- f. EU military command is responsible for common EU capabilities as well as for the (pre) committed MS capabilities at the instant these have been transferred to EU command for a specific action and deployment; the permanent EU capabilities will not have ties with national governments; its personnel will wear EU blue badges; all this will have to be based, decided and organised in accordance with art.42 of the T.o.L.
- g. It can define areas where there is a need for common EU capacities, in close relationship with the Pesco initiatives (which should moreover include common military operations), such as expensive programs for satellites, drones, logistic facilities and laser technology as well as traditional military equipment.

**11. Financial aspects:**

- a. Creating EU capabilities complementary to MS capabilities will

- require an important increase in the EU security and defence budget as part of the MFF . As a consequence of the present Covic-19 crisis this will be hard to accept by MS. However, relatively small contributions by all MS for this purpose can compensate for (likely)reductions in their national defence budgets in the coming years. Investment in EU capabilities is expected to be more effective and efficient than investments in each individual MS defence program, and it will also stimulate the continued defence-related cooperation and defence industry efforts within the EU.
- b. More EU-funding will be required for current and new project-proposals through the European Defence Fund, EDF joint research and industrial development projects.
  - c. Additional common funding will be required for funding for the preparation and the projection of MS-battlegroups. The ATHENA finance mechanism should be adapted or replaced accordingly
  - d. EU operations should be funded by the EPF, as was proposed by the HR/VP in 2018.
  - e. EDF can finance and facilitate the development of a more efficient and less dependent European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) and increase the level of cooperation between MS and NATO in armament programmes (currently 20%). EDF can also facilitate the reduction of redundancies, useless duplication and the development of EU defence capacities and capabilities.

**List of participants of Eurodefence Working Group 27:**

Chair	Eric van Doorn (Netherlands)
Austria	Michael Zinkanell
Belgium	Willy Herteleer
Finland	Hanna Ojanen
France	Patrice Mompeysson, Maurice de Langlois
Germany	Ralph Thiele
Italy	Cesare Ciocca, Federica Santoro
Netherlands	Eric van Doorn, Maarten Lak, Ron Keller, Joost van Iersel, Jan Wind
Portugal	Augusto de Melo Correia
Spain	Federico Yaniz, Herminio Fernandez, Juan Cuadrillero, Manuel de la Cámara
UK	Robin Ashby





# Europa y la Pandemia: Hundimiento o Renovación

Juan A. López Díaz  
Miembro de ED-ES



El Coronel de Infantería de Marina Juan A. López Díaz, es diplomado de Guerra Naval, Estados Mayores Conjuntos y Nato Defence College de Roma.

Ha mandado el 2º Batallón de Desembarco y el Tercio Norte. Ha servido en el Estado Mayor de la Armada, Estado Mayor Conjunto, Agrupación de Desembarco, Escuela de IM y Dirección General de Enseñanza del Ministerio de Defensa.

Ha participado en numerosas actividades internacionales en el marco de la OTAN, UE, Fuerza Anfibia Hispano-italiana (SIAF), EUROMARFOR y EUROCUERPO.

Ha estado comisionado como UNMO en la zona de Mostar durante la guerra de los Balcanes. Ha sido Agregado de Defensa en Sudáfrica, Angola, Mozambique y Namibia.

Ha escrito artículos en la Revista General de Marina, Revista de Defensa, Revista Ejército, Cuadernos de Pensamiento Naval y Boletín de IM. Ha colaborado en el libro “*Service to Country: Personnel Policy and the transformation of Western Militaries*”, editado por la Universidad de Harvard, sobre la evolución de la profesionalización de los ejércitos en el mundo occidental.

Miembro de Eurodefense-España desde 2018.

## Introducción

Europa ha tenido escasa importancia geopolítica desde su nacimiento como entidad en los años 90 del pasado siglo. Con una de las mayores economías del mundo, una población en caída libre de 450 millones de habitantes, el 14% de la población mundial, y un presupuesto de defensa, sumado el de todos sus países, sólo por detrás de EEUU, a lo que hay que sumar el hecho de ser una reserva liberal en la economía, de las libertades y de lo social. Europa en realidad, podría ser un ente geopolítico de gran importancia. Pero ahora mismo, esto está lejos de ser así.

Sin embargo desde la llegada de la pandemia, algo parece haber cambiado y Europa ha despertado de un largo letargo, espoleado por las tremendas dificultades de índole sanitaria, humana, social y política que ha generado el COVID-19. Jean Monet, uno de los fundadores de la Unión, ya dijo en su día que Europa se crece ante las dificultades. Esta crisis puede hacer que Europa

salga reforzada, refuerce su autoestima y la de sus ciudadanos y la ponga en la senda que la ayude a navegar por los procelosos mares del Siglo XXI.

El COVID-19, inicialmente golpeó duro a los países europeos, en especial a los del Sur, aunque todo el continente en mayor o menor medida se vió afectado por la pandemia. Sin embargo al comenzar el verano, la mayoría de los países habían conseguido controlar la pandemia, es cierto que con distintas trayectorias en el declive de la economía, y lo que es peor en pérdidas de vidas. Pero de alguna manera esas reacciones y resultados aumentaron el prestigio de la Unión y, más importante, su propia autoestima. Una crisis de tal calibre, si es aprovechada por los actuales líderes europeos, podría solucionar, a medio y largo plazo, los dos problemas fundamentales que arrastra la UE desde su nacimiento:

1. Falta de influencia en el ámbito global y dificultad de lograr una política exterior y de defensa común, que la haga ser respetada.
2. Hacer respetar a todos los países miembros los principios fundamentales de la UE: la libertad y los valores democráticos.

Veamos porque la crisis del COVID podría solventar ambos problemas a largo plazo.

### **Cambios drásticos en las medidas frugales para la economía de la UE**

Sin duda, la más importante iniciativa, por su volumen y enorme trascendencia, fueron las medidas tomadas por la UE para paliar los efectos de la pandemia. Unos 750.000 millones de euros fueron destinados para la ayuda y recuperación, con prioridad a los países más afectados económicamente. En un gesto difícil de prever antes de la Cumbre, la UE dejó de lado las políticas de austeridad y posiciones contrarias de los países llamados frugales, que no aceptaban se concediese una ayuda tan cuantiosa y menos a fondo perdido, y aprobaron unas medidas, que algunos consideraron escasas, pero suficientes para lograr un consenso. Las ayudas van enfocadas a desarrollar nuevas tecnologías, fomentar las medidas a favor del medioambiente y afianzar el papel de los organismos europeos, en detrimento de los gobiernos de las naciones estado, para fiscalizar el control de esas ayudas e iniciar la senda para llegar a ser un verdadero macroestado. También ha puesto de manifiesto, que en el caso de cualquier otra crisis: otra pandemia, migración, o de otra índole, Europa estará ahí para responder. Con esta ayuda económica, neutralizó los intentos chinos y rusos que al comienzo de la pandemia,

hicieron ostentación de una ayuda relativamente eficaz en Italia y otros países del Sur, incluida España.

Quizás hasta ahora la UE no había dado un paso de tal calibre desde que empezó su lenta integración en algún momento posterior a la Segunda Guerra mundial. La Cumbre de Lisboa, que fue importante, esbozó, al menos en teoría, los principios para que se produjese una verdadera integración, incluida una defensa común hasta donde los países quisieran, sin embargo, este aluvión de ayuda si ha supuesto un giro brusco y práctico, en la trayectoria de la integración europea.

El acuerdo abre una nueva época para la UE. Los líderes europeos, parece que al fin, asumen romper las fronteras que hasta ahora defendían como si fueran las potencias decimonónicas previas a la Primera Guerra Mundial y comienzan a ver un poder central magnánimo y que obra con realismo, sensatez y sentido común. Todavía más importante, el nudo gordiano, que hasta ahora suponía la toma de decisiones en la UE, que debía de ser por unanimidad, se resquebraja ante la propuesta de algunos miembros de que estas decisiones se puedan tomar por medio de una mayoría cualificada. No hay que olvidar que el actual responsable de la llamada Política Exterior de la Unión, el español Josep Borrell, ha llegado a decir: *“It would be better to adopt a strong and substantial position by a majority rather than unanimously adopting a weak position with little substance”*. Por supuesto, aprobar esto, supondría ahora mismo, una total unanimidad, algo difícil, pero al menos se ha tocado este tema crucial para el desarrollo de una política exterior con peso en el orden mundial. (1)

### **Cambios en la Política Exterior de la Unión.**

El despertar europeo no ha nacido con el virus. A medida que se endurecían las posturas de China y EEUU, en una crisis que va más allá de lo comercial, la UE ha tenido que modificar su postura ante un mundo que acelera su marcha hacia una competición de potencias de ámbito global y ante esta nueva situación, Europa no puede permanecer inmóvil, debe tomar partido y tiene que encontrar una fórmula que le permita tener una autonomía estratégica, en especial, ante la potencia que hasta ahora había sido su aliado sin fisuras, los EEUU. Además, la pandemia y sus consecuencias sobre todo económicas obligan a decidir más que a debatir. Europa tiene que buscar una

1. Europe's Geopolitical Awakening, The Pandemic Rouses a Sleeping Giant, Max Bergmann, Foreign Affairs, August 20, 2020

posición intermedia entre la agresividad de Trump y su alejamiento de Europa y de la relación Euro-Atlántica, y los intentos ya no tan sibilinos, sino descarados, de China por hacerse con el comercio mundial y aumentar su influencia en el mundo, desde todos los ámbitos.

Parte de este cambio ha llegado por la desastrosa respuesta de los EEUU a la lucha contra la pandemia, donde su liderazgo ha sido nulo. Desde el escepticismo inicial con posturas de protesta al no creer la existencia ni el peligro del virus, rayanas en la locura, cuando no la estupidez, hasta comprar con desesperación cargamentos de material sanitario ya vendidos a otros países, pagando un precio muy superior. Su actitud no fue la de una potencia líder mundial. Las tensiones raciales que se mezclaron con el virus, han ayudado a ofrecer una imagen de la primera potencia mundial, poco edificante, y sobre todo, poco eficaz a la hora de resolver sus propios problemas. Y claro la conclusión es evidente. Si una potencia no es capaz de gestionarse a sí misma, es difícil que rija el orbe. Eso es lo que sin duda piensa China y ha dicho que ha llegado su hora.

El apoyo europeo a la política americana, se empezó a debilitar con la política seguida por Trump en Irán al retirarse de forma unilateral del acuerdo nuclear. Pero ya había empezado antes, cuando decidió retirarse también del tratado del Acuerdo Climático de París y en realidad empezó con las guerras de EEUU en Irak, antes de la actual presidencia. (2) En la crisis del 2008 predominó la cooperación internacional y los EEUU fueron un socio fiable para Europa. Cuando los bancos europeos necesitaron dólares, se establecieron líneas de crédito para salvaguardar la estabilidad financiera. En comparación, hoy prima el sálvese quien pueda, y los EEUU encabezan el aislacionismo, con su “América First”. No está claro que pasaría si de nuevo los bancos europeos necesitan nuevas reservas de dólares. (3)

Europa, por otro lado no ha seguido la política exterior americana en asuntos de calado político, como las sanciones a Irán y otros temas. Tras estos desencuentros, para los americanos, que hasta la llegada de Trump eran los aliados naturales, Europa no es hoy un socio fiable y consideran que su influencia a lo largo del siglo XXI ira decreciendo fuera de sus fronteras. Aun suponiendo que Mr. Trump no sea reelegido, no es seguro que esas relaciones

---

2. Europe's Geopolitical Awakening, The Pandemic Rouses a Sleeping Giant, Max Bergmann, Foreign Affairs, August 20, 2020

3. Covid 19 is an opportunity for Europe, Lucrezia Reichlin, Project Syndicate, Mar 10, 2020

y las heridas causadas puedan restañarse.

Pero el cambio de Europa en su posición ante el nuevo escenario, pasa también por su postura ante la engreída China, al menos respecto al comercio, único aspecto por el que hasta ahora Europa parecía interesada. La política agresiva en este campo, que al final ha hecho que se agudicen las diferencias entre China y EEUU, puede tener su continuación con Europa, y si esta no pone pie en pared y deja clara su posición y trata de lograr con otras potencias regular el comercio mundial, cosa que hasta ahora China rehúsa, sus relaciones con el gigante asiático, seguirán la senda de EEUU. Europa cuenta con la ventaja de tener a la opinión pública en una posición hostil contra China, después de la aparición de la pandemia. El papel de China en esta plaga, todavía está por analizar y no parece que sea inocente. Por otro lado, la actitud agresiva de China con Hong Kong, una vez controlada la pandemia, y otras actitudes, como la autocracia China en el mar del sur de China, o el nuevo tipo de colonialismo económico que ha establecido en África, han hecho saltar las alarmas en las autoridades europeas.

Este cambio de actitud ante las dos nuevas potencias también ha hecho que Europa cambie su opinión sobre su propio papel en el mundo y su importancia para tratar de evitar una escalada política, comercial y militar que lleve al mundo en una carrera hacia su destrucción. Los países europeos, se han dado cuenta que sólo los puede salvar la cooperación estrecha y sin recelos entre ellos contra las dos potencias que sin duda se están jugando el futuro destino del mundo. Quizás fruto de lo anterior, desde que empezó la pandemia, o más bien en medio de ella, los políticos europeos han tenido una serie de reacciones de índole político, que se pueden considerar como inusuales.

Después de que China impusiese la Ley de Seguridad Nacional a los habitantes de la antigua colonia británica de Hong Kong, en el pasado mes de Junio, Europa, calificó la medida como “deplorable”. Posteriormente, en línea con la política americana pero sin trazas de seguidismo, decidió recortar las exportaciones en el ámbito tecnológico a la antigua colonia. También en el pasado mes de julio, y por primera vez, la UE, decidió imponer cyber-sanciones a China, Rusia y Corea del Norte. Y en agosto, la Unión, como si de un órdago en un juego de cartas se tratase, decidió condenar sin paliativos, los resultados de las fraudulentas elecciones en Bielorusia, a la vez que abrió un diálogo con Moscú, para tratar de impedir su intervención en este país. (4)

4. Europe's Geopolitical Awakening, The Pandemic Rouses a Sleeping Giant, Max Bergmann

## La Defensa de Europa

En Noviembre de 2019, el Sr Borrell, Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, dijo que aunque Europa gasta más en defensa que China y Rusia, nadie le teme. Llegó a decir que en materia de defensa “Europa gasta rematadamente mal” (5). En este aspecto Europa tiene una debilidad asombrosa, como es la falta de capacidad para unirse y dictar una Defensa común, sin producir fisuras en su estructura global. Sobre sus carencias en defensa, ya hemos hablado en este foro. La posibilidad de crear una fuerza expedicionaria caso de ser necesaria, es remota, no porque no existan los medios, sino sólo por la falta de voluntad política. En las últimas décadas, al menos en Occidente, la mayor amenaza para la seguridad fue el terrorismo, un problema que podía superarse con los organismos de inteligencia y fuerzas de seguridad. El COVID-19 ha cambiado esta percepción y prueba de ello es que los EEUU, el país con el mayor presupuesto en materia de defensa, se ha visto sobrepasado por la pandemia y ha sido uno de los países que más ha sufrido en sus carnes este virus en lo que se refiere a pérdida de vidas humanas. La crisis del COVID-19 ha traído también un cambio significativo en la percepción de los ciudadanos sobre sus fuerzas armadas al comprender que no solo son útiles para participar en misiones en el exterior, sino para apoyar y dar seguridad en territorio nacional y creer que constituyen un recurso esencial que hasta ahora había pasado desapercibido.(6)

El colapso económico que se prevé después de la pandemia, puede suponer una caída del 7% de media en la UE, con países como España donde esta cantidad sin duda será mayor, e incluso el doble. Ello supondrá posiblemente una bajada en los presupuestos y la defensa, si nadie considera que de este sector depende la seguridad e incluso la supervivencia física de los ciudadanos, puede salir muy dañada. Por otro lado, no tanto para seguir el requerimiento de Mr Trump, sino por convicción propia, por primera vez Europa ha destinado un presupuesto al ámbito de defensa para el periodo 2021-27, de 13.000 millones, que es verdad que el pasado mes de mayo se redujo a 8000 millones por la pandemia, al igual que otro plan previsto de movilidad en este campo de 6.500 millones fue cancelado sine die. Sin embargo el mundo no es menos peligroso tras la pandemia y no es alternativa

5. Infodefensa.com, 25-11-2019

6. Crisis response and budget cuts: will Covid-19 affect future military funding?, Harry Lye, Army Technology, 30 Junio 2020



desmantelar los presupuestos de defensa para paliar los efectos de la crisis del COVID-19. Con la situación en la Región de Oriente Medio y Norte de África (MENA) tan cercano a Europa, escalando en peligrosidad y con amenazas de terrorismo que provoca oleadas de inmigrantes que acaban en las aguas del Mediterráneo o en los arrabales de las ciudades europeas, y con la ya citada actitud de China, no sólo en Asia, sino en todos los continentes, o el incremento de la influencia rusa y la amenaza constante de los efectos del cambio climático, es evidente y no verlo sería un suicidio, que la UE necesita un sistema operativo de defensa como el comer. El virus necesita fondos pero la defensa también. (7)

Pero en Europa, lograr esto no es una utopía, es posible y ya lo hemos advertido en estas páginas. Se pueden reducir los gastos y aumentar la eficacia. Una racionalización en los gastos de defensa por parte de todos los países miembros, con un plan bien definido y coordinado por un poder fuerte y convencido de que se puede hacer, es viable. Europa, después de EEUU, es la segunda entidad política mundial que gasta más en Defensa. Sin embargo el único Cuerpo de Ejército que Europa nominalmente tiene es una mera cascara de huevo con un abultado estado mayor, y poca practicabilidad operativa. Todos los años entre 25.000 y 100.000 millones de euros se pierden por la ineficacia de un sistema que tiene 27 Ministerios de Defensa. El 80% de las adquisiciones y el 90% de investigación en tecnología se desarrollan sobre la base de las naciones estado. Y claro, con esa redundancia se explica que Rusia con 4,5 veces menos gasto en defensa, suponga una amenaza mientras que a Europa nadie la tema.

La UE calcula que evitando duplicar instalaciones y compra de patentes o municion... y un largo etc, se podrían ahorrar un 30% de los gastos anuales. La fragmentación de la defensa de la UE en sistemas de defensa nacionales, disminuye la capacidad de intervención de la UE como se vio en Kosovo o Libia, sin citar otros casos. Además, compartiendo los gastos de defensa, es seguro que a largo plazo y por las relaciones de las economías de escala, (al producir más cantidad se abarata el precio por unidad), se producirá una reducción del gasto. La diferencia entre lo que gastamos ahora, y lo mucho que podríamos ahorrar, a la vez que lo que aumentaría la eficacia, al poner en común los recursos, podrá ser difícil de creer. Como un ejemplo de esto, la

-----  
7. How coronavirus might hit EU defence spending. Francesco Giumelli y Chiara Magrelli, Eu Observer, 25 Mayo2020

PESCO, cuenta con 47 proyectos, desde entrenamiento a cyber, en los que hay inmersos 25 países. Con los recursos de la PESCO se podrían hacer las infraestructuras comunes que la Defensa necesitara, o aprovechar las ya existentes a cambio de recibir esos fondos el país que cediese las instalaciones. Invertir en una Fuerza de Defensa Europea, pondría fin al solape y las duplicaciones, y se podría focalizar en las verdaderas necesidades y abordar los desafíos que se vayan creando (cyber, espacio, pandemias, transporte estratégico). Dada la probable recesión que seguirá a la pandemia, sin duda sería bien recibido por la opinión pública tratar de buscar una senda de reducción de presupuestos de defensa que aumente la operatividad. Con mayores oportunidades para la innovación tecnológica, habrá una Unión más resiliente a los golpes simétricos, tales como las pandemias. A la vez que se ha hecho un gran esfuerzo para crear un fondo de recuperación social, se podría pensar en un fondo para una Fuerza Europea de Defensa.

Uno de los primeros pasos hacia la creación de una comunidad Europea de Defensa fue el llamado Plan Pleven, de 1952, llamado así por el Ministro francés que lo lideró, y que auspiciaba la creación de una Comunidad Europea de defensa. El Plan cayó por la votación negativa del Parlamento francés, lease De Gaulle. Aquel proyecto suponía la desaparición de los ejércitos nacionales. Desde entonces es un tema que no se ha vuelto a retomar. (8) Es hora de volver a intentarlo.

### **La solución para los países díscolos**

Cuando los países del Este entraron en la UE, se comprometieron a seguir los ideales y valores democráticos que tenía la Unión. Pero en los últimos años, y sobre todo a raíz de la crisis de la inmigración, algunos de estos países dejaron aflorar sus pasados poco democráticos, liderados por partidos populistas nacionalistas y de extrema derecha. Algunos de estos países han aprovechado el COVID-19, para aumentar sus poderes y coartar las libertades democráticas. La UE no pudo en los últimos años contrarrestar estas tendencias, un cáncer para una Unión que además ya estaba inmersa en muchos otros problemas. La UE no hizo nada ante el temor de que la Unión tan trabajosamente creada se empezara a deshacer por el Este. El Premier húngaro, sin duda, es el líder que se ha aprovechado más de la pandemia para aumentar su poder y así en el pasado mes de marzo el parlamento húngaro,

-----  
8. How coronavirus might hit EU defence spending Francesco Giumelli y Chiara Magrelli , Eu Observer, 25 Mayo2020



controlado por el partido derechista de la Unión Cívica (Fidesz), concedió a Orbán el derecho de gobernar por decreto de forma permanente. La medida se redujo finalmente sólo para cuestiones de interés sanitario y resolver la pandemia, pero todavía permite a Orbán saltarse las normas democráticas. De esta forma la democracia en Hungría quedaba realmente suspendida, y la prueba es que en el tiempo que tuvo poderes casi absolutos, Orbán prohibió que los transexuales puedan oficializar el cambio de género, en una medida que Amnistía Internacional calificó de “escandalosa” y “que hacía regresar a Hungría a un periodo medieval”. Al mismo tiempo trato de ocultar a la opinión pública el mayor contrato de infraestructuras ferroviarias en la historia de Hungría a cargo de China, por estar plagado de supuestos casos de corrupción y retrasos. Igual sucedió con la libertad de prensa con el cierre de los medios más críticos con el régimen. En el mes de agosto del 2020 cerró unilateralmente sus fronteras ante una posible segunda oleada de la pandemia. En la vecina Polonia, el gobierno de derechas, se ha inmiscuido en la justicia y en la libertad de prensa y también permitió la designación de seis ciudades libres de personas afectas por la condición de LGTBI.

La UE lanzó medidas disciplinarias contra Polonia en 2017 y contra Hungría en 2018 con el marco legal del Art 7 del Tratado de Lisboa, que obliga a los estados a respetar los valores comunes de la UE. Esta “rebelión” ha prendido en parte en los países del Sur por otros motivos, incrementados por el fenómeno de la pandemia y las nefastas consecuencias económicas que ha dejado tras sí. La pandemia unida al Brexit, ha puesto en la picota a la UE, hasta el punto de que los agoreros la daban por perdida.

Fue con este escenario, “cuasi” apocalíptico, en el que la UE, y sus líderes, se reunieron casi tres interminables días de julio, para decidir el montante y la forma en que se darían las ayudas a los países más castigados por la pandemia. Al terminar la cumbre, Orbán declaró haber triunfado su postura por no incluir la ayuda ningún condicionante para proseguir con su línea autoritaria. Pero en realidad eso no era así. El acuerdo al que se llegó, permite a la Comisión proponer métodos para asegurar que los fondos del rescate, no puedan ir a países que no cumplan con los valores fundacionales de la UE como romper la separación de poderes o vulnerar la libertad de prensa. Las propuestas de la Comisión deben de ser aprobadas por el 55% de los países miembros, que representen al 65% de la población total de la UE. Hungría y Polonia se fían de que sus aliados del Grupo de Visegrado impidan esas sanciones, pero esa opción ya no es tan segura, con ayudas económicas en juego.

Si la UE maneja bien esta crisis puede salir reforzada de ella y acabar con esos países díscolos del Este, arraigados a los principios dictatoriales del antiguo régimen comunista. Así las cosas y con la decisión de ofrecer un cuantioso paquete de ayudas, condicionado a que los países receptores respeten los derechos fundacionales de la UE, Europa puede haber dado un paso de gigante ante su supervivencia. (9)

## Conclusiones

La UE no se va a convertir en una superpotencia de la noche a la mañana. El proyecto de crear una gran nación federal es un trabajo que sigue en progreso. Existen todavía tremendos retos: populismos, diferencias Norte-Sur, los países del Este y sus regímenes poco democráticos, la inmigración..., la falta de una fuerza de defensa común..., pero lo lógico sería que esta crisis sirviera para que algunos de esos problemas se fuesen resolviendo y Europa saliese reforzada de esta pandemia y se constituyese en un actor mundial con verdadera influencia. China, partiendo de un nivel menos desarrollado, en menos de 30 años se ha convertido casi en la primera potencia mundial.

Si esto fuese así, sería también una buena noticia para los EEUU, quien tendría un aliado, en el caso muy probable que su rivalidad con China se agravase. Ahora parece que Europa se ha dado cuenta de que en el mundo que viene, no puede ser una potencia inerte ante dos colosos, sin contar a Rusia, dispuestos a emplear toda la carne en el asador para pugnar por el liderazgo mundial.

Hay puntos de fuerza en la posición de la UE como es su influencia y su experiencia en la regulación, no sólo de los propios mercados europeos, sino en el asesoramiento, para lograr un consenso en la regulación de los comercios mundiales, sin duda, el mayor peligro que acecha la paz mundial. Puede que Europa no pueda competir con Asia en este siglo pero puede colaborar para lograr un mundo más democrático, más sensato y donde ningún país intente imponer sus ideales o sus reglas económicas al resto de los países.

Confiamos en que la crisis del COVID-19, ayude a reflexionar, y en su caso a crear algunos de los proyectos aquí expuestos por el bien de Europa y de los europeos. Como ya hemos dicho la Europa después del virus, no será menos peligrosa que antes de la crisis, al contrario, y Europa necesita estar preparada para ese escenario.

---

9. Why the EU's Coronavirus Rescue Package Might Save the European Project Frida Ghitis, World Politics Review, Aug. 6, 2020

# La "brújula estratégica" de la UE

Juan A. Cuadrillero Pinilla  
Miembro del CD de ED-ES



D. Juan A. Cuadrillero Pinilla es Vicealmirante (retirado).

En la reunión<sup>1</sup> del Consejo Europeo de junio de 2019, a raíz de una iniciativa alemana, los ministros de defensa pidieron que, con el objetivo de asumir una mayor responsabilidad en la defensa europea “*con los socios siempre que sea posible o solos cuando sea necesario*”, se hiciera una reflexión estratégica sobre asuntos relacionados con la defensa, que requeriría una evaluación compartida de las amenazas y desafíos.

Aunque las conclusiones de la reunión del Consejo no dicen nada al respecto, es muy probable que en el fondo de la cuestión lo que subyace es el convencimiento de que la continua disminución del interés estratégico de los EEUU por Europa no es una tendencia de la actual administración, pues aunque cambie el partido gobernante el fondo seguirá siendo el mismo, tal vez con unas formas diferentes. Para los ministros, parece claro que EEUU no va a distraerse de su estrategia de contención del único país (China) que le puede disputar el liderazgo mundial, por lo que la seguridad europea ya no está en las prioridades de su política exterior. Aunque la cooperación con los EEUU, a día de hoy, es imprescindible y durante muchos años la OTAN seguirá siendo fundamental para la seguridad europea, eso no es razón para que la UE siga demorando el inicio del proceso que le permita, en un plazo no demasiado grande, defender y alcanzar sus intereses en solitario.

A finales de 2019 Alemania, con vistas ya a su periodo de dirección del Consejo Europeo en el segundo semestre de 2020, manifestó la necesidad que tiene la Unión Europea (UE) de elaborar un documento estratégico (“*common strategic compass*”), así lo denominó la ministra de defensa alemana Annegret

-----  
1. Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2019 p. 3

Kramp-Karrenbauer), basado en un análisis común de las amenazas y retos a los que se enfrenta la Unión, que sirva más adelante para determinar las capacidades necesarias, ya sean civiles o militares, para hacer frente a esos retos y amenazas y, en el ámbito militar, reduzca la dispersión de los proyectos PESCO y los oriente hacia una mayor relevancia operativa. Efectivamente entre los objetivos<sup>2</sup> del semestre de presidencia alemana está el lanzamiento del proceso de elaboración del “strategic compass”.

Con estos antecedentes, no es de extrañar pues que, haciéndose eco de la inquietud del país natal de su jefa, allá por diciembre de 2019 en la primera entrada de su blog oficial, el HR Sr. Borrell pusiera énfasis en la necesidad que tiene la UE de actuar sobre la base de una *visión común* de nuestros objetivos e intereses estratégicos. Sin duda un comentario afortunado, que nos recuerda el título de la Estrategia Global de la UE de 2016 (“Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte”), pues para deducir quien o que te amenaza, tienes que saber que es lo que quieres, es decir tus intereses.

La idea de hacer una reflexión estratégica fué adquiriendo una mayor consistencia de tal manera que el HR Sr. Borrell, en las declaraciones posteriores a la reunión informal de ministros de defensa del pasado 5 de marzo, se refirió al “strategic compass” como una nueva iniciativa que será *“un proceso de dos años orientado a identificar las principales amenazas y desafíos y cómo se pueden movilizar nuestras capacidades para hacerles frente”*, donde el análisis de las amenazas sería sólo la fase preliminar.

El 29 de mayo los ministros de defensa de Francia, Alemania, Italia y España enviaron una carta<sup>3</sup> a sus colegas del Consejo y al HR, en la que expresaron su compromiso en desarrollar un “strategic compass” que *“especificará y hará más operativo el nivel de ambición definido por la Estrategia Global de la UE”*, basado en un análisis de las amenazas y desafíos comunes a nivel de la Unión Europea. Análisis que deberá estar finalizado en el segundo semestre de este año.

Así pues, el Consejo Europeo en su reunión el 17 de junio, emitió<sup>4</sup> el mandato al HR para que, antes de final de año y con la ayuda de la unidad de inteligencia civil y militar (“Single Intelligence Analysis Capacity” - SIAC),

2. Programme for Germany’s Presidency of the Council of the European Union p. 24

3. Lettre des ministres de la défense française, allemande, espagnole et italien

4. Council conclusions on Security and Defence p.3

presente un “análisis de la gama completa de amenazas y desafíos, que proporcionará los antecedentes para que los Estados miembros desarrollen el documento *Strategic Compass* que será adoptado por el Consejo en 2022”. El Consejo continúa señalando que ese documento mejorará y guiará la implementación del nivel de ambición acordado en la Estrategia Global de 2016 y podría contribuir al desarrollo de una cultura de seguridad y defensa común en la UE.

De las palabras del HR, de la carta de los ministros y de las conclusiones del Consejo, parece claro que nos encontramos ante un proceso de elaboración de un documento estratégico durante los años 2021/2022, precedido de un análisis de amenazas, que se hará en el segundo semestre de este año 2020. La voluntad es que el resultado final sea un documento que se acerque a una estrategia de seguridad y defensa subordinada a la Estrategia Global de 2016 -tal vez con los ingredientes del modelo desarrollado por el Coronel Arthur F. Lykke en 1989 (“*ends, ways and means*”)- que de orientaciones políticas concretas sobre como alcanzar el nivel de ambición identificado en esa misma Estrategia Global (*respuesta a conflictos y crisis externos; desarrollo de las capacidades de los socios (“partners”), y protección de la Unión y sus ciudadanos*).

Volviendo a la primera fase de este proceso -el análisis de los retos y amenazas- podemos decir que es un ejercicio rutinario que las naciones realizan cuando quieren actualizar sus documentos estratégicos. Sin ir más lejos la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 dedica todo un capítulo al análisis de las amenazas y desafíos a nuestra seguridad nacional. Sin embargo a nivel de la UE, a pesar de que esa necesidad fue claramente plasmada en la Estrategia Global, (“*La seguridad europea depende de una evaluación mejor y compartida de las amenazas y retos externos e internos*”), nunca se ha hecho un análisis que sintetice la percepción de amenaza de todos los Estados miembro. No parece que sea una cuestión sencilla pues es evidente que dadas las diferencias geopolíticas, históricas y culturales de los 27, va a ser bastante difícil llegar al consenso de quien es enemigo de la Unión. Seguramente lo primero que haya que hacer es llegar a una definición común de los conceptos: "enemigo", "amenaza", "reto", "desafío", "problema", "vulnerabilidad", etc.

El pasado mes de julio el Instituto de Estudios Estratégicos de la UE (EUISS)

-----  
5. Uncharted Territory? Towards a common threat analysis and a strategic compass for EU Security and Defence

publicó un interesante informe<sup>5</sup> en el que revisa las amenazas identificadas en 25 estrategias de seguridad y defensa nacionales de Estados miembro. En los documentos nacionales aparecen 24 voces diferentes de todo tipo, desde el terrorismo a la desunión europea. Es evidente que la divergencia en la percepción de amenaza de los Estados miembro es tal vez la mayor debilidad de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión, por lo que existen dudas de que en seis meses sean capaces de acercar sus posturas. Sin embargo, para que resulte un documento relevante es imprescindible que los Estados miembro no se limiten a proporcionar al SIAC los listados de su visión de las amenazas, sino que se involucren al máximo nivel en la redacción del análisis, con una actitud que les permita llegar a los consensos necesarios para sentirse partícipes del documento que emita el SIAC. Este último aspecto es de la mayor importancia, ya que el resultado, al no ser un documento político, no será sometido a votación y, dado el historial que tienen los miembros de aceptar conclusiones de sus reuniones del Consejo que luego ignoran, existe el riesgo de que el análisis de amenazas resultante sea un “documento mas” que no sea tenido en cuenta por los Estados para la siguiente fase.

No obstante, no debemos perder la esperanza de que los miembros de la Unión y una buena labor coordinadora de SIAC y HR, sean capaces de conseguir una consolidación de las 24 amenazas en una lista común más manejable con una evaluación que, de verdad, sirva para la reflexión sobre el nivel de ambición de la UE en seguridad y defensa que se quiere hacer en la segunda fase del proceso.

En cuanto a la segunda fase, como ya se ha indicado, se trata de elaborar un documento que de directrices políticas concretas que permitan deducir las capacidades necesarias para alcanzar el nivel de ambición y al mismo tiempo contribuya a crear una “cultura común de seguridad y defensa”. En las conclusiones de la ya citada reunión del Consejo Europeo del pasado mes de junio se identifica donde debe poner el foco el documento, *“El Strategic Compass definirá orientaciones políticas y objetivos específicos en áreas como gestión de crisis, resiliencia, desarrollo de capacidades y asociaciones”*. Esta claro que el Consejo quiere que se aproveche este proceso para tratar de encontrar respuestas a cuestiones controvertidas que hasta ahora no se han abordado. El Jacques Delors Centre publicó recientemente un informe<sup>6</sup> en el que incluye una tabla con cuestiones que se podrían abordar en cada una de las

---

6. The EU's Strategic Compass for Security and Defence

cuatro áreas, que por lo atinado de su planteamiento incluyo al final de este artículo.

Para finalizar, después de las lecturas efectuadas sobre este asunto mi impresión personal es que, dada la envergadura de la tarea y las incertidumbres que encierra, no existe mucha preocupación por la calidad o utilidad del documento resultante en este primer intento, pues de lo que se trata es de mantener durante los próximos dos años, una reflexión o dialogo estratégico sobre asuntos de la seguridad y defensa a nivel de la UE, que contribuya a converger paulatinamente a esa "visión común" tan deseada. Cuando llegue el momento de revisar esta primera "brújula estratégica", seguramente se partirá de una situación con menos divergencias que la actual. No obstante lo anterior, si que se espera que el documento aporte luz suficiente a la próxima revisión del Catálogo de Progreso<sup>7</sup> y del Plan de Desarrollo de Capacidades, y de más coherencia operativa a la próxima tanda de proyectos PESCO.

-----  
7. El "Progress Catalogue" es un documento que elabora el Comité Militar de la UE, donde refleja las capacidades militares que tendría que desarrollar la Unión para alcanzar el nivel de ambición militar de la Política Común de Seguridad y Defensa.

## Anexo

### Las cuatro áreas del "strategic compass" con una selección de preguntas relevantes

#### Áreas

#### Preguntas relevantes

##### **Gestión de crisis**

- ¿Que escala de operaciones y con que concurrencia?
- ¿Que prioridades funcionales (p.ej. seguridad marítima)?
- ¿Que prioridades regionales (p.ej. Este, Vecindario Sur, Asia)?
- ¿Qué vínculos tiene la PCSD con otros ámbitos políticos (p.ej la lucha contra el terrorismo)?
- ¿Que futuro tienen los no utilizados "EU Battlegroups"?
- ¿Cómo deberían transformarse las estructuras de mando de la UE?
- ¿Cómo se puede mejorar el proceso de generación de fuerzas?
- ¿Cuales son las prioridades en la implementación del "Civilian Compact"?



**Desarrollo de Capacidades**

- ¿Qué se entiende por autonomía estratégica de la UE en el desarrollo de capacidades?
- ¿Qué vínculo hay entre capacidades y escenarios de crisis?
- ¿Cómo pueden la PESCO y el Fondo Europeo de Defensa abordar mejor las brechas de capacidad más urgentes?
- ¿Cómo vincular los procesos de planeamiento de capacidades y defensa de la UE con la OTAN?
- ¿Qué prioridades para la movilidad militar (defensa territorial u operaciones expedicionarias)?
- ¿Debería revisarse el “Headline Goal” 1999/2004?

**Resiliencia**

- ¿Qué contribución hace la UE a la defensa territorial?
- ¿Cómo se articulan las cláusulas de asistencia mutua (Art. 42 (7) Tratado de la UE) y de solidaridad (Art. 222 Tratado de Funcionamiento de la UE) con el Art. 5 de la OTAN?
- ¿Qué lecciones para la cooperación cívico-militar se extraen de la pandemia?
- ¿Cómo mejorar las herramientas de la UE para abordar las amenazas híbridas, incluida la desinformación?
- ¿Qué división del trabajo/sinergias hay entre la UE y la OTAN para responder a las amenazas híbridas y cibernéticas?
- ¿En qué medida y cómo debería actuar la UE de forma conjunta en el espacio?

**Asociaciones**

- ¿Cómo profundizar la cooperación UE-OTAN a pesar de los obstáculos políticos?
- ¿Qué significa efectivamente un enfoque más estratégico de las asociaciones con terceros países en la PCSD?
- ¿Debería haber una asociación de seguridad y defensa más profunda y sui generis con el Reino Unido y qué implicaría eso?

Fuente: Jacques Delors Centre