



Cuadernos de Estrategia 215
**La Unión Europea hacia la
autonomía estratégica**

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA





Cuadernos de Estrategia 215

La Unión Europea hacia la autonomía estratégica

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Catálogo de Publicaciones de Defensa
<https://publicaciones.defensa.gob.es>



Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>

publicaciones.defensa.gob.es
cpage.mpr.gob.es

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2022

NIPO 083-22-233-0 (impresión bajo demanda)

ISBN 978-84-9091-685-8 (impresión bajo demanda)

Cuadernos de Estrategia, ISSN 1697-6924

Fecha de edición: octubre de 2022

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-22-234-6 (edición en línea)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del copyright ©.

En esta edición se ha utilizado papel 100% libre de cloro procedente de bosques gestionados de forma sostenible.

ÍNDICE

Página

Introducción

Dra. Claribel de Castro Sánchez

1. ¿De un nuevo orden mundial a un mundo multipolar?	9
2. El camino recorrido por la Unión Europea hacia una defensa común..	11
3. Hagamos balance del camino recorrido	16
4. El cambio de escenario internacional como vector de cambio	18
Bibliografía	25

Capítulo primero

Una nueva estrategia para la Unión Europea	29
---	-----------

José Luis Pontijas Calderón

1. Introducción.....	29
2. La búsqueda de la autonomía estratégica.....	31
2.1. La autonomía estratégica de la UE	34
3. Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa	38
3.1. La Brújula Estratégica (BE) propiamente dicha.....	39
3.2. Introducción	40
3.3. El mundo al que nos enfrentamos.....	41
3.3.1. Nuestro entorno estratégico	42
3.3.2. Repercusiones estratégicas para la Unión.....	43
4. Actuar	44
4.1. Actuando juntos	44
4.2. Preparándose juntos.....	46
5. Asegurar	48
5.1. Reforzar la alerta temprana, la inteligencia y las comunicaciones seguras	48

	Página
5.2. Impulso y desarrollo de la ciberdiplomacia y oponiéndose la manipulación de la información y la interferencia foránea.....	49
5.3. Asegurar el acceso europeo a los dominios estratégicos	49
5.4. Combatiendo el terrorismo.....	50
5.5. Promocionando el desarme, la no proliferación y el control de armamento	51
5.6. Mejorar la resiliencia al cambio climático, desastres y emergencias.....	51
6. Invertir	53
6.1. Las capacidades civiles y militares.....	54
6.2. Reducir dependencias estratégicas en nuevas tecnologías.....	55
7. Asociar.....	57
7.1. Socios multilaterales y regionales.....	57
7.2. Partenariados bilaterales	58
8. Los cuatro desafíos estratégicos de la Unión.....	61
8.1. La autonomía estratégica y la OTAN	61
8.2. La necesidad de anticiparse a las crisis	65
8.3. El desafío de la influencia en el sistema internacional	66
8.4. La coherencia en la lucha entre los intereses y los valores.....	68
9. Un actor estratégico creíble	70
10. Conclusiones.....	75
11. Referencias	79

Capítulo segundo

Autonomía estratégica: ¿un lugar bajo el sol?	83
--	----

Recorrido histórico y político de una ambición necesaria	83
---	----

Luis Andrés Bárcenas Medina

1. Europa, 100 años después.....	85
2. Autonomía, una ambición y una necesidad.....	92
3. Tres problemas, dos soluciones, un reto.....	108
4. Bibliografía y referencias.....	114

Capítulo tercero

Política de Defensa Común	121
--	-----

Carlos Frías Sánchez

1. Introducción.....	121
2. La política de defensa común en los tratados de la Unión Europea (Consejo de la Unión Europea, 2016b).....	123
2.1. La «cooperación estructurada permanente» en el ámbito de la PCSD	125
2.2. Las relaciones UE-OTAN en materia de PCSD	126
2.3. Los aspectos industriales: la Agencia Europea de Defensa.....	127

	Página
2.4. La defensa común en los tratados	128
3. La política común de defensa, en evolución.....	130
3.1 Revisión Anual Coordinada de Defensa de 2020	142
3.2 El fracaso de los <i>Battlegroups</i>	143
4. Las instituciones de la política común de defensa.....	145
4.1. La voluntad: C2 y decisión política	145
4.1.1. El Comité Político y de Seguridad (CPS) y sus órganos asociados	145
4.1.2. El Servicio de Acción Exterior de la UE (EEAS) y sus organismos en el campo de la defensa común.....	146
4.2. La capacidad: generación de capacidades militares.....	148
4.3. El conocimiento: inteligencia y preparación.....	149
5. La UE, la OTAN y la defensa común europea	150
6. Conclusiones	154
7. Bibliografía	157

Capítulo cuarto

Las misiones civiles y militares de la UE: una visión desde la autonomía, la agilidad y el robustecimiento.....

Carmen Quesada Alcalá

1. Introducción.....	161
2. Las misiones civiles y militares de la UE: ¿en perfecto estado de revista?	162
3. Un marco para las misiones civiles y militares de la UE: la autonomía estratégica de la Unión	165
4. La Brújula Estratégica de la UE y las misiones civiles y militares: actuar, invertir, asociarse	167
5. Las misiones civiles y militares de la UE en el contexto multilateral: ONU y OTAN.....	172
6. Las misiones civiles y militares de la UE tras el conflicto de Ucrania: ¿un antes y un después?.....	175
7. Conclusiones	177
8. Referencias bibliográficas	181
9. Documentales.....	182

Capítulo quinto

Autonomía estratégica europea y grandes potencias

José Luis Calvo Albero

1. Introducción.....	185
2. La naturaleza de la autonomía estratégica.....	187
3. El amigo americano	190
4. La amenaza rusa	193
5. La incógnita china	197

	Página
6. Conclusiones	200
7. Referencias.....	205
Composición del grupo de trabajo.....	207
Cuadernos de Estrategia	209

Introducción

Dra. Claribel de Castro Sánchez

1. ¿De un nuevo orden mundial a un mundo multipolar?

En los años ochenta del siglo pasado se comenzó a hablar de un «nuevo orden mundial» que implicaba la superación del concepto clásico y tradicional de la seguridad derivado de los propios cambios sufridos por la sociedad internacional tales como el fin de la confrontación bipolar, el estallido de guerras internas vinculadas a problemas de desarrollo, emergencias políticas complejas en contextos de colapso de la economía y de los Estados (de Castro, 2006). Ese proceso de evolución y «globalización» del concepto se vio además impulsado por los flujos migratorios y los actos de terrorismo internacional. En definitiva, se mostraba evidente que no podía entenderse el concepto de seguridad desde una perspectiva reduccionista considerando que las únicas amenazas pueden venir del ataque de un Estado enemigo o de la rebelión de un grupo insurgente interno si no que, entre los temas más importantes de la «agenda mundial» y que inciden en la seguridad, debían incluirse otros nuevos: el tráfico de estupefacientes, el tráfico de armas, el crimen organizado, el terrorismo internacional, las migraciones masivas, los desastres naturales, el genocidio, los crímenes contra la humanidad o las violaciones

flagrantes de los derechos de grupos vulnerables o la ausencia de desarrollo y de principios democráticos (Abbot *et al.*, 2006), (Fonseca, 2008). Por tanto, en aquel momento, se hizo evidente que había de partirse de un concepto de seguridad integral, omnicomprensivo ya que, siendo las amenazas a la seguridad multiformes y procediendo de muy diversas fuentes, los instrumentos y medidas para garantizar la seguridad habrían de ser, necesariamente, globales, tanto desde el punto de vista de los actores como desde el punto de vista de las medidas.

Comenzaron a desarrollarse entonces nuevos modelos de seguridad que tenían en cuenta los fenómenos producidos por el fin de la guerra fría, vinculados al proceso de globalización, que no se centraban de forma exclusiva en el nivel militar o económico y que trascendían el ámbito nacional o regional (de Castro, 2010). Así, es evidente que, desde hace más de cuarenta años estamos asistiendo a una reconfiguración del modelo internacional creado tras la Segunda Guerra Mundial en el que el mundo bipolar está siendo sustituido por un mundo multipolar en el cual, además de los actores estatales, tienen su esfera de influencia otros actores no estatales (Domecq, 2015).

Pero, también es evidente que en los últimos años el mundo en el que vivimos se ha vuelto aún más complejo, diverso e incierto, en el que los nuevos riesgos y vulnerabilidades poseen una naturaleza y un impacto que «siguen lógicas difusas y asimétricas para las cuales no siempre tenemos las herramientas apropiadas» fundamentalmente por «su carácter multifacético y su velocidad de transformación» (Ballesteros, 2015), (Domecq, 2015), que evidentemente dificulta, en primer lugar la percepción y valoración de tales riesgos, así como el diseño de las políticas que puedan hacerles frente.

En este sentido, la autoproclamación del Estado Islámico en Iraq y Siria y los conflictos desarrollados en sus territorios, las tensiones con China, el cambio climático, la inseguridad energética, las armas de nueva generación, las amenazas híbridas, los ataques cibernéticos o los atentados terroristas, la llegada de millones de refugiados y, como colofón, la agresión de Rusia contra Ucrania son muestra de ello (Abad Soto, 2019), (Molina y Benedicto, 2020), (Vallès, 2019) y evidencian el deterioro del nivel de seguridad que se viene produciendo y que, de forma inequívoca, afecta a todas las sociedades, incluida la europea, lo que evidencia la urgente necesidad de redefinición de las políticas de seguridad y defensa tanto de los Estados como de las organizaciones internacionales.

2. El camino recorrido por la Unión Europea hacia una defensa común

Ciertamente, a pesar de no estar recogida de forma expresa en los tratados fundacionales, la idea de avanzar hacia la unión política en materia de seguridad y defensa es una constante del proyecto europeo que, sin embargo, desde el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED)¹, ha ido a un ritmo mucho más lento que la integración en otros ámbitos materiales, dando la impresión, en palabras del ministro García Vargas (2015), que «Europa se debate como Hamlet con su defensa común».

Sin embargo, la realidad es tozuda y, una y otra vez en los últimos decenios se ha puesto en evidencia que la defensa europea ha sido y sigue siendo necesaria (Domecq, 2015), a la par que ha demostrado la debilidad europea y la falta de voluntad política en esta materia, posponiendo constantemente la creación efectiva de una política común de defensa. Y es que, en este ámbito, los avances se han producido a golpe de fracaso.

Así, tras los primeros conflictos en Yugoslavia y la tibia posición europea, se adoptó el tratado de Maastricht, que constituyó un avance nada desdeñable en este ámbito al abrir prudentemente unas perspectivas ambiciosas introduciendo en el tratado los conceptos de «política de seguridad común», «política de defensa común» y la «defensa común», si bien con un tratamiento y una posibilidad de avance de cada uno de ellos muy diferenciados derivados de la ausencia de posicionamientos comunes de los Estados miembros (de Castro, 2000)².

Sin embargo, la ausencia de una respuesta rápida y eficaz de la UE en los años posteriores a la entrada en vigor del Tratado de

¹ Tal y como ha señalado Abad Soto (2019), fueron varios los factores que hicieron coyunturales los que hicieron fracasar al CED: a) la necesidad de creación de una entidad supranacional, la Comunidad Política Europea (CPE) que adoptase las decisiones en materia de defensa; b) la oposición del sistema bipolar surgido tras el fin de la Segunda Guerra Mundial a que apareciese un tercer actor en el sistema internacional; c) la cada vez mayor influencia de la OTAN y, sobre todo, d) la oposición del general De Gaulle a la supranacionalidad que provocó la negativa de la Asamblea Nacional Francesa a la aprobación del proyecto.

² Ciertamente, en el momento de redacción del TUE se daba una realidad compleja: por una parte, la diferente percepción en estos temas entre aquellos Estados que siendo miembros de la UE, lo eran también de la UEO y aquellos otros que solo lo eran de la UE; por otra, las diferentes sensibilidades entre aquellos Estados miembros que pertenecían a la OTAN y los que no; finalmente, se planteaba la difícil tarea de definir las relaciones UE-OTAN-UEO.

Maastricht ante las diferentes situaciones de conflicto producidas en diferentes partes del mundo supuso una pérdida de credibilidad y de peso político de la Unión tanto frente a sus propios ciudadanos, como frente al resto del mundo. Por ello, el Tratado de Ámsterdam se propuso mejorar la regulación en el ámbito de la seguridad y defensa comunes, introduciéndose innovaciones que ponían de manifiesto la voluntad de los Estados miembros de proporcionar una base concreta a la formulación de una política de defensa común, entre las que cabe destacar la inclusión de las denominadas misiones Petersberg (de Castro, 2006).

Pero nuevamente, la UE no supo o no fue capaz de aprovechar los instrumentos que le ofrecía el derecho y la participación de la UE en el conflicto de Kosovo puso nuevamente de manifiesto la ausencia de una verdadera política exterior y de defensa, el frágil consenso entre los Estados miembros (de Castro, 2006) y la necesidad de que la UE fuese más rápida y más lejos en la identidad europea de defensa, contando con medios propios para actuar ante las crisis internacionales. Como consecuencia de ello, se fueron dando los primeros pasos políticos hacia adelante, aunque tímidos, en los siguientes Consejos Europeos. En Saint-Malo (diciembre de 1998) se adoptó una *Declaración conjunta sobre Defensa Europea* por parte de Francia y Reino Unido. En Colonia (junio de 1999) se aprobó de la *Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa* en la que se destacaba que «la Unión debe tener capacidad de actuación autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN» (Consejo Europeo, 1999). Finalmente, en Helsinki (diciembre de 1999) se estableció un «Headline Goal» para 2003 con el fin de crear una «Eurofuerza» de intervención rápida y se decidió la creación de un Comité Político y de Seguridad (COPS), asistido por un Comité Militar y por un Estado Mayor que tendría a su cargo la dirección y el control de las operaciones, sentándose las bases de la política europea de seguridad y defensa (PESD) (de Castro, 2000), (Martínez, 2016).

El Tratado de Niza no supuso una reforma sustancial en términos generales del Tratado de la UE y, tampoco, en el marco de la seguridad y la defensa, siendo incorporados los compromisos alcanzados en la *Declaración relativa a la seguridad y la defensa*, incluida como anexo al Tratado. Sin embargo, resulta interesante

comprobar como el artículo 2 del TUE recogía entre los objetivos de la Unión «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común...» (de Castro, 2006). A pesar de lo dicho, ciertamente los artículos 17 y 25 del TUE recogían la existencia de una capacidad militar autónoma de la UE (Martínez, 2016), lo que hizo posible que en el Consejo de Laeken (2001) se adoptase la *Declaración de Operatividad de la PESD* (Consejo Europeo, 2001) en la que se recogía que la UE estaba preparada para determinadas misiones.

Otro de los grandes pasos dados en este momento fue la firma de los llamados Acuerdos Berlín-Plus en 2002, que permitían la utilización de las estructuras, mecanismos y recursos de la OTAN para la realización de las misiones de la PESD y gracias a los cuales se desplegarían las operaciones Concordia y Artemisa, así como una misión civil en Bosnia-Herzegovina.

Todos los pasos dados culminaron con la adopción del primer documento en el que se establecía el marco estratégico de la UE: *La Estrategia Europea de Seguridad* (Consejo Europeo, 2003). El documento establecía las líneas maestras en las que la Unión Europea debía basar su acción exterior, lo que supone un gran avance, si bien es cierto que no se incluyeron muchas referencias en el documento a las prioridades en materia de defensa.

Así las cosas y ante los fracasos en su acción exterior y de seguridad común, la UE llega al proceso de redacción del *Tratado por el que establece una Constitución para Europa* en el que, intentando dar pasos hacia una mayor implicación en el ámbito de la defensa, se acometieron reformas tanto desde el punto de vista orgánico, como decisonal y operativo que dotasen a la UE de un nuevo protagonismo en los asuntos mundiales (Haine, 2004). De hecho, el primer aspecto que llama la atención es el cambio de denominación de *Política Europea de Seguridad y Defensa* (PESD) al de *Política Común de Seguridad y Defensa* (PCSD), cambio que, más allá de ser superfluo, supone la intención de superación de la estructura puramente intergubernamental, aun sin encajarse plenamente en el ámbito de integración como demuestra el mantenimiento de la exigencia de unanimidad en el plano decisonal (de Castro, 2006).

Tras el fracaso del Tratado Constitucional, se inicia el proceso de negociación del Tratado de Lisboa, que, finalmente, se aprobará

en el año 2007 y que recogerá la mayoría de las innovaciones que se habían ido introduciendo por la Convención en el texto anterior: la actualización y ampliación de las misiones Petersberg, la cláusula de solidaridad, la cláusula de asistencia mutua, la cooperación estructurada permanente (PESCO)³, así como la base jurídica para la creación de la Agencia Europea de Defensa (art. 42.3). Sin embargo, se sigue exigiendo «unanimidad» para la adopción de decisiones en este ámbito, lo que junto con la vía de la «abstención», constituyen dos límites para el desarrollo del PCSD.

En diciembre de 2013, el Consejo Europeo establece la necesidad de incrementar la efectividad, la visibilidad y el impacto de la política común de seguridad y defensa, mejorar el desarrollo de las capacidades y fortalecer la industria europea de defensa (Consejo Europeo, 2013).

El año 2016 es un año clave para el avance en este ámbito. En junio, en el seno de la reunión informal de jefes de Estado y de Gobierno, la alta representante presentó su *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Un mes más tarde, en la cumbre de la OTAN en Varsovia, se firmó la *Declaración Conjunta entre la UE-OTAN*⁴ que se marcaba como objetivo reforzar la cooperación entre ambas organizaciones para hacer frente a los nuevos retos para la seguridad procedentes de las fronteras este y sur de Europa. El 14 de noviembre, en el marco de la reunión del Consejo de Seguridad y Defensa, se adopta el *Plan de aplicación en el ámbito de la Seguridad y la Defensa* (Consejo, 2016). Ese mismo mes, la Comisión presentará su *Plan de Acción Europeo de Defensa* que se marca como objetivos «realizar un gasto más eficiente en capacidades conjuntas de defensa, reforzar la seguridad de los ciudadanos europeos y fomentar una base industrial competitiva e innovadora» (Comisión, 2016), entre otras medidas, a través de la creación del Fondo Europeo de Defensa. Finalmente, en su reunión de diciembre, el Consejo Europeo se adhiere a la Estrategia Global de la UE, al Plan de Acción Europeo de la Defensa y da luz verde a las propuestas recogidas en la Declaración conjunta UE-OTAN.

³ Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de Estados participantes (DO L 331, de 14/12/2017, p. 57).

⁴ La Declaración conjunta fue firmada por el presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión y el secretario general de la OTAN.

Ciertamente, la adopción de la Estrategia Global de Seguridad supuso un cambio de filosofía respecto de la Estrategia de Seguridad de 2003 estableciendo un vínculo entre la seguridad interior y exterior y optando por un enfoque integral y multidimensional de la seguridad. Para ello, además de crear los instrumentos necesarios, situó la planificación de las relaciones exteriores dentro de un mismo marco de valores, que permitiese aspirar a una verdadera autonomía estratégica, a través, entre otras cosas, de un trabajo más cooperativo entre los Estados miembros en lo que respecta a temáticas relacionadas con la seguridad y la defensa, un Cuartel General Europeo, un mayor auge de la PESCO y del Fondo Europeo de Defensa (FED)⁵. A todo este entramado se añade «la Agencia Europea de Defensa (originada en 2004), con el fin de promover una cooperación institucionalizada entre los Estados miembros a nivel europeo, facilitar economías de escala y evitar duplicidades productivas y la descoordinación de las inversiones públicas y privadas en la industria militar» (Molina y Benedicto, 2020).

El año 2017 también resulta clave ya que, por una parte, el Consejo de 8 de junio adoptó la Decisión (UE) 2017/971 por la que se establecía la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución, dentro del Estado Mayor de la UE, que asumiría el mando de las misiones militares no ejecutivas de la UE con el fin de mejorar las estructuras de gestión de crisis y en diciembre; por otra, se establece la PESCO a través de la Decisión (PESC) 2017/2315.

Entre los años 2018 y 2019 se van produciendo avances; sobre todo, cabe mencionar las diferentes iniciativas adoptadas en el seno de la PESCO, el mantenimiento de las relaciones entre la UE y la OTAN —el 10 de julio de 2018 se firmará una nueva declaración conjunta— y la creación del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz⁶ en marzo de 2021, que posteriormente será la estructura utilizada para canalizar el apoyo a las fuerzas armadas ucranianas tras la invasión rusa de febrero de 2022⁷.

⁵ Creado a través del Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021 (DO L170, de 12/5/2021, p. 149).

⁶ Creado por la Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo, de 22 de marzo de 2021, por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528 (DO L102, de 24/3/2021, p. 14).

⁷ El 28 de febrero de 2022 el Consejo de la Unión aprobó diferentes medidas de asistencia por un importe total de 200 millones de euros destinadas, esencialmente, a la provisión de equipos y suministros a las fuerzas armadas ucranianas.

3. Hagamos balance del camino recorrido

Para algunos, a pesar de haber transcurrido años de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que amplió las bases jurídicas para conseguir una mayor integración y autonomía defensiva, no se han producido los avances deseados, ni puede hablarse de capacidad de despliegue, y ello a pesar de la «hiperactividad» observada en este ámbito, sobre todo desde 2016 (Fiott, 2020), (Martínez, 2016). Sin embargo, otros consideran que el marco jurídico-constitucional establecido por este tratado es el que ha permitido que se hayan realizado «avances muy significativos, casi insospechados, por más que de vez en cuando palidezcan o incluso queden completamente eclipsados por la proliferación de crisis que, de un modo u otro, comprometen la seguridad de la Unión y ponen a prueba su capacidad de respuesta» (González Alonso, 2021).

Lo cierto y verdad es que, sin llegar al extremo de un balance absolutamente negativo, la velocidad imprimida por la UE al proceso de creación de una defensa común no ha sido la deseable. Pero ¿cuáles han podido ser las razones? La literatura ha apuntado varias y diversas. Así, la primera de ellas es la existencia del sacrosanto principio de soberanía estatal que hace a los Estados ser muy reacios a la hora de desprenderse de aquellos ámbitos que, como la defensa, se encuentran en el núcleo duro de su soberanía. Otros señalan como posible causa el que

«La PCSD se centra en las diversas dimensiones de la gestión de crisis y en absoluto en la «defensa territorial» de sus Estados miembros. No se diseñó para operaciones militares a gran escala y las capacidades militares europeas, no se basan en la creación de un ejército permanente europeo, sino en la contribución “voluntaria y temporal” de sus Estados miembros para la realización de las operaciones/misiones en el marco de la PCSD» (Abad Soto, 2019).

Estas características no le han permitido a la Unión Europea ocupar el papel que le corresponde en la escena internacional, por una parte y, por otra, «al carecer de capacidades militares propias, modernas y bien cohesionadas, que le permitan desplegar acciones militares autónomas para su propia defensa y no solo acciones de seguridad en terceros países» (López-Jacoiste, 2020) tampoco ha sido capaz de jugar el papel que le corresponde *ad intra*.

También podrían alegarse como causas de la ralentización del proceso la crisis económica mundial, primero, la llamada crisis de los refugiados, después e, incluso, la pandemia producida por el COVID-19 en los últimos años. Incluso podría alegarse como razón de peso para que se haya avanzado de forma muy lenta en el ámbito político la crisis de identidad de la propia Unión Europea, o, en palabras de Martínez (2016): «la oleada de euroescepticismo que ha hecho que el gran proyecto que es la UE haya perdido emotividad entre la opinión pública, que ya no haya ilusión por el proyecto europeo».

Pero, a pesar de ser ciertos todos estos argumentos y críticas, compartimos la idea positiva de aquellos que como González Alonso (2021) entienden que, en un ejercicio de superación de la impotencia que produce comprobar una y otra vez la falta de agilidad de la UE para responder a las situaciones que lo requieren, los cambios acometidos por la Unión apuntan «hacia una auténtica revolución», constituyendo un «salto cualitativo que se está produciendo y que ha permitido por primera vez establecer sin estridencias ciertos anclajes “comunitarios” para el desarrollo de la PCSD de la UE; una base mucho más sólida, en definitiva, sobre la que poder seguir construyendo con mayor ambición de cara al futuro».

Y es que, si la UE quiere superar la «crisis existencial» en la que vive, es absolutamente imprescindible que se produzca un «salto cualitativo hacia una política de seguridad y defensa más europea» (Molina y Benedicto, 2020). Así, es más que evidente la necesidad absoluta de una reconfiguración de la seguridad europea que, si bien asentada sobre la base de la voluntad de los Estados miembros (Delgado, *et. al.*, 2020), definan una autonomía estratégica que permita a la UE ocupar el papel que, como actor internacional, le corresponde en el escenario estratégico del siglo XXI.

Ciertamente, esta necesidad ya se había constatado en la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea* (2016), que en su prólogo declaraba su ambición de conseguir «una autonomía estratégica para la Unión Europea» y de contar «con la fuerza para contribuir a la paz, la seguridad en la región y en todo el mundo» (Molina y Benedicto, 2020), siendo reforzada esta idea por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, al afirmar, en su discurso sobre el estado de la Unión, que «para 2025 necesitamos una auténtica Unión Europea de defensa».

Los últimos acontecimientos no hacen más que reforzar la idea de que «en estos tiempos tan convulsos en la esfera internacional», la Unión Europea debe defender «su independencia y autonomía, en el sentido más amplio de sus términos, que abarca desde la autonomía institucional, hasta la autonomía de su ordenamiento jurídico, pasando por la autonomía energética, la digital y la estratégica» (López-Jacoiste, 2020).

4. El cambio de escenario internacional como vector de cambio

A estos avatares internos que han ido incidiendo en la velocidad y dirección de construcción de una defensa común europea hay que sumarle otros acontecimientos o situaciones que se han producido en el escenario internacional. De ello se hacía eco el propio Consejo Europeo en su reunión de 2014 al afirmar que:

«Europe's security environment is evolving significantly, rapidly and dramatically. Ongoing conflicts and instability in our immediate and wider neighborhood, such as Iraq, Libya, the Sahel and Ukraine, remain a particularly cause for great concern. (Council of Europe, 2014)»

«El entorno de seguridad de Europa evoluciona de forma significativa, rápida y espectacular. Los conflictos en curso y la inestabilidad en nuestra vecindad inmediata y más amplia, como Irak, Libia, el Sahel y Ucrania, siguen siendo motivo de gran preocupación. (Consejo Europeo, 2014)»

Así, un elemento que ha impulsado la agenda de la autonomía estratégica europea (Arteaga y Simón, 2021) ha sido el cambio en la relación con el aliado americano, otrora principal garante de la seguridad europea a través de la OTAN; y es que, si bien es cierto, como señala Martín y Pérez de Nanclares (2018), que «el multilateralismo internacional está en declive desde bastante antes de la llegada de Trump a la Casa Blanca», también lo es que su mandato como presidente de EE. UU. (2017-2021) agravó la situación al estar marcado por el escepticismo respecto del histórico vínculo securitario transatlántico y el acercamiento a otras regiones (Vallès, 2019), el desprecio al Acuerdo nuclear con Irán (Pérez de Nanclares, 2018), la declaración de una guerra comercial a Europa —además de a Canadá y a México—, así como las críticas explícitas a los países europeos.

Pero hay otro cambio de rumbo que ha marcado enormemente el giro de percepción europeo en materia de seguridad y defensa:

el empeoramiento de las relaciones con Rusia, que «parece estar dispuesta a emplear todos los medios precisos para recuperar su papel protagonista en el mundo» (Martín y Pérez de Nanclares, 2018), lo que constituye una gran amenaza al multilateralismo y al derecho internacional (Mason, 2022). Este cambio de actitud, que supone un empeoramiento de las condiciones de seguridad de la UE en su flanco este se ha venido manifestado tanto en el aumento de su poder militar, como en la progresiva militarización de Kaliningrado y, sobre todo, por sus aspiraciones expansionistas, que se han reflejado, no solo en el territorio de Ucrania, desde que en 2014 se anexionara la península de Crimea, sino en las fronteras mismas de Estados miembros de la UE (López-Jacoiste, 2020). La «agresión» contra Ucrania llevada a cabo el pasado mes de febrero, y que sigue vivo en el momento de escribir estas páginas, no hacen más que demostrar esas ansias expansivas.

Evidentemente, este nuevo escenario geopolítico ha planteado la necesidad de redefinición de las estrategias de seguridad tanto de la Unión Europea, como de sus Estados miembros y la propia OTAN.

En el caso de la OTAN, ya la Agenda NATO 2030 marcó los principales temas⁸ a abordar en el Consejo de Madrid que se ha ocupado de la redefinición de su concepto estratégico en su reunión de junio de 2022. Y es que, el nuevo panorama que hemos descrito mostraba como una necesidad imperiosa la adaptación de la estrategia de la Alianza a las turbulencias actuales, así como un posicionamiento respecto del vínculo trasatlántico por lo que, como han señalado Arteaga y Simón (2021) «parece obligado que el Concepto Estratégico de Madrid reflexione sobre algunos aspectos del vínculo transatlántico, como la reafirmación de los valores del Tratado del Atlántico Norte, la centralidad de la OTAN para EE. UU. y de sus aliados europeos, la respuesta de la OTAN al desafío de China y a la seguridad en la región Asia-Pacífico, la vigencia del art. 5 y la recomposición de las relaciones OTAN-UE para integrar el concepto «abierto» de la autonomía estratégica europea. La Alianza se resiste a reconocer que las relaciones entre las dos orillas del Atlántico Norte ya no ocupan el centro de la

⁸ Entre estos temas se destacaban: el refuerzo del vínculo transatlántico; la adaptación de la OTAN a una era dominada por la rivalidad estratégica entre grandes potencias, que se traduce principalmente en la necesidad de reforzar la disuasión con Rusia y abordar el desafío chino; la revisión de la prioridad de la OTAN (seguridad cooperativa y gestión de crisis); el reparto de la carga entre EE. UU. y Europa; la resiliencia; la innovación tecnológica; los partenariados; y el nexos clima-seguridad.

seguridad global. El Concepto Estratégico de Madrid tendrá que encajar las preocupaciones de seguridad de los europeos en su vecindad con las de los norteamericanos en el Indopacífico, con un reparto de roles y responsabilidades. La emergencia de China cómo un reto sistémico —aunque todavía no un adversario— para la OTAN coloca a los europeos en la disyuntiva de acompañar a EE. UU. en su pulso geopolítico o mantener su propia estrategia... La respuesta que se dé al reto de China puede reforzar el vínculo transatlántico o acelerar su deterioro».

En el caso de la Unión Europea, como hemos podido ver en las páginas precedentes, la aparición de nuevas amenazas y retos desde mediados de los años noventa del pasado siglo impulsaron la adopción de medidas de muy diverso tipo y profundidad para impulsar una PCSD eficiente y efectiva, en el entendimiento de que una política de seguridad y defensa europea fuertes constituía un elemento esencial, no solo para que la Unión jugase el papel que le corresponde en la escena internacional, sino también para poder seguir garantizando el nivel de prosperidad económico y social alcanzado en el interior de la UE (Olier, 2015). Por ello, a pesar de que, en palabras de Howorth (2019) «*robustness in security and defence is not really in EU's DNA*», «la solidez en seguridad y defensa no está realmente en el ADN de la UE», cada vez de forma más clara desde la UE se ha venido apostando por la autonomía estratégica. Y es que la Unión Europea necesita defender sus propios intereses, proyectar su presencia en el mundo y promover la seguridad, tanto en su vecindario, como con sus aliados (Blockmans, *et. al.*, 2022), es decir, necesita de una autonomía estratégica.

Ciertamente, en un primer momento el concepto surge en el marco de la industria de la defensa, circunscribiéndose durante mucho tiempo a este ámbito. La razón estriba en que se entendía que la construcción de un modelo más integrado en la UE exigía necesariamente una mayor integración de las capacidades tecnológicas e industriales de los Estados miembros que favoreciese el desarrollo de una industria europea de defensa (Olier, 2015).

Es en la reunión del Consejo de noviembre de 2016, como ya se ha apuntado, cuando los ministros de Exteriores y Defensa de la Unión, al definir sus aspiraciones en relación con la futura política de seguridad y defensa, acuñan el término de forma más amplia, definiéndolo como «la capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario, y con los socios siempre que sea posible» (Borrell, 2020). Comienza a «calar» el término en

las instituciones europeas como un eslogan o principio organizativo, siendo recogido desde entonces hasta ahora en diferentes documentos oficiales y oficiosos, así como en trabajos académicos. Asimismo, el contenido del término se ha ido ampliando y modulando a tenor de diferentes sensibilidades, voluntades políticas y circunstancias o situaciones internacionales para referirse a «la capacidad de actuación autónoma de la UE en cualquier conflicto interno o externo con sus propias capacidades civiles y militares y herramientas de seguridad y de defensa» (Molina y Benedicto, 2020).

En cualquier caso, no hay un consenso doctrinal claro respecto de qué debemos entender, desde la perspectiva teórico-conceptual abstracta, por autonomía estratégica⁹, siendo, además, que el concepto se muestra muy distinto dependiendo de lo que se desee en cada momento o de los intereses que se persigan (Molina y Benedicto, 2020), (Howorth, 2019). En este sentido, algunos autores circunscriben la autonomía estratégica a la defensa militar, identificándola, así, con la creación de una industria europea de defensa en términos de suministro de capacidades militares para los Estados miembros (Molina y Benedicto, 2020) y (Lawrence *et. al.*, 2017); otros la definen de un modo más omnicompreensivo como «las capacidades militares indispensables para llevar a cabo acciones defensivas autónomas por un actor estratégico» (Arteaga, 2017). Aunque, en lo que sí parece existir acuerdo entre la doctrina es en que, independientemente del contenido que se le dé al término, lo cierto es que la autonomía estratégica cuenta con tres elementos esenciales: el político, el operativo y el estratégico (Molina y Benedicto, 2020).

Pero, en definitiva, lo que sí parece absolutamente evidente, es que la guerra de agresión iniciada por Rusia contra Ucrania ha precipitado todos los acontecimientos, incidiendo de lleno en la redefinición de las estrategias de seguridad y defensa de los diferentes actores internacionales. En el caso concreto de la Unión Europea, como venimos apuntando, esta nueva situación se ha traducido en un refuerzo de la creencia de que se requiere mayor

⁹ Etimológicamente, 'estratégica' viene del griego *strategikos*, que a su vez se separa en *stratos* (ejército) y *agein* (llevar a cabo). Su traducción se contempla como «relativo al arte de dirigir ejércitos». Por su parte, 'autonomía' proviene del griego *autos* (por sí mismo) y *nomos* (regla), que en su traducción literal sería algo parecido a «actuar bajo tus reglas». Puede deducirse, entonces, que un posible significado de 'autonomía estratégica' —por lo menos en la antigua Grecia— sería «dirigir ejércitos actuando bajo tus propias reglas» (Vallès Pérez, 2019).

unidad en la PCSD (Blockmans *et. al.*, 2022). Y, en este trabajo, a través del análisis de los expertos reunidos, nos hemos propuesto precisamente como objetivo analizar en qué ha derivado esta nueva percepción y, asimismo, en qué punto de desarrollo se encuentra la tan proclamada autonomía estratégica de la Unión Europea. ¿Ahora sí, serán capaces los Estados de coger el tren de su defensa común?

En el primer capítulo de esta obra, el coronel Pontijas, analista de seguridad euroatlántica en el Instituto Español de Estudios Estratégicos, bajo el título *Una nueva estrategia para la Unión Europea*, se ocupará del análisis de las perspectivas futuras de la redefinición de la política de seguridad y defensa de la Unión. Para ello, comienza su estudio intentando delimitar qué debemos entender por autonomía estratégica, todo ello partiendo del contexto geopolítico actual en el que la Unión Europea se encuentra, así como desde sus propias contradicciones internas. Realiza el autor un análisis muy realista de esta cuestión, huyendo de una postura buenista o de *marketing*, pues el objetivo que se marca es detectar cuáles son los obstáculos que deben ser removidos para avanzar hacia la proclamada autonomía estratégica y subraya, en consecuencia, la importancia absoluta de una visión compartida entre los Estados miembros. Para ello, posteriormente, el coronel se ocupa del análisis de la Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa adoptada en marzo de 2022 por el Consejo de la UE, que indudablemente ha debido ser reescrita para incluir el impacto de la «guerra de agresión de Rusia contra Ucrania», como Pontijas subraya en diferentes partes de su análisis, para, a continuación, detectar cuáles pueden ser las perspectivas de evolución futura para la defensa europea con el documento en la mano, estructurando su análisis en torno a los cuatro grandes ejes de acción establecidos por la brújula: actuar, asegurar, intervenir y asociar. Finalmente, en una aproximación más amplia se ocupa del examen de los cuatro desafíos estratégicos que se ciernen sobre la Unión y que se refieren, respectivamente, a la relación Unión Europea-OTAN, a la necesidad de anticipación de la Unión Europea ante las posibles crisis internacionales, el refuerzo del papel de la Unión Europea en el orden internacional y la búsqueda de la coherencia en el tándem intereses-valores.

El siguiente capítulo, a cargo del coronel del Ejército de Tierra Luis Andrés Bárcenas Medina, ahonda de forma más específica en el concepto de autonomía estratégica tanto desde una perspectiva histórica, como política. Así, el hilo conductor de esta

obra se convierte en el tema central de análisis en este capítulo y todo ello partiendo de la influencia que el devenir histórico del continente europeo ha tenido y tendrá sobre el diseño de la una estrategia de defensa europea partiendo de la idea de que «la competición entre grandes potencias es un estado en el que la forma de relación normal entre aquellos actores con capacidad de articular las relaciones internacionales no es de cooperación, sino de enfrentamiento», en un peligroso retorno a un situación de yuxtaposición de interés, con lo que ello puede significar para la evolución del derecho internacional. Para abordar este estudio, el coronel Bárcenas estructura su trabajo en tres partes: un análisis de la situación en Europa a día de hoy, el examen del concepto de autonomía estratégica en tanto que hilo conductor de la creación de una Europa de la defensa y una última parte conclusiva en la que, asiéndose a los elementos geográficos, culturales, históricos y políticos que vienen marcando la definición de la autonomía estratégica de la UE, nos ofrece la foto actual y la perspectiva futura de la Europa de la Defensa.

Por su parte, en el capítulo tercero, el doctor Carlos Frías Sánchez, general de brigada del Ejército de Tierra, centra su aportación en la Política de Defensa Común. Así, tras el análisis del marco normativo actual de la PCSD en el que se acerca, entre otros aspectos, a la cooperación estructurada permanente (PESCO), la Agencia Europea de Defensa (AED/EDA) o la defensa mutua y la cláusula de solidaridad, se ocupa de revisar el devenir histórico que la política común de defensa ha experimentado y cómo, en este devenir histórico, la parte de seguridad ha alcanzado una «velocidad de crucero», mientras que la parte de defensa se ha ido enfrentando a diversos *baches* y *atascos* en su camino. Otro elemento esencial de la política común de defensa son las instituciones que se han ido creando en el seno de la UE, al examen de las cuales el general de brigada dedica el cuarto apartado de su estudio desde la perspectiva de los tres elementos esenciales de su acción: la voluntad, la capacidad y el conocimiento. Como colofón de su estudio, el general Frías concluye con una reafirmado que la defensa no ha sido hasta hoy una de las preocupaciones fundamentales de la UE pero, lanzando al aire la pregunta de si, ante la situación geopolítica actual, ¿cabe esperar que sí lo sea?

Como capítulo cuarto de esta obra se encuentra la aportación de la Dra. Carmen Quesada Alcalá, profesora titular de Universidad del Departamento de Derecho Internacional Público de la UNED que, en una visión desde tres vectores: autonomía, agilidad y

robustecimiento, nos ofrece el análisis de las misiones desplegadas por la UE, tanto civiles como militares, fuera de su territorio en el marco de la gestión de crisis internacionales. Dicho análisis se acomete por la autora desde el convencimiento de que, por una parte, la Brújula Estratégica sienta las bases para un fortalecimiento de la arquitectura europea de seguridad y defensa y, por otra, del inevitable efecto que el conflicto armado en Ucrania tendrá sobre esta evolución. Para ello, comienza realizando un recorrido histórico de la actividad desplegada por la Unión Europea en materia de gestión de crisis, desde el enfoque integral que siempre ha presidido esta actividad, lo que ha implicado el desarrollo de misiones tanto civiles como militares. Tras este recorrido y la extracción de los puntos débiles y fuertes de la acción desplegada por la UE, se plantea la profesora Quesada si la consecución de la autonomía estratégica supondrá un nuevo marco para las misiones, tanto civiles como militares, desplegadas por la UE y, sobre todo, cómo la nueva Brújula Estratégica, a través de sus cuatro grandes ejes de acción: actuar, asegurar, intervenir y asociar puede suponer una potenciación y mejora de tales operaciones. No obstante, en el estadio actual de desarrollo del derecho internacional contemporáneo, este análisis quedaría incompleto sin una referencia al contexto multilateral, por lo que la autora dedica el epígrafe quinto de su trabajo a la OTAN y la ONU y cómo es la interacción de la UE con ambas. Pero además, actualidad obliga, la profesora Quesada se aventura a preguntarse y vaticinar si la respuesta de la UE ante la agresión rusa de Ucrania y su posterior actitud ante el conflicto supondrán un antes y un después en la evolución de las misiones de la UE.

El colofón de esta obra lo constituye la aportación del coronel José Luis Calvo Albero, director de la División de Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa de la Secretaría General de Política de Defensa. En el capítulo quinto, el coronel Calvo se acerca a la posible «recreación» de la Unión Europea como nueva potencia geoestratégica, a través de la consecución de la anhelada autonomía estratégica, que le permita situarse en pie de igualdad con Estados Unidos y China y en un nivel superior a Rusia e India en el tablero internacional, y cómo ello puede incidir en el cambio de actitudes de los otros grandes actores geopolíticos. Para ello, tras una breve referencia al concepto de autonomía estratégica y como la «falta» de esta incide en la consolidación de las carencias de la Unión Europea en su acción exterior y, sobre todo en lo que a capacidades militares y de seguridad se refiere —que son los pilares de la «acción exterior dura»—, pero tam-

bién respecto a áreas como la energía y la tecnología, en los que la Unión Europea ha transferido sus capacidades a otros países como efecto de la globalización y deslocalización de la producción. Con esos cimientos, el autor se adentra en el análisis del mapa geoestratégico actual a través del estudio de las relaciones de la UE ayer y hoy con las diferentes potencias (Estados Unidos, Rusia y China), para aventurarse a prever como estas serán en un futuro.

En definitiva, todos los que hemos intervenido en la presente obra hemos pretendido, con una mirada en el futuro, a través del análisis de la situación presente, pero sin olvidar el pasado, ofrecer una posible visión de cómo los nuevos vientos políticos que soplan en el mundo, y en la UE en particular, pueden incidir en la consolidación de una verdadera política común de seguridad y defensa. Todo ello en un momento de evidentes cambios en la definición de las estrategias de seguridad tanto nacionales como internacionales que ha supuesto la nueva vuelta de tuerca de Rusia con su agresión a Ucrania.

Bibliografía

- Abad Soto, J. (2019). De la CED a la Autonomía Estratégica de la UE: un cambio de paradigma en la seguridad y la defensa. *Documento de Opinión 26/2019*. ieee.es.
- Abbot, C., Rogers, P. y Sloboda, J. (2006). *Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.
- Arteaga, F. (2017). La autonomía estratégica y la defensa europea. *ARI 76/2017*. [Consulta: 23 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-autonomia-estrategica-y-la-defensa-europea/>
- Arteaga, F. y Simón, L. (2021). La OTAN se actualiza: el Concepto Estratégico de Madrid. *ARI 106/2021*. [Consulta: 26 mayo 2022]. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/12/ari106-2021-arteaga-simon-otan-se-actualiza-concepto-estrategico-madrid.pdf>
- Ballesteros Martín, M. A. (2015). Los retos de la defensa europea: el caso de España. En: *Retos de la seguridad y defensa europeas: el papel de España*. Notas estratégicas del Instituto Choseul, pp. 19-26. [Consulta: 20 mayo 2022]. Disponible

- en: <http://www.choiseul.es/images/stories/choiseul/papers/NotaEstrategica1-Defensa.pdf>
- Borrell, J. (2020). Por qué es importante la autonomía estratégica europea. Real Instituto Elcano. [Consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea/>
- Consejo Europeo (2019). *Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política Europea de Seguridad y Defensa*. Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia. [Consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an3
- Consejo Europeo (2013). *Conclusiones*. [Consulta: 24 mayo 2022]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>
- Consejo Europeo (2001). *Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*. Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia. [Consulta: 23 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20944/68832.pdf>
- Consejo de la Unión Europea (2016). *Implementation Plan on Security and Defence*. [Consulta: 24 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>
- Consejo de la Unión Europea (2014). *Council Conclusions on Common security and defence policy*. [Consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/24990/145824.pdf>
- De Castro Sánchez, C. (2000). De la cooperación política europea a la política exterior y de seguridad común. *Boletín de la Facultad de Derecho UNED*. N.º 15, pp. 237-268.
- (2006). La acción humanitaria de la Unión Europea. *Revista General de Derecho Europeo*. N.º 11.
- (2010). Seguridad Internacional y nuevas amenazas en un mundo globalizado. En: González Sánchez V. M. (coord.). *Globalización: un enfoque multidisciplinar*. Tirant lo Blanch. Pp. 55-102.
- Delgado Morán, J. J., Jiménez Reina, J. y Jiménez Reina, R. (2020). Seguridad cooperativa como medida de prevención y respuesta de la Unión Europea. *Revista Científica General José María Córdova*. Vol. 18, n.º 29, pp. 61-85.

- Domenecq, J. (2022). Retos de la defensa europea: el papel de España. En: *Retos de la seguridad y defensa europeas: el papel de España*. Notas estratégicas del Instituto Choiseul [en línea]. Pp. 5-8. [Consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: <http://www.choiseul.es/images/stories/choiseul/papers/NotaEstrategica1-Defensa.pdf>
- Fiott, D. (ed.) (2020). *The CSDP in 2020. The EU's legacy and ambition in security and defence* [en línea]. European Union Institute for Security Studies. [Consulta: 26 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/content/csdp-2020>
- Fonseca, G. (2008). *Pensando el futuro del sistema internacional*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.
- García Vargas, J. (2015). La defensa europea, a paso lento. En: *Retos de la seguridad y defensa europeas: el papel de España*. Notas estratégicas del Instituto Choiseul [en línea]. Pp. 41-8. [Consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: <http://www.choiseul.es/images/stories/choiseul/papers/NotaEstrategica1-Defensa.pdf>
- González Alonso, L. N. (2021). Descifrando la gobernanza de la «nueva» política de seguridad y defensa de la Unión Europea: ¿una revolución silenciosa? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 70. Pp. 845-865.
- Haine, J. Y. (2004). An historical perspective. En: Gnesotto, N. (ed.) *EU Security and Defense Policy. The first five years (1999-2004)*. Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea. Pp. 35-55.
- Howorth, J. (2019). Autonomy and Strategy: What Should Europe want? *Security Policy Brief* [en línea], n.º 110. [Consulta: 23 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2019/04/SPB110.pdf?type=pdf>
- Juncker, J. C. (2017). *Discurso sobre el Estado de la Unión 2017*. 13 de septiembre 2017. [Consulta: 23 mayo 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_17_3165
- Laborie Iglesias, M. (2017). El momento de la defensa europea. *Documento de Opinión 92/2017*. ieee.es.
- López-Jacoiste Díaz, E. (2020). Hacia la autonomía estratégica de la UE: el necesario equilibrio entre ambición y realidad. *Revista General de Derecho Europeo*. N.º 50. Pp. 69-112.

- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2018). La Unión Europea pide la palabra en la (nueva) escena internacional. *Documento de Trabajo. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales. Número 86/2018*. Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad San Pablo CEU.
- Martínez Padilla, E. (2016). La cooperación estructurada permanente como instrumento para una defensa común. *Documento de Trabajo. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales. Número 78/2016*. Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad San Pablo CEU.
- Mason, P. (2022). Ukraine, NATO and a Zeitenwende. *Foreign and Security Policy*. [Consulta: 16 junio 2022]. Disponible en: <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/ukraine-nato-and-a-zeitenwende-5879/>
- Mauro, F. (2018). *Strategic Autonomy under the spotlight: The Holy Grail of European Defence*. GRIP Report 2018/1.
- Molina García, M. J. y Benedicto Solsona, M. A. (2020). Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio. *Cuadernos Europeos de Deusto*. N.º 62. Pp. 59-98.
- Olier, E. (2015). Síntesis. *Retos de la seguridad y defensa europeas: el papel de España*. Notas estratégicas del Instituto Choiseul. Pp. 3-4. [Consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: <http://www.choiseul.es/images/stories/choiseul/papers/NotaEstrategica1-Defensa.pdf>
- Vallès Pérez, G. (2019). *La Autonomía Estratégica de la Unión Europea. Un paso más en su integración en defensa*. Trabajo fin de máster. Universidad de Barcelona.

Capítulo primero

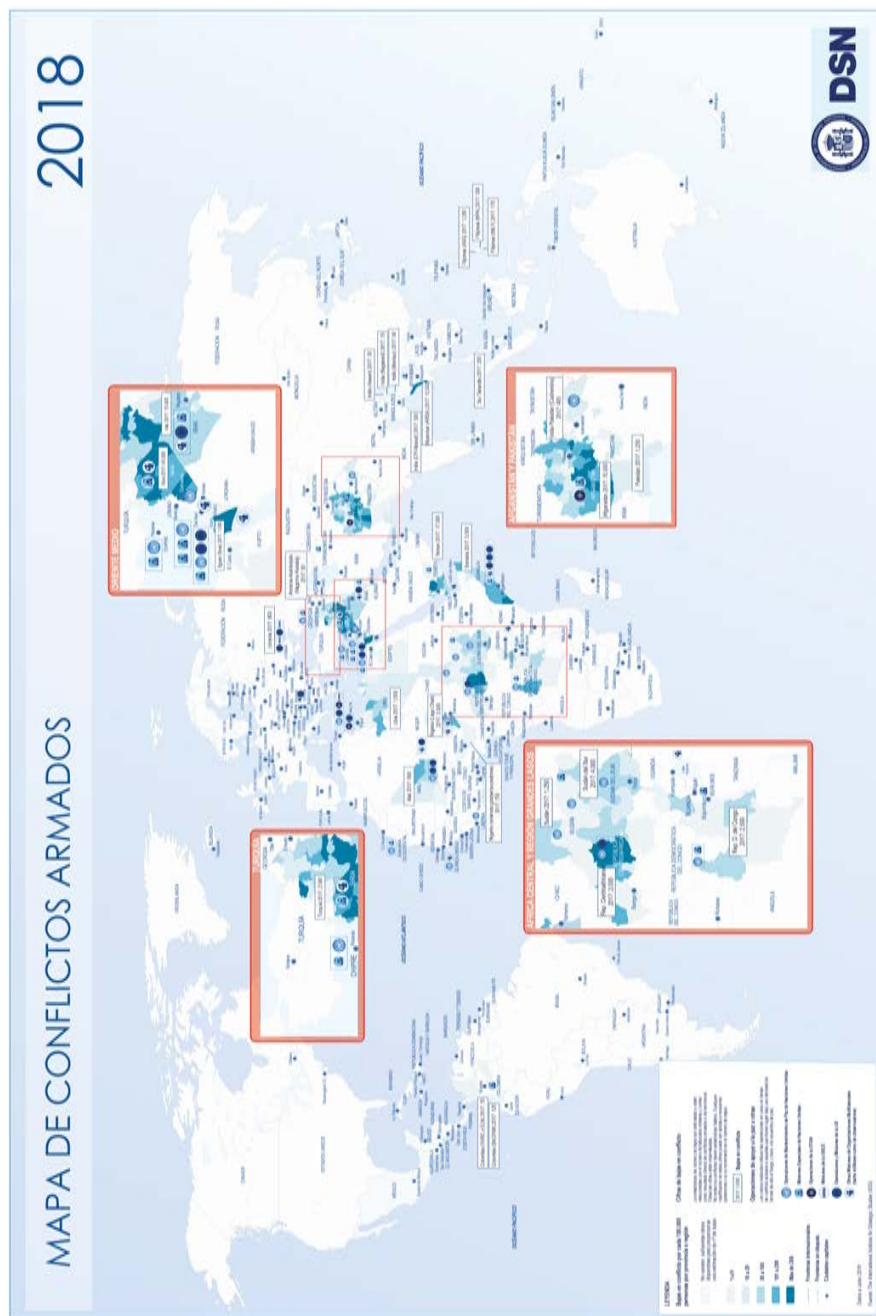
Una nueva estrategia para la Unión Europea

José Luis Pontijas Calderón

1. Introducción

En su agenda estratégica 2019-2024, el Consejo Europeo declaró: «En un mundo de creciente incertidumbre, complejidad y cambio, la Unión Europea (UE) necesita seguir una línea de acción e incrementar su capacidad para actuar autónomamente» (Consejo Europeo, 2019). Al mismo tiempo, tanto la presidenta de la Comisión Europea (CE), Ursula von der Leyen, como el alto representante para las Relaciones Exteriores y de Política de Seguridad de la Unión (AR), Josep Borrel, se mostraron favorables a impulsar una Unión más geopolítica que «aprenda a usar el lenguaje del poder» (Borrel, 2019).

Todo ello ha relanzado la cuestión sobre la necesidad de que la UE impulse su acción exterior, a partir de la estrategia ya puesta en marcha (Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, Servicio Exterior de la UE, 2021) publicada en junio de 2016, bajo los auspicios de la entonces alta representante, Federica Mogherini.



2. La búsqueda de la autonomía estratégica

El creciente deterioro del arco de inestabilidad que rodea Europa está favoreciendo el aumento de la conciencia europea sobre su seguridad y activando el debate sobre cuestiones que hasta hace pocos años permanecían fuera del centro de atención de la UE. Los conflictos en Libia, Siria y Ucrania, las tensiones crecientes con Rusia, junto a su expansión por el Mediterráneo oriental y norte de África, las oleadas incontroladas de inmigrantes, el terrorismo internacional, el crimen organizado transnacional o la fragilidad del Sahel, son solo parte de la panoplia de preocupaciones que se han hecho presentes en los análisis y estudios de prospectiva europeos. Ninguna otra área geográfica se encuentra rodeada por un caos comparable en su vecindario, como se puede apreciar en el mapa de conflictos proporcionado por el Departamento de Seguridad Nacional (Departamento de Seguridad Nacional, 2019).

A estas preocupaciones se suma la exigencia de Estados Unidos para que Europa asuma un papel mucho más activo e importante en su seguridad, junto al giro estratégico que dicha potencia está llevando a cabo, para poder focalizarse sobre el Indopacífico. Además, las dudas lanzadas por la administración Trump sobre la voluntad de que Washington continúe siendo el pilar fundamental de la defensa del viejo continente, si bien han sido zanjadas por el presidente Biden, especialmente tras la invasión de Ucrania de febrero de 2022, han dejado sembrada la duda ante la posibilidad de que una nueva administración republicana pueda retomar el camino emprendido por el expresidente.

Así, las dos grandes organizaciones que dominan el espectro geopolítico europeo, la OTAN y la UE, han empezado a modificar sus planteamientos para enfrentarse a la nueva situación geoestratégica.

Por su parte, la OTAN modificó su postura militar para mejorar su capacidad de disuasión, de combate y de respuesta a los desafíos no convencionales, entre los cuales destaca la guerra híbrida, con su derivada sobre la importancia de la resiliencia de las sociedades, que garantice su defensa efectiva (Pontijas, 2017). Además, en la cumbre de Bruselas de junio de 2021, el Consejo de la Alianza aprobó la confección de un nuevo «concepto estratégico» que ha sido adoptado en la cumbre de junio de Madrid, coincidiendo con el XL aniversario de la incorporación de España a la organización atlántica y que no es objeto de este estudio.

El enfoque de la UE ha estado tradicionalmente más centrado en el medio y largo plazo, buscando una mayor integración entre sus miembros y convirtiendo la política común de seguridad y defensa (PCSD), tras haber permanecido en los márgenes del proceso de integración europeo, en el principal dinamizador del mismo tras el bréxit. Iniciativas como la cooperación estructurada permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), el Fondo Europeo de Defensa (EDF, por sus siglas en inglés), la creación y refuerzo de la Capacidad Militar de Planeamiento y Conducción (MPCC, por sus siglas en inglés) dentro del Estado Mayor Militar del Servicio Exterior de la Unión, no son sino ejemplos del impulso que la PCSD ha recibido en los últimos años.

Simultáneamente, en el seno de la Unión se abrió un debate de gran calado como consecuencia de la adopción por parte del Consejo Europeo de la nueva Estrategia Global de la UE (EUGS, de sus siglas en inglés) en julio de 2016: la necesidad de que la Unión adquiriera una mayor «autonomía estratégica».

Es evidente que tanto EE. UU. como China y Rusia consideran a la UE como un actor internacional con una capacidad limitada de influencia global, a pesar de ser una de las mayores economías mundiales, cercana al 22 % de producto interior bruto mundial y ser el mayor proveedor de ayuda al desarrollo y humanitaria del mundo, superando a todos los demás juntos (ver figura adjunta).



Ayuda al desarrollo y humanitaria en el mundo durante 2018; elaboración propia

Pero su capacidad de actuación exterior continúa lastrada por la ausencia de un poder decisorio centralizado que pueda conjugar en su política exterior economía, diplomacia y medios coercitivos.

La hasta hace poca certeza europea de estar protegidos por una superpotencia «benévola», situación que Europa ha venido gozando tras la Segunda Guerra Mundial, ha permitido que, especialmente tras el final de la Guerra Fría, los europeos hayan podido canalizar hacia su crecimiento y bienestar muchos recursos que de otra manera hubieran tenido que emplear en su seguridad y defensa. Se produjo así un efecto pernicioso: las dos últimas generaciones de europeos han crecido asumiendo que su bienestar y seguridad serían permanentes, considerando que, la geopolítica de poder, que utiliza la fuerza como herramienta coercitiva, era un asunto trasnochado. Dicha mentalidad fue impulsada por la «euforia democrático-liberal» que se apoderó del mundo occidental tras la caída del muro de Berlín y la desaparición de la URSS, cuando se pensó que el orden mundial evolucionaría hacia la democracia y, por ende, hacia la paz mundial. Europa Occidental abrazó fervientemente dichas ideas, lo que dejó psicológicamente indefensa a una parte importante de la sociedad europea, que todavía sigue perpleja ante un escenario internacional que vuelve a ser testigo de la competición y la guerra entre potencias, sean estas regionales o globales.

El escenario para Europa es especialmente preocupante, ya que la nueva administración estadounidense ha mostrado su deseo de no comprometerse en aquellos escenarios en los que no estén en juego sus intereses fundamentales. Pero si se analiza con objetividad, en realidad es una tendencia que se inició tras el final de la Guerra Fría, cuando Washington desplazó el centro de sus intereses a Oriente Medio y al golfo Pérsico, lejos de Europa. Ello obliga a la UE a dotarse de herramientas para hacer frente en solitario a aquellas amenazas que no comparta con el hegemon norteamericano. Por otro lado, la Unión debería ser capaz de evitar ser arrastrada por EE. UU. a aquellos escenarios donde los intereses relevantes europeos no estuvieran amenazados, independientemente de la importancia que representen para el otro lado del Atlántico.

Es evidente que para poder dotarse de esa capacidad de maniobra geopolítica la UE precisa de mucha mayor autonomía estratégica de la que goza actualmente. Pero antes de seguir más adelante debemos definir qué entendemos por autonomía estratégica de la Unión.

2.1. La autonomía estratégica de la UE

Si bien fue una terminología que empezó a usarse entre analistas y políticos al comienzo de la segunda década del presente siglo (llegando a adquirir las características de un mantra cuasi simbólico) no fue hasta la aprobación de la EUGS cuando el término se consolidó oficialmente. Aun así, la citada EUGS no define claramente el término, lo que ha permitido cierta flexibilidad a la hora de interpretarlo, si bien, queda enmarcado por los tres párrafos siguientes (EU Global Strategy, 2016):

- La estrategia alimenta la ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea. Ello es necesario para promover los intereses comunes de nuestros ciudadanos, así como nuestros principios y valores.
- Un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y la seguridad dentro y fuera de sus fronteras.
- Una industria de defensa europea sostenible, innovadora y competitiva es esencial para la autonomía estratégica de Europa y para una PCSD creíble.

Podemos comprobar así que la «autonomía estratégica» de la UE abarca cuatro áreas fundamentales:

- Los intereses comunes de los europeos.
- La promoción de sus principios y valores.
- La paz y la seguridad dentro y fuera de la Unión.
- Una industria europea de defensa propia.

Estas cuatro áreas son coincidentes con las tres dimensiones que cualquier autonomía estratégica debería abarcar: operacional (civil y militar), económica (industrial) y política (diplomática), que también incluye la capacidad de tomar decisiones.

Por «autonomía operacional» deberíamos entender la capacidad de planear y conducir en solitario (autónomamente) operaciones y misiones civiles y militares, así como estar dotados del necesario marco institucional político y militar, y de las capacidades necesarias, militares y civiles. Por su parte, por «autonomía industrial» nos referimos a la capacidad de desarrollar (autonomía tecnológica) y construir las capacidades civiles y militares requeridas por la autonomía operacional. Pero más importante aún,

ambas dimensiones precisan una «autonomía política», previa e indispensable, capaz de tomar la decisión de actuar, de definir los objetivos de la política exterior y de seguridad, así como las herramientas que se usarán para su consecución.

Pero para ello, la autonomía estratégica de la Unión debería suponer en primer lugar la aceptación por todos sus socios de que la UE sea un actor principal en el concierto mundial, capaz de defenderse por sí mismo y a sus intereses dentro y fuera de su territorio: una visión común sobre su futuro y sobre las amenazas a las que se enfrenta y las que podría enfrentarse a corto, medio y largo plazo. Esa visión común, condición previa y *sine qua non*, resultará difícil de conseguir, dados los intereses diferentes y, en no pocas ocasiones, divergentes de los Estados miembros, que son precisamente los que deben impulsar la citada autonomía. Un caso paradigmático de divergencia se está desarrollando precisamente en nuestro vecindario más próximo, Libia. En dicho conflicto estamos viendo como dos Estados miembros, Italia y Francia, que además lo son de la OTAN, están sosteniendo una competición geoestratégica, incluso excluyéndose mutuamente de las conferencias de paz que ambos han impulsado (la conferencia de París en 2017 y de Palermo en 2018, respectivamente), a las que podemos añadir la que Alemania por su parte y sin coordinación, impulsó en Berlín en enero de 2020 (Colombo, 2021).

Además, la actual carencia de un liderazgo político, la complejidad de las instituciones europeas y la resistencia de los socios a proporcionar fuerzas y recursos, impiden llevar a cabo operaciones militares y civiles que excedan en ambición y asertividad al reducido objetivo, tamaño y número actual de las mismas. Se precisaría también una «anticipación estratégica» y una mayor «reactividad» ante crisis de envergadura, que a corto y medio plazo resulta prácticamente imposible, dada la ausencia de dirección política al más alto nivel, provocada por la mencionada dificultad de armonizar intereses diferentes y progresivamente divergentes de los veintisiete socios.

De esta manera nos encontramos que la UE no puede garantizar a sus ciudadanos plenamente su seguridad, ni de neutralizar las amenazas o impedir las violaciones de la paz, los derechos humanos y la seguridad en su vecindario, mucho menos en el resto del mundo. Una mayor autonomía estratégica requeriría una mayor cooperación entre sus Estados en seguridad y defensa, porque sin un brazo potente y sólido en dicho ámbito, será muy difícil, sino imposible, alcanzar su ambición de actuar como un

actor capaz de garantizar su seguridad, defender sus intereses y simultáneamente contribuir de manera decisiva en la prevención de conflictos y la gestión de crisis allá donde sus intereses y la estabilidad regional lo requieran.

No podemos olvidar el ámbito económico-industrial, porque, a fin de cuentas, las capacidades militares (muchas de las cuales serán de doble uso civil-militar) también precisarán fabricarse en Europa, si verdaderamente se pretende disfrutar de una completa autonomía estratégica. Para ello, se debe evitar la dependencia de tecnología foránea, que de otra manera habría que importar, sujetos a las potenciales restricciones o cesiones de quien la pudiera proporcionar, como han puesto de manifiesto las restricciones de las diversas cadenas de abastecimiento durante la pandemia. De hecho, y de acuerdo con el Plan de Desarrollo de Capacidades elaborado en 2018 por la Agencia Europea de Defensa en cooperación con el Estado Mayor Militar, existe un amplio abanico de carencias que se deben cubrir para poder atender el actual nivel de ambición operativo de la Unión (European Defence Agency, 2018).

Pero el desarrollo de una industria de defensa mucho más integrada se enfrenta a intereses económicos nacionales difíciles de armonizar, por lo que resulta un nudo gordiano nada fácil de deshacer, aunque el Fondo Europeo de Defensa, que intenta impulsar la investigación y el desarrollo de capacidades europeas, representa un incentivo positivo, todavía habrá que comprobar sus resultados a medio y largo plazo.

Por otro lado, una verdadera autonomía estratégica también debería abarcar la economía en sentido amplio, dada la tendencia a utilizarla como arma de coerción (geoeconomía). Para ello, los líderes europeos deberían estar dispuestos a reforzar la competitividad y sostenibilidad del euro y su papel como moneda de referencia en el mercado global. Ello ayudaría sin duda a contrarrestar la creciente interferencia en Europa de Pekín, Washington, Moscú, o cualquiera otra, evitando que se conviertan en una influencia política disruptiva, que atente contra la cohesión de la Unión como ente político¹⁰.

Tampoco podemos dejar arrinconado un aspecto importante, la faceta nuclear de la autonomía estratégica europea, un debate

¹⁰ En 2018, Grecia, país en el que China ha invertido enormemente en infraestructuras, vetó en la UE una condena contra China relacionada con abusos en derechos humanos.

sistemáticamente evitado, pese a la duda que planea sobre las garantías que tradicionalmente ha ofrecido Washington. ¿Podemos asumir con total certeza que, en las circunstancias actuales, EE. UU. se preste a recibir una represalia nuclear sobre su territorio en represalia por haber respondido a un ataque nuclear sobre Kiev? Esta duda proyecta sombras sobre la credibilidad de la disuasión nuclear occidental. Hasta ahora, este debate ha tenido lugar predominantemente en Alemania y EE. UU. (Thränert, 2017), aunque el ex primer ministro polaco, Jaroslaw Karczynski, afirmó que Europa podría necesitar convertirse en una potencia nuclear.

Es evidente que los europeos prefieren confiar en el paraguas norteamericano, pero en las actuales circunstancias, tras la administración Trump y la guerra en Ucrania, sería ingenuo asumir que las relaciones transatlánticas nunca van a cambiar (afectando por lo tanto al citado paraguas nuclear), mucho menos confiar en que las armas atómicas van a desaparecer a corto o medio plazo. De modo que, si por autonomía estratégica entendemos la capacidad de la UE de garantizar su propia seguridad, esto conllevaría la necesidad de contar con un paraguas nuclear independiente y autónomo, que hoy en día solo Francia está en condiciones de proporcionar y de manera limitada. Ello obligaría a asumir que una «eurodisuasión nuclear» creíble no debiera descansar únicamente sobre la asunción de que EE. UU. acudirá en nuestra defensa en cualquier circunstancia. Aunque solo sea por la proximidad geográfica, los cálculos de posibles represalias por parte de París, estarían siempre más próximos a los intereses europeos, que los de Washington, aunque posiblemente sufrirían la misma condicionalidad e incertidumbre, si no mayor, que en el caso estadounidense, a pesar de que el compromiso de Francia con el art 42.7 del Tratado de Lisboa (que cubre la obligación de prestarse ayuda mutua entre los Estados miembros en caso de agresión exterior) quedó patente durante los ataques terroristas en París, cuando el Elíseo prefirió la opción UE, frente a la de invocar el art. 5 del Tratado de Washington (OTAN).

Como hemos visto, al margen de su flexible interpretación, la autonomía estratégica de la UE requerirá un enorme esfuerzo en campos diversos, pero el más importante, y sin el cual será muy difícil progresar, es en la creación de una visión compartida del panorama internacional que permita forjar una cultura estratégica común y aclare qué tipo de actor debe ser la Unión en el escenario mundial, qué tipo de amenazas nos acechan y con qué prioridad se deben atender.

Precisamente para poder impulsar la citada cultura estratégica común, la Unión inició un proceso que ha finalizado en 2022: la definición de la denominada «brújula estratégica» de la UE.

3. Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa

En junio de 2020, los ministros de Defensa acordaron desarrollar una brújula estratégica para la seguridad y la defensa (Consejo de la UE, 2020), una idea forjada durante la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea. La iniciativa se ha desarrollado a lo largo de un periodo de dos años, finalizando durante la presidencia francesa, tras su aprobación por el Consejo, el pasado 21 de marzo de 2022 (Consejo de la UE, 2022).

El documento pretende concretar el nivel de ambición de la Unión como proveedor de seguridad en el escenario internacional. Además, pretende contribuir a impulsar una cultura común de seguridad y defensa, que tradicionalmente Bruselas ha identificado como una de las debilidades fundamentales de la PCSD. El proceso se ha desarrollado en dos fases:

- 1.^a fase: análisis de las amenazas (llevado a cabo durante la segunda mitad de 2020). El AR, junto con las unidades civiles y militares de inteligencia del Servicio Exterior de la Unión (EEAS, por sus siglas en inglés) desarrolló un análisis global de todas las amenazas y desafíos que pudieran afectar a la Unión.
- 2.^a fase: confección de la *Brújula Estratégica* (a lo largo de 2021 y hasta su aprobación en marzo de 2022). Basándose en el anterior análisis de las amenazas y otros análisis temáticos, se ha desarrollado un documento que traslada el nivel de ambición político definido en la estrategia de 2016 y lo plasma en acciones concretas a llevar a cabo.

Se espera que tanto el proceso, como el documento y las acciones que de él se derivan contribuyan al desarrollo de una cultura común de seguridad y defensa, que consiga acercar los puntos de vista y de esa manera facilitar la acción exterior de la UE. Porque, aunque los cimientos para una futura «Unión Europea en Seguridad y Defensa» se hayan establecido desde el punto de vista conceptual e institucional, todavía no ha sido posible establecer un entendimiento compartido sobre su propósito, permaneciendo latente desde la aprobación del tratado de Maastricht.

La decisión de lanzar la brújula estratégica se tomó en un momento especialmente complicado. Por un lado, el bréxit se había consumado, lo que suponía que un peso pesado europeo en el campo de la defensa y la seguridad abandonaba la Unión. Aunque dicho abandono no tuviera graves consecuencias para la política común de seguridad y defensa (PCSD) *per se*, sí las tenía para la credibilidad general de la misma y afectaría de manera negativa a la seguridad (Pontijas, 2018). Por otro lado, la decisión del entonces presidente Trump de retirar 9.500 efectivos estacionados en Alemania, unido a las declaraciones que socavaron las relaciones euroatlánticas, llevó a una seria crisis de confianza en el seno de la OTAN.

Por si esto fuera poco, la pandemia global provocada por el virus SARS-CoV-2 ha amplificado las tensiones geopolíticas y las amenazas, mientras forzó a los Estados miembros a detraer recursos para afrontarla, recursos que en muchos casos provienen de los que se hubieran dedicado a seguridad y defensa, por pasar dichas áreas a segunda prioridad. A ello también contribuirá de manera negativa el hecho de que el «marco financiero plurianual» se ha visto rebajado de manera sustancial del nivel inicialmente previsto (Fiott *et. al.*, 2020).

Hay que reconocer que algunos Estados miembros mostraron inicialmente su escepticismo ante la idea de desarrollar una brújula estratégica, temiendo que pudiera dar como resultado un proceso largo, costoso y, aun así, improductivo, cuyo resultado pudiera ser un nuevo documento que archivar y al que prácticamente nadie prestara la importancia debida. Así pues, hay que reconocer el éxito inicial que obtuvo la presidencia temporal de Alemania, quien consiguió lanzar el proceso, venciendo las citadas reticencias iniciales y, sobre todo, la consecución exitosa del documento durante la presidencia francesa.

3.1. La Brújula Estratégica (BE) propiamente dicha

Así pues, se ha conseguido llevar a buen puerto un proyecto por el que no todo el mundo apostaba. El título del documento deja pocas dudas sobre la intencionalidad de este *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*. Toda una declaración de intenciones desde el principio.

El documento (Consejo de la UE, 2022) se divide en siete capítulos fundamentales:

- Una síntesis, que permite hacerse una idea general de lo más destacado de cuanto se afirma en el documento.
- Una introducción en la que se expresan las ideas que guían la confección del documento: multilateralismo, valores, complementariedad con la OTAN, interdependencia crecientemente conflictiva, regreso de la política de poder, valores europeos/occidentales y cambio climático.
- Un análisis del mundo al que nos enfrentamos en general y en particular en nuestro entorno estratégico, además de las amenazas y desafíos emergentes y transnacionales.
- Los cuatro bloques fundamentales que aúnan cada uno de ellos los propósitos de la Unión para «convertir la UE en un proveedor de seguridad más fuerte y más capaz», que se titulan respectivamente: actuar, asegurar, invertir y asociar.

Analizaremos a continuación cada uno de los capítulos mencionados.

3.2. Introducción

Comenzando por el reconocimiento del hecho del regreso de la guerra a Europa y tras resaltar que la UE, con 450 millones de ciudadanos, es el mayor mercado único del mundo y la mayor fuente de ayuda al desarrollo, ya en su segundo párrafo acaba reconociendo la complementariedad con la OTAN, si bien, bajo los principios de inclusión, reciprocidad y autonomía decisoria de la Unión. Esto, de por sí, ya supone de facto una importante autolimitación en la autonomía estratégica, de hecho, se podría decir que es la más importante, si no la única, con el agravante de que es autoimpuesta. Se podría pensar que se consagran los intereses de EE. UU., director ejecutivo y prácticamente plenipotenciario de la Alianza.

Se reconoce que la crisis del multilateralismo está dando lugar a unas relaciones internacionales más conflictivas, en las que el poder blando (la traducción española lo denomina «poder simbólico») se utiliza de manera progresivamente coercitiva, con el regreso de una política de poder, que pone en entredicho los derechos humanos y los valores democráticos. La conclusión es que «... la UE y sus Estados miembros deben invertir más en su seguridad y su defensa para convertirse en actores

políticos y de seguridad más fuertes [...] para construir una Europa más fuerte y más capaz que actúe como proveedora de seguridad».

Se aclara que la visión que propone el documento tiene como límite temporal entre 5 y 10 años, cuyo objetivo es «... ayudar a construir una cultura estratégica común, a reforzar nuestra unidad y nuestra solidaridad y, sobre todo, a aumentar nuestra capacidad y nuestra voluntad de actuar conjuntamente».

En definitiva, sostiene que la BE, mediante el compromiso de la Unión y de sus Estados miembros:

- Ofrece una evaluación común del entorno estratégico europeo.
- Aporta una mayor coherencia y una unidad de propósito.
- Establece nuevas acciones y medios.
- Especifica objetivos y etapas claros para medir los avances.

3.3. El mundo al que nos enfrentamos

En este apartado se establece que el análisis de las amenazas se revisará con una frecuencia trienal como mínimo. No es objeto de este estudio analizar pormenorizadamente los desafíos y amenazas multidimensionales que la BE contempla, pero se estima oportuno realizar un breve resumen de las principales ideas contenidas en este capítulo.

Afirma que la UE es una firme defensora del multilateralismo efectivo y de un orden internacional abierto basado en normas, fundamentado en los derechos humanos, las libertades fundamentales, los valores universales y el derecho internacional, en el que el uso de la fuerza y la coacción no tienen cabida (algo desmentido por los hechos, desgraciadamente). Rusia y China ocupan un lugar destacado. La primera como amenaza clara y multifacética, especialmente militar, desde la invasión de Ucrania en febrero pasado. La segunda como socio, competidor y rival sistémico, cuya participación en las tensiones regionales es cada vez mayor.

Mención especial reciben los principios fundamentales sobre los que se ha construido la seguridad europea consagrados en la Carta de la Naciones Unidas y los documentos fundacionales de la OSCE (Acta final de Helsinki y la Carta de París). Para defenderlos, expresa la voluntad de estrechar relaciones con los

socios y países afines en la ONU, la OTAN y el G7, reservando un lugar destacado a EE. UU., como «socio más importante e incondicional».

3.3.1. Nuestro entorno estratégico

A continuación, realiza un recorrido por diversas áreas geográficas del globo, partiendo de la afirmación de que la UE está hoy rodeada de inestabilidad y conflictos, con una guerra en sus fronteras (Ucrania). Así, se analizan sucintamente Balcanes Occidentales, la vecindad oriental europea (Ucrania, Moldavia, Georgia y Cáucaso meridional), la región ártica, la vecindad meridional (Libia, Siria), Mediterráneo Oriental (donde Turquía recibe especial atención), el Sahel, África Central, golfo de Guinea, Cuerno de África, canal de Mozambique, Oriente Medio y la región del Golfo, el Indopacífico (donde China juega un papel destacado en las tensiones creadas en las cadenas de suministro mundiales), resto de Asia (con Corea del Norte y Afganistán como fuentes de gran inquietud) y América Latina, en la que se destacan la fragilidad de América Central, la persistente crisis de Venezuela y la pacificación de Colombia.

A dicho análisis por regiones, sigue uno sobre amenazas y desafíos emergentes y transnacionales, comenzando por el terrorismo y el extremismo violento, que reconoce como «una grave amenaza para la paz y la seguridad», especialmente Dáesh y Al Qaeda. Otras amenazas son: la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores (que se consideran una amenaza persistente, exacerbada por erosión de la arquitectura de control de armamentos en Europa), así como los agentes estatales y no estatales, junto a sus estrategias híbridas, ciberataques, campañas de desinformación e injerencias en procesos políticos, coacción económica y la instrumentalización de flujos migratorios; y por último, las tecnologías emergentes y disruptivas, que les permiten obtener ventaja estratégica y aumentar su eficacia.

Por otro lado, la Unión se debe preocupar por el acceso libre y seguro a los denominados «ámbitos estratégicos mundiales»: el ciberespacio (donde se produce una competición estratégica), el espacio ultraterrestre (por sus importantes repercusiones en defensa y seguridad y cada vez más congestionado y disputado), la seguridad marítima (importante para el desarrollo económico, el transporte y la seguridad energética) y el espacio aéreo (donde

cada vez más se producen posicionamientos agresivos y el auge de tácticas antiacceso y de denegación de área).

Por último, en este apartado dedicado a las amenazas y los desafíos, se mencionan el cambio climático, la degradación del medio ambiente, las catástrofes naturales y las crisis sanitarias mundiales, que afectan a la seguridad y son fuentes de inestabilidad y conflicto.

3.3.2. Repercusiones estratégicas para la Unión

Partiendo de la base de que todos los retos y amenazas están a menudo interconectados y que, por lo tanto, está en juego la seguridad europea, tanto interior como exterior, se expresa un nivel de ambición de carácter general:

«Tenemos que ser capaces de proteger a nuestros ciudadanos, defender nuestros intereses comunes, dar proyección a nuestros valores y contribuir a configurar el futuro del mundo... ser más audaces a la hora de combinar nuestros instrumentos diplomáticos y económicos... con medios civiles y militares para prevenir conflictos, responder a las crisis, contribuir a la consolidación de la paz y prestar apoyo a los socios».

El apartado finaliza con un llamamiento para que la UE asuma urgentemente una mayor responsabilidad en su propia seguridad «actuando en los países de su vecindad y en otras partes del mundo», en colaboración con socios, pero también en solitario cuando sea necesario. El hecho de que se afirme de manera ambigua «otras partes del mundo» hace pensar en la voluntad de ejercer un papel global, como garante de la paz y el derecho internacional, pero francamente, basándonos en la experiencia previa, cuando esto se intente llevar a la práctica en zonas alejadas de Europa, los Estados miembros posiblemente encuentren dificultades serias para alcanzar unanimidad. En cualquier caso, la voluntad ha quedado plasmada y algo todavía más importante, de nuevo se recalca que una Unión más fuerte y capaz en materia de seguridad y defensa, complementa a la OTAN «... que sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros». Así, por más que la UE intente impulsar su autonomía estratégica, incluso con ambiciones globales, se autolimita, en la misma línea de salida, a un papel de mero complemento de la OTAN, lo cual resulta en cierto modo sorprendente, porque en principio, la Alianza

Atlántica limitaría su acción a la defensa colectiva, es decir, de fronteras hacia adentro y no a todos los países de la Unión, ya que, el famoso art. 5, solo se aplica a los Estados miembros de la Alianza, por lo que, países como Finlandia y Suecia, se encontrarían fuera del «complemento».

Una vez terminada la parte que podríamos calificar de preámbulo introductorio y que básicamente intenta establecer una visión concertada de riesgos, amenazas, desafíos y nivel de ambición, el documento pasa a pormenorizar cada uno de los cuatro grandes ejes de acción con los que se propone avanzar en los campos de seguridad y defensa.

4. Actuar

El primero de los citados cuatro grandes ejes de acción que plantea la Brújula Estratégica es «actuar», actuando con prontitud en los cinco grandes dominios estratégicos: tierra, mar, aire, el ciberespacio y el espacio ultraterrestre. En esto no se diferenciaría de la acción individual que cada uno de los Estados miembros pudieran llevar a cabo, dentro de sus limitaciones, salvo por el hecho de que la Unión desea hacerlo mediante el denominado «enfoque integrado», es decir, recurriendo de forma plena y coherente a todas las políticas e instrumentos que tiene a su disposición, junto a las dimensiones civil y militar de la PCSD, con especial mención a la gestión de crisis. Para ello, diferencia dos aspectos fundamentales: la actuación y la preparación.

4.1. Actuando juntos

En cuanto a la actuación, se desea ganar rapidez, competencia y eficacia en la toma de decisiones y la acción posterior, para lo que se precisa más celeridad, firmeza y flexibilidad para poder llevar a cabo todo el espectro de gestión de crisis. Para ello, se creará una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE, compuesta por «una fuerza modular de hasta 5.000 efectivos que incluya componentes terrestres, aéreos y marítimos, con los elementos de apoyo estratégicos)». Dicha capacidad se dedicaría a operaciones de salvamento y evacuación, pero también a la etapa inicial de las operaciones de estabilización, mediante «una modificación sustancial de los grupos de combate» para convertirlos en una herramienta más contundente y flexible.

Llama poderosamente la atención este intento de avance, basado en una iniciativa, la de los grupos de combate, que no ha funcionado. Y no ha funcionado, no porque no estuviera adecuadamente diseñada para operar (ya que su diseño es lo suficientemente flexible como para poder adaptarse a un amplio tipo de misiones), o porque no se hayan producido oportunidades para ello (crisis como la de la República Centro africana, Mali o Libia), sino, porque faltó voluntad política, el talón de Aquiles de la PCSD. Por lo tanto, cabe preguntarse si para una iniciativa que preveía el empleo de unos 1.500 efectivos (más los correspondientes elementos de apoyo) no ha habido voluntad política, la habrá para una iniciativa más ambiciosa y que, por lo tanto, requerirá mayor esfuerzo militar y económico, y que además precisa de los elementos fundamentales en cualquier despliegue estratégico, de algunos de los cuales se carece en gran medida. La voluntad política continuará siendo el eslabón más débil de toda esta iniciativa y, por lo tanto, será el que mida su eficacia.

Para intentar aliviar en lo posible este problema, se pretende dotar de mayor flexibilidad al proceso decisorio, mediante una posible reinterpretación del art. 44 del Tratado de la Unión, y la utilización de la abstención constructiva, lo que permitiría que un grupo de Estados pudiera tomar una decisión de actuación dentro del marco de la Unión. Para incentivar la participación de los socios, también se pretende ampliar las posibilidades de financiación de los costes comunes.

Por otro lado, se desea recurrir en mayor medida al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, de forma que se pueda proporcionar equipamiento militar a los socios no miembros de la Unión, como ya se ha hecho en el caso de Ucrania. Además, se pretende mejorar la coordinación entre las diversas iniciativas e instrumentos disponibles para apoyar a los socios no miembros, mejorando también la coordinación entre las misiones civiles y militares, así como con otras misiones y operaciones que, lideradas por europeos, actúen en las mismas áreas o adyacentes. Precisamente, las misiones civiles van a recibir un importante impulso para que sean capaces de desplegar más rápido, en concreto 200 expertos civiles en 30 días, acelerando el proceso de decisión, fortaleciendo el planeamiento operacional, mejorando el reclutamiento de personal y mejorando las herramientas de respuesta. Además, se desea aumentar la cooperación entre la PCSD y los actores como EUROPOL, EUROJUST, CEPOL y FRONTEX, mejorando la sinergia entre ellos.

Por otro lado, las capacidades de mando y control se reforzarán con un aumento sustancial de personal y dotación de comunicaciones, concretamente las dos unidades de planeamiento y conducción: la Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar (Military Planning and Conduct Capability, MPCC de sus siglas en inglés) y la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC de sus siglas en inglés). También se reforzará la unidad de coordinación entre ambas, la Célula de Coordinación y Apoyo Conjunto (Joint Support Coordination Cell de sus siglas en inglés).

4.2. Preparándose juntos

El objetivo de este apartado del documento abarca los ejercicios que se pudieran precisar a fin de prepararse para actuar en misiones de gestión de crisis, así como para operaciones y misiones civiles y militares. También abarca la ambición de dotarse de unas capacidades de inteligencia (incluyendo medios geoespaciales) que permita una alerta temprana junto a un planeamiento avanzado, que se adelante a las crisis, basándose en escenarios adaptados y puestos al día periódicamente, en los que la movilidad militar estará presente. La preparación y la interoperabilidad mediante ejercicios civiles y militares en todos los dominios se estiman de suma importancia, contribuyendo además a forjar una cultura estratégica común.

Como resumen de los objetivos del apartado «actuar» se destacan los siguientes:

- Para 2025, la Capacidad de Despliegue Rápido militar de la UE (CDRUE) será totalmente operativa, con escenarios operacionales acordados en 2022 y comenzando con ejercicios regulares en 2023.
- Para 2023 se decidirá sobre las modalidades prácticas para la implementación del art. 44 del TUE, permitiendo a un grupo de Estados miembros capaces, planear y conducir una misión u operación dentro del marco de la Unión y bajo el control político del Consejo.
- Para 2025, la MPCC deber ser capaz de planear y conducir cualquier misión militar no ejecutiva, dos operaciones militares de pequeña entidad, una de entidad media y ejercicios.

- Para mediados de 2022 se deberán adaptar las misiones militares sobre el terreno para mejorar su efectividad.
- Para finales de 2022 se establecerán enlaces en el teatro de operaciones entre EUNAVFOR Atlanta y la Misión Marítima en el estrecho de Ormuz, así como nuestras misiones en el Sahel.
- Para la segunda mitad de 2022 se considerarán otras áreas marítimas de interés, además del golfo de Guinea y la expansión de la Presencia Marítima Coordinada al noroeste del océano Índico.
- Para 2023 se acordará el concepto militar para operaciones de seguridad aérea.
- Para mediados de 2023 se adoptará un nuevo paquete sobre la PCSD Civil y se desea ser capaces de desplegar en 30 días una misión civil compuesta por 200 expertos, incluso en ambientes complejos.
- Para 2023 se reforzará la red de asesores sobre derechos humanos y de género en las misiones y operaciones de PCSD.
- Para 2022 se acordará un Registro del Ciclo de Rotación de Tropas para las misiones civiles y militares de la Unión.
- Para 2023 se analizará el alcance y definición de los costes comunes.
- Para 2025 se completará la mejora y armonización de los procedimientos de cruce de fronteras para mejorar la movilidad militar.

A la vista de las iniciativas y acciones que se proponen, se podría afirmar que destila un cierto aire a *dejà vu*, ya que, algunas de ellas ya se acordaron con anterioridad, como la desplegar 200 expertos, mejorar la interacción y coordinación de las operaciones civiles y militares, así como otras en marcha en el mismo teatro o teatros adyacentes (un mantra con solera entre las conclusiones de cuantos análisis se han hecho sobre las misiones y operaciones de la PCSD). Cuestión aparte merece la CDRUE, iniciativa que pretende desplegar 5.000 efectivos y que como hemos comentado es heredera de los Grupos de Combate, iniciativa inútil en su ya larga década de existencia, a pesar de que tan solo pretendía desplegar 1.500 efectivos. Un nuevo y ampliado nivel de ambición no parece la receta más adecuada para soslayar la falta de voluntad política de su empleo, razón última y verdadera de su no utilización.

Por otro lado, la OTAN aparece como una referencia constante e insoslayable. Pero la subordinación o supeditación a ella, supone de facto aceptar el dictado de Washington, quien domina y dirige la Alianza con puño de hierro en guante de seda. Y esto es claramente una renuncia a una auténtica y total autonomía estratégica, amén de aceptar un enfoque estratégico que no siempre coincidirá con los intereses de la Unión.

5. Asegurar

El segundo gran eje vertebrador de la BE se centra en la necesidad de asegurar el acceso a los dominios marítimo, aéreo, cibernético y espacial, conscientes del crecimiento progresivo de las amenazas de naturaleza híbrida, transnacional, lo que requiere ampliar la resiliencia europea anticipándose, detectando y respondiendo a dichas amenazas. Para ello, se contemplan cinco grandes áreas:

- Reforzar la alerta temprana, la inteligencia y las comunicaciones seguras.
- Impulso y desarrollo de la ciberdiplomacia y oponiéndose la manipulación de la información y la interferencia foránea.
- Asegurar el acceso europeo a los dominios estratégicos.
- Combatir el terrorismo.
- Promocionar el desarme, la no proliferación y el control de armamento.

5.1. Reforzar la alerta temprana, la inteligencia y las comunicaciones seguras

En esta área se pretende incrementar las capacidades de inteligencia y la previsión estratégica, reforzando y empleando de manera más eficiente y amplia las herramientas disponibles para ello: la Capacidad de Análisis de Inteligencia de la UE y el Centro de Satélites. Esto debería permitir garantizar la capacidad de decisión autónoma de la Unión. A ello deben contribuir, como ya lo hacen los medios de inteligencia de los Estados miembros.

Una parte importante es dotarse de unas comunicaciones seguras, para lo que se pretende emitir reglas y regulaciones sobre seguridad en las mismas, que aúnen a los medios y entidades de la Unión y de los Estados miembros y socios, para reforzar la

protección de la información, la infraestructura y los sistemas de comunicaciones.

5.2. Impulso y desarrollo de la ciberdiplomacia y oponiéndose la manipulación de la información y la interferencia foránea

En este apartado se resalta la importancia de la resiliencia ante las amenazas híbridas, los ciberataques y la interferencia y manipulación de la información por parte de actores extranjeros (estatales y no estatales). Para ello se ampliará la denominada EU Hybrid Toolbox, cuya misión es proporcionar una respuesta coordinada ante cualquier campaña híbrida que afecte a la UE y a sus miembros. Aun así, reconoce que la atribución de la agresión, asunto que forma el nudo gordiano de la cuestión, es una prerrogativa de la soberanía nacional, lo que podría restar eficacia a la reacción de la Unión, dadas las diferentes susceptibilidades e intereses que pueblan el ecosistema europeo. Se crearán Equipos de Respuesta Rápida Híbrida de la UE (EU Hybrid Rapid Response Teams), así como se impulsará el mecanismo conjunto operacional que permita supervisar los procesos electorales, para asegurarse que no hay interferencias.

5.3. Asegurar el acceso europeo a los dominios estratégicos

El acceso libre a los espacios cibernético, espacial, aéreo y marítimo, constituyen una preocupación fundamental de la Unión. Relativo al ciberespacio, se desarrollará la política de defensa ciber de la UE con cuatro objetivos relevantes: proteger, detectar, defender y disuadir contra ciberataques. Se insta a la cooperación entre la Unión y los Estados miembros, así como con los socios, especialmente la OTAN. Se emitirá una nueva ley de ciberresiliencia, para incrementar el enfoque común en lo relativo a infraestructuras y estándares. En este sentido, se desea establecer una infraestructura basada en centros de operaciones de seguridad interrelacionados. También se fortalecerán las capacidades de inteligencia cibernética, para aumentar la resiliencia, incrementando la cooperación entre los equipos de respuesta de emergencia militares (milCERT, military Computer Emergency Response Teams).

En el caso concreto del ámbito espacial se desea estar preparados para un ambiente espacial más competitivo e incluso no amistoso. Se pretende proponer la puesta en marcha de un sistema

de comunicaciones global seguro, basado en el espacio, incluido en el Programa de Conectividad Segura de la Unión 2023-2027 y desarrollar una nueva Estrategia Espacial para la Seguridad y la Defensa. También se llevarán a cabo ejercicios que comprueben la resiliencia de los activos espaciales de la Unión y sus Estados miembros, así como a identificar las necesidades y las vulnerabilidades.

En el ámbito aéreo se reconoce su importancia para la seguridad de territorios, poblaciones, comercio internacional y viajes, amenazados por actores estatales y no estatales. Pero en esta área la ambición parece más bien escasa, contentándose con impulsar una reflexión estratégica, en la que se desea incluir a representantes destacados de la aviación civil y de la OTAN.

Por último, el ámbito marítimo, en el que se pretende actualizar la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y su Plan de Acción. Los objetivos de la Unión son invertir en la presencia global, asegurar el libre acceso a alta mar y a las líneas de comunicación, así como hacer respetar la ley internacional del mar, junto a la protección de las infraestructuras marítimas críticas. Para ello, se plantea hacer un mejor uso de la cooperación estructurada permanente (otro mantra que se viene repitiendo prácticamente desde su puesta en marcha, con escaso éxito), desarrollar los mecanismos de Presencia Marítima Coordinada (que básicamente significa contabilizar como presencia marítima de la Unión la suma de las presencias marítimas individuales de cada uno de sus Estados miembros, que básicamente actúan siguiendo directrices nacionales (que nadie se molesta en coordinar a priori) y organizar ejercicios navales.

5.4. Combatiendo el terrorismo

En este punto la ambición se reduce bastante, de hecho, lo que se desea es usar los instrumentos disponibles a través de la PCSD, «otras herramientas» (sin especificar), apoyar a países socios a través de la diplomacia y el diálogo político, programas de prevención y cooperación, cooperación estrecha con la ONU y «otros foros multilaterales», además de reforzar las delegaciones de la UE con expertos en contraterrorismo. Pero la falta de objetivos concretos, presupuestos, etc., deja entrever que, básicamente, lo que se pretende es continuar con lo que hasta ahora ya estaba en marcha, con prácticamente ninguna aportación novedosa.

5.5. Promocionando el desarme, la no proliferación y el control de armamento

Este campo también resulta decepcionante. Se menciona la centralidad del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, ignorando que precisamente son los Estados que poseen dichas armas y los que las están intentando adquirir, los que no lo han firmado, por lo que su efectividad, como herramienta que desincentive su proliferación, es muy reducida, por no decir nula en un sistema internacional cada vez más competitivo e inestable. En cuanto al control de armas propiamente dicho «se intensificarán los intercambios y esfuerzos» en la búsqueda de soluciones, especialmente con EE. UU. y la OTAN. La falta de ambición y la subordinación a Washington, en un asunto de la máxima importancia para el continente europeo, no puede quedar más palmaria, como deja ver la frase «trabajaremos estos asuntos más adelante», que expresa una gran vaguedad de intenciones, posiblemente condicionada por una cierta impotencia.

Como ya se ha dicho anteriormente, aquí también se percibe una cierta sensación de *dejà vu*, con iniciativas que ya fueron propuestas y activadas en el pasado, a las que se pretende maquillar envolviéndolas junto a otras nuevas, que básicamente aportan poco. La OTAN sigue omnipresente, lo que de facto significa una renuncia a una plena autonomía estratégica europea y falta de ambición, disimulada con la formulación de frases que expresan deseos e intenciones, en vez de acciones y objetivos concretos, que deja un regusto frustrante.

5.6. Mejorar la resiliencia al cambio climático, desastres y emergencias

Algo similar a lo dicho en el párrafo anterior, se puede decir de este. Sorprende la afirmación de que «la transición hacia economías neutras puede tener impacto social, económico y político que pueden amplificar las situaciones tendentes al conflicto». Tan solo por el riesgo que conlleva, ya debería aconsejar prudencia a la hora de tomar decisiones en este campo, cuando no, directamente desaconsejarlas. En cualquier caso, no se mencionan nuevas iniciativas ni herramientas, ni financiación alguna, limitándose a expresar el compromiso de aumentar la eficiencia energética y disminuir la huella medioambiental de las misiones y las operaciones de la Unión, sin reducir la efectividad operativa.

La intención es conseguirlo a través de la mejora de la tecnología y la digitalización sostenible en las fuerzas armadas y el sector de defensa y la concienciación sobre el cambio climático y las consideraciones medioambientales. Para lo cual, serán los Estados miembros los que deberán desarrollar estrategias nacionales y las misiones y operaciones, contarán con un asesor sobre huella medioambiental.

Finalmente, relativo a desastres y emergencias, el Estado Mayor Militar de la UE podrá contribuir a la coordinación logística ante desastres que precisen de la asistencia mutua y que dispondrá de herramientas, como la *European Peace Facility* (Fondo Europeo para la Paz), que estarán a disposición de los Estados miembros.

Como resumen de los objetivos del apartado «asegurar» se destacan los siguientes:

- A finales de 2022, se revisará el Análisis de Amenazas de la UE (*EU Threat Analysis*), proceso que se realizará al menos cada 3 años.
- Para 2025, se reforzará la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia (*Single Intelligence Analysis Capacity*) y el Centro de Satélites de la UE para aumentar nuestra capacidad autónoma de inteligencia geoespacial.
- En 2022, adoptar reglas y estándares adicionales para asegurar la ciberseguridad y la seguridad de la información. También se desarrollará la denominada *EU Hybrid Toolbox* (Caja de herramientas híbrida de la UE), que debe proporcionar un marco para coordinar la respuesta ante campañas híbridas que afecten a la Unión.
- En 2022, se reforzará la denominada *Cyber Diplomacy Toolbox* (Caja de herramientas de la diplomacia cibernética), explorando nuevas medidas de respuesta y también se desarrollará la denominada *Foreign Information Manipulation and Interference Toolbox* (Caja de herramientas de la diplomacia cibernética).
- Para 2024, todas las misiones y operaciones de PCSD estarán equipadas con esta última capacidad.
- En 2022, se desarrollará la Política de Defensa Cíber, junto a una nueva ley de Resiliencia Cíber.
- En 2023, se adoptará una Estrategia Espacial de la UE para seguridad y la defensa.

- En 2025, se desarrollarán y reforzarán los mecanismos de alerta de seguridad marítima.
- Para finales de 2022, se impulsará una reflexión estratégica para asegurar un libre y seguro acceso europeo al espacio aéreo.
- Para finales de 2023, se revisarán los programas y herramientas que permiten aumentar las capacidades de los socios.
- En 2023, se reforzarán las acciones que apoyan el desarme, la no proliferación y el control de armas.
- Para finales de 2023, los Estados miembros desarrollarán estrategias nacionales para preparar sus fuerzas armadas para el cambio climático.
- Para 2025, todas las operaciones y misiones de la UE dispondrán de un asesor sobre la huella en el medioambiente.
- En 2023, se reforzarán las estructuras respuesta de crisis del EEAS, incluida la denominada *Situation Room* (Sala de situación).

Tal y como afirmábamos con respecto a las iniciativas y acciones que se proponen en el apartado «actuar», se vuelve a percibir un cierto aire a *dejà vu*, con iniciativas que fueron acordadas con anterioridad, junto a una cierta cantidad de buenos propósitos sin un plan de acción claro, todo ello envuelto en la retórica optimista a la que nos tiene acostumbrados la burocracia europea. La OTAN representa, aquí también, una referencia constante e insoslayable, con lo que supone de renuncia a una auténtica y total autonomía estratégica europea.

6. Invertir

En línea con la declaración de Versalles¹¹ (marzo de 2022), se pretende invertir más y mejor en capacidades de defensa y tecnologías punta, tanto a nivel UE, como nacional. El objetivo es alcanzar un nivel adecuado de soberanía tecnológica en áreas críticas y mitigar dependencias en otras, reduciendo la vulnerabilidad en las cadenas de abastecimiento y valor. Un punto importante es el compromiso que los Estados miembros aceptan para incrementar de manera sustancial sus presupuestos de defensa,

¹¹ Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>

cuestión que aparece claramente expresada por primera vez en un documento del Consejo.

El objetivo final disponer de unas fuerzas de espectro total de empleo, ágiles, móviles, interoperables, tecnológicamente avanzadas, eficientes energéticamente y resilientes. Una parte relevante de dicho objetivo consiste en adaptar el planeamiento y desarrollo de capacidades, para dotarse de ellas y cubrir las carencias que ahora mismo lastran la acción europea a nivel estratégico. Para ello se revisarán los escenarios de planeamiento de capacidades, que deberán incluir obligatoriamente los siguientes:

- Despliegue militar rápido en ambiente no permisivo.
- Responder a amenazas híbridas.
- Asegurar el acceso a los dominios estratégicos (alta mar, aire, espacio y ciberespacio).
- Proporcionar asistencia militar a autoridades civiles.

De nuevo se hace mención a que los resultados del proceso deben de ser coherentes con el que se lleva a cabo en la OTAN. Resulta curioso que en la OTAN no se insista con la misma contundencia en la obligatoriedad de que su proceso de planeamiento de capacidades deba guardar coherencia con el correspondiente de la UE, lo que produce una relación asimétrica entre ambas organizaciones que afirman respetar los principios *«inclusión, reciprocidad y autonomía en la toma de decisiones»* en la relación transatlántica. En cualquier caso, a la vista de los escenarios, estos marcan claramente el nivel de ambición en cuanto a lo que poder duro se refiere.

6.1. Las capacidades civiles y militares

Por su parte, las capacidades civiles también se tienen en consideración y en lo que a ellas se refiere, se desea crear el Almacén Estratégico (Strategic Warehouse) y la Plataforma de Apoyo a las Misiones (Mission Support Platform), que deberán contribuir a proporcionar equipo, capacidades y servicios para las misiones civiles, de forma que puedan operar incluso en ambientes menos permisivos.

En cuanto a las capacidades en general, se incide en la voluntad de invertir en aquellas que sean facilitadores estratégicos y que permitan conducir el espectro total de misiones y operaciones.

Entre las carencias en capacidades estratégicas se mencionan las sempiternas: transporte aéreo estratégico, conectividad y comunicaciones basadas en el espacio, anfibias, sanitarias, ciberdefensa, ISTAR (inteligencia, vigilancia y reconocimiento, y drones). Así, las recomendaciones contempladas en el informe de la Revisión Anual Coordinada en Defensa (CARD, por sus siglas en inglés) de 2020, se estiman de la mayor importancia para reducir la fragmentación y favorecer el desarrollo de capacidades propiamente europeas, para lo que la cooperación estructurada permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), así como todos los instrumentos de financiación europeos disponibles deben jugar un destacado papel. Para ello, el alto representante presidirá reuniones anuales a nivel ministerios de Defensa sobre las iniciativas de defensa europeas.

6.2. Reducir dependencias estratégicas en nuevas tecnologías

Conscientes de la importancia de las nuevas tecnologías, especialmente aquellas que se consideran potencialmente disruptivas (inteligencia artificial, ordenadores cuánticos, nanotecnología, nuevos materiales, etc.) se pretende crear el denominado Centro de Innovación de Defensa (DIH, Defence Innovation Hub) dentro de la Agencia de Defensa Europea, que deberá asegurar las sinergias adecuadas con el Consejo de Innovación Europeo y el Fondo de Defensa Europeo en dichas áreas. De esta manera se pretende evitar la fragmentación y la ineficiencia que se ha venido produciendo hasta ahora, pero, sobre todo, reducir la dependencia estratégica europea en tecnologías críticas y cadenas de valor. Se espera que el Observatorio de Tecnologías Críticas, así como el Plan de Acción de la EDA para Tecnologías Disruptivas y Emergentes contribuyan a todo este esfuerzo.

En el campo de la ciberseguridad se desea poner en estado operativo con la mayor rapidez posible el Centro de Competencia de Ciberseguridad Europeo, para que desarrolle el ecosistema tecnológico e industrial en el dominio ciber robusto. Así mismo, se desea trabajar con socios, tales como la ONU, para promover estándares éticos y legales.

Pero a la vista de todo cuanto propone la brújula, aparte de la nueva misión del alto representante, de presidir las reuniones anuales ministeriales sobre las iniciativas de defensa europeas y del establecimiento del DIH, poco más se deja traslucir en este apartado. De nuevo vemos que, en su mayor parte, parece

aglutinar iniciativas que ya estaban en marcha y proyectos que ya habían sido aprobados, dando una larga lista de resultados esperados y/o deseados, cuya efectividad y término queda todavía por constatar, además de depender en gran medida de la voluntad de participación de los Estados miembros, quienes, difícilmente variarán la política que hasta ahora han mantenido, si no se modifican de manera sustancial, las condiciones que la favorezcan e incentiven, que no parece ser el caso.

Como resumen de los objetivos del apartado «invertir» se destacan los siguientes:

- Para mediados de 2022, aumentar y mejorar el gasto de defensa.
- Para 2023, revisar el proceso de Objetivo de Capacidades.
- Desde 2022 se organizarán reuniones de ministros de Defensa sobre iniciativas de defensa europeas, dirigidas por el alto representante.
- Para 2024, se pondrá en marcha en proceso de desarrollo de capacidades civiles.
- Para 2025, reducir sustancialmente las carencias en facilitadores estratégicos.
- Para 2023, se tomarán medidas para facilitar la financiación privada de la industria de defensa.
- Para principios de 2023, la Comisión trabajará para desarrollar una propuesta que facilite la adquisición conjunta de capacidades de defensa.
- Trabajar sobre una posible modificación de la Regulación del Fondo de Defensa Europeo (que sin fecha y expresada en potencial, no parece muy convincente)
- En 2022, establecer el Centro de Innovación de Defensa, dentro de la EDA.
- En 2022, identificar dependencias estratégicas en el sector de defensa, a través del Observatorio de tecnologías críticas.
- Para 2022, impulsar la investigación, desarrollo tecnológico y la innovación para reducir la dependencia estratégica en tecnología y cadenas de valor (llama poderosamente la atención este clarísimo brindis al sol, sin expresar medios, incentivos, etc.).

7. Asociar

El último de los cuatro grandes ejes que contempla la BE está dedicado al instrumento del partenariado, es decir, a la búsqueda de forjar asociaciones con aquellos Estados o grupos de Estados que puedan contribuir a los objetivos globales o regionales de la Unión: multilateralismo y orden internacional basado en la legislación internacional, con la ONU como centro del mismo. En este sentido, la UE no solo desea forjar cooperaciones beneficiosas para sí misma, sino también fortalecer a aquellos socios que se vean amenazados. Para ello se pretende un diseño flexible que se adapte con facilidad a las múltiples situaciones que requieran las diferentes características de los socios, sus ambientes geopolíticos, así como sus capacidades y necesidades, a nivel multilateral y bilateral.

7.1. Socios multilaterales y regionales

La primera organización y que ocupa un lugar destacado es la OTAN, con la que ya se han obtenido tres declaraciones conjuntas (2016, 2018 y 2022) de las que se ha derivado, hasta ahora, 74 líneas de acción. Se desea impulsar el diálogo político, el intercambio de información, la gestión de operaciones de crisis, el desarrollo de capacidades militares y la movilidad militar. En especial, reciben atención la seguridad marítima, las amenazas híbridas y la seguridad cibernética. Para ello, se desea sostener reuniones políticas de alto nivel más frecuentes, así como a nivel medio, realizar ejercicios paralelos y coordinados, e intercambio de información crítica que permita un conocimiento común de la situación de seguridad.

El segundo gran referente, en cuanto a organización internacional es la ONU, con la que se desea fortalecer el partenariado estratégico para impulsar un multilateralismo basado en las leyes internacionales y los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Pero, al contrario que con la OTAN, aquí no se marca la necesidad de mantener reuniones anuales al más alto nivel, ni incrementar los contactos e intercambios a nivel medio. Así pues, se muestra una voluntad de cooperación que no recibe un claro marco de cooperación. Sin embargo, sí se menciona la voluntad de implementar un nuevo marco de prioridades conjuntas para operaciones de paz y gestión de crisis para el periodo 2022-2024, junto a un enfoque más dinámico en alerta temprana, prevención de conflictos y mediación. De nuevo, sin explicitar como se va a poner en funcionamiento.

La tercera referencia es la OSCE (Organización para Seguridad y Cooperación en Europa) con la que se desea ampliar la cooperación en los campos de prevención de conflictos y gestión de crisis, en concreto con el Centro de Prevención de Conflictos de la citada organización. Para ello, se identifican actividades tales como la preparación y el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas, pero sin mencionar como se va a intentar realizar dicha mejora en las mencionadas actividades.

En el continente africano, la Unión Africana se menciona como objeto de deseo para robustecer la cooperación estratégica, a través del diálogo político y la participación operacional, desde Somalia hasta la región del Sahel. Pero también se desea desarrollar un partenariado de seguridad robusto y equilibrado con organizaciones como Comunidad Económica de Estados Africanos Occidentales (ECOWAS por sus siglas en inglés), el G-5 Sahel, la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC por sus siglas en inglés) y la Autoridad Intergubernamental en Desarrollo (IGAD por sus siglas en inglés). El objetivo general es contribuir a la paz y la seguridad del continente africano, desarrollando contactos a nivel militar y político, que permitan apoyar y contribuir a las iniciativas africanas que coadyuven al citado objetivo.

También se menciona el área del Indopacífico en el que la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) es el principal referente. En dicha área se desea impulsar la alerta y el intercambio de información en extremismo violento, amenazas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, ciberseguridad, seguridad marítima, crimen internacional, ayuda a desastres y gestión de crisis. Un amplio programa que se pretende atender mediante la admisión de la Unión como miembro de pleno derecho en la reunión de ministros de Defensa de dicha organización y la participación en el Foro Regional ASEAN.

Por otro lado, se mencionan, de manera bastante sucinta la Liga de Estados Árabes y el Consejo de Cooperación del Golfo, con las que se desea una mayor cooperación, esta vez sin mencionar objetivos, conformándose con expresar el vago deseo sin más.

7.2. Partenariados bilaterales

En lo relativo a los partenariados bilaterales, se desea reforzar la red de asociaciones, cada una de ellas específicamente diseñadas caso por caso, en las que se incluirán de manera más sistemática

asuntos de seguridad y defensa en los diálogos políticos. Para ello, se institucionalizará un Foro de Partenariado de Seguridad y Defensa, que reunirá a todos los socios de la Unión cada dos años. Además, también se pretende reforzar la red de asesores militares y de expertos en contraterrorismo en las diferentes delegaciones de la UE.

El socio más destacado y mencionado en primer lugar es EE. UU., considerado de importancia estratégica y con el que se debe profundizar la cooperación en seguridad y defensa. Para ello, se desea apoyarse en la declaración de la cumbre UE-EE. UU. de junio de 2021, para desarrollar áreas como iniciativas respectivas de seguridad y defensa, desarme y no proliferación, el impacto de tecnologías disruptivas, cambio climático y defensa, ciberdefensa, movilidad militar, amenazas híbridas, gestión de crisis y relaciones con competidores estratégicos, en clara alusión a China y Rusia. El llamado vínculo transatlántico sigue siendo la guía de la relación.

También se mencionan otros países occidentales, tales como Noruega, Canadá y Reino Unido. Con este último, se desea crear una cooperación más amplia y ambiciosa en seguridad y defensa. Con Turquía se desea cooperar en áreas de interés común, comprometidos a desarrollar un partenariado beneficioso para ambas partes, pero advierte de que debe iniciar una desescalada en el Mediterráneo oriental, donde sus relaciones con Grecia, Francia y especialmente Chipre, son tensas.

En los Balcanes occidentales se desea ayudar a construir capacidades civiles y militares, así como la resiliencia en la región, para lo que se prevé cooperar con la ONU, la OSCE y la OTAN. Especial atención reciben Ucrania, Georgia y Moldavia, con quienes se desea impulsar la cooperación en seguridad y defensa, así como en los campos de las amenazas híbridas y la ciberseguridad, exigiendo la integridad territorial de dichas naciones. Esto último fragua a una confrontación *sine die* con Rusia.

En relación con el vecindario sur, se reconoce la mutua interdependencia y la necesidad de establecer cooperaciones más estrechas en seguridad y defensa, para contrarrestar amenazas tales como terrorismo, extremismo violento, radicalización, amenazas cibernéticas e híbridas, crimen organizado, migración irregular, propias de la región e interconectadas en muchos casos y que afectan a ambas orillas. Para ello, siguiendo el guion contemplado en el «enfoque integral», se compromete a aplicar

la totalidad de herramientas de la Unión en seguridad y defensa: misiones y operaciones civiles y militares, programas de paz y estabilidad, y medidas de apoyo y financiación. Establecer un mejor enlace entre la asistencia militar y las reformas estructurales, incluyendo la reforma del sector de la seguridad (Security Sector Reform), se considera de especial relevancia, así como una cooperación más estrecha con aquellos socios africanos que sean más capaces.

En el área del Indopacífico, Japón, Corea del Sur, India, Indonesia, Pakistán y Vietnam se identifican como los socios clave para establecer una arquitectura de seguridad regional basada en las leyes internacionales. Las herramientas que se pretende emplear básicamente son: asegurar las líneas de comunicación, la ayuda a la construcción de capacidades de los socios y la presencia naval de los Estados de la Unión, que incluirá ejercicios navales conjuntos y visitas a puertos.

En la amplia área iberoamericana, Colombia y Chile son los socios destacados, con los que se desea profundizar el diálogo en seguridad y defensa, prestándoles más ayuda en los campos de las amenazas híbridas, ciberataques, crimen organizado, seguridad naval y cambio climático. Un objetivo claro es promover la participación de países iberoamericanos en los esfuerzos de la Unión en seguridad y defensa.

Para apoyar financieramente todos estos esfuerzos, la Unión desea echar mano de las herramientas ya existentes, tales como la denominada European Peace Facility o el Instrumento de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Vecindario.

Pero, sinceramente, tras analizar la larga lista de iniciativas, de nuevo nos encontramos con que prácticamente todas ellas ya estaban en marcha y que forman un amplio conjunto de deseos e intenciones, más que realidades estructuradas en un programa concreto. De hecho, el resumen de los objetivos que se desean alcanzar, lo refleja claramente, al ser bastante escueto:

- A partir de 2022, expandir y profundizar la relación con la OTAN, partiendo de la nueva declaración conjunta.
- Desde 2022, establecer una nueva lista conjunta de prioridades para la cooperación UE-ONU.
- En 2022, realizar la primera reunión bienal del Foro del Partenariado en Seguridad y Defensa en Bruselas.

Para 2022, profundizar el diálogo político y fortalecer la cooperación con la OSCE, la Unión Africana y ASEAN. En concreto: desarrollar una agenda con la OSCE sobre prevención de conflictos y gestión de crisis con acciones concretas a nivel regional y temático; una cooperación más estrecha con la Unión Africana en el planeamiento y conducción de operaciones a nivel operacional.

Una amplia lista de deseos e intenciones, difíciles de medir, pero fáciles de interpretar en positivo a la hora de valorar la eficacia de lo conseguido en los próximos años. La conclusión no puede ser otra que, si bien la BE supone un importante paso adelante en algunas áreas (especialmente en la intervención rápida militar y civil, así como en el planeamiento de ambos aspectos de las misiones y operaciones de la Unión), en otras, como ya hemos dicho, tiene un cierto e intenso perfume a *dejà vu*, ya que, la inmensa mayoría de las iniciativas y acciones que contempla, ya estaban en marcha o suponen poco más que una lista de intenciones, que habrá que comprobar si se llevan a cabo y, en dicho caso, la eficacia de las mismas.

8. Los cuatro desafíos estratégicos de la Unión

Independientemente del enfoque que proporciona la brújula estratégica y las conclusiones que se puedan sacar de dicho ejercicio, podríamos analizar los desafíos a los que se enfrenta la Unión de una manera más amplia y general. Para ello tomaremos cuatro desafíos fundamentales:

- La autonomía estratégica y la OTAN.
- La necesidad de anticiparse a las crisis.
- La influencia en el sistema internacional.
- La coherencia en la lucha entre los intereses y los valores.

8.1. La autonomía estratégica y la OTAN

Analizada la autonomía estratégica, queda sin embargo por mencionar hasta qué punto esta debería ser dependiente de la OTAN.

Ya desde los tiempos del general de Gaulle, en los años 60, Francia ha venido siendo *l'enfant terrible* europeo en el seno de la OTAN, abogando por una mayor libertad de acción frente a la omnipresencia de EE. UU. en la Alianza, que evidentemente condiciona la dirección y actuación de esta. Un debate que, si bien buscaba

preservar los intereses de Francia, para evitar que Washington pudiera arrastrar a París a guerras que no fueran de su interés, muchos analistas sitúan como los antecedentes de la dicotomía entre la solidaridad atlántica y la autonomía europea. La retirada de Francia de la estructura de mando militar de la OTAN coincidió con el desarrollo de la capacidad francesa de actuar de manera independiente, respaldada esta última por la creación de una fuerza nuclear creíble y contrastada. Ello no impidió que, hasta su regreso a la citada estructura de mando militar en los años 90, París resultara un aliado fiable y de una solidaridad infalible (como la mostrada durante la crisis de Cuba en los 60 o la primera guerra del Golfo en 1991). Dicha solidaridad no ha estado exenta de crítica con las decisiones del tándem anglosajón, cuando estas comprometieron a toda la Alianza, como en los casos del bombardeo de Serbia en 1991, o la segunda Guerra de Iraq en 2003. Sesenta años después, similares argumentos sirvieron al presidente de la república francesa, Emmanuel Macron, para relanzar el debate de la autonomía estratégica europea. Pero el argumento no ha resultado convincente para una parte sustancial de los socios europeos, especialmente aquellos próximos geográficamente a Rusia, quienes consideran que la OTAN es la verdadera garante de su seguridad, frente a la potencial y existencial amenaza que para ellos representa la asertiva e intrusiva política llevada a cabo por Moscú en la última década, especialmente desde la guerra de Ucrania en febrero de 2022.

Pero además del giro geopolítico moscovita de la última década, la situación viene de mucho más atrás, de décadas del monopolio de la seguridad ejercido por la Alianza Atlántica, quien ha venido proporcionado un marco sólido y creíble para el pensamiento estratégico, las decisiones y la acción. De hecho, el consenso que emergió tras la creación en 1999 de la PCSD nunca cuestionó la precedencia de la OTAN, especialmente mencionada en el art. 42 del Tratado de la Unión (TUE), que estipula:

«La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco».

Así, es precisamente la supremacía de la OTAN la que ha estado detrás de los continuos vetos que Reino Unido fue imponiendo a cualquier intento de avance o desarrollo de la PCSD.

Por su parte, desde la Alianza también se han opuesto a los intentos de autonomía estratégica europea. Esta retórica aliancista comenzó en el preciso momento en el que se creó la PCSD, ya que, en 1999 la entonces secretaria de estado estadounidense Madeleine Albright, enunció sus famosas «3D»: no duplicación de los recursos de la OTAN, no desdoblamiento respecto de EE. UU. y no discriminación de los miembros OTAN que no eran miembros de la UE (*no duplication, no decoupling, no discrimination*). Aunque lejano en el tiempo, el argumento de las 3D sigue muy presente entre los analistas norteamericanos (Kochis, 2020). Esta es la principal razón de que el denominado «pilar europeo» dentro de la Alianza continúe siendo un tema tabú al que Washington y Londres siempre se han opuesto de manera más o menos patente, según las circunstancias. La razón última y no confesada públicamente, es el miedo que provoca en Washington pensar que, ante una grave crisis, Europa pudiera optar por una política claramente divergente de la que aconseje la preservación de los intereses estadounidenses.

Pero esto podría complicar la cohesión interna de la OTAN, ya que, si Washington aumenta la presión sobre Bruselas para que adopte una postura europea de mayor confrontación con Pekín o Moscú, el precario equilibrio que actualmente existe en el seno de la alianza, entre atlantistas y aquellos que desean fortalecer la autonomía estratégica europea en asuntos internacionales, podría deteriorarse.

Aun así, desde la adopción de la estrategia europea de 2016, la autonomía estratégica se ha convertido en un nuevo mantra en los textos oficiales sobre PCSD. Concretamente, es uno de los objetivos expuestos en la creación y puesta en funcionamiento de Fondo Europeo de Defensa (EDF, por sus siglas en inglés), dotado de cerca de ocho mil millones de euros para el periodo 2021-2027 (Comisión Europea, 2021). Pero en cualquier caso, la política rusa más asertiva (presencia creciente en el báltico y Atlántico norte, desestabilización del este de Ucrania con la consecuente anexión de Crimea, junto a su expansión por el Mediterráneo Oriental, desplegando fuerzas en Siria y Libia), pero también de manera incipiente en otros países africanos (Pontijas, 2021), hace sentir a algunos socios europeos más cómodos con la disuasión que EE. UU. proporciona a través de la OTAN, que con la que pudiera

provenir de la UE. Esta última afirmación resalta una cuestión de calado muy importante sobre el grado de credibilidad de la Unión como actor internacional, a la que, por su importancia, trataremos de responder en otro apartado más adelante.

Pero un exceso de confianza en el paraguas estadounidense puede resultar arriesgado. El mensaje del presidente Biden utilizando la idea fuerza de que «América ha regresado» (*America is back*) no significa que las cosas vayan a ser como antes, sino que EE. UU. vuelve al escenario mundial con una nueva estrategia. En este sentido, el hecho de que Washington desee *normalizar* su situación estratégica significa que ya no desea desempeñar el papel de policía del mundo o usar su poderío para perseguir el elusivo objetivo de lograr la estabilidad y la democracia en regiones lejanas. Muy al contrario, la administración Biden desea retomar de manera efectiva la relación con sus aliados y socios, pero para intervenir solo cuando sus intereses vitales estén en juego, lejos pues de convertirse en una superpotencia aislacionista o unilateral. Por lo tanto, habrá áreas geográficas en las que los intereses de EE. UU. no sean vitales (como el Sahel, norte de África o el Mediterráneo oriental), pero en las que los europeos sí sientan amenazados los suyos, donde la UE necesitará dotarse de la voluntad y de la capacidad para ejercer su soberanía estratégica.

Un ejemplo reciente de la disparidad de intereses entre ambas orillas del atlántico nos lo proporciona la retirada unilateral estadounidense de Afganistán en agosto de 2021, que proporciona al yihadismo global un espacio más permisivo desde el que realizar el reclutamiento, la radicalización y planear atentados. Y precisamente este deterioro de la situación afectará más a Europa Occidental que a EE. UU. (Reinares, 2021).

Esta nueva situación requiere que los europeos, incluidos los que sitúan toda su confianza en la seguridad que le proporcionaría una relación de subordinación con Washington, deben tomar conciencia de que resultará imposible escapar de la responsabilidad de actuar autónomamente en amplias zonas, algunas relativamente alejadas del continente. También debería dotarse de la capacidad de lidiar con las crisis que pudieran surgir entre los Estados miembros, o entre estos y algunos de los Estados socios (como el caso de Turquía con Grecia y Francia, o de España con Marruecos), así como aumentar su credibilidad como intermediador en las crisis que se pudieran producir entre socios de la Unión (como Marruecos y Argelia).

Desde este punto de vista, la autonomía estratégica no consistiría en actuar al margen de EE. UU., sino en ser capaces de actuar donde y cuando Washington no desee intervenir y los intereses europeos estén en juego.

8.2. La necesidad de anticiparse a las crisis

Bajo del liderazgo de Javier Solana, durante el Consejo Europeo de Niza en el año 2000, la UE decidió dotarse de las capacidades civiles y militares necesarias para la prevención y gestión de conflictos. Para ello preveía su acción desde un punto de vista amplio que abarcase la prevención, la gestión civil y militar, así como la reconstrucción y estabilización posconflicto. La Unión puso en marcha instrumentos fundamentalmente financieros para apoyar su acción exterior: el fondo europeo de desarrollo, el instrumento de estabilidad, el instrumento para la democracia y los derechos humanos, entre otros. Todos ellos totalizaron un presupuesto hasta la fecha nunca visto y que llegó a alcanzar la cifra de 75.000 millones de euros en el periodo 2014-2020. Así, como ya hemos comentado, la UE se ha convertido en el principal actor internacional en cuanto a la ayuda al desarrollo y humanitaria, superando a todos los demás actores juntos.

Estas herramientas, unidas a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS, por sus siglas en inglés) dotado de unos 6.000 efectivos humanos, los órganos de inteligencia (el mencionado SIAC y el centro de satélites de Torrejón) y el Instituto de la UE para Estudios de Seguridad (EUISS, por sus siglas en inglés) situado en París, deberían proporcionar a la Unión una capacidad suficiente para anticiparse a las crisis. Desafortunadamente, los hechos desmienten tal expectativa y las razones son varias. La primera y más importante es que hay muchos Estados miembros de pequeño tamaño cuya visión resulta muy localista, focalizada tan solo en los problemas de su entorno inmediato, lo que lastra la visión geopolítica global de la Comisión, compuesta por personal proveniente de todos los Estados de la Unión y, por lo tanto, trufada de visiones provincianas reacias a asumir asuntos globales.

La segunda razón es también estructural e involucra a la Comisión y al Consejo, que se enzarzan constantemente en batallas institucionales. No olvidemos que el Consejo representa los intereses particulares de cada Estado, mientras que la Comisión es un órgano formado por funcionarios, que en teoría defienden

asépticamente los intereses de Unión como tal. Esto produce un choque de intereses entre ambos estamentos, lo que también lastra la acción exterior del conjunto.

Por último y como ya hemos comentado, están los diferentes y en ocasiones divergentes puntos de vista de cada uno de los Estados miembros sobre el papel que debe desempeñar la UE en el escenario mundial y la autonomía estratégica de la que debe gozar. Ello provoca la reticencia de no pocos socios a apoyar cualquier intento de integración diplomática, debido a su obsesión por la preservación de la independencia de su soberanía nacional.

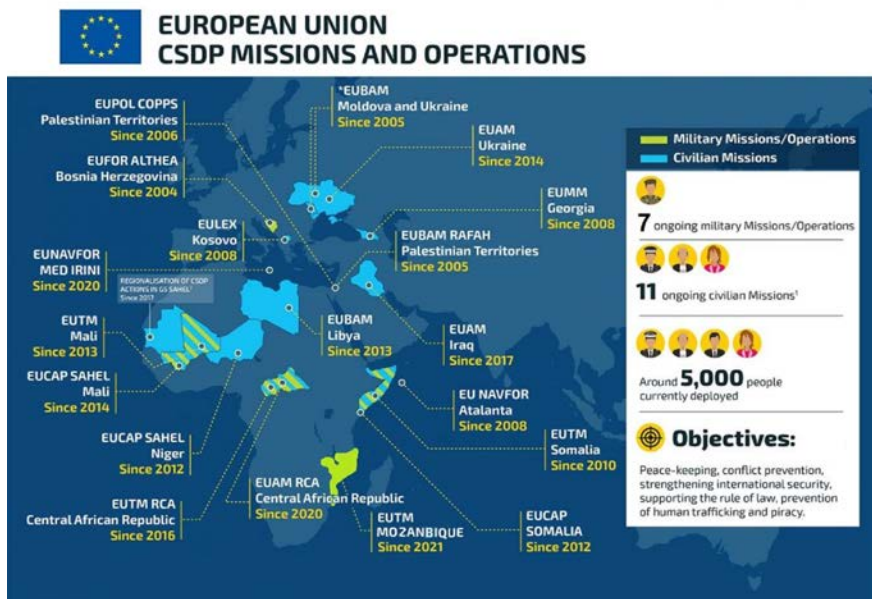
Las razones aducidas contribuyen en su conjunto a disminuir, cuando no anular, la capacidad de la Unión para anticiparse a las crisis que constantemente están surgiendo en su entorno. De esta manera, la acción de la UE frente a crisis es predominantemente reactiva, en vez de preventiva, en la que la prevención, que una vez estuvo en el centro de la retórica europea, ha cedido todo el protagonismo a la gestión. Así, la PCSD, que básicamente es gestión de las crisis de otros Estados, se ha convertido en las últimas décadas en la estrella principal, debido a la incapacidad de anticipación en la prevención.

Por lo tanto, la prevención de crisis como herramienta de anticipación, debería recibir un renovado impulso, si se desea dotar de mayor solidez a cualquier iniciativa en el sentido de una mayor autonomía estratégica europea. Algo que la BE intenta mejorar.

8.3. El desafío de la influencia en el sistema internacional

La UE lleva acumulados casi 20 años de acción exterior bajo la bandera de la Unión, con más de 30 operaciones civiles y militares finalizadas o todavía en marcha (ver figura). Algunas de ellas marcaron verdaderamente la diferencia, como la operación Atlanta contra la piratería en las costas de Somalia (todavía activa) o la protección de los campos de refugiados de Darfur en 2007. Otras han sido quizás menos espectaculares, pero igualmente efectivas, como la supervisión del cese el fuego entre Rusia y Georgia en 2008. También las ha habido que no han sido exitosas, como las de policía en Afganistán e Iraq, o la recientemente abandonada en Mali. En cualquier caso, si bien se pueden considerar éxitos desde el punto de vista operacional, ya que, al fin y al cabo, se han desplegado efectivos que han realizado su

labor con eficacia, no han conseguido producir un gran rédito en términos de influencia geoestratégica.



Operaciones civiles y militares actuales, Servicio de Acción Exterior de la UE (2021)

Bruselas ha demostrado que sabe cómo intervenir para mitigar la violencia y el sufrimiento de la población, pero su renuencia a utilizar el tramo duro del abanico de poder (*hard power*) le resta credibilidad como actor global, capaz de imponer sus intereses a los reacios. Así, resulta que algunas conversaciones de paz o negociaciones entre las partes con la intervención de algunas grandes potencias han dejado fuera a la Unión, a pesar de ser un actor en la crisis o el conflicto. La consecuencia es que la UE acaba siendo considerada poco más que un organismo de financiación de ayuda al desarrollo y humanitaria.

Quizás, antes de nada, habría que responder con claridad a la cuestión sobre qué tipo de orden internacional desea promover y apoyar la Unión a través de su acción exterior y qué sistema de seguridad se adecua mejor con los intereses y el sistema de valores europeos. En este sentido, a la UE le interesa fomentar un multilateralismo cooperativo, que sea capaz de un orden internacional al que contribuyan todos los Estados, suscribiendo unas reglas de interrelación que garanticen que sus intercambios se realizan de manera pacífica y beneficiosa para todos, embebidos

en instituciones multilaterales donde discutir, aclarar y solventar los desacuerdos. La alternativa es un desdoblamiento (*decoupling*) forzado por los intereses de las grandes potencias, que obligaría a elegir bando al resto de Estados entre los bloques, excluyendo las relaciones con los miembros del bloque contrario. Este último escenario provocaría crisis económica e imposibilitaría afrontar los crecientes desafíos globales (pandemias, terrorismo internacional, crimen organizado...).

Bruselas puede actuar como una potencia mediadora y fomentar la cooperación multilateral, como medio para reducir la desconfianza, proporcionar transparencia y mitigar tensiones entre las grandes potencias y en su vecindario geográfico. Liberada de la necesidad de preservar su estatus a expensas de otros Estados, la Unión puede permitirse actuar moderadamente. De hecho, la Unión anunció su *leitmotiv* en este sentido cuando anunció que China era considerada simultáneamente un socio, un competidor y un rival, básicamente aplicando la regla de «cooperar cuando se pueda, pero presionar cuando se deba». Para ello habría que aplicar la «compartimentación» en la política exterior de la Unión, es decir, no permitir que una disputa en un área contamine la relación con otra potencia en todas las dimensiones de la relación con la misma, salvo que intereses vitales de la Unión estén en juego. Así, Bruselas puede permitirse acordar con Pekín un acuerdo global de inversiones en diciembre de 2020, mientras adopta sanciones (mayormente simbólicas) contra China por cuestiones relacionadas con violaciones de derechos humanos. Este enfoque ha permeado a la Administración estadounidense, ya que, la declaración conjunta emitida tras la cumbre EE. UU.-UE (Consejo de la UE, junio de 2021) copió precisamente el lenguaje de «socio-competidor-rival» ya utilizado por la UE. La alternativa a la compartimentación son unas relaciones exteriores más tensas, menos flexibles y con mucha menor capacidad de producir resultados favorables a los intereses europeos. De esta manera, Bruselas evitaría caer en el lenguaje de la rivalidad y la confrontación, tan empleado al otro lado del Atlántico.

8.4. La coherencia en la lucha entre los intereses y los valores

El debate sobre la discrepancia entre la política exterior enfocada a la defensa de los intereses y la dedicada a la promoción de los valores, se ha estado produciendo en el seno de la Unión desde el inicio mismo de la PCSD. En teoría, para los Estados miem-

bros de la Unión (y para las potencias occidentales en general) la defensa y promoción de los valores occidentales (democracia, derechos humanos, igualdad de las mujeres, etc.) debería ser uno de los elementos más importantes de su política exterior. Sin embargo, a medida que la globalización hace más presentes sus condicionamientos, con la vuelta a la geopolítica de poder en un sistema internacional multipolar, la distancia (que siempre hubo) entre política real y discurso político institucional se hace cada vez más grande.

Ejemplos de ello lo podemos ver en las buenas relaciones con Arabia Saudí y la falta de crítica por los abusos cometidos en la guerra de Yemen, o los cometidos por China contra sus minorías musulmanas, o la tortura practicada por EE. UU. con la presión de la guerra contra el terror. La OTAN tampoco escapa a este dilema. Los bombardeos sobre Serbia en 1999, absolutamente ilegales desde la óptica de la carta de la ONU, para obligarla a aceptar un acuerdo que además luego se ha incumplido por la mayoría de los países de la Alianza (al reconocer la independencia de Kosovo), o la deriva autoritaria de Turquía, sitúan a la Alianza en dilemas ante los que prefiere mirar a otro lado ¿Cómo puede la OTAN defender la idea de impulsar la democracia y el imperio de la ley y los tratados internacionales bajo la égida de la ONU, cuando algunos de sus miembros han comenzado una deriva autocrática y ha incumplido dichos tratados? ¿Qué tipo de credibilidad internacional puede recibir fuera de la esfera occidental?

Como hemos dicho, este debate no es nuevo, ya que, tradicionalmente los Estados, incluidas las democracias, se ven obligados a elegir entre la menos mala de las opciones, lo que en muchas ocasiones traslada las consideraciones morales a un segundo o tercer orden de prioridad. Esto provoca que en muchas ocasiones la política exterior europea, o la de algunos de sus Estados cuando actúan en solitario, reciba merecidas críticas de utilizar un doble rasero: cuando los occidentales aplican la política de poder es aceptable (al fin y al cabo, somos democracias) mientras que cuando lo hacen nuestros adversarios o competidores, estos son merecedores de las más firmes condenas, sanciones y censura moral. Además, está el problema de la inacción geopolítica (lo que algunos analistas han calificado de «abstinencia estratégica», es decir, la credibilidad europea en materia de política exterior sufre tremendamente cuando los actores del sistema internacional comprueban que las frases grandilocuentes y las condenas más enérgicas no son respaldadas por acciones contundentes.

Así, la diplomacia europea ganaría credibilidad si aceptara el citado dilema, tan honestamente como sea posible, y con total claridad explicara las opciones que se han considerado cuando se vea obligada a tomar decisiones que soslayan las consideraciones morales. De otra manera, si nos negamos a considerar esta situación en toda su complejidad y ante la enorme ambigüedad e impredecibilidad de algunas de las amenazas y desafíos a los que nos enfrentamos, podríamos correr el riesgo de traicionar todo lo que se supone que defendemos.

9. Un actor estratégico creíble

Al analizar la autonomía estratégica europea frente a la OTAN, nos preguntábamos sobre el grado de credibilidad del que pudiera gozar la Unión como actor internacional, porque Bruselas es ya consciente de que incluso objetivos moderados no se pueden conseguir sin ser percibidos, en mayor o menor medida, como una potencia capaz de aplicar sus capacidades de poder. Porque, aunque la idea general de la política exterior europea sea crear situaciones en las que todos ganan (*win-win*) y sus objetivos sean moderados y realistas, incluso este tipo de objetivos exigen el empleo proactivo de toda la panoplia de instrumentos de poder: políticos, económicos, diplomáticos e incluso militares. Pero el sistema de toma de decisiones de la UE a menudo lo que produce es timidez o indecisión, en vez de moderación y esto hace que la puesta en práctica de cualquier estrategia, por muy bien diseñada que esté, resulte difícil o incluso imposible.

Por lo tanto, para ser realmente resolutive a la hora de la defensa de sus intereses, Bruselas debe pensar en términos de gran potencia. Una gran potencia, eso sí, con un papel a jugar distintivo, mediación y cooperación multilateral global, pero una gran potencia, al fin y al cabo; un polo en un mundo multipolar, aplicando libremente la *compartimentación*, ya comentada anteriormente.

En cualquier caso, Bruselas debe ser paciente a la hora de medir los resultados y por supuesto, tener muy claro lo que son intereses vitales y lo que no lo son. Porque si bien la Unión tiene la obligación moral de criticar las violaciones de derechos humanos, debe ser consciente de que dichas críticas no supondrán un cambio de aptitud del perpetrador a corto plazo, además de que, las sanciones no mejorarán la situación de las víctimas. Las sanciones se deberían reservar para aquellas situaciones en las que se cruzasen líneas rojas por parte de algún actor (gubernamental o

no), amenazando la paz y la seguridad internacional, como en el caso de Rusia en Ucrania.

Así, se puede mantener una postura crítica sobre la política llevada a cabo por una potencia en cuestiones morales, mientras se comercia con ella en beneficio de ambos, siempre que no estén en juego los intereses fundamentales de la Unión. Esto contribuiría a una mayor solidez y credibilidad de la acción exterior europea.

En el campo de las amenazas híbridas, la UE también debería desarrollar una doctrina más asertiva, dado que la actual se focaliza en la neutralización de dicho tipo de amenazas mediante un elemento pasivo, el refuerzo de la resiliencia interna. Pero una verdadera credibilidad en la disuasión debiera tener en cuenta también la posibilidad de añadir un elemento activo a la misma, es decir, unir a la disuasión por denegación (*deterrence by denial*) la disuasión por castigo (*deterrence by punishment*). De esta manera, los potenciales agresores deberían tener en cuenta las consecuencias negativas que su acción pudiera tener también para sus intereses.

La estrategia de 2016 definió los intereses vitales de la Unión (seguridad de los ciudadanos, prosperidad y democracia, y un orden global basado en el respeto de las normas internacionales), junto a cinco prioridades (proteger Europa, estabilizar el vecindario geográfico, autonomía estratégica, estabilizar las regiones disputadas por las grandes potencias e impulsar una agenda multilateral. Pero desafortunadamente, no todas estas prioridades se han traducido en acciones. Por lo tanto, la BE trata de ser fundamentalmente operativa. Que lo consiga está por ver si logra traducir todas las prioridades en acciones que deriven en resultados tangibles. Porque no podemos olvidar que la credibilidad de la Unión como actor en el sistema internacional dependerá en gran medida de los resultados que ofrezca su acción exterior para los ciudadanos europeos, pero fundamentalmente para los no europeos.

Así, podríamos añadir como una prioridad más el fomento de una relación de no enfrentamiento entre y con las grandes potencias. El hecho de que la relación con cada una de las grandes potencias dependa de la voluntad de estas, no excluye que el interés de la Unión esté en fomentar un sistema internacional exento de bloques enfrentados y que exija tomar partido. Bruselas debe ser capaz de definir su política exterior de forma que pueda cooperar

con cada una de las grandes potencias en áreas donde los intereses coincidan, pero también de rechazar libremente la imposición de condiciones cuando estas vayan en contra de estos. Dicha prioridad debe de ser independiente del hecho de que la gran potencia en cuestión sea o no autocrática. El hecho de que China represente un desafío no es porque no sea democrática, sino por el hecho de que es una gran potencia en expansión, como lo fue EE. UU. en su momento. Sería de ilusos pensar que Washington compartiría felizmente la primacía mundial con Pekín, si China fuera una democracia. Lo que realmente afecta a los intereses vitales de los europeos no es la manera en la que Rusia, India o China tratan a sus ciudadanos, sino cómo se comportan ambas potencias en sus relaciones interestatales. Porque como hemos mencionado anteriormente, incluso las democracias soslayan los valores y las leyes internacionales cuando se trata de defender sus intereses, especialmente si estos son importantes. ¿Es acaso diferente la forma en que Pekín infringe la ley internacional en el mar del Sur de China que la forma en que Washington impone un embargo a Cuba? ¿El comportamiento de India en Cachemira es acaso distinto del de China en Xinjiang? Admitamos también, que, en el Mediterráneo, Bruselas ignora sin ningún rubor la retórica sobre democracia y derechos humanos a la hora de favorecer cualquier régimen que coopere con ella en asuntos de seguridad, migración o energía.

Porque los derechos humanos en otros Estados, si bien forman parte de nuestros valores, no se encuentran entre nuestros intereses vitales. Eso no quiere decir que Bruselas no deba mantener una posición crítica en lo que respecta a los derechos humanos y la legalidad internacional. Pero de ahí, a pretender cambiar el sistema político de otros Estados no formar parte de nuestros objetivos, mucho menos de nuestras prioridades. La experiencia de los últimos 20 años demuestra que la democratización es un proceso que cada Estado debe obtener por sí mismo, ya que no puede ser generado artificialmente, mucho menos impuesto, desde el exterior por las herramientas de las que se ha dotado la UE.

Por lo tanto, la UE debería posicionarse de una manera diferente a la búsqueda de relaciones cooperativas, cuando estas sean posibles, sin renunciar a la defensa de sus intereses de manera asertiva, incluso coactiva cuando la situación lo requiera.

Pero Bruselas debería evitar reaccionar ante cualquier iniciativa que provenga de una gran potencia, calificándola de amenaza,

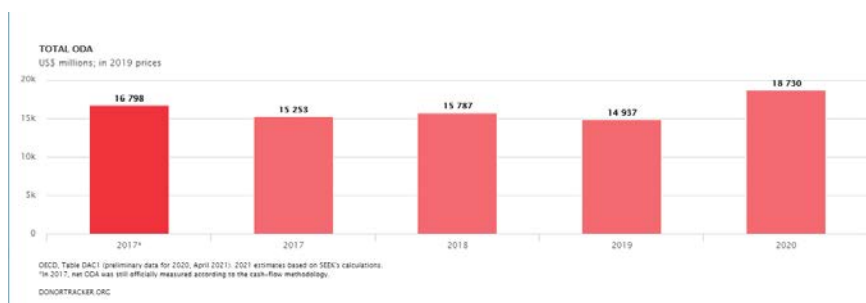
cuando en realidad suponga un gran desafío. En este sentido, la iniciativa china «*one belt, one road*» (BRI, por sus siglas en inglés) no puede ser considerada una amenaza, al menos mientras Pekín no obligue a los demás estados a adherirse a la misma. Al fin y al cabo, EE. UU. hizo lo mismo con el *plan Marshall* y la propia UE con los denominados *Partenariado con el Este* y la *Unión por el Mediterráneo* (si bien las iniciativas europeas han sido bastante más modestas en su financiación económica y, por lo tanto, mucho menos atractivas). Así, no hay necesidad de que Europa tema a la BRI. De hecho, en respuesta a la misma, la Unión adoptó su propia estrategia de conectividad para Asia (*Connecting Europe and Asia: the EU Strategy*, Servicio Exterior de la UE, 2019) poniendo énfasis en el comercio y las inversiones, para convencer a las economías asiáticas de las ventajas de mantener una economía abierta y no solo dependiente del gigante chino, lo que pudiera poner en riesgo su soberanía, si colocan «todos sus huevos en una sola cesta», ya sea esta china o rusa (Unión Económica Euroasiática, liderada por Rusia). La Unión está impulsando desde septiembre de 2019 el denominado «UE- Asia Connectivity Forum», dotado de un presupuesto de 60.000 millones de euros para el periodo 2021-2027. Evidentemente, la cantidad europea no iguala a la de la iniciativa china, pero si se usa adecuadamente puede producir resultados muy beneficiosos para el conjunto de la UE.

Constatamos así, que el objetivo de Bruselas en Asia es mantener una economía abierta y no impulsar procesos de democratización que entrañen cambios de régimen, lo que seguramente se granjearía la animadversión de una parte sustancial de los Estados objeto de la estrategia europea.

En este sentido, la confrontación que el bloque occidental sostiene con Rusia está proporcionando a Moscú un magnífico instrumento de legitimación doméstica y de supervivencia del régimen. Aunque el régimen ruso sostiene tradicionalmente que lo que busca es respeto y seguridad ante las interferencias en asuntos internos por parte de Occidente, la verdad es que opera con un solo registro: su poderío militar-nuclear, junto a su capacidad de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU. Moscú tiende a olvidar que el respeto también se gana por el poder de atracción que genera una economía potente que irradie su capacidad y beneficie a muchos otros. Este es el campo en el que la UE posee una ventaja fundamental y en el que, por lo tanto, debiera obligar a jugar a Rusia, en vez de obstinarse en seguir el dictado

anglosajón de la confrontación geopolítica de poder, que es el registro en el que más le interesa a Moscú desenvolverse.

Por último, Bruselas también debería revisar los instrumentos que utiliza para emplear los enormes recursos económicos que emplea en la ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria, que en 2020 alcanzó casi los 19.000 millones de euros (el 46 % del total mundial, The Donnor Tracker, 2021) y que, según el parlamento europeo, hasta 2027 estará dotado de 79.500 millones de euros (Parlamento Europeo, 2021). Toda esa inmensa cantidad de recursos económicos, mayor que la del resto de los actores internacionales juntos, se emplea en su mayoría indirectamente, a través de agencias de la ONU o actores locales, ONG, etc. Esto conlleva una pérdida de visibilidad y transparencia en el gasto, pero, sobre todo, a falta de coherencia con los objetivos de política exterior de la Unión, que benefician o estén en línea con nuestros intereses. No hace falta mucha imaginación para pensar en los enormes beneficios que tal cantidad de financiación debería producir en el entorno geográfico europeo, si estuvieran férreamente controlados y dirigidos según un propósito común.



Por lo tanto, una estrategia europea debería tener en cuenta que las ayudas al desarrollo deben tener un objetivo, unas prioridades y una coherencia que creen la sinergia necesaria para marcar la diferencia y contribuir a crear un entorno europeo más desarrollado y propicio al desarrollo, procurando dispersar el esfuerzo y malgastando así los recursos disponibles, que, aunque cuantiosos, no son ilimitados.

En este sentido, convendría revisar el enfoque con respecto al sur, donde el objetivo principal de Bruselas es reforzar la resiliencia. Pero la resiliencia es un concepto pasivo (casi podríamos decir defensivo) que básicamente busca la creación de zonas o Estados tapón que sirvan de escudo a Europa del terrorismo y las migraciones masivas irregulares. Evidentemente, para los Estados im-

plicados (Magreb y fundamentalmente Sahel) el enfoque europeo resulta menos atractivo que el chino, quien emplea recursos crecientes, o difícilmente contrarresta a Rusia, que se muestra cada vez más activa en la región. Por lo tanto, un nuevo enfoque para el área debería conllevar una mayor proactividad e implicación de la Unión en la misma, que cuestione y revise el modelo de estabilización y desarrollo que hasta ahora se ha puesto en práctica y tan escasos resultados ha proporcionado. Una de las cuestiones fundamentales será la lucha contra la corrupción generalizada, a la que hasta ahora poca o ninguna atención se ha prestado y que roba credibilidad a la acción occidental entre la población autóctona, ya que, en gran parte dicha acción favorece la corrupción. Bruselas y el resto de los países occidentales deben concienciarse de que la corrupción en los países a estabilizar mina de manera muy determinante los objetivos que se persiguen obtener. Sin embargo, este espinoso asunto no aparece claramente identificado como objetivo en la BE.

10. Conclusiones

A medida que aumenta la competición y rivalidad entre las grandes potencias, uno de los grandes desafíos para la UE sería preservar la unicidad global, es decir, un orden internacional la que contribuyen todos los Estados suscribiendo unas reglas de interrelación que garanticen que sus intercambios se realizan de manera pacífica y beneficiosa para todos, embebidos por instituciones multilaterales donde discutir, aclarar y solventar los desacuerdos.

Uno de los mayores errores que la UE podría cometer es el de la inacción, es decir, una política exterior de mínimo común múltiplo, lo que provoca la abstinencia estratégica actual. Bruselas puede actuar como una potencia mediadora y fomentar la cooperación multilateral, reduciendo la desconfianza y mitigando tensiones entre las grandes potencias. Pero para ello necesita equilibrar sus capacidades, entre las cuales, las coercitivas deben contemplar la voluntad y el potencial uso proporcionado de la fuerza de manera creíble.

El creciente deterioro del arco de inestabilidad que rodea Europa está favoreciendo el aumento de la conciencia europea sobre su seguridad e impulsando el debate sobre cuestiones que hasta hace pocos años permanecían fuera del centro de atención de la UE. El escenario para Europa es especialmente preocupante,

ya que la nueva Administración estadounidense ha mostrado su deseo de no comprometerse en aquellos escenarios en los que no estén en juego sus intereses fundamentales. Ello debería obligar a la UE a dotarse de herramientas para hacer frente en solitario a aquellas amenazas que no comparte con el hegemon norteamericano, pero evitando ser arrastrada a aquellos escenarios donde los intereses importantes europeos no estén amenazados.

Es evidente que para poder dotarse de esa capacidad de maniobra geopolítica la UE precisa de mucha mayor autonomía estratégica de la que goza actualmente y que debería abarcar los campos operacionales, económico-industrial y político-diplomático. Ello conllevaría asumir que la UE sea un actor principal en el escenario mundial, capaz de defenderse por sí mismo y a sus intereses dentro y fuera de su territorio: una visión común sobre su futuro y sobre las amenazas a las que se enfrenta y las que podría enfrentarse a corto, medio y largo plazo.

Desgraciadamente, al menos a corto y medio plazo, la defensa europea no puede garantizar la protección del continente, de modo que su seguridad estará entrelazada ineludiblemente a la que le proporcione EE. UU. El debate sobre la autonomía estratégica se encuentra inmerso en una falsa dicotomía de suma cero: «más Europa significa menos EE. UU.». Pero, como hemos dicho, la autonomía estratégica no consistiría en actuar al margen de EE. UU., sino en ser capaces de actuar donde y cuando Washington no desee intervenir y los intereses europeos estén en juego.

Para crear una visión compartida que permita forjar una cultura estratégica común y aclarar qué tipo de actor debe ser la Unión en el escenario mundial, se ha lanzado la mencionada BE, que se espera consiga acercar los puntos de vista de los Estados miembros.

Si bien la BE supone un importante paso adelante en algunas áreas (especialmente en la intervención rápida militar y civil, así como en el planeamiento de ambos aspectos de las misiones y operaciones de la Unión), en otras tiene un cierto aire a *déjà vu*, ya que, en su mayor parte parece aglutinar iniciativas que ya estaban en marcha y proyectos que ya habían sido aprobados, dando como resultado una lista de hechos esperados y/o deseados, cuya efectividad y término queda todavía por constatar, además de depender de la voluntad de participación de los Estados miembros, quienes, difícilmente variarán esta, mientras no se den las condiciones que la favorezcan e incentiven. Un nuevo y ampliado

nivel de ambición no parece la mejor receta para soslayar la falta de voluntad política de los Estados, el verdadero escollo que salvar. Así, no es posible llevar a cabo operaciones militares y civiles que excedan en ambición y asertividad al reducido objetivo, tamaño y número actual de las mismas.

Se precisaría también una *anticipación estratégica* y una mayor *reactividad* ante crisis de envergadura, lastradas ambas por la mencionada dificultad de armonizar intereses diferentes y progresivamente divergentes de los veintisiete socios.

Así, que la BE acabe siendo un papel más o no, dependerá del necesario impulso político que reciba a continuación. Ello requerirá que incluso los que depositan toda su confianza en Washington, tomen conciencia de la inexcusable responsabilidad de poder actuar autónomamente en amplias zonas, algunas relativamente alejadas de su vecindario próximo e incluso del continente.

En cualquier caso, la acción de la UE frente a crisis debería dejar de ser predominantemente reactiva, pasando a ser mayoritariamente preventiva. Así, la prevención recuperaría el protagonismo que, durante las últimas décadas, se ha cedido a la gestión.

Por otro lado, el nivel de ambición no queda claramente expresado en la BE. Para extraerlo hay que interpretar varios párrafos dispersos, que juntos, nos dan una idea del mismo y que podríamos resumir en:

- Proteger a los ciudadanos, defender los intereses compartidos, proyectar nuestros valores y contribuir a conformar el futuro global.
- Aplicar el enfoque integrado, combinando los instrumentos diplomáticos, económicos y las capacidades civiles y militares para prevención de conflictos, responder a crisis, contribuir a la construcción de la paz y apoyar a los socios.
- Disponer de unas fuerzas de espectro total de empleo, ágiles, móviles, interoperables, tecnológicamente avanzadas, eficientes energéticamente y resilientes.
- Ser capaces de planear, ejecutar y conducir todo tipo de misiones militares no ejecutivas, dos misiones/operaciones ejecutivas de tamaño pequeño y una operación militar ejecutiva de tamaño medio.
- Ser capaces de ejecutar una operación de evacuación o de protección de civiles con una fuerza de despliegue rápido de hasta 5.000 efectivos.

- Ser capaces de desplegar hasta 300 expertos civiles en 30 días para misiones de reforma del sector de la seguridad.
- Garantizar el libre acceso y la resiliencia de la Unión en los dominios estratégicos del ciberespacio, el espacio exterior, así como asegurar el acceso libre al ámbito marítimo y la libertad de las líneas de comunicación.

En este sentido, a la UE le interesa fomentar un multilateralismo cooperativo y efectivo (Borrell, 2020), un orden internacional al que contribuyan todos los actores del sistema, embebidos en instituciones multinacionales donde discutir, aclarar y solventar los desacuerdos de manera pacífica y beneficiosa para todos. Bruselas puede actuar como una potencia mediadora y fomentar la cooperación multilateral, como medio para reducir la desconfianza, proporcionar transparencia y mitigar tensiones entre las grandes potencias y en su vecindario geográfico. La alternativa sería un mundo dividido a medida que las grandes potencias se distancien unas de otras y traten de forjar bloques mutuamente excluyentes.

En cuanto al debate sobre la discrepancia entre la política exterior enfocada a la defensa de los intereses y la dedicada a la defensa y promoción de los valores, es muy probable que la diplomacia europea ganase credibilidad si, aceptando el citado dilema, proporcionara explicaciones convincentes cuando se vea obligada a tomar decisiones que soslayen las consideraciones morales.

Para ser actor estratégico creíble, Bruselas debería pensar en términos de gran potencia, pero jugando un papel diferente, en el que la mediación y la cooperación internacional sean las herramientas fundamentales y preferidas, pero a la vez dotada de la capacidad y voluntad de emplear herramientas coactivas cuando sea necesario. Para ello hay que definir claramente cuáles son los intereses vitales y cuáles no lo son. En este sentido, las sanciones se deberían reservar para aquellas situaciones en las que se cruzasen líneas rojas amenazando la paz y la seguridad internacional.

En el campo de las amenazas híbridas, la UE también debería desarrollar una doctrina más asertiva añadiendo elementos activos y punitivos a la misma, más allá de la búsqueda de la resiliencia pasiva.

La Unión deber ser consciente de que su credibilidad como actor internacional dependerá en gran medida de la asertividad que

muestre su acción exterior, fundamentalmente frente a las grandes potencias. Así, Bruselas debe ser capaz de definir su política exterior de forma que pueda cooperar con ellas cuando los intereses coincidan y de rechazar libremente la imposición de condiciones en caso contrario, independientemente del hecho de que la gran potencia en cuestión sea o no autocrática. Además, la UE debe tener presente que una de sus prioridades más importantes en relación con las grandes potencias es fomentar una relación entre ellas lo más cooperativa posible, evitando que derive a una confrontación en todos los órdenes que divida el sistema internacional en bloques.

Por otro lado, se deberían revisar el empleo de los instrumentos disponibles la ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria, cuya enorme cantidad de recursos económicos deberían enfocarse coherentemente, para que sean mucho más eficaces y contribuyan a crear un entorno europeo más estable y seguro. Para ello se precisa un nuevo enfoque que cuestione y corrija el modelo de estabilización y desarrollo que hasta ahora se ha puesto en práctica y que no ha proporcionado los resultados deseados.

En resumen, la autonomía estratégica de la UE no consistiría en actuar al margen de EE. UU., sino en ser capaces de actuar donde y cuando los intereses europeos estén en juego y Washington no desee intervenir. En este sentido, la BE resulta frustrante, ya que, al ser una limitación autoimpuesta renuncia a una verdadera autonomía estratégica en favor de la OTAN, es decir, de EE. UU., potencia que domina y dirige la Alianza.

11. Referencias

- Borrell, J. (Octubre de 2019). *Hearing at the European Parliament*. Estrasburgo. [Consulta: 10 enero 2022]. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191008RES63704/20191008RES63704.pdf>
- Borrell, J. (Noviembre de 2020). *El multilateralismo y la autonomía estratégica europea en un mundo (post) COVID*. [Consulta: 12 marzo 2022]. Disponible en: <https://www.republica.com/cronicas-de-europa/2020/11/19/el-multilateralismo-y-la-autonomia-estrategica-europea-en-un-mundo-post-covid/>
- Colombo, S. y Cristiani, D. (26 de abril de 2021). *Libya as a Transatlantic Litmus Test for European Strategic Autonomy*. Instituto Affari Internazionali.

- Consejo de la Unión Europea. (Junio de 2019). *Una nueva agenda estratégica para la UE*. Bruselas. [Consulta: 12 marzo 2022]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>
- Consejo de la Unión Europea. (21 de marzo de 2022). *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa*. [Consulta: 6 marzo 2022]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>
- Comisión Europea. *The European Defence Fund* (2021). [Consulta: 6 mayo 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/defence-industry-space/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf_es
- Departamento de Seguridad Nacional. (2019). *Mapa de conflictos armados 2018*. [Consulta: 12 marzo 2022]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/MAPA%20CONFLICTOS%20ARMADOS%20INFOGRAF%C3%8DA.png>
- EU Global Strategy. (2016). [Consulta: 12 marzo 2022]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf
- European Defence Agency (2018). [Consulta: 3 marzo 2022]. Disponible en: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/06/28/new-2018-eu-capability-development-priorities-approved>
- Fiott, D. y otros. (20 abril de 2020). *It's time to vaccinate Europe's defence budgets*. EurActiv.
- Kochis, D. (9 de marzo de 2020). *Recent EU Strategid Autonomy Advancements Threaten the Transatlantic Link*. The Heritage Foundation. [Consulta: 1 marzo 2022]. Disponible en: https://www.heritage.org/sites/default/files/2020-03/BG3470_0.pdf
- Pontijas Calderón, J. L. (2017). *El concepto de resiliencia en la OTAN y la UE: espacio para la cooperación*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [Consulta: 2 marzo 2022]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA65-2017_Resiliencia_OTAN_UE_JLPC.pdf
- Pontijas Calderón, J. L. (2018). *Implicaciones del Brexit en los campos de la defensa y la seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [Consulta: 2 marzo 2022]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE022-2018_Implicacion_Brexit_SegyDef_JLPC.pdf

- Pontijas Calderón, J. L. (2021). *Consecuencias para Europa de la compleja relación ruso-turca*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [Consulta: 2 marzo 2022]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA32_2021_JOSPON_Consecuencias.pdf
- Reinares, F. (26 de agosto de 2021). *Afganistán: razones por las que el acceso al poder de los talibanes incidirá sobre la amenaza yihadista en Europa Occidental*. Real Instituto Elcano.
- Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea. (2019). [Consulta: 9 marzo 2022]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-asian_connectivity_factsheet_september_2019.pdf_final.pdf
- Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea. (2016). [Consulta: 9 marzo 2022]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf
- The Donnor Tracker. [Consulta: 2 septiembre de 2021]. Disponible en: <https://donortracker.org/country/eu>
- Thänert, O. (6 de marzo 2017). *Fearing U.S. withdrawal, Europe considers its own nuclear deterrence*. New York Times.

Capítulo segundo

Autonomía estratégica: ¿un lugar bajo el sol? Recorrido histórico y político de una ambición necesaria

Luis Andrés Bárcenas Medina

Resumen ejecutivo

En un entorno mundial de competición de grandes potencias, y cuando la guerra ha vuelto a Europa, las similitudes entre la Europa de principios del siglo XXI y la de principios del siglo XX son evidentes e inquietantes. También hay diferencias enormes tras el paso del siglo más acelerado de la historia. Por eso cobra valor explicar por qué es importante el concepto de autonomía estratégica: es necesario comprender el contexto de seguridad en Europa, y en el mundo. Además, el concepto de autonomía estratégica se ha convertido en el hilo conductor de un proceso más amplio y de más alcance: la construcción de una Europa de la defensa cuyos límites son fluidos. A lo largo de la historia del concepto se pueden identificar varias versiones de mismo que coinciden con los puntos de inflexión del contexto político y económico internacional. La autonomía estratégica es un concepto cambiante pero imprescindible si se pretende que la UE resuelva los problemas de seguridad que afectan a Europa sin solaparse con otros actores.

Palabras clave

Autonomía estratégica, Europa, Unión Europea, competición de grandes potencias, brújula estratégica, Europa de la defensa, seguridad y defensa, OTAN.

Strategic autonomy: a place under the sun? Historical and political journey of a necessary ambition

Abstract

In a global context of great power competition, with the war back in Europe, the similarities between the first decades of Europe in the 21st century and the current one are as evident as disturbing. We also find huge differences, which are the expected consequence of the most accelerated century in history has gone. Therefore, explaining the contents of the concept of strategic autonomy is necessary to understand the global and European security context. In addition, strategic autonomy has become the common thread of a broader and deeper process: the construction of a «Europe of Defence» which, on the other hand, has fluid borders. Throughout the history of the concept, various versions can be identified. These versions coincide with economic and political turning points in European economic and political history. In summary, strategic autonomy turns out to be a changing and evolving principle, but essential for the EU's ambition to solve European security problems without overlapping with other actors.

Keywords

Strategic autonomy, Europe, European Union, Great powers competition, Strategic Compass, Europe of Defence, security and defence, NATO.

Chassez le naturel, il revient au galop

1. Europa, 100 años después...

En su magna obra *1914. De la paz a la guerra*, la historiadora Margaret MacMillan describe el complejo entramado de decisiones, omisiones, cálculos, ambiciones y malentendidos que condujeron a Europa al abismo de la Primera Gran Guerra. La tesis resumida es que el conjunto de estos factores dibujó a lo largo de las décadas anteriores un callejón político sin salida, del cual la única vía de escape fue la guerra. Sobre los escombros de un orden destruido maniobró un antiguo cabo austríaco del ejército alemán quien, ayudado por un agitador georgiano, políticos incapaces en Londres y en París, y en compañía de un histriónico experiodista en Roma volvieron a hundir a Europa en la «siguiente temporada» de esa pesadilla recurrente que es la guerra en Europa, a la que tantas veces hemos despedido «para siempre», y que vuelve a llamar a nuestra puerta.

¿Por qué parece pertinente acudir a una referencia ya centenaria para analizar la actual situación europea? La respuesta a esta pregunta se encuentra en las muchas similitudes que presenta el escenario geoestratégico entre la Europa de principios del siglo XX y la de principios del siglo XXI. Cien años no pasan sin modificar fronteras y modelar historias, cuatro o cinco generaciones se han sucedido y la tecnología disponible hoy con respecto a la de hace un siglo dota de un sentido absolutamente distinto a la geografía. Pero por alguna ley inevitable las dinámicas que movieron a nuestros tatarabuelos son perfectamente reconocibles en las que nos mueven a nosotros. No recurriremos a la famosa figura retórica de Marx en su *Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte* cuando asegura que «... La historia se repite dos veces: la primera como tragedia, la segunda como farsa» (Orozco, 2017), porque la palabra farsa no es la correcta. Preferimos drama. Lo que a la caída del Muro de Berlín parecía la perfecta película de Hollywood de «buenos y malos» con final feliz está teniendo secuelas bastante menos amables, con dolorosos giros de guion y con otros protagonistas. Pero el argumento sigue siendo el mismo: la guerra en Europa.

Aplicando la teoría de la «onda larga» de Ferdinand Braudel, no es descabellado asegurar, como punto de partida, que desde el abismo de 1914 aún no hemos remontado (Braudel, 1949). La historia es mucho más que la historiografía y a esta afirmación, es cierto, la pueden pulir todos los matices: el continente no es homogéneo, los pequeños también cuentan, los desarrollos

no son simultáneos ni sincrónicos en toda Europa (a la cual aquí nos referimos en su sentido más amplio posible), el contador se puso a cero en 1945 con la primera bomba atómica, en resumen, ha pasado mucha agua por debajo del puente, sí, pero el puente sigue ahí. La famosa ambición de la Alemania Guillermina parece que retorna como un eco, más sofisticado, con un actor más complejo y difuso sí, pero igual de inquietante: en un contexto dramático, «Europa busca su lugar bajo el sol» (MacMillan, 2013)¹².

Este trabajo consta de tres partes fundamentalmente. En la primera se presenta un diagnóstico de la situación en Europa. En la segunda se propone un análisis del concepto de autonomía estratégica como hilo conductor de un proceso más complejo: el de creación de una Europa de la defensa. Finalmente, ambas confluyen en unas reflexiones en relación con los problemas de seguridad que sufre el continente europeo, y sus posibles soluciones. El lector será capaz de identificarlas claramente.

En 2022, y en una perspectiva macro, Europa ya no es comprensible de manera aislada. El argumento de los aislacionistas americanos que en 1916 reeligieron a Woodrow Wilson con el eslogan: «He kept us out of war» —porque la guerra era «un asunto de imperios europeos»¹³— un siglo después huele a naftalina. Desde hace más de una década vivimos en un periodo de «competencia de grandes potencias» en el cual Europa bracea para no ser engullida. ¿Pero qué significa esto realmente? ¿Qué hay detrás de esta definición académicamente tan útil y tan profusamente utilizada? La respuesta es tan breve como tajante: estamos en guerra. La competición entre grandes potencias es un estado en el que la forma de relación normal entre aquellos actores con capacidad de articular las relaciones internacionales no es de cooperación, sino de enfrentamiento.

A este estado se llega por múltiples vías, la fundamental de las cuales es la percepción de juego de suma cero en las plataformas sobre las que se desarrollan las relaciones internacionales. Su consecuencia natural es la polarización, la ruptura y la crea-

¹² Esta famosa expresión proviene del discurso de Bernhard von Bülow como ministro de Asuntos Exteriores de Guillermo II ante el *Reichstag*, en diciembre de 1897, quien refiriéndose a Alemania se expresaba en los siguientes términos: «En una palabra: no queremos hacerle sombra a nadie, pero también nosotros reclamamos nuestro lugar bajo el sol».

¹³ Lema de la campaña presidencial de 1916 en EE. UU. del candidato Woodrow Wilson (N. del A.).

ción de bandos. Aparecen las guerras comerciales¹⁴, las guerras energéticas¹⁵, las guerras culturales¹⁶, las guerras en el ciberespacio¹⁷, las guerras económico-financieras (sanciones)¹⁸, los movimientos sociales masivos¹⁹ o guerras demográficas²⁰. En un ambiente así, el desencadenamiento del gran conflicto armado, de la guerra en su versión militar, es inevitable. Simplemente se torna una cuestión de oportunidad. Sea por cálculo de riesgos, sea por error, el primer cañón acaba disparando.

Esta era la situación que reinaba en Europa, y a través de sus ondas expansivas en el mundo, en las vísperas del verano del 14. Las grandes potencias del momento, Reino Unido, Francia, Alemania, Rusia, Italia y los imperios austro-húngaro y turco, junto a potencias menores, pero muy activas, como Serbia, Bulgaria o Montenegro, se encontraron irremediablemente enfrentados en una serie de conflictos en los que se ventilaba la hegemonía en el continente. El Reino Unido y Francia estuvieron a punto de entrar en guerra contra Alemania por el incidente de Tánger en 1905; a su vez británicos y alemanes se encontraban inmersos en una escalada naval (que culminaría en las frías aguas de Jutlandia en 1916); Francia y el Reino Unido se enfrentaron casi al extremo de ir a la guerra (como 100 años antes) por el incidente de Fachoda en 1898; en Asia, Rusia había sufrido una humillante derrota a manos de la flota japonesa en Tsushima en 1905; entre 1912 y 1913 los Balcanes habían visto una guerra primero entre el Imperio otomano y la liga de los Balcanes²¹ y luego

¹⁴ Por ejemplo, la de Estados Unidos y China a raíz de la aplicación de la Ley de Comercio 301 en marzo de 2018, o la de Estados Unidos y la UE en relación con los aranceles a los fabricantes de aviones, el aluminio o el acero, o multitud de productos agrícolas.

¹⁵ Sirva como ejemplo el veto norteamericano al gaseoducto *Nord Stream 2*.

¹⁶ Por ejemplo, el enfrentamiento cultural que opone tradición y globalismo, para el que es interesante y en relación con el conflicto en Ucrania leer de Baqués, J. y Fojón, E. *Rusia, más allá de Putin: la influencia de Aleksander Dugin en la política exterior rusa*. En este mismo sentido el discurso de Donald Trump ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de septiembre de 2019.

¹⁷ El 94 % de las empresas españolas han sufrido incidentes de seguridad durante 2021, según la consultora Deloitte.

¹⁸ Los Estados Unidos imponen sanciones actualmente sobre 39 países a través de más de 8.000 medidas.

¹⁹ En 2020 inmigraron a España 413.210 extranjeros, y emigraron de España 184.0000 extranjeros.

²⁰ Como la utilización de refugiados Sirios por Turquía (2015) o Bielorrusia (en 2021-2022), o más recientemente de propios nacionales por Marruecos (mayo de 2021).

²¹ Bulgaria, Montenegro, Grecia y Serbia (N. del A.).

entre los miembros de esta Liga. Austria-Hungría primero invadió en 1878 y luego se anexionó en 1908 Bosnia- Herzegovina, lo primero en detrimento de los turcos, lo segundo en detrimento de los serbios.

En resumen, el contexto lo definían antiguas tensiones geopolíticas existentes (problemas) añadidas a expansiones coloniales irreconciliables requeridas por la industrialización y su necesidad de materias primas. Por cierto, es importante señalar que la política tuvo un peso muy limitado en el disenso: tras las revoluciones de los siglos XVIII y XIX todos los países señalados, salvo Turquía, presentaban regímenes ideológicamente no iguales, por supuesto, pero sí compatibles entre sí, con sistemas formalmente representativos, con existencia de parlamentos y mecanismos de participación más o menos democráticos y sofisticados en la toma de decisiones. No entraremos en detalle, pero no fueron posiciones ideológicas o religiosas antagónicas, sino las placas tectónicas geopolíticas que chocaban en 1914 las que encontraron en Sarajevo la excusa perfecta para liberar la energía acumulada.

Hoy, *mutatis mutandis*, aquel panorama es perfectamente reconocible. Grandes potencias, que articulan grandes regiones del planeta, con sistemas que si bien políticamente no son comparables (nada tiene que ver la China comunista con Estados Unidos), sí deberían ser capaces de convivir. Aunque la confrontación ideológica existe, todos ellos, *de iure o de facto*, han adoptado el capitalismo como modelo económico. Y sin embargo sigue existiendo una serie de *problemas*, regionales y globales, por las que han devenido geopolíticamente incompatibles. En Europa, y por caprichos de la historia, exactamente 100 años después, Kiev ha tomado el relevo de Sarajevo, el *Maidan* al Puente Latino, y finalmente ha tronado ese primer disparo.

Esta evidente analogía, que no es anecdótica, se produce porque el sistema internacional de seguridad falló entonces y ha fallado ahora. Si en 1914 lo hizo por su inexistencia, hoy lo ha hecho por su inoperancia. En vísperas de la Primera Guerra Mundial la paz, la estabilidad, se mantenía por la acción más o menos certera de los gobernantes, a modo de trapezistas sin red, sin el auxilio externo de un sistema multilateral reconocible. Ni siquiera en su versión embrionaria (y eficaz) de «equilibrio + tratado + directorio» como los surgidos tras Westfalia, Utrecht o Viena. La dimisión en 1890 de Bismarck (que había sido embajador en San Petersburgo y París, dato fundamental para comprender su éxito) privó a esa arquitectura basada en personalidades de su pilar

fundamental y Europa dio su primer paso por el camino hacia el desastre.

No se puede decir que en 2014 el mundo anduviese corto de instituciones multinacionales, que el sistema no contase con foros multilaterales en todos los subsistemas y plataformas que conforman las relaciones internacionales. Más bien al contrario, a escala mundial, el sistema de Naciones Unidas, con todas sus organizaciones (culturales, sociales, económicas...), además de su Consejo de Seguridad; el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, el Organismo Internacional de la Energía Atómica... En Europa la OSCE, y todo el sistema asociado a la UE, en Asia, la ASEAN, la Organización de Cooperación de Shanghái; la Organización para Unión Africana en aquel continente, y en América la Organización de Estados Americanos. Foros de consulta y alianzas regionales como la OTAN o la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva... Y así un largo etcétera que hace que prácticamente todos los sectores y actividades; y todos los rincones del planeta se encuentren acogidos a uno o varios sistemas, a una o varias de estas organizaciones internacionales, a veces a muchas de ellas. En resumidas cuentas, si en 1914 los dirigentes no pudieron apoyarse en una red de seguridad tejida por instituciones en 2014 no existía excusa para el unilateralismo salvo voluntad expresa de romperlo. Y, sin embargo, todo este entramado, diseñado para evitar precisamente esa ausencia de sistema internacional de seguridad a la que se atribuye el estallido de la Guerra Mundial, con sus ediciones de 1914 y de 1939, ha fracasado.

Nos interrogamos por las causas y los efectos del fracaso. En primer lugar, el complejo y exhaustivo entramado institucional internacional ha dejado abierta una grieta por la que se ha deslizado la guerra. Nos referimos al (sub) sistema de seguridad en Europa. El final de la Guerra Fría dejó a media Europa (y a medio mundo, ahí están las primaveras árabes para demostrarlo) sin ancla y sin motor, a la deriva. Las sucesivas ampliaciones de la OTAN y de la UE hacia el Este de Europa solventaron este problema (no sin polémica, en la que no entraremos) para muchos países del antiguo Pacto de Varsovia y de la ex Unión Soviética, pero no para todos. Este nuevo paradigma no ha sido capaz de articular un modelo de equilibrio y confianza, que son los conceptos clave cuando de seguridad se trata. Al contrario, superponiéndose a placas tectónicas preexistentes el modelo se encuentra por diseño condenado a la inestabilidad. Como antecedente del que

parece que no se han extraído las lecciones oportunas, el caso de la antigua Yugoslavia es una reproducción a escala del modelo paneuropeo.

De aquella guerra disgregadora la primera de las lecciones evidentes fue que las potencias europeas no habían sido capaces ni de prevenirla ni de detenerla. Al contrario, la actuación de determinadas capitales europeas habría echado gasolina al fuego²². Solo la intervención a medio gas de los Estados Unidos consiguió sentar a los contendientes en Dayton, donde se alcanzó un acuerdo, también a medias tintas, que taponó momentáneamente la hemorragia. Quedó la herida de Kosovo abierta, herida que se infectaría 4 años más tarde. Todo ello en pleno corazón de Europa. Las guerras balcánicas entre 1991 y 1994 y luego la intervención en Kosovo en 1999 dejaron un precedente claro: la geopolítica estaba agazapada, pero no muerta, tras la fachada de multilateralismo, y que con esta premisa los europeos no tenían capacidad para mantener la paz en casa.

En segundo lugar, citaremos la globalización. Tanto en su sentido económico como político la globalización ha generado un modelo por el cual, de manera simplificada, los países más avanzados intercambian bienes volátiles (*software*, dinero, cultura...) por bienes de consumo tangibles que por razones de eficiencia económica han renunciado a producir. Por diseño, este modelo es el más eficiente mientras económica y políticamente vivimos en situación de normalidad, pero la crisis del COVID ha puesto delante de nuestras vulnerables sociedades otra realidad: la distribución de las cadenas de producción, la interdependencia comercial y financiera son muy eficientes en situaciones previsibles, pero generan sufrimiento, ansiedad, inestabilidad y desapego del sistema cuando esa normalidad se quiebra. Irónicamente si la crisis nos puso ante el espejo de nuestras debilidades, la salida de la crisis del COVID las ha amplificado de manera alarmante. La pospandemia nos está evidenciando otra interdependencia aún más peligrosa: la energética (Sánchez Herráez, 2021). La percepción generalizada es que este desarrollo desordenado —por no decir tumoral— del capitalismo que es la globalización nos hace, a in-

²² Nos referimos al reconocimiento por parte de Alemania de la independencia de Eslovenia y Alemania, seguido del reconocimiento de dicha independencia por parte del a entonces CE en diciembre de 1991. Advertía entonces el vicepresidente Federal de Yugoslavia Branko Kostic que este reconocimiento extendería la guerra a Bosnia y provocaría la creación de una Gran Serbia, dispuesta a defender por la fuerza a los serbios en toda Yugoslavia.

dividuos y a Estados, más vulnerables. Y desde la vulnerabilidad al conflicto solo media la oportunidad.

En tercer lugar, mencionamos el factor militar. La presencia del arma nuclear en Europa, la reducción de armamento convencional propia del espejismo de la posguerra fría y la crisis financiera de 2008 (que devastó los arsenales de las fuerzas armadas europeas), han debilitado nuestras defensas hasta el punto de robarle a la política una herramienta fundamental: la disuasión. Contra toda evidencia histórica se ha puesto a la política por delante de la geopolítica, y a raíz de esta mentalidad ideológicamente lastrada surgen los resultados de las intervenciones en Irak, Afganistán, Libia y el Sahel, o la actitud de los países occidentales ante las primaveras árabes y la guerra civil en Siria. El mensaje difundido a los cuatro vientos hacia la comunidad internacional es claro: la economía y la política doméstica han debilitado la cultura y por tanto la paciencia estratégica en Europa (y en Occidente en general). Europa está desarmada²³, y las sociedades europeas carecen de la voluntad y los medios para mantener esfuerzos militares continuados, capaces de alterar el contexto internacional a través del uso de la fuerza²⁴, incluso cuando este pudiera ser legítimo y justificado.

Finalmente debemos mencionar las dinámicas posmodernas que han sustituido a las arquitecturas modernas clásicas propias de la Guerra Fría. La UE representa el paradigma de este modelo de organización fluida. La producción normativa constante y el movimiento permanente hacia delante —«an ever closer union» o en su original francés «une union sans cesse plus étroite»²⁵— (Tratado de Roma, 1957) intentan paliar la inexistencia de un *demos* constituyente²⁶ (Castro, 2015). El precio que pagar por

²³ El entonces ministro de Defensa francés, Hervé Morin, declaraba en 2008: «Hay dos formas de perder la soberanía: el desarme y el sobreendeudamiento».

²⁴ Los porcentajes de europeos dispuestos a empuñar las armas para defender su país son llamativamente bajos, según estadísticas recientes (ver bibliografía y referencias).

²⁵ El Tratado de Roma, fundador de la Comunidad Económica Europea, contenía en su preámbulo el objetivo de alcanzar una «unión continuamente más estrecha» (T. del A.), de la siguiente forma: «Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite», cuya traducción al inglés reza «Determined to lay the foundations of an ever closer union among the peoples of Europe», fórmula que deja abierto el tratado hacia el futuro, sin definir los límites de dicha unión.

²⁶ En palabras de Santos Castro, de evidencia palmaria hoy en día: «Y por lo que respecta a los ciudadanos europeos, la Unión siempre ha funcionado mejor para las élites que para la gente corriente y esta brecha se ha manifestado constante dificultando la creación de un sentimiento compartido y general de europeísmo solidario e integrador. Sigue pendiente la construcción de un *demos* europeo».

estas soluciones líquidas se factura en épocas de crisis, cuando las tensiones, ocultas por los buenos resultados económicos, afloran a la superficie. Esta realidad quizá es la que se ha querido afrontar cuando se ha definido a la Comisión como una «Comisión geopolítica» en palabras de su presidenta, Ursula Von der Leyen, en su discurso de 10 de septiembre de 2021.

2. Autonomía, una ambición y una necesidad...

Hasta aquí el contexto. Los europeos, con «inestimable» ayuda externa, no hemos conseguido evitar que se configurase otro callejón sin salida y de nuevo una región de Europa sufre el azote de la guerra, ese endemismo que no somos capaces de extirpar. A diferencia de lo que sucedía en 1914 y en 1939, cuando el epicentro de la guerra se situaba en Europa, y los actores externos se vieron atraídos a ella por gravedad, en Kosovo 1999 y en Ucrania en 2014 y 2022 la intervención exterior aparece como un factor dominante.

El conflicto en Ucrania sin embargo está evidenciando la polarización real que quiebra la globalización: la que enfrenta a China con Estados Unidos. Así lo advierte el ex secretario general de la OTAN, Javier Solana, cuando con perspectiva *braudeliana* también, abre el foco y declara en (*El Confidencial*, 26 de junio de 2022): «El actor importante es China, no Rusia, aunque sea importante para nosotros porque está cerca, y porque hay una guerra con muertos. El factor más influyente en este momento es China. Las relaciones entre China y el resto del mundo son las más relevantes que tenemos en el fondo de toda nuestra vida económica, social, política, internacional...»²⁷. Con el centro de gravedad definitivamente desplazado hacia Asia, Europa vuelve a parecer un simple campo de batalla, la pista secundaria de un circo en el que otros libran esa competición²⁸.

Las cancillerías europeas, y Bruselas, no yerran en el diagnóstico de la situación y, a algunas de ellas, lo que ven no les gusta. Europa, hasta 1989 centro económico, cultural, político y militar del mundo, corre un riesgo cierto de convertirse en irrelevante, o incluso en algo peor, un satélite. Surge de manera natural el

²⁷

²⁸ En este sentido se pronuncia también el diplomático indio Shivshankar Menon, asesor de seguridad nacional del primer ministro indio Manmohan Singh. Es fundamental pulsar las perspectivas de otros actores, y desde otras regiones.

impulso de recuperar la influencia y la capacidad de decidir qué asuntos son de su interés, y qué decisiones favorecen más dichos intereses. O en otras palabras preservar libertad de acción y capacidad de actuación para salvar no ya un mínimo de independencia, sino para salir del barrizal en el que, al menos desde 2008²⁹, los ciudadanos europeos nos vemos empantanados.

El investigador francés Frédéric Mauro define a la autonomía estratégica utilizando un símil *buñueliano* como «ese oscuro objeto del deseo» (Mauro, 2021): algo multifacético e inalcanzable. No le falta razón. Pero, como veremos más adelante, además de multifacética e inalcanzable, es un concepto en constante redefinición. Quizá de esta última derivan sus dos primeras características. Si queremos analizar la frase «Europa busca su autonomía estratégica» la primera tarea debería ser definir con precisión el sujeto (lo que en inglés se llama *actorness*) y después el predicado. Y a ambos términos de la oración se les puede aplicar la metáfora que usa Mauro.

La Europa que busca autonomía en materia de seguridad y defensa es fundamentalmente el núcleo duro de la UE. Y de ese núcleo, su corazón político es Francia. En este camino el motor francés se arroja con potencias mayores en la UE (Alemania, Italia, España) y de buena parte de los países de menor tamaño. Sirve por tanto la UE, su concepto, sus instituciones, sus normas y sus miembros como palanca de los intereses de sus Estados miembros, pero de forma ponderada.

Residiendo solo en el Consejo la seguridad y la defensa podría pensarse que la idea de una defensa europea fortalece a todos los Estados miembros y garantiza la seguridad de los ciudadanos de la Unión. Y ello puede ser perfectamente cierto. Pero no podemos quedarnos ahí, porque la Comisión ha desembarcado con toda su potencia en este ámbito, de manera que una defensa europea no solo es instrumental desde el punto de vista nacional (sobre todo a nivel político, más que militar), sino que impulsa el proceso de integración. Veremos cómo, en paralelo a la evolución desde una «defensa europea» hacia una «Europa de la defensa», o incluso una «Unión Europea de la defensa», el concepto de autonomía estratégica ha ido mutando, proceso en el que son identificables varios escalones.

²⁹ Por cierto, como consecuencia de un crisis financiera con origen en Estados Unidos (N. del A.)

¿Cómo nos acercamos a esa autonomía que acompaña al proceso de integración? En primer lugar, no puede pasar desapercibido su origen. La primera mención al concepto la encontramos en el *Libro Blanco de la Defensa Nacional francés de 1994*. Hasta cinco veces menciona este documento el concepto de «autonomía estratégica», y lo hace desde una perspectiva puramente nacional. En un contexto de finalización de la Guerra Fría (1994) el Gobierno francés se plantea opciones que le permitan mantener su estatus de gran potencia nuclear y su influencia en el escenario internacional cuando este, sobre todo en Europa, ha cambiado radicalmente:

«D'autre part, une option orientée exclusivement sur des missions de maintien de la paix et de l'ordre international. Elle déboucherait sur un modèle de «corps expéditionnaire», reposant sur deux hypothèses incertaines ou dangereuses : le choix par la nation d'une politique interventionniste et l'idée que tout risque de voir réapparaître une menace majeure contre l'Europe occidentale a disparu. De fait, cette stratégie effacerait progressivement la dissuasion nucléaire du concept de défense et conduirait à s'en remettre pour notre défense aux seules garanties de l'Alliance Atlantique, créant des dépendances contraires au principe de notre *autonomie stratégique*. Seul un modèle équilibré, garantissant notre indépendance et permettant notre participation à la stabilité internationale paraît à même de répondre aux intérêts et ambitions de notre pays dans l'environnement mouvant qui caractérise l'ère stratégique nouvelle»³⁰.

Este es el punto de partida del hilo conductor de esa mutación en la UE, la que estaría destinada a dar lugar, andando el tiempo, a la Europa del Defensa. Es importante datar el origen del concepto, porque arrastrará consigo ciertos *genes*. El primero es que

³⁰ «Por otra parte, una opción orientada exclusivamente a las misiones de mantenimiento de la paz y el orden internacional. Esta desembocaría en un modelo de "cuerpo expedicionario", que reposaría sobre dos hipótesis inciertas y peligrosas: la asunción por parte de la nación de una política intervencionista y de la idea de que ha desaparecido una amenaza mayor contra Europa Occidental. De hecho, esta estrategia eliminaría progresivamente la disuasión nuclear del concepto de defensa y conduciría a abandonar nuestra defensa a las garantías de la Alianza Atlántica únicamente, creando dependencias contrarias al principio de nuestra autonomía estratégica. Solo un modelo equilibrado que garantice nuestra independencia y que permita nuestra contribución a la estabilidad internacional parece la adecuada para responder a los intereses y ambiciones de nuestro país en el volátil entorno que caracteriza esta nueva era estratégica» (T. del A).

la autonomía estratégica a la que se refiere el Libro Blanco de la Defensa francés de 1994 es una autonomía con respecto a los Estados Unidos y a la OTAN (recordemos que en 1994 Francia no pertenecía a la Estructura de Mandos, y que su pertenencia a la OTAN se limitaba al nivel político); en segundo lugar, Francia era la única potencia nuclear de la Europa Occidental que equilibraba al Reino Unido, que sin embargo sí era miembro de la entonces Comunidad Económica Europea. Esta rivalidad, Francia-Reino Unido es un marcador que nunca se puede perder de vista en asuntos de seguridad europea. El bréxit en 2016 será su epítome. Estos dos rasgos que caracterizan a la autonomía estratégica francesa de 1994 estarán presentes hasta hoy.

Cuando el concepto supera el ámbito nacional (francés), escala de manera bilateral franco-británica. El primer paso hacia una cierta autonomía (se entiende que respecto a los Estados Unidos) se dio tras la constatación, como ya se ha mencionado, de la incapacidad de las fuerzas armadas de los países europeos para sofocar la guerra de Yugoslavia 1991-1995. Conscientes de esta debilidad, Francia y el Reino Unido firmaron en 1998 la Declaración de Saint-Malo que puso los cimientos para la creación de una política europea de seguridad y defensa (PESD). En esta declaración se avanza una primera definición de autonomía (estratégica, ahora ya europea):

«Afin de pouvoir jouer tout son rôle sur la scène internationale (...) l'Union doit avoir des *capacités d'action autonome*, appuyées par une force militaire crédible, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales»³¹.

Los principios de esta declaración serían a su vez apoyados por los Estados miembros en la Cumbre de Colonia del 3 y 4 de junio de 1999, con el siguiente tenor (Consejo de la UE, 1999):

«Con la vista puesta en los objetivos de nuestra política exterior y de seguridad común y de la paulatina definición de una política de defensa común, estamos convencidos de que el Consejo debe tener la capacidad de tomar decisiones en toda la serie de tareas de prevención de conflictos y gestión de crisis definidas en el Tratado de la Unión Europea, las

³¹ «Con el fin de poder desempeñar su papel en la escena internacional la Unión debe disponer de capacidades de actuación autónoma, apoyadas por una fuerza militar creíble, con los medios para utilizarlas y en grado de disponibilidad para hacer frente a las crisis internacionales» (T. del A.).

«misiones Petersberg». A tal fin, la Unión debe tener una *capacidad de acción autónoma*, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN. Así, la UE dispondrá de una mayor capacidad para contribuir a la paz y la seguridad internacionales, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

En el contexto de posguerra yugoslava, con la OTAN empeñada en Afganistán y la coalición liderada por los Estados Unidos en Irak, con malas noticias en ambos teatros, el concepto va madurando dentro de otro más amplio, el de la política común de seguridad y defensa, y no sin condicionantes: «misiones Petersberg»³², sin perjuicio de la OTAN y en el marco de la ONU. Así el Tratado de Lisboa (2007), en su artículo 42.1, reza:

«La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros».

Sin embargo, esta declaración debe acompañarse del artículo 42.7 que, desde el punto de vista de la autonomía, limita al anterior en los siguientes términos:

«Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta».

Aunque el término «autonomía» literalmente no aparece, su esencia subyace en este texto, junto a otros rasgos muy marcados: el volumen de estas capacidades (que se habían dimensionado

³² Misiones Petersberg, según el art.º 42.1 del TUE, deben garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional.

en la cumbre de Helsinki de 1999, y reiteradas en 2003), en un cuerpo de ejército (60.000 militares); el objeto de estas fuerzas, destinadas a gestionar crisis en el vecindario de la Unión; y la no interferencia con la OTAN, que retiene por supuesto las tareas de defensa colectiva.

Por tanto, en 2007, y combinando las aproximaciones anteriores (Saint-Malo y Consejo de Colonia, más los artículos 42.1 y 42.7 del Tratado de Lisboa), encontramos la primera versión (1.0) de la autonomía buscada, cuyo perímetro viene definido por tres líneas: gestión de crisis (¿para qué?); fuera de la UE (¿dónde?); un cuerpo expedicionario de 60.000 militares (¿con qué?).

La crisis financiera de 2008 trae de la mano una segunda versión de autonomía estratégica. El mercado de la defensa es un mercado fuertemente distorsionado por la parte de la demanda, que está limitada a los gobiernos. La oferta en determinados sectores, regiones, sistemas puede ser tan variada como el tejido industrial, financiero y tecnológico permitan, pero el cliente siempre es el mismo: los gobiernos. En otras palabras, solo compran sistemas de armas los Estados. En un entorno como el que se desató en 2008, en el que las arcas públicas se vaciaron y la deuda pública se disparó, las prioridades de los gobiernos europeos se reorientaron desde las inversiones en defensa hacia otras necesidades, fundamentalmente derivadas del estado de bienestar y del servicio de la deuda³³.

En esta situación la industria de defensa europea, que dependen en su totalidad de las compras de sus respectivos gobiernos y de la exportación (a otros gobiernos) corría el riesgo de desaparecer. La industria de defensa representa un sector de importancia estratégica para cualquier país, de manera que su supervivencia pasó a primera prioridad para absolutamente todos los gobiernos europeos. Varias fueron las líneas estratégicas que gobiernos e industria, un tándem inseparable, adoptaron.

Una de ellas, muy importante, fue la consolidación del sector, que permitió ajustar costes mediante la búsqueda de sinergias financieras, industriales y tecnológicas. Otra línea fue la de impulsar la exportación hacia países y regiones donde las reservas

³³ Como ejemplo, el presupuesto ordinario de Defensa en España cayó entre 2008, año más alto en la serie histórica, desde 12.757 millones de euros, a 9.014 millones de euros en 2016. Cada español pasó de contribuir con 277 euros *per capita* al año, a 194. 2024. En Francia el presupuesto disminuyó desde 35.400 millones de euros en 2008, a 31.400 en 2015.

financieras estuvieran disponibles por provenir fundamentalmente de la exportación de materias primas, menos afectadas por la crisis de derivados, como pudo ser la región del Golfo. Empresas y gobiernos también hicieron un esfuerzo en este sentido, con acciones comerciales y normativas de envergadura. Pero otra de las líneas de acción estratégicas que se adoptó fue la de diversificar la demanda. Actores que hasta ese momento no habían estado presentes en el mercado de la defensa cayeron en el punto de mira de los gobiernos cuya industria de defensa corría más riesgo, y que tenían más capacidad de tracción política. Es el caso de la Comisión Europea.

Ya en 2012, las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 19 de noviembre apuntan con claridad al objetivo de los párrafos anteriores: industria consolidada y fuerte; y autonomía son dos caras de la misma moneda. Podemos leer:

«El Consejo reitera su llamamiento en pro de mantener y seguir desarrollando las capacidades militares a fin de apoyar y potenciar a la PCSD. Sostienen la capacidad de la UE de actuar como garante de seguridad, dentro de un contexto de un enfoque global más amplio. [...] Recuerda también la necesidad de que exista una *industria europea de la defensa fuerte y menos fragmentada* para apoyar y mejorar las capacidades militares de Europa y la capacidad de la UE de *actuación autónoma*» (Consejo de la UE, 2012).

En 2013 la Comisión, ya no el Consejo, publica su comunicado titulado «Hacia un sector de la defensa y la seguridad más competitivo y más eficaz». Este documento marca un antes y un después en la Europa de la defensa, y de nuevo, vincula crisis presupuestaria, industria de defensa y autonomía estratégica de manera indisoluble:

«La crisis del gasto público ha implicado recortes en los presupuestos de defensa que agravan la situación, especialmente porque no se han aplicado ni coordinado con vistas a unos objetivos estratégicos comunes». De 2001 a 2010 los gastos de defensa de la UE disminuyeron de 251.000 millones EUR a 194.000 millones EUR. Estos recortes presupuestarios están repercutiendo también considerablemente en las industrias que desarrollan el equipamiento de nuestras fuerzas armadas, con reducciones que se aplican a programas actuales y futuros. Los recortes afectan, en particular, a las inversiones en I+D de defensa, que son fundamentales para el desarrollo de capacidades del futuro. Entre

2005 y 2010 se registró un descenso del 14 % en los presupuestos europeos de I+D, que se redujeron a 9.000 millones EUR, mientras que los EE. UU. por sí solos gastan hoy en día, en I+D del sector de la defensa, siete veces más que los 27 Estados miembros de la UE juntos. Los presupuestos de defensa descienden a la par que aumentan los costes de las capacidades modernas. Estos incrementos de los costes se deben no solo a la tendencia a largo plazo al aumento de la complejidad tecnológica de los equipos de defensa, sino también a la disminución de los volúmenes de producción a raíz de la reorganización y reducción de las fuerzas armadas europeas desde el final de la Guerra Fría. Estos factores seguirán marcando la evolución de los mercados de la defensa en Europa, independientemente de las disponibilidades presupuestarias...

«... Europa debe ser capaz de asumir sus responsabilidades en relación con su propia seguridad y con la paz y la estabilidad internacionales en general. Para ello, se requiere un cierto grado de autonomía estratégica: si quiere ser un socio fiable y digno de crédito, Europa debe poder decidir y actuar con independencia de las capacidades de terceros» (Comisión Europea, 2013).

En 2016 asistimos a la publicación por la Comisión de su «Estrategia Global de la Unión Europea». Se percibe claramente cómo la autonomía estratégica ocupa el centro del escenario y atrae los focos:

«La estrategia alimenta la ambición de una *autonomía estratégica* para la Unión Europea. Ello es necesario para promover los intereses comunes de nuestros ciudadanos, así como nuestros principios y valores. Pero somos conscientes de que estas prioridades se defienden mejor si no estamos solos. Y se defienden mejor en un sistema internacional basado en normas y en el multilateralismo. *No es momento de policías globales ni de guerreros solitarios*. Nuestra política exterior y de seguridad ha de gestionar las presiones globales y las dinámicas locales, debe enfrentarse a superpotencias y a identidades cada vez más fracturadas. [...] Un nivel adecuado de ambición y *autonomía estratégica* es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y la seguridad *dentro y fuera* de sus fronteras. Por ello, aumentaremos nuestros esfuerzos en materia de defensa, cibernética, lucha contra el terrorismo, energía y comunicaciones estratégicas [...] Una industria de defensa europea sostenible, innovadora y

competitiva es esencial para la autonomía estratégica de Europa y para una PCSD creíble».

Y añade de forma premonitoria:

«... Invertiremos en órdenes regionales, y en la cooperación entre las regiones y dentro de ellas [...] Por eso vamos a invertir en soluciones beneficiosas para todos, y a superar la ilusión de que la política internacional puede ser un juego en el que cuando se gana es a costa del otro...» (Comisión Europea, 2016).

Párrafos sin desperdicio escritos en 2016 y que merece la pena releer de manera recurrente.

En este *pas à deux* entre Comisión y Consejo en la materialización de la Europa de la defensa, será este último el que en su plan de implementación de la Estrategia Global declare:

«El Consejo está determinado a fortalecer la capacidad de la Unión para actuar como un garante de la seguridad y a reforzar la política de seguridad y de defensa común (PSDC) como elemento esencial de la acción exterior de la Unión. Esto reforzará su papel estratégico global y su capacidad de actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario y en compañía de otros socios cuando ello sea posible» (Consejo de la UE, 2016).

La versión 2.0 del concepto de autonomía estratégica está servida.

La siguiente versión de esa autonomía estratégica incorpora a la anterior un factor fundamental para tener en cuenta y que representa un «salto cualitativo»: su fuerza jurídica. Lo hace a través del artículo 3.1 del Reglamento de Fondos Europeos, aprobado en junio de 2021.

«El objetivo general del Fondo es estimular la competitividad, la eficiencia y la capacidad de innovación de la base tecnológica e industrial de la defensa europea en toda la Unión, contribuyendo así a la *autonomía estratégica* de la Unión y su libertad de acción...» (Parlamento y Consejo de la UE, 2021).

A partir de este momento el contenido de esa autonomía y de su alcance podrá argüirse en el Tribunal de Justicia de la UE en relación con el cumplimiento o no de los objetivos del reglamento (Mauro, 2021). Se puede decir que la versión 3.0 es la versión 2.0 con carga jurídica añadida.

No se puede pasar por alto que esta interpretación, posterior al bréxit, y que consagra una voluntad de la UE de actuar «dentro y fuera de sus fronteras», fue recibida con disgusto por algunos países de Europa del Este, encabezados por Polonia, así como por los bálticos y los nórdicos, que tomaron el relevo de los británicos en su reticencia proatlantista. Estos países, más directamente preocupados por la actitud rusa, tildaron no ya esta versión, sino el concepto entero, de ser un concepto de origen francés (Mauro, 2021). Y en esto no les falta razón, como ya hemos visto. Esta versión de la autonomía estratégica arrastra los marcadores señalados anteriormente, pero actualizados y adaptados al nuevo actor (ya no será Francia, sino la UE): es una autonomía frente a una OTAN liderada por los Estados Unidos (recordemos: «no es momento para policías globales»), a pesar de la retórica necesaria. No se trata de una autonomía subsidiaria, o complementaria. Se persigue que la UE pueda actuar también dentro de sus fronteras, lo que aparentemente se solapa con el pilar para la defensa colectiva de Europa, que es la Alianza Atlántica.

La contestación de los países más vinculados a los Estados Unidos tiene su efecto, y en su labor de armonización de sensibilidades, Josep Borrell afirmará en diciembre de 2020:

«If I have approached the issue of strategic autonomy at some length under the political-military prism, it is because this is, as I recognised from the beginning, the most sensitive dimension of the problem.

However, it is not the only one because the stakes of strategic autonomy are not limited to security and defence. They apply to a wide range of issues including trade, finance, and investments. Whereas in trade, the EU is already strategically autonomous, when it comes to finance and investment work remains to be done³⁴».

«Si he abordado el tema de la autonomía estratégica con cierto detalle bajo el prisma político-militar, es porque esta es, como reconocí desde el principio, la dimensión más

³⁴ Blog de Josep Borrell. Entrada del 3 de diciembre de 2020. «Si he abordado la cuestión de la autonomía estratégica con cierta amplitud bajo el prisma político-militar es porque es, como reconocí al principio, la dimensión más sensible del problema. Sin embargo, no es la única porque las implicaciones de la autonomía estratégica no se limitan a la seguridad y la defensa. Al contrario, se aplican a un amplio abanico de materias que incluye comercio, finanzas e inversión. En lo que concierne a comercio, la UE es ya autónoma».

sensible del problema. Sin embargo, no es el único porque lo que está en juego en la autonomía estratégica no se limita a la seguridad y la defensa. Se aplican a una amplia gama de cuestiones, incluyendo el comercio, las finanzas y las inversiones. Mientras que en el comercio, la UE es ya estratégicamente autónoma, en lo que se refiere a la financiación y la inversión queda por hacer».

La ampliación de límites diluye el término. Como veremos a continuación, la autonomía estratégica va abandonando el campo de la seguridad y la defensa, y se desborda. Este nuevo enfoque encierra un peligro latente: la autonomía en todos estos dominios (comercio, finanzas, inversión... a la que habría que añadir industria) puede interpretarse como una llamada no a la autonomía, sino la autarquía por el proteccionismo. La UE se creó precisamente para evitar esto. Conscientes de este riesgo, en mayo de 2021, aparece el concepto de «autonomía estratégica abierta», que la Comisaria de la Competencia Margrethe Vestager definía de la siguiente forma:

«A balance between strengthening our own capacity in strategic areas and ensuring that the EU reinforces its position in global value chains by diversifying external trade and co-operating with our international partners. This is what open strategic autonomy is about. (European Commission, 2021a) ³⁵».

«Un equilibrio entre el refuerzo de nuestra propia capacidad en ámbitos estratégicos y la garantía de que la UE refuerza su posición en las cadenas de valor mundiales mediante la diversificación del comercio exterior y la cooperación con nuestros socios internacionales. De esto se trata la autonomía estratégica abierta. (Comisión Europea, 2021a)

Podemos considerar a esta autonomía diluida como la versión 4.0 del concepto, que por otra parte parecería contar con el favor de las autoridades europeas (Mauro, 2021), incluso a muy largo plazo, porque es la que se ha arrastrado al *Informe de Prospectiva Estratégica 2021. La libertad y la capacidad de acción de la UE*, de septiembre de 2021. En él, podemos leer:

³⁵ «El hecho es que debemos adoptar un equilibrio prudente. Un equilibrio entre el reforzamiento de nuestras propias capacidades en las áreas estratégicas y la garantía de que la UE refuerce su posición en las cadenas de valor mundiales, diversificando el comercio exterior y cooperando con nuestros socios internacionales. Es en esto en lo que consiste la autonomía estratégica abierta» (T. del A.).

«La apertura, así como la cooperación internacional y multilateral basada en normas, constituyen opciones estratégicas. Estimulan la prosperidad, la equidad, la estabilidad, la competitividad y el dinamismo dentro y fuera de la UE. La historia del proyecto europeo demuestra las ventajas de una interdependencia bien gestionada y de una autonomía estratégica abierta basada en valores compartidos»,

y añade:

«La presente Comunicación sustenta una visión compartida a largo plazo de *la autonomía estratégica abierta de la UE* en el camino hacia 2050, destacando la necesidad de una mayor coherencia entre los horizontes temporales y entre la agenda de política interior y exterior en diez ámbitos de actuación» (Comisión Europea, 2021b).

Pues bien, de los 10 ámbitos de actuación definidos en este trabajo de prospectiva, solamente uno está dedicado a la defensa. Parece evidente que a la altura de septiembre de 2021 la autonomía estratégica se diluía en un caldo más amplio que evidencia la existencia de distintas almas en el seno de la UE, no solamente en el ámbito geográfico, sino también en el camino de la integración. De hecho, en el discurso del 15 de septiembre de 2021 sobre el estado de la Unión de la presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen (Comisión Europea, 2021c), la autonomía estratégica no es mencionada en ningún momento. Aunque también, y esto es importante, avanza la publicación de la Brújula Estratégica, documento que llevaba preparándose al menos desde inicios del año anterior.

Por tanto, y hasta el otoño de 2021, nos encontramos con una autonomía estratégica en permanente evolución, «multifacética e inalcanzable» y que constituye el «fondo de pantalla» de una Unión Europea que busca adaptarse a un momento muy diferente del que la vio nacer, en forma de CEE en 1957. La autonomía se presentaba como la mejor oportunidad para evitar la irrelevancia en un contexto de competición de grandes potencias, o lo que es lo mismo, de guerra latente. Como avanzábamos anteriormente, las guerras latentes antes o después, estallan.

Como consecuencia previsible, y quién sabe si inevitable o buscada, del proceso iniciado en Ucrania en 2014, el Ejército ruso invadió el país vecino el 24 de febrero de 2022. Esta invasión sirvió,

en palabras de miembros del EEAS³⁶, como un catalizador para la publicación de un documento que llevaba tiempo incubándose. Así, el Consejo aprobaba, el 21 de marzo de este mismo año, la guía que quiere dirigir los pasos de la UE los siguientes 10 años: *Una Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la UE en el próximo decenio*.

La Brújula Estratégica corrige la tendencia que se percibía desde 2021 en el sentido de diluir el concepto en una aproximación más global. De alguna manera, la UE percibe súbitamente que el enfoque que venía manteniéndose desde aquel 1998 debe recuperarse para hacer frente al entorno de (in) seguridad creciente en Europa y en el mundo. Buscando el hilo conductor del proceso de implementación de la Europa de la Defensa, la autonomía estratégica, encontramos que, en efecto, la Brújula tiene como objetivo reforzarla:

«... La fuerza de nuestra Unión reside en la unidad, la solidaridad y la determinación. La presente Brújula Estratégica reforzará la *autonomía estratégica* de la UE y su capacidad para trabajar con los socios a fin de proteger los valores e intereses de la Unión. Una Unión más fuerte y más capaz en materia de seguridad y defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial y complementa a la OTAN, que sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros. Ambos aspectos van de la mano».

La Brújula Estratégica, además de hacerse eco como no podía ser de otra manera del conflicto en Ucrania —«agresión injustificada y no provocada de Rusia contra Ucrania» (Consejo de la UE, 2022a)— y levantar acta de la cohesión de todos los Estados miembros en el rechazo a la invasión rusa, representa un crecimiento focalizado del concepto de autonomía estratégica y supera esa autonomía estratégica abierta.

La Brújula Estratégica hace lo que todas las brújulas: marca un rumbo y cierra el foco. Para ello introduce nuevos factores en la resolución del problema que habíamos diagnosticado al principio: el rol que quiere jugar la UE en la política internacional. En otras palabras, nos proporciona otra versión de autonomía estratégica. Veamos cuáles son sus rasgos:

³⁶ Acogidos a normas de *Chattam House*, en el contexto de la Jornada sobre «El futuro de la defensa y la seguridad en el contexto de la Unión Europea». Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 6 de abril de 2022 (N. del A.).

El primero de ellos es la complementariedad de la UE con respecto a la OTAN, adoptando además un rol de subsidiaridad ante la defensa colectiva, que deja en manos de la OTAN: «... que sigue siendo el pilar de la defensa colectiva de sus miembros...» (Consejo de la UE, 2022b), pero no renuncia a la autonomía plena: «Debemos ser capaces de actuar con rapidez y firmeza cada vez que se produzca una crisis, en colaboración con nuestros socios si es posible, y solos cuando sea necesario...» (Consejo de la UE, 2022c). A este rasgo podemos calificarlo como de flexibilidad.

En segundo lugar, recupera el impulso (por cierto, en un escenario económico con negros nubarrones en el horizonte) dado al vector industrial y tecnológico en 2013: «Tenemos que incrementar y optimizar la inversión en capacidades y en tecnologías innovadoras, subsanar las carencias estratégicas y reducir las dependencias tecnológicas e industriales...». ¡Realismo económico en todo su esplendor! Esta afirmación representa el reconocimiento de que el mercado de la defensa es un mercado distorsionado por definición, y que las palabras proteccionismo o autarquía pierden su valor peyorativo cuando de defensa y seguridad se trata.

En tercer lugar, y esto es especialmente reseñable, la UE se niega a aceptar como bueno el entorno geopolítico en el que nos encontramos y que, de una forma u otra no hemos podido neutralizar a tiempo (a pesar de que en la Estrategia Global de 2016 se alertara claramente contra él). Esto es lo que se desprende de una apuesta firme por la reconstrucción de la arquitectura de seguridad cuyo fracaso, como señalábamos al principio, es lo que nos ha traído hasta aquí:

«Tenemos que intensificar nuestra cooperación con los socios para hacer frente a las amenazas y los retos comunes. A tal fin:

1. Reforzaremos las asociaciones estratégicas con la OTAN y las Naciones Unidas a través de diálogos políticos más estructurados y mediante la cooperación operativa y temática. También intensificaremos nuestra cooperación con los socios regionales, en particular la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).
2. Impulsaremos la cooperación con los socios bilaterales con quienes compartimos valores e intereses, como los Estados Unidos, Noruega, Canadá, el Reino Unido y Japón. Desarrollaremos asociaciones adaptadas en los Balcanes

Occidentales, nuestra vecindad oriental y meridional, África, Asia y América Latina.

3. Desarrollaremos un Foro de Asociación de la UE para la Seguridad y la Defensa a fin de colaborar de manera más estrecha y eficaz con los socios para hacer frente a los retos comunes...» (Consejo de la UE, 2022d). Estamos hablando pues de una autonomía estratégica multilateralista.

En cuarto lugar, y como procede en un momento como el actual, la Brújula dibuja una «visión estratégica común». Las diferentes percepciones del entorno de seguridad y de sus actores quedan aparcadas en aras del objetivo común.

«... En particular, la Brújula Estratégica:

- Ofrece una evaluación común de nuestro entorno estratégico, de las amenazas y los retos a los que nos enfrentamos y de sus repercusiones para la UE.
- Aporta mayor coherencia y una unidad de propósito a las acciones ya emprendidas en el ámbito de la seguridad y la defensa.
- Establece nuevas acciones y medios para:
 - permitirnos actuar con mayor rapidez y decisión ante las crisis;
 - defender nuestros intereses y proteger a nuestros ciudadanos mediante el refuerzo de la capacidad de la UE para anticiparse a las amenazas y mitigarlas;
 - fomentar la inversión y la innovación a fin de desarrollar conjuntamente las capacidades y tecnologías necesarias;
 - estrechar la cooperación con nuestros socios, en particular con las Naciones Unidas y la OTAN, para alcanzar los objetivos comunes.
- 4. Especifica objetivos y etapas claros para medir los avances» (Consejo de la UE, 2022e).

La autonomía que la UE quiere reforzar es una autonomía cohesionada.

Finalmente, desde una perspectiva militar, la nueva orientación que marca el documento pone menos énfasis en el volumen, y más en la rapidez, agilidad, sostenibilidad y lo que es mucho más importante: la inteligencia y el mando y control, con guiños al multidominio:

- «... crearemos una capacidad de despliegue rápido de la UE que nos permitirá desplegar rápidamente hasta 5.000 militares en entornos inciertos para distintos tipos de crisis.
- Reforzaremos nuestras estructuras de mando y control, en particular la capacidad militar de planificación y ejecución, y mejoraremos nuestra preparación y cooperación aumentando la movilidad militar y realizando ejercicios reales periódicos, en particular para la capacidad de despliegue rápido...
- (...) Impulsaremos nuestras capacidades de inteligencia, como el marco de la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia de la UE (SIAC), para mejorar nuestra conciencia situacional y nuestra prospectiva estratégica.
- Crearemos un conjunto de instrumentos de la UE contra las amenazas híbridas que reúna diferentes herramientas para detectar una amplia gama de amenazas híbridas y responder a ellas. En este contexto, desarrollaremos un conjunto de instrumentos específicos para hacer frente a la manipulación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros.
- Seguiremos desarrollando la política de ciberdefensa de la UE para estar mejor preparados ante los ciberataques y responder mejor a ellos; reforzaremos nuestras acciones en los ámbitos marítimo, aéreo y espacial, en particular ampliando las presencias marítimas coordinadas a otras regiones, empezando por el Indopacífico, y desarrollando una estrategia espacial de la UE para la seguridad y la defensa...» (Consejo de la UE, 2022f).

La UE busca una autonomía militarmente viable y sostenible desde el punto de vista logístico, moderada en su volumen y con alto valor añadido. No cabe duda de que la Brújula Estratégica recupera el concepto de autonomía, y lo hace ofreciéndonos lo que podríamos llamar su versión 5.0. Probablemente no la última.

A modo de recapitulación, el concepto de autonomía estratégica constituye el auténtico hilo conductor del proceso de construcción de una Europa de la Defensa, esto es, de un ecosistema europeo propio en el que actores internos y externos proporcionen a la Unión influencia internacional, seguridad para la UE y prosperidad para sus ciudadanos. No existe un concepto más útil para describir este proceso, y a su vez este proceso no es comprensible si no va acompañado de ese objetivo, mutante, mudable, y aparentemente inasible, que es la autonomía estratégica.

3. Tres problemas, dos soluciones, un reto...

En el recorrido hemos identificado hasta cinco interpretaciones diferentes de lo que entendemos por autonomía estratégica. Estas cinco versiones son momentos en la evolución de un mismo impulso: la necesidad de dotar a la UE de una dimensión que no estaba presente en su código genético de origen, la defensa. Este proceso evidencia también la tensión existente en el seno de la UE entre sus diferentes *almas*, diversidad que en materia de seguridad constituye al mismo tiempo una fortaleza, y una vulnerabilidad. Frente a unas capacidades militares, tecnológicas, económicas e industriales muy potentes de sus Estados miembros, que se benefician de un entorno competitivo, se encuentra las diferentes sensibilidades respecto al papel que la propia UE debe jugar en el sistema de seguridad europeo, y mundial. Recordemos que hasta bien recientemente Dinamarca —que ingresó en la CEE de la mano del Reino Unido— no participaba en la PCSD, aduciendo duplicidad respecto a la OTAN (EEAS, 2022).

Estas sensibilidades están dictadas por la geografía y por la historia. En Europa se han identificado, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, tres problemas de seguridad mayores: el secular enfrentamiento entre Francia y Alemania por la hegemonía continental; la expansión de la URSS hacia el oeste, y más recientemente, en las dos últimas décadas, la presión que ejerce el vecindario sur. Todos ellos son de naturaleza distinta, pero todos ellos confluyen en el continente y a lo afectan integralmente (principio de la indivisibilidad de la seguridad).

La UE constituyó en origen —como Comunidad Europea de Carbón y del Acero, CECA al principio (1950), y más tarde como Comunidad Económica Europea y Comunidad Europea de la Energía atómica, EURATOM (1957)— una solución geoeconómica al primero de los problemas: el enfrentamiento francoalemán, que en 70 años había tenido tres episodios de guerra brutales³⁷. La CEE y el EURATOM más la partición alemana (herramienta que utilizó la URSS para neutralizar a Alemania) resolvieron de manera aparentemente irreversible el problema, eso sí, al alto precio de dejar media Alemania tras el telón de acero.

En 1989, la unificación alemana rescató a la Alemania Oriental del comunismo, pero resucitó viejos fantasmas en París y en

³⁷ Guerra Franco-Prusiana de 1870-71, Primera Guerra Mundial y Segunda Guerra Mundial.

Londres que obligaron a la Francia de Mitterrand y al Reino Unido de Thatcher a reaccionar. Producto de esta reacción son la actual UE (nacida del Tratado de Lisboa de 2007) y la unión monetaria. Compartir divisa neutraliza cualquier tipo de autonomía alemana en materia de defensa fuera del entorno de la UE. El Euro —versión post industrial del carbón y del acero— ha vuelto a enterrar el problema francoalemán bajo una losa geoeconómica de la que es casi imposible que escape.

Sin embargo, en este proceso la UE ha mutado, y no es del todo reconocible respecto a sus orígenes. De hecho, la UE presentaba hasta la caída del Muro y el desfondamiento de la URSS un crecimiento concéntrico, de integración centrípeta hacia un «núcleo pesado» cuya masa específica iba progresivamente atrayendo a países geográficamente periféricos. Este núcleo está formado por los elementos de más peso, Francia y Alemania, en una simbiosis posible: a grandes rasgos, Francia es la potencia militar (un P5)³⁸ y Alemania la locomotora económica. Alrededor de este núcleo y de los otros cuatro países fundadores de la CEE (el Benelux más Italia) se han ido agrupando en capas concéntricas el resto de Estados miembros hasta llegar a ese año icónico: 1989.

Sin embargo, tras el desfondamiento de la URSS y la disolución del Pacto de Varsovia (y del COMECON), la UE inicia un modelo de expansión que yo no es concéntrico —y centrípeta—, sino lineal hacia el Este. Se integran muchos de los países que se encontraban dentro de la esfera soviética, y se modifica la distribución de pesos, militares, económicos, diplomáticos... Y por lo tanto se multiplican las divergencias de intereses. La UE cambia de arquitectura, y de ser una organización geoméricamente estable por diseño, se convierte, a partir de 2007, en una organización que necesita del movimiento continuo hacia delante para mantener su estabilidad, una organización «bicicleta» para gestionar el cambio y que persigue, de manera indefinida, una mayor integración. Con esta configuración se hacen patentes *almas* geográfica e históricamente dispares, cuya armonización es el mayor reto de la UE hoy día y a futuro. Aparecen tendencias centrífugas de todos conocidas.

El segundo problema de seguridad en Europa es el que se dispone en el eje geoestratégico Oeste–Este. Este eje tiene un extremo en Washington, y hasta 1989 tenía anclaba su otro extremo en Berlín (con una ramificación muy importante hacia Ankara). Para

³⁸ Miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

resolver el problema que planteaba la URSS aparece en 1949 la OTAN, cuyo indisimulado objetivo es, según la archifamosa definición de lord Ismay, su primer secretario general: «Keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down»³⁹. La OTAN por tanto tuvo, tiene y tendrá una vocación de articulación de ese espacio trasatlántico cuyo extremo oriental coincide con esa península asiática que llamamos Europa. Fiel a esta vocación, en cuanto le ha sido posible, la OTAN ha extendido su eje de manera que su extremo oriental ha pasado de Berlín a Varsovia. En esta lógica, la Alianza interpreta la actual crisis de Ucrania como una reedición del conflicto original que la vio nacer. Teniendo resuelto el término alemán (... Germans down) es necesario resolver los otros dos (Keep the Russians out, the Americans in...). Es imposible escapar a los genes, o como reza el proverbio francés que encabeza estas líneas: «chassez le naturel, il revient au galop».

La intersección, el bulón que mantenía unidos estas dos plataformas (la concéntrica de la UE y la lineal de la OTAN) era el Reino Unido. Para comprender lo que está pasando en Europa hoy, también en Ucrania, es fundamental comprender el papel que ha tenido el Reino Unido en sus diferentes modelos de relación con la UE. El Reino Unido nunca quiso integrarse en el núcleo francoalemán porque es contrario a su tradicional postura de *off-shore balancer* (Mearsheimer y Walt, 2016), esto es, una potencia que equilibre cualquier tipo de inestabilidad entre las dos potencias continentales. Consciente del espíritu británico, tampoco quiso Francia que el Reino Unido lo hiciera, de manera que hubo que esperar a que el general De Gaulle desapareciera del Elíseo para que el Reino Unido (más Dinamarca e Irlanda) ingresara en la CEE (1973). Durante los 43 años que el Reino Unido ha permanecido dentro de la familia europea su actitud no ha variado: desconfianza hacia el núcleo duro de la UE, y utilizar a Francia como *proxy* (lo es físicamente, y lo ha sido políticamente) en la tarea histórica de evitar el resurgimiento de una Alemania fuerte y autónoma. El euro, del que Francia forma parte y el Reino Unido, no es la más palmaria evidencia de esta postura. El Reino Unido ha constituido el mayor obstáculo para que la UE desarrollase capacidades autónomas en materia de defensa y seguridad o, en otras palabras, que desde su poder geoeconómico pudiera llegar a convertirse en una potencia geopolítica.

³⁹ Mantener a los rusos fuera, a los americanos dentro, y a los alemanes abajo (T. del A.).

La configuración de la UE que dibuja el Tratado de Lisboa ha generado unas tensiones que han acabado por partir el bulón: el bréxit. En 2016 el Reino Unido decide abandonar la UE, y ese (gran) peso que orbitaba a desgana alrededor del núcleo duro francoalemán de la UE, y lo lastraba tanto en el camino de la autonomía —concepto francés— como de la integración —de Alemania sobre todo—, se desengancha definitivamente. El efecto es de desequilibrio en Europa pues la dimensión dominante deja de ser la concéntrica para ser la lineal, en la que las sensibilidades de los grandes países de la Europa del Este tienen más relevancia.

Este movimiento geopolítico, complejo, no económico exclusivamente que es el bréxit y que genera oleaje profundamente destabilizador, se entiende mejor si atendemos al argumento de uno de sus abogados más activos, el intelectual Peter Hitchens. En un famoso discurso pronunciado en la Universidad de Keele en noviembre de 2015, Hitchens sostenía que «La UE es la continuación de Alemania por otros medios» (Hitchens, 2015). En otras palabras, el bréxit —en el argumentarlo de sus partidarios— se produce para mantener «a los norteamericanos en Europa, a los rusos fuera de Europa, y a los alemanes abajo en Europa». El bréxit se está demostrando como un grave problema para la estabilidad en el continente europeo (y del propio Reino Unido, con los problemas escocés e irlandés de nuevo abiertos, sin mencionar la política doméstica). También constituye un problema para los Estados Unidos, quienes se han visto obligados a reaccionar fundamentalmente a través de la OTAN.

La invasión de Ucrania nos alerta de que los grandes problemas de seguridad en Europa siguen siendo los mismos que cuando nacieron los dos ecosistemas políticos (OTAN y UE) que hubieran debido resolverlos. Pero como los problemas evolucionan con el tiempo «las tragedias se convierten en dramas...». En lo que respecta al problema francoalemán el resultado puede calificarse de muy positivo: la UE ha posibilitado que esta rivalidad centenaria esté en gran medida resuelta, por iniciativa francoalemana, de la que es testigo el euro. Esta solución contó con una actitud pasiva por parte del Reino Unido (alguien podría pensar que el problema francoalemán no parece haber sido nunca un problema británico). En lo que respecta al problema Oeste-Este, que podría resumirse en garantizar la seguridad de todos los países europeos (principio de seguridad indivisible), como es evidente, dista mucho de estar resuelto, y lo que es peor, las perspectivas

en el tiempo son malas. Lo que durante décadas constituyó una arquitectura de seguridad estable, se ha convertido en una estructura tensionada, en la que las fricciones son evidentes, peligrosa como un monte seco en verano. La chispa ha saltado, y el incendio dista de estar extinguido.

Pues bien, con la UE y la OTAN superpuestas sobre el mismo eje geoestratégico, Oeste-Este, enfocadas en el mismo problema (ayer la URSS, hoy Rusia) la fricción y la desorientación son inevitables, y por tanto la cooperación es imprescindible (Pontijas, 2018). Como el contexto mundial fluye, en las últimas tres décadas ha aparecido un tercer problema en el radar para el cual la UE podría ser la solución natural: el problema del Sur. El vecindario Sur de la UE, Mediterráneo, África, Oriente Medio se configura como teatro muy peligroso para la seguridad y la estabilidad europeas. En él, la UE puede poner a prueba su autonomía, conseguir sinergias entre sus Estados miembros, haciendo frente, de paso, a un problema regional de alcance global. Enfocando la Brújula hacia el sur la cooperación entre la UE, los Estados miembros y con la OTAN, deberían aportar recursos y voluntad política. La flexibilidad de la que hace gala la Brújula Estratégica es una buena noticia en este sentido, sobre todo cuando se apague el sonido de los tambores de guerra en el Este de Europa.

Pero las tensiones en el seno de la UE no se limitan al ámbito geográfico, ni a sus ejes de orientación geoestratégica. Hemos visto cómo las *Europas* genéticamente presentes en el ADN de la Unión también influyen en el desarrollo de esta Europa de la Defensa, inevitable en un árido entorno de competición de grandes potencias. La «Europa de los mercaderes», la «Europa de los banqueros», «la Europa de los juristas» reclaman fidelidad a los principios fundacionales de la CEE. Esto se traduce en una dilución de la Europa de la defensa en un marco más amplio en el que, sin duda, pierde relevancia. A este problema lo denominamos «el reto de la defensa».

Quizá esa Unión Europea de la defensa que reclamaba la presidenta de la Comisión en su discurso de estado de la Unión Estado (Comisión Europea, 2021b) pueda identificarse con otra nueva etiqueta: la «Europa de militares, diplomáticos y científicos».

Finalizamos estas líneas con una serie de reflexiones. En primer lugar, la UE no puede desentenderse del resto de Europa, ni de sus vecindarios Norte (Ártico), ni por supuesto Este ni Oeste, ahí está Irlanda del Norte, Gibraltar o el AUKUS para recordárnoslo,

pero no es en este eje donde puede aportar más valor añadido. Donde más impacto puede y debe tener es enfocándose hacia el vecindario Sur (África, Mediterráneo, Oriente Medio). Tal y como establece la Brújula Estratégica: «La seguridad europea es indivisible y todo desafío al orden europeo en materia de seguridad afecta a la seguridad de la UE y de sus Estados miembros» (Consejo de la UE, 2022g). Esta indivisibilidad, quién sabe si no definitivamente quebrada para la próxima generación exige de la UE, por ser la primera afectada y perjudicada, un ejercicio de autoafirmación, de lectura acertada de sus intereses y de políticas que los sirvan. Ese es el verdadero significado del adjetivo *geopolítica* que la presidenta Von der Leyen reclamaba para su Comisión.

En segundo lugar, el concepto de autonomía estratégica viene acompañando a la Unión Europea en un formato u otro desde el final de la Guerra Fría, cuando pareció que nos esperaban unos «felices años 90», hasta que vimos en televisión cómo Yugoslavia saltaba por los aires (y, por cierto, leímos en la prensa, como se desataba una guerra civil en Argelia, aquí al lado, que duró 15 años, y a la que no prestamos casi atención). La no existencia de un *demo* constituyente presenta dos problemas de diseño: por un lado, obliga a forjar una identidad de manera permanente, fluida, en constante movimiento, en evolución; y por otro lado tampoco hay mandato en el ámbito de la seguridad y la defensa (más allá de las decisiones del Consejo, y de la Comisión). Por las dos razones anteriores, Europa no puede permitirse abandonar el concepto de autonomía estratégica, ni diluirlo haciendo que pierda significado. La UE tendrá, por fuerza, que seguir alumbrando versiones del concepto de autonomía estratégica, multifacética e inasible, sí, pero necesaria.

En tercer lugar, en esta tarea digna de Sísifo que es el proceso de integración, dos rasgos deberían estar presentes: hacia el interior, la verdadera construcción de una «Europa de la defensa», no con carácter subsidiario, sino como ecosistema central en el entramado del Unión donde militares, diplomáticos y científicos contribuyan al proyecto de integración y a mantener segura Europa, velando por sus intereses y los de sus ciudadanos. Y hacia el exterior, priorizar el eje geoestratégico Norte-Sur sobre cualquier otro. De otros ejes, ya hay quien se ocupa.

En definitiva, la UE puede definirse como una solución en busca de problema. No es que escaseen los problemas (Oeste-Este, Norte-Sur...), ni los retos (la defensa y la integración europeas), lo que si podemos plantearnos es si existe la «sabiduría estratégica»

necesaria para resolver el propio, y no intentar resolver el de otros. Solamente de esta manera, hurtándose a la sombra de otros actores, podrá la Unión Europea encontrar su lugar bajo el Sol.

4. Bibliografía y referencias

- Baqués, J. y Fojón, E. (2022). *Rusia, más allá de Putin: la influencia de las tesis de Aleksandr Dugin en la política exterior rusa* [en línea]. Madrid, Instituto de Política Internacional Universidad Francisco de Vitoria.
- BBC World News. (2019). *Nord Stream 2: por qué Trump impuso sanciones contra el cuestionado gasoducto que conectará Rusia con Alemania* [en línea].
- Bistbó, I. (1944). *Misère des petits Etats d'Europe de L'Est*. París. Ed. Albin Michel, 1993.
- Borrell, J. (2020). Entrada del 3 de diciembre de 2020 [en línea].
- Braudel, F. (1949). *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1966.
- Castro Fernández, S. (2015). *Europa, una realidad histórica* [en línea]. Documento Marco 14/2015 del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 30 de junio de 2015.
- Comisión Europea (2013). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente, 24 de julio de 2013* [en línea].
- Comisión Europea. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. [Consulta: 25 de junio de 2022]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf
- Comisión Europea (2021) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe sobre prospectiva estratégica de 2021. 8/9/2021. Sección I y Sección IV Introducción* [en línea].
- Comisión Europea. (2021). *Discurso sobre el estado de la Unión de 2021 pronunciado por la presidenta Von der Leyen en Estrasburgo, 15 de septiembre de 2021* [en línea]. [Consul-

- ta: 28 de junio de 2022]. Disponible en: file:///C:/Users/RT22/Downloads/Discurso_sobre_el_estado_de_la_Uni_n_de_2021_pronunciado_por_la_presidenta_Von_der_Leyen.pdf
- Consejo de la UE. (2016). *Conclusiones del Consejo respecto a la implementación de la Estrategia Global de la UE en materia de seguridad y defensa. Consejo de Asuntos Exteriores del 14 de noviembre de 2016* [en línea].
- Consejo de la UE. (2022). *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales* [en línea].
- Consejo de la Unión Europea. (2007). *Versión consolidada del Tratado del Unión Europea* [en línea].
- Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999. *Conclusiones de la Presidencia, Anexo III, #1* [en línea].
- Declaración franco- británica de Saint-Malo (1998)* [en línea].
- Deloitte. (2021). *El estado de la ciberseguridad en España* [en línea].
- Diamond, J. (2018). *Trump hits China with tariffs, heightening concerns of global trade war* [en línea].
- Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>
- [Consulta: 2 de julio de 2022].
- Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_21_2286 [Consulta: 28 de junio de 2022].
- Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/lega-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0750&from=EN>
- [Consulta: 28 de junio de 2022].
- Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80616>
- [Consulta: 25 de junio de 2022]
- Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>
- [Consulta: 25 de junio de 2022].
- Disponible en: <https://www.eeas.europa.eu/eeas/denmark-statement-high-representative-outcome-referendum-opt-out-defence-matters>
- [Consulta: 29 de junio de 2022].

Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en

[Consulta: 27 de junio de 2022].

Disponible en: https://ipi-ufv.com/rusia-mas-alla-de-putin-la-influencia-de-las-tesis-de-aleksandr-duguin-en-la-politica-exterior-rusa/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=rusia-mas-alla-de-putin-la-influencia-de-las-tesis-de-aleksandr-duguin-en-la-politica-exterior-rusa

[Consulta: 19 de junio de 2022].

Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50875960>

[Consulta: 19 de junio de 2022].

Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-celebra-la-suspensi%C3%B3n-temporal-de-los-aranceles-entre-ee.-uu.-y-la-ue/tcm:30-559348>

[Consulta: 19 de junio de 2022].

Disponible en: <https://edition.cnn.com/2018/03/22/politics/donald-trump-china-tariffs-trade-war/index.html>

[Consulta: 19 de junio de 2022].

Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0542&from=ES>

[Consulta: 25 de junio de 2022].

Disponible en: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>

[Consulta: 20 de junio de 2022]

Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

[Consulta: 25 de junio de 2022].

Disponible en: https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/dfe9eac4-4fe8-4ae1-af1e-3060f8031126/Resources#f3cd-16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f_fr&overlay

[Consulta: 25 de junio de 2022].

Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM14-2015_Europa_SantosCastro.pdf

[Consulta: 24 de junio de 2022].

Disponible en: <https://www.marxist.com/la-historia-se-repite-dos-veces-la-primera-como-tragedia-la-segunda-como-farsa.htm>

[Consulta: 1 de junio de 2022].

Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/discours/169605-entretien-de-m-herve-morin-ministre-de-la-defense-dans-le-figaro-mag>

[Consulta: 20 de junio de 2022].

Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/espana#:~:text=El%20gasto%20p%C3%BAblico%20en%20defensa,91%25%20del%20gasto%20p%C3%BAblico%20total>

[Consulta: 26 de junio de 2022].

Disponible en: https://elpais.com/diario/1991/12/27/internacional/693788414_850215.html

[Consulta: 20 de junio de 2022].

Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/472733/flujo-migratorio-de-extranjeros-residentes-en-espana/>

[Consulta: 20 de junio de 2022].

Disponible en: <https://i.redd.it/nk1uzja3wvby.png>

[Consulta: 24 de junio de 2022].

Disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2022-06-26/javier-solana-entrevista_3448509/

[Consulta: 26 de junio de 2022].

Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-von-der-leyen-promete-comision-geopolitica-con-tara-ocho-vicepresidencias-20190910134111.html>

[Consulta: 26 de junio de 2022].

Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilIII

[Consulta: 25 de junio de 2022]

Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2022-04-04/fantasy-free-world>

[Consulta: 27 de junio de 2022].

Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEA36_2021_PEDSAN_Flujo.pdf

[Consulta: 26 de junio de 2022].

Disponible en: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2021/10/Analyse-13-Autonomie-strate%CC%81gique-ob-scur-objet-du-de%CC%81sir-FR-Octobre-2021.pdf>

[Consulta: 30 de junio de 2022].

Disponible en: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/04/29/le-ministere-de-la-defense-a-perdu-20-de-son-budget-depuis-vingt-cinq-ans_4625187_4355770.html

[Consulta: 26 de junio de 2022].

Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=Dq0GPD2-p_E

[Consulta: 20 de junio de 2022].

Disponible en: <https://www2.deloitte.com/es/es/pages/risk/articles/estado-ciberseguridad.html>

[Consulta: 20 de julio de 2022].

EEAS. (2022). Dinamarca aprobó el 2 de junio de 2022 en referéndum acabar con su excepción a la PCSD [en línea].

El País. (1991). *El reconocimiento de Eslovenia y Croacia acelerará la aparición de la Gran Serbia* [en línea].

Expansión. (2021). *España, gasto público en Defensa* [en línea].

Fojón, E. (2015). *La evolución del orden internacional y la configuración del poder en Europa. Entre institucionalismo y geopolítica*. Universidad Complutense de Madrid.

Gobierno de Francia. (1994). *Livre Blanc sur la Défense* [en línea].

Hitchens, P. (2015). *The EU is the Continuation of Germany by Other Means*. [en línea]. [Consulta: 1 de julio de 2022]. Disponible en: <https://hitchensblog.mailonsunday.co.uk/2015/11/the-eu-is-the-continuation-of-germany-by-other-means.html> (26 de noviembre de 2015).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=ES>

[Consulta: 24 de junio de 2022].

<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/944048700.pdf>

[Consulta: 20 de junio de 2022].

Le Monde. (2015). *En euros constants, le ministère de la défense a perdu 20 % de son budget en 25 ans* [en línea].

MacMillan, M. (2013). *1914. De la paz a la guerra*. Madrid, Turner Publicaciones S. L.

- Mauro, F. (2021). *L'Autonomie Stratégique, cet obscur objet du désir*. Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Analyse#13, Octubre 2021. [en línea].
- Mearsheimer y Wat. (2016). The Case for Offshore Balancing. A superior U.S. Strategy. *Foreign Affairs*. Julio-agosto 2017. Pp. 70 y. ss
- Menon, S. (2022). The Fantasy of the Free World. Are Democracies Really United gainst Russia? *Foreing Affairs*. 4 de abril de 2022 [en línea].
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2021). *El Gobierno celebra la suspensión temporal de los aranceles entre EE. UU. y la UE* [en línea].
- Morin, H. (2008). *Entrevista en Le Figaró Magazine*, febrero de 2008 [en línea].
- Orozco, M. (2017). *La historia se repite dos veces, la primera como tragedia, y a segunda como farsa* [en línea].
- Parlamento de la UE. (2021). *Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092. Artículo 3.1.* [en línea].
- Pontijas Calderón, J. L. (2018). *Implicaciones del bréxit en los campos de la defensa y la seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [Consulta: 1 de julio de 2022]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEO22-2018_Implicacion_Brexit_SegyDef_JLPC.pdf
- Porcentajes de europeos dispuestos a empuñar las armas para defender su país* (2022) [en línea].
- Sánchez Herráez, P. (2021). *Flujo de recursos a escala global: ... ¿Y si hay un bloqueo?* Documento de Análisis del IEEE, 6 de octubre de 2021. [en línea].
- Solana, J. (2022). *Entrevista en El Confidencial* (26/6/22) [en línea].
- Statista. (2020). *Flujo migratorio de extranjeros residentes en España* [en línea].
- Tratado Constituyente de la Comunidad Económica Europea* (1957).
- Trump, D. *Discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas*. 24 de septiembre de 2019 [en línea].

US Department of the Treasury. (2022). *Sanctions Programs and Country Information* [en línea].

Vestager, M. (2021). *Declaraciones sobre la propuesta de la Comisión de un nuevo reglamento dedicado a remediar las distorsiones causadas por las subvenciones extranjeras en el mercado único, 5 de mayo de 2021* [en línea].

Von der Leyen, U. *Discurso de la presidenta de la Comisión en Bruselas, 10 de septiembre de 2021* [en línea].

Capítulo tercero

Política de Defensa Común

Carlos Frías Sánchez

1. Introducción

La política de defensa puede definirse como (Geneva Centre for Security Sector Governance, 2015):

«... una serie de directrices, principios y marcos que vinculan la teoría (política de seguridad nacional) con la acción (planificación, gestión y ejecución de la defensa). Al igual que un manual de instrucciones, el propósito de la política de defensa es garantizar que las cosas se hagan de una manera determinada para lograr ciertos objetivos, respetando al mismo tiempo ciertas reglas. Las medidas de integridad y los principios de buen gobierno son cruciales en esta fase».

La política de defensa forma parte del concepto más amplio de «política de seguridad nacional» o «estrategia de seguridad nacional». La política de defensa abarca desde la planificación (incluyendo la evaluación de amenazas) y la gestión de la defensa, que son pasos hacia la aplicación práctica de esa política, hasta el mando y el control reales. Las líneas que separan todos estos conceptos o fases suelen ser borrosas en la práctica. En general, la política de defensa abarca desde los fines hasta los medios para alcanzar los objetivos de la defensa nacional y se rige por los

códigos y principios que se inscriben en la «política de seguridad nacional».

Cualquier acción requiere el concurso de tres elementos: *querer* (voluntad), *poder* (capacidad) y *saber* (conocimiento). La política común de defensa no es una excepción, y su organización y operación exige construir las estructuras necesarias y dotarse de los medios adecuados para abordar estos tres aspectos.

El primero de ellos, la voluntad, se traduce en la necesidad de definir y articular procedimientos de decisión, pero también de disponer de las estructuras necesarias para planear y conducir operaciones militares, es decir, disponer de un sistema de Mando y Control (C2 – *Command & Control*), que se articula a través de una serie de cuarteles generales (que incluyen su personal, sus instalaciones y equipos y sus procedimientos) y medios de transmisiones.

El segundo, la capacidad, implica la necesidad de dotarse de las capacidades militares necesarias para ejecutar las operaciones para las que existe la voluntad de hacerlo. Estas capacidades pueden ser muy variadas y dependen del tipo de operación a ejecutar.

El tercero, el conocimiento, tiene dos aspectos: la apreciación acertada de la situación (inteligencia, en el sentido militar del término, que puede definirse como *el producto resultante del tratamiento de la información relativa a naciones extranjeras, fuerzas o elementos hostiles o potencialmente hostiles, o zonas de operaciones reales o potenciales* (NATO, 2013), lo que requiere elementos capaces de adquirir esa información, junto con organizaciones capaces de interpretarla y explotarla, y un segundo aspecto ligado a la instrucción y el adiestramiento del personal encargado de ejecutar las posibles operaciones militares a efectuar.

Los Estados de la Unión Europea suelen gozar de una larga tradición militar. Algunos de ellos han sido la potencia militarmente más competente del planeta en algún momento de la historia (casos de España y Francia). Así, en teoría, deberían disponer de los tres elementos citados: voluntad, capacidad y conocimiento. Sin embargo, la hegemonía norteamericana tras la Segunda Guerra Mundial condujo a una creciente dependencia de los Estados europeos con respecto a las capacidades militares norteamericanas, de forma que, paulatinamente, han ido perdiendo aspectos claves de alguno de estos elementos. Así, Francia —posiblemente

el Estado más capaz desde el punto de vista militar de entre los actuales miembros de la Unión Europea— necesita imperativamente el apoyo norteamericano para su operación *Barkhane* en el Sahel, en aspectos críticos como la inteligencia, el transporte estratégico o el reabastecimiento en vuelo (Delaporte, 2020).

De la misma forma, el carácter colegial de la Unión Europea, la necesidad del consenso para la toma de decisiones y la divergencia de perspectivas, cultura estratégica e intereses de sus Estados miembros hace que la toma de decisiones sea muy lenta, y que las posibilidades de bloqueo sean muy altas. En consecuencia, el primero de los elementos citados, la voluntad, se enfrenta a importantes dificultades.

En cualquier caso, como iremos viendo, la Unión Europea va, poco a poco, creando organismos o procedimientos para conseguir poner en ejecución los tres elementos citados: voluntad, capacidad y conocimiento.

2. La política de defensa común en los tratados de la Unión Europea (Consejo de la Unión Europea, 2016b)

Aunque los intentos de desarrollar una política común de defensa son muy anteriores (el Tratado de Ámsterdam de 1997 (Consejo de la Unión Europea, 1997) ya recogía misiones militares, las denominadas «operaciones tipo Petersberg»), el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuyas versiones consolidadas se aprobaron en 2016, constituyen el marco general por el que se rige la Unión en la actualidad.

La sección 2 del Tratado de la Unión Europea se centra en la cuestión de la política exterior y de seguridad común (PESC). Esta sección establece el marco general en el que puede desarrollarse una política de defensa común para la Unión Europea. Se extiende entre los artículos 42 y 46, a los que se añade el protocolo 10 de los Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión Europea, documento en el que se profundiza en el concepto de «cooperación estructurada permanente» establecido en el artículo 42, apartado 6, el primero que se refiere a la PESC. Así, el apartado 1 de este art. 42 establece que:

«La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en

misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros».

Es decir, la PESC es una herramienta más de la política exterior de la Unión Europea, y su ejecución podrá efectuarse con medios militares, civiles o ambos.

El siguiente apartado de este mismo artículo diferencia la política común de defensa (PCSD) del campo más amplio de la PESC:

«La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

En consecuencia, la posible política común de defensa de la Unión deberá recibir un tratamiento separado del que se dé al campo más amplio de la seguridad. Sin embargo, al estar incluida dentro de la PESC, su ejecución, según el apartado 1 de este artículo, podrá confiarse tanto a medios civiles como a medios militares.

Los dos primeros apartados de este artículo 42 pretenden establecer el marco general en el que se desarrollará la PESC. Sin embargo, cita una serie de conceptos que no están definidos en el Tratado. Así, cabe preguntarse si el concepto «defensa» es entendido de igual manera por todos los Estados miembros, toda vez que no existe una definición acordada.

Otro aspecto importante del tratamiento de la PCSD en el Tratado es el carácter restrictivo del sistema de toma de decisiones: las actuaciones en materia de defensa se adoptan por unanimidad entre los miembros del Consejo (como recoge el apartado 2 del art. 42 del Tratado de la Unión Europea), incluso para la modificación de los tratados (como establece el apartado 7 del art. 48, que excluye la PCSD de la posibilidad de la toma de decisiones por mayoría cualificada en los procedimientos de revisión simplificados), como también se excluye específicamente la posibilidad de adoptar el procedimiento de decisión por mayoría cualificada

para las actuaciones en materia de cooperación estructurada en el ámbito de la PCSD (apartado 3 del art. 333 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), con la excepción de la voluntad de los miembros de unirse a este mecanismo o abandonarlo, que se aprueban por mayoría cualificada (apartados 2 a 5 del art. 46 del Tratado de la Unión Europea).

2.1. La «cooperación estructurada permanente» en el ámbito de la PCSD

Con el objeto de avanzar de forma más rápida en el camino de la puesta en funcionamiento de la PCSD, el art. 42 del Tratado de la Unión Europea abre la posibilidad a los Estados miembros de integrarse en el mecanismo denominado «cooperación estructurada permanente», tratado en más detalle en el art. 46 y en el citado protocolo 10. Los Estados miembros que así lo deseen, se comprometen básicamente a desarrollar sus capacidades de defensa, tanto en el ámbito nacional como en el de participación en las actividades de defensa de la Unión (contribución a la creación de fuerzas multinacionales al servicio de la Unión, participación en los programas europeos de desarrollo de capacidades y en las actividades de la Agencia Europea de la Defensa). Para ello, deben ajustarse a los objetivos de gasto en defensa fijados por la Unión, impulsar la interoperabilidad entre sus fuerzas militares (ofreciendo la posibilidad de poner en común algunas capacidades críticas, o, incluso, especializando sus fuerzas nacionales en algunas áreas determinadas, de forma que sean complementarias entre sí con las de otros Estados miembros), mejorar sus capacidades de proyección de fuerzas y participar en los programas de la Agencia Europea de Defensa.

El protocolo 10 establece también unas condiciones para las contribuciones nacionales a estas fuerzas multinacionales (fija la necesidad de disponer, de forma individual o por grupos de naciones, de unidades de combate en configuración de agrupación táctica —*Battlegroup*—, con los apoyos necesarios, con una disponibilidad de entre 5 y 30 días y sostenibles por un periodo de entre 30 y 120 días). Las misiones previstas para estas fuerzas multinacionales se recogen en el art. 43 (desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia militar, de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz y gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización posconflicto).

2.2. Las relaciones UE-OTAN en materia de PCSD

El Tratado dedica apartados específicos referidos a las relaciones con la OTAN. Así, el segundo párrafo del apartado 2 del art. 42, cita que:

«La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, *respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)* y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco».

En principio, pudiera parecer que el Tratado reconoce la primacía de la OTAN sobre las actividades de la PCSD. Sin embargo, una lectura atenta revela que esta primacía no es tal, sino que se trata de una reserva que pretende dar garantías a aquellos Estados miembros que consideran que su pertenencia a la OTAN es la mejor garantía de su seguridad, y que la defensa de Europa debe confiarse fundamentalmente a la Alianza Atlántica. Sin embargo, la redacción del párrafo citado abre la posibilidad de que haya Estados que no consideren que su defensa común se efectúe dentro de la OTAN que sería el caso de Austria o Irlanda (miembros de la Unión no pertenecientes a la OTAN), pero la redacción abre la puerta a que algunos Estados miembros de la OTAN y de la Unión Europea pudieran dar prioridad a la PCSD sobre las actividades de defensa común derivadas de la pertenencia a la OTAN.

Por su parte, el protocolo 10 subraya la vigencia del principio del «conjunto único de fuerzas». Aunque en el Tratado no se explica exactamente a qué se refiere este principio, otros documentos de la Unión Europea lo enmarcan claramente en la cooperación entre la UE y la OTAN (Parlamento Europeo, 2020). Es decir, las fuerzas y medios militares y civiles de los Estados miembros que pertenecen a ambas organizaciones son únicas, y pueden participar en la PCSD de la UE o en cualquier actividad de la OTAN. Evidentemente, la participación en una operación determinada (OTAN o UE) excluye la participación simultánea en ninguna actividad de la otra organización. Como veremos, este es uno de los puntos que más problemas plantea en las relaciones entre ambas organizaciones.

En cualquier caso, el apartado 7 del art. 42, en su segundo párrafo, recoge textualmente que:

«Los compromisos y la cooperación en este ámbito [el de la PCSD] seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la *Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta*».

Es decir, el Tratado establece claramente la primacía de la OTAN en las cuestiones de defensa colectiva para los Estados miembros de ambas organizaciones.

2.3. Los aspectos industriales: la Agencia Europea de Defensa

El Tratado pone un gran énfasis en aspectos principalmente industriales: el art. 45 se centra en la Agencia Europea de la Defensa (AED o EDA – *European Defence Agency*), creada en julio de 2004 (Consejo de la Unión Europea, 2004b). Según el Tratado de la Unión Europea, la EDA está dotada de amplísimos poderes, de acuerdo con el apartado 3 del art. 42:

«La Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (en lo sucesivo denominada Agencia Europea de Defensa) *determinará las necesidades operativas*, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares».

La determinación de las «necesidades operativas» equivale a poner a la Agencia Europea de la Defensa en la posición de determinar el planeamiento de la defensa en su conjunto: en efecto, es imposible determinar las «necesidades operativas» sin abordar temas como el análisis de las posibles amenazas, la doctrina de empleo de las fuerzas, la articulación de las unidades para llegar al paso de definir las características técnicas y el número de plataformas necesario para ejecutar esas doctrinas. Esta última parte, la más *industrial* es en la que incide el art. 45, especialmente en los puntos b), c) d) y e) de su primer apartado, que, por otra parte, parece un papel mucho más lógico.

El Tratado de la Unión Europea introduce el concepto de una política europea de capacidades y de armamento (apartado 3 del art. 42) y establece un vínculo entre la PCSD y otras políticas de la Unión, al requerir que la EDA y la Comisión cooperen estrechamente en caso necesario (apartado 2 del art. 45), especialmente en los aspectos de las políticas de la Unión en materia de investigación, industria y espacio.

2.4. La defensa común en los tratados

La piedra angular de la Alianza Atlántica, la que justifica su existencia, es el artículo 5 del Tratado de Washington (NATO, 2008):

«Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la parte o partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales».

De forma similar a la OTAN, y en su vocación de establecer una política de defensa común, el Tratado de la Unión Europea introdujo el apartado 7 del art. 42:

«Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros».

Sin embargo, como puede observarse, el art. 5 del Tratado de Washington es mucho más categórico, estableciendo el principio

de que el ataque a uno de los miembros de la OTAN será considerado como un ataque contra todos, consideración que se encuentra ausente en el Tratado de la Unión Europea.

En realidad, en cuanto a la reacción esperada de los demás miembros de cada una de las organizaciones, ambos artículos resultan muy similares, dejando a criterio de los Estados miembros la ayuda a prestar.

El art. 5 del Tratado de Washington habla además de la necesidad del acuerdo entre los Estados miembros para prestar esa ayuda —lo que dio lugar a la creación de estructuras de mando y coordinación permanentes en la OTAN—, aspecto nuevamente ausente en el Tratado de la Unión Europea.

En ambos casos, los respectivos tratados remiten a la Carta de las Naciones Unidas, si bien la OTAN especifica la necesidad de informar al Consejo de Seguridad y de respetar su autoridad.

En conjunto, la Unión Europea trata de forma somera los aspectos de defensa común, para los que, además, requiere la aprobación por unanimidad. Esto implica necesariamente una gran lentitud en la toma de decisiones y, dado el elevado número de Estados miembros de la organización, tiene muchas posibilidades de que los procesos de toma de decisiones sean inoperantes. Al final, la *garantía* más fiable de defensa común que ofrecen los tratados de la Unión Europea es, paradójicamente, el apartado 7 del art. 42, que, como vemos, deja la decisión de hacerlo o no y de determinar la entidad del apoyo a aportar al miembro agredido a cada uno de los Estados miembros, de forma individual. En consecuencia, no crea propiamente una defensa común, sino que, precisamente, establece la decisión individual de los Estados miembros al margen de las estructuras de la Unión.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea incluye otro instrumento de asistencia mutua en el ámbito de la PCSD: la *Cláusula de Solidaridad*, descrita en su Art. 222. Así, en su apartado 1, este artículo cita que:

«La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

- prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros;
- proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas;
- prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;
- prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano».

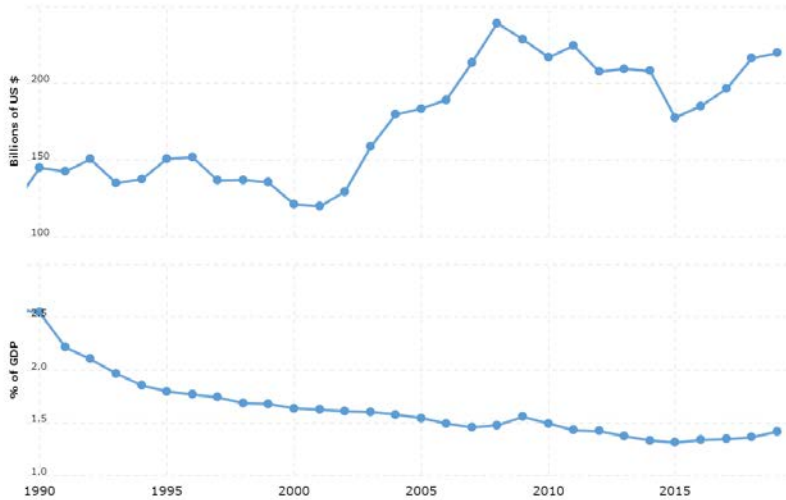
Como puede comprobarse, la *Cláusula de Solidaridad*, aunque menciona específicamente el posible empleo de medios militares, queda restringida a la lucha contra acciones terroristas o catástrofes de origen natural o humano, pero no sería aplicable a una agresión armada.

3. La política común de defensa, en evolución

La PCSD ha ido evolucionando, con éxitos y fracasos, desde su concepción. No obstante, la parte de «defensa» siempre ha ido por detrás de la de «seguridad», y, hasta hace bien poco, la parte dedicada a defensa era testimonial con respecto a la de seguridad. A esto contribuye el carácter multidimensional de la Unión Europea (en la que, a diferencia de la OTAN, la defensa juega un papel muy secundario), pero también el contexto internacional, donde, hasta la invasión de Ucrania por Rusia el 24 de febrero de 2022, parecía que un conflicto convencional entre Estados estaba descartado, y, aún más, en el continente europeo.

Tras el final de la Guerra Fría, los Estados europeos se apresuraron a cosechar los «dividendos de la paz»: la desaparición de la amenaza del Pacto de Varsovia justificaba la reducción de los abultados presupuestos de defensa del periodo de la Guerra Fría. Y, como consecuencia lógica de esa reducción presupuestaria, las capacidades militares de los Estados europeos han ido cayendo de manera inexorable casi hasta la actualidad. Solo el comienzo de las operaciones de estabilización en los primeros años 90, y, especialmente, tras la invasión de Afganistán en 2001, de Irak en 2003 y las operaciones en Siria contra el ISIS o en Libia en 2011 supusieron un incremento en los gastos de defensa, que, sin embargo, siguieron cayendo en relación al PIB y, en cualquier caso,

fueron gastos que se consumieron en el mantenimiento de la actividad militar en los diferentes conflictos, sin suponer siquiera el mantenimiento de las capacidades militares existentes. Esta reducción de capacidades fue mucho más acusada en aquellos aspectos relacionados con el combate de alta intensidad (artillería de campaña y antiaérea, carros de combate, misiles...), un tipo de conflicto que parecía desaparecido del panorama internacional.



Gastos de defensa en la Unión Europea, 1990-2020 (Macrotrends, 2022)

A principios de los años 90, la incapacidad de la Unión Europea de desplegar una fuerza militar creíble que pusiera fin al conflicto de la antigua Yugoslavia, tuvo el efecto de revelar de forma muy aguda la absoluta dependencia de la Unión Europea de las capacidades militares de la OTAN y, especialmente, de las de Estados Unidos, al tiempo que manifestaba la necesidad europea de contar con la capacidad necesaria para poder actuar independientemente en el terreno militar, en aquellos casos en los que Estados Unidos no tuviese interés en intervenir, pero sí la Unión Europea (Acosta Sánchez, 2006).

Así en 1992, en Petersberg (cerca de Bonn, Alemania) los Estados miembros de la desaparecida Unión Europea Occidental (UEO) se reunieron para decidir qué acciones de defensa podrían emprender juntos, en cooperación con la Unión Europea (de la que eran miembros todos los miembros de la UEO: Reino Unido, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Italia, Alemania, España, Portugal y Grecia) y la OTAN. El tipo de misiones acordado se refería (muy genéricamente) a misiones humanitarias y de rescate,

misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

Este concepto fue retomado por la Unión Europea, que incluía a los 10 Estados miembros de la UEO, e integrado progresivamente en el cuerpo de tratados de la Unión (desde el Tratado de Ámsterdam: creación de un Estado Mayor Europeo, una agencia de armamento, etc.). Estas misiones también se incluyeron en el Tratado de Lisboa y en el actual Tratado de la Unión Europea, en el art. 42.1, aunque sin citarlas con el nombre de «operaciones de Petersberg».

Otra de las consecuencias de la incapacidad de la UE de detener la guerra de la antigua Yugoslavia fue la creación de la política exterior y de seguridad común (PESC), introducida como pilar de la UE por el Tratado de Maastricht en 1993, basándose en la anterior Cooperación Política Europea (CPE) de 1970. En su formulación original, la PESC «abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común [...] que podría conducir a una defensa común...» (art. J. 7., apartado 1, de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea de 1997).

En diciembre de 1998, la declaración franco-británica de Saint-Malo afirmaba que la UE «debe disponer de una capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, de los medios para decidir su utilización y de la disposición a hacerlo, para responder a las crisis internacionales» (CVCE, 1998). Esto supuso un cambio de rumbo por parte de Gran Bretaña, que anteriormente había bloqueado cualquier desarrollo de las capacidades militares autónomas de la UE.

En el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) —formada en 1996 como un proyecto entre la UEO y la OTAN— fue transferida a la UE y rebautizada como Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). El principal objetivo de esta recién creada PESD era ocuparse de la gestión de crisis fuera del territorio de la UE (anexo III de las Conclusiones de la Presidencia [Consejo de la Unión Europea, 1999]).

La puesta en marcha de la PESD llevó a la creación de una serie de órganos dependientes del Consejo Europeo: así, nace el Comité Político y de Seguridad (CPS o PSC— *Political and Security Committee*), órgano de asesoramiento compuesto por represen-

tantes a nivel de embajadores que estudia la situación internacional y colabora en la definición de las acciones ligadas a la PESC y a la PESD; se crea también el Comité Militar de la UE (CMUE o EUMC - *European Union Military Committee*), máximo órgano militar del Consejo, compuesto por los jefes de Defensa de los Estados miembros, que proporciona al CPS asesoramiento y recomendaciones sobre los asuntos militares de la UE; finalmente, nace también el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE o EUMS- *European Union Military Staff*), que forma parte inicialmente de la Secretaría General del Consejo Europeo y cuyo cometido principal es ser el órgano de trabajo y asesoramiento del EUMC.

El Consejo Europeo del 10-11 de diciembre de 1999 en Helsinki, dio lugar a la aprobación de dos medidas, que, en principio, tendrían un impacto importante en el desarrollo de la PCSD: la creación de los *Battlegroups* pequeñas unidades (1.500 efectivos) conjunto-combinadas pensadas para ejecutar operaciones en el marco de la PCSD y la *Helsinki Headline Goal 2003*, el proyecto de una fuerza de reacción rápida europea, potente y proyectable. Las decisiones del Consejo de Helsinki eran muy ambiciosas: la fuerza de reacción prevista se estimaba de entidad cuerpo de ejército (hasta quince brigadas o entre 50.000 y 60.000 personas), con las capacidades necesarias en materia de mando y control, inteligencia, logística y apoyos, además de contar, cuando sea necesario, con elementos aéreos y navales. Los Estados miembros deberían estar en condiciones de desplegar totalmente fuerzas de esta magnitud en un plazo de sesenta días, y en ese mismo plazo, aportar elementos de reacción rápida más pequeños que puedan estar preparados y desplegarse en muy breve plazo: los *Battlegroups*. La duración del despliegue se estimaba en, al menos, un año, para lo que implicaba una reserva adicional de unidades para sustituir a las fuerzas iniciales (Parlamento Europeo, 1999).

En 2001, el Tratado de Niza (Consejo de la Unión Europea, 2001) proporcionó el fundamento jurídico de la PESD, en términos de competencias, organización, estructuras y medios.

Durante la cumbre de Laeken de finales de 2001 (Méndez de Vigo y Leinen, 2001), la UE puso en marcha el Plan de Acción Europeo sobre Capacidades (PAEC o ECAP - *European Capabilities Action Plan*) para subsanar los déficits de capacidades militares europeas. En un principio, contó con la participación de unos 20 paneles compuestos por expertos militares de los Estados miembros

que presentaron planes y propuestas para subsanar los déficits identificados (por ejemplo, mediante la adquisición de nuevos equipos o la optimización de las capacidades existentes, en particular mediante la cooperación a nivel europeo), pero sin resultados efectivos.

En realidad, la penuria de medios de las fuerzas armadas europeas y su dependencia de los medios de la OTAN (especialmente en los aspectos de C2 y en determinadas capacidades militares críticas), pronto pusieron de relieve el problema comentado del «conjunto único de fuerzas», citado específicamente en el protocolo 10 de los Tratados de la Unión Europea. En efecto, ante la carencia de capacidades militares suficientes, no parecía lógico entonces (ni lo es hoy) duplicar medios para realizar operaciones militares de la Unión Europea al margen de la OTAN. Como consecuencia, el paso lógico —puesto que 21 Estados son miembros de ambas organizaciones— era efectuar las operaciones militares europeas empleando los medios que los Estados miembros aportaban ya a la OTAN.

El primer intento de solucionar este problema fueron los denominados acuerdos «Berlín Plus» (NATO, 2003), adoptados el 17 de marzo de 2003. Estos acuerdos pretendían sentar las bases de una cooperación entre la UE y la OTAN en el campo de la gestión de crisis internacionales. En esencia, permitían a la UE acceder a los medios y capacidades de mando de la OTAN —paliando el citado déficit de la UE en el campo del C2— para operaciones decididas por la UE. Pese al deseo de evitar la duplicación de estructuras con la OTAN, los acuerdos «Berlín Plus», obligaron a la creación de una célula de la UE creada dentro del Cuartel General de la OTAN (SHAPE – *Supreme Headquarters of the Allied Powers in Europe*) para mejorar la preparación de las operaciones de la UE realizadas con medios de la OTAN.

Los acuerdos de «Berlín Plus» se tradujeron en el despliegue de la operación *Althea*, en Bosnia-Herzegovina (BiH). Para esta operación, el Mando Supremo Adjunto Aliado en Europa (DSACEUR – *Deputy Supreme Allied Commander Europe*) de la OTAN, como jefe operacional de la Fuerza de la Unión Europea *Althea* en BiH (*EUFOR-Althea*), interactuaba regularmente con el Comité Político y de Seguridad (CPS) de la UE y facilitaba el enlace entre este y el Consejo del Atlántico Norte. Sin embargo, pronto surgieron dificultades, debidas fundamentalmente a las diferencias políticas entre Turquía (miembro de la OTAN, pero no de la UE) y Chipre (miembro de la UE, pero no de la OTAN). Estas diferencias

llevaron a una política de bloqueo constante por parte de Turquía del empleo de medios de la OTAN en beneficio de la UE (Howorth, 2009).

En el Consejo Europeo de marzo de 2003, la UE adoptó por primera vez una Estrategia Europea de Seguridad (Consejo de la Unión Europea, 2003), que evaluaba las amenazas a las que estaba sometida: la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y el crimen organizado, la seguridad energética y el cambio climático. Estas amenazas son, fundamentalmente, problemas de *seguridad*, no de *defensa*.

El Consejo Europeo de Bruselas, de junio de 2004 (Consejo de la Unión Europea, 2004a) aprobó retomar el objetivo de mejorar la capacidad militar de gestión de crisis de la UE. Descartado el ambicioso proyecto de la *Headline Goal 2003*, el Consejo aprobó un nuevo objetivo, notablemente más modesto: el *Headline Goal 2010*. Con él, los miembros de la UE se comprometieron a que para el año 2010, serían capaces de responder militarmente a todo el espectro de operaciones de gestión de crisis contempladas en el Tratado de la UE y en la Estrategia de Seguridad de la UE de 2003 (es decir, las recogidas en la reunión de Petersberg).

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 supuso la creación del nuevo Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (EEAS – *European External Action Service*), integrando los departamentos de relaciones exteriores del Consejo Europeo y los elementos con competencias en relaciones exteriores de la Comisión Europea. En este nuevo servicio se integró el Estado Mayor de la Unión Europea como una de sus direcciones generales. Esta organización revela claramente la posición subordinada con la que la UE concibe la política común de defensa con respecto a su acción exterior. En realidad, en el contexto internacional de 2009, aparentemente sin ninguna amenaza militar consistente contra la UE, la defensa común parecía reducirse a la ejecución de las citadas «operaciones Petersberg», y, por tanto, era claramente una herramienta auxiliar de la acción exterior de la UE.

La mencionada parálisis derivada del contencioso entre Turquía y Chipre llevó a la inoperancia práctica de los acuerdos «Berlín Plus», lo que obligó en 2016 a la creación de una célula permanente para el planeamiento y la conducción de las operaciones civiles y militares de la UE sin recurrir a los medios de la OTAN, situada dentro del Estado Mayor de la UE, denominada *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC). Esta célula es

independiente de las estructuras de la OTAN, aunque los defensores del papel preponderante de esta última organización en los aspectos de seguridad y defensa la consideran redundante, un mal ejemplo de que la PCSD lleva a la duplicación de estructuras con la OTAN (Biava, 2009).

En 2016 el Consejo Europeo aprobó uno de los documentos más importantes de la Unión Europea en el campo de la PCSD, la *Estrategia Global de la Unión Europea de 2016* (Consejo de la Unión Europea, 2016a). Este documento recoge las líneas generales que habían guiado la evolución de la PCSD hasta ese momento. Así, se establece inequívocamente que la UE defiende un sistema internacional basado en normas y en el multilateralismo (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 8), con una crítica velada a Estados Unidos, recogida en el prólogo que firma la entonces alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini: «no es tiempo de policías globales ni de guerreros solitarios. Nuestra política exterior y de seguridad tiene que hacer frente [...] a las superpotencias» (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 4).

En cuanto a las causas de los conflictos, el documento las busca en las violaciones de los derechos humanos, la desigualdad, la escasez de recursos y el cambio climático, al que considera como un multiplicador de las amenazas existentes, al crear escasez de agua y alimentos, pandemias y migraciones (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 29).

Quizá los aspectos más destacados que introduce este documento es la lista de las amenazas percibidas por la UE: terrorismo, amenazas híbridas, volatilidad económica, cambio climático e inseguridad energética (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 9) y el concepto de «enfoque integral» o *integrated approach* (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 9, 28-29), mucho más amplio que el *comprehensive approach* de la OTAN (NATO, 2022a).

En el primer caso, resulta llamativo que en ningún caso se contemple como una amenaza una posible agresión militar (excepto en el caso de las amenazas híbridas, que pueden incluir —o no— una agresión militar): en cualquier caso, esto parece implicar que la Unión se alinea con los Estados miembros que no estiman que sea creíble la posibilidad de una agresión rusa en el este de Europa, al tiempo que limita enormemente el ámbito de actuación de la defensa común europea y, consecuentemente, su importancia en el seno de la Unión, y las prioridades y medios dedicados a

ella. Como puede verse en el documento, los riesgos expresados entran mucho más en el campo amplio de la *seguridad* que en el más restringido de la *defensa*, que queda casi vacío.

El segundo aspecto destacado es el enfoque integral. Así, la Unión considera que los conflictos deben ser abordados con una perspectiva *multidimensional* mediante el uso de todas las políticas e instrumentos disponibles destinados a la prevención, gestión y resolución de conflictos; con una perspectiva *multifase*, actuando en todas las etapas del ciclo del conflicto, en las fases de prevención, resolución y estabilización, y evitando una desvinculación prematura cuando surja una nueva crisis en otro lugar; con una perspectiva *multinivel*, actuando a nivel local, nacional, regional y mundial; y, finalmente, con una perspectiva *multilateral*, colaborando estrechamente con socios internacionales, regionales, locales y con la sociedad civil (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 29-30).

La Estrategia hace un breve recorrido por el entorno europeo y mundial, enfatizando el interés específico de la Unión en promover la *resiliencia* en el este y en el sur de Europa (zonas que el documento extiende hasta Asia Central y Centroáfrica) (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 9).

En los aspectos más específicos de la defensa, el documento se limita a recordar el vínculo transatlántico y la asociación con la OTAN (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 4). Especifica que los europeos deben asumir una mayor responsabilidad en su seguridad, debiendo estar preparados y ser capaces de disuadir, responder y protegerse frente a las amenazas externas. Especifica que, aunque la OTAN existe para defender a sus miembros de los ataques externos, los europeos deben estar mejor equipados, entrenados y organizados para contribuir de forma decisiva a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de forma autónoma cuando sea necesario (Consejo de la Unión Europea, 2016a:19).

La Estrategia reconoce implícitamente el fracaso de los *Battlegroups* citando que es necesario desarrollar la capacidad de respuesta rápida abordando también los obstáculos de procedimiento, financieros y políticos que impiden el despliegue de esos *Battlegroups* y de otras fuerzas y reducen la eficacia de las operaciones militares de la PCSD. También cita la necesidad de que los Estados miembros mejoren la capacidad de despliegue y

la interoperabilidad de sus fuerzas, mediante la formación y los ejercicios (Consejo de la Unión Europea, 2016a: 47-48).

En su conjunto, la Estrategia Global de 2016 es un documento que recoge la forma de concebir la seguridad y la defensa predominantes en la Unión Europea (al menos, hasta la invasión de Ucrania): las causas de los conflictos son fundamentalmente económicas (y, en consecuencia, también las soluciones); las amenazas a Europa tienen unas dimensiones militares modestas, por lo que se trata de problemas de seguridad, y no de defensa; el papel de la OTAN es importante, pero no trascendental (desde el momento en el que no hay una amenaza militar sobre Europa) y el papel de Estados Unidos como potencia hegemónica debe reconducirse, para aceptar un enfoque multilateral.

Las dificultades encontradas para el despliegue de los *Battlegroups* y de las fuerzas empleadas en misiones en el marco de la PCSD —y, en coherencia con lo solicitado en la Estrategia Global de 2016— llevaron a la revisión de sus mecanismos de financiación. Así, el 22 de marzo de 2021, el Consejo adoptó una Decisión por la que se crea el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EDF – *European Defence Facility*), un instrumento extrapresupuestario destinado a la financiación de operaciones en el marco de la PCSD. El EDF sustituye y amplía los anteriores instrumentos financieros de este ámbito, a saber, el mecanismo Athena y el Fondo de Apoyo a la Paz para África. El EDF tiene un límite financiero de 5.692 millones de euros a precios corrientes (5.000 millones de euros a precios de 2018) para el periodo 2021-2027, con un límite anual que va de los 420 millones de euros de 2021 a los 1.132 millones de euros de 2027.

El EDF financia por un lado los costes comunes de las misiones y operaciones militares de la PCSD, y, por otro permite financiar programas de asistencia de la Unión a terceros países u otras organizaciones regionales o internacionales (Consejo de la Unión Europea, 2022).

La Unión inició en 2021 los trabajos necesarios para redactar un documento que sirviese para reemplazar a la obsoleta Estrategia Europea de Seguridad de 2003, y que proporcionase el desarrollo necesario a las decisiones sobre la PESC recogidas en la Estrategia Global de 2016. Este documento se denominaría *Brújula Estratégica (Strategic Compass)*.

La invasión de Ucrania por Rusia el 24 de febrero de 2022 supuso un revulsivo para la UE. Hasta ese momento, como norma gene-

ral, los países del Este de Europa consideraban que su principal problema de seguridad era la agresividad de Rusia, por lo que consideraban que la OTAN (y, especialmente, Estados Unidos) era el garante fundamental de su seguridad. En contraste, los demás Estados del continente consideraban infundados estos temores, entendiendo que los riesgos a su seguridad procedían fundamentalmente de los focos de inestabilidad en la periferia europea (el Sahel, Oriente Medio, los Balcanes...), hacia los que, de hecho, se había enfocado la PCSD hasta entonces.

Como consecuencia del profundo cambio geoestratégico que supuso la invasión de Ucrania, la Brújula Estratégica sufrió una importante reorientación, que puede observarse en las importantes diferencias sobre el tratamiento del entorno estratégico y las consideraciones sobre la PCSD que el documento finalmente aprobado (EEAS, 2022) recoge con respecto a la Estrategia Global de 2016.

Así, el documento señala el retorno del gobierno ruso al concepto de *esferas de influencia*, recordando la agresión militar en Georgia en 2008, la anexión ilegal de la península de Crimea en 2014, el control de facto sobre Bielorrusia y la presencia de tropas rusas en la República de Moldavia (aspectos todos ya presentes cuando se redactó la Estrategia Global de 2016, y que no se tuvieron en cuenta en su contenido). La Brújula Estratégica recuerda también la presencia rusa en otros teatros de operaciones (Libia, Siria, la República Centroafricana, y Mali) mediante el empleo de estrategias híbridas y de compañías privadas de seguridad como el Grupo Wagner.

En una cierta continuidad con la Estrategia Global de 2016, la Brújula Estratégica menciona el deterioro en la situación de seguridad del flanco sur europeo, citando específicamente al golfo de Guinea, al Cuerno de África, al canal de Mozambique, a la banda del Sahel y a África central (EEAS, 2022: 19).

Estados Unidos es citado específicamente como el socio estratégico de mayor importancia para la Unión (EEAS, 2022: 15), mientras que China se presenta como «un socio para cooperar [en temas como el cambio climático], un competidor económico y un rival sistémico» (EEAS, 2022: 18) y el área indopacífica como un nuevo teatro de competición geopolítica (EEAS, 2022: 20). El recorrido por el resto del mundo es más somero.

La Brújula Estratégica no recoge como amenaza, de manera explícita, un conflicto armado, pero sí cita específicamente a la

guerra de Ucrania como un cambio fundamental en la seguridad y defensa de la Unión, y recoge la necesidad de capacidades militares robustas y de voluntad de emplearlas, así como de la necesidad de dotarse de los medios necesarios para defender la Unión, a sus ciudadanos y a sus socios (EEAS, 2022: 5). El documento mantiene además las amenazas ya recogidas en la Estrategia Global: desde el terrorismo y el crimen organizado a la proliferación de armas de destrucción masiva, junto con las estrategias híbridas, los ciberataques, las campañas de desinformación, el uso político de las migraciones, las injerencias exteriores y el uso de tecnologías disruptivas, así como el papel multiplicador del cambio climático en migraciones y catástrofes naturales. La Brújula menciona también la contestación de algunos Estados de los denominados «espacios comunes globales» (*global commons*): las aguas internacionales, el espacio aéreo y ultraterrestre y el ciberespacio (EEAS, 2022: 5, 6).

La Brújula Estratégica defiende la necesidad de una mayor autonomía estratégica como medio para que la Unión Europea sea un actor geopolítico de relevancia en la arena internacional.

El documento se estructura en torno a cuatro pilares: *actuar, asegurar los intereses europeos, invertir en seguridad y cooperar con socios*.

El primero de ellos, *actuar*, tiene como finalidad estar en condiciones de actuar de forma rápida y contundente cuando estalle una crisis, con socios si es posible, y sola cuando sea necesario. Para ello, la Unión:

- creará una fuerza militar capaz de proyectarse rápidamente, de una entidad de unos 5.000 efectivos y capaz de operar frente a diferentes tipos de crisis. Esto supone una notable evolución sobre el concepto del *Battlegroup* (1.500 efectivos), pero la Brújula no aclara cómo solventar los obstáculos que han impedido el empleo de los *Battlegroups*.
- Además, la UE estará preparada para desplegar 200 expertos en misiones de la PCSD en un plazo de 30 días, incluso en entornos complejos.
- Las fuerzas militares puestas al servicio de la Unión realizarán regularmente ejercicios con tropas, tanto marítimos como aéreos.
- Deberá mejorarse la capacidad de proyección de las fuerzas militares europeas.

- Se reforzarán las misiones y operaciones civiles y militares de la PCSD, desarrollando un proceso de toma de decisiones rápido y más flexible que el actual, actuando de forma más coherente y garantizando una mayor solidaridad financiera.
- Utilizar plenamente el Fondo Europeo de Paz (EPF) para apoyar a los socios exteriores de la UE.

El segundo de ellos, *asegurar los intereses europeos*, tiene como fin reforzar la capacidad de la Unión para anticipar, disuadir y responder a las amenazas y retos actuales y emergentes, y salvaguardar los intereses de seguridad de la UE. En consecuencia:

- Impulsará sus capacidades de análisis de inteligencia.
- Desarrollará conjunto amplio de instrumentos y equipos capaces de detectar y responder a una amplia gama de amenazas híbridas.
- Seguirá desarrollando la política de ciberdefensa de la UE y sus elementos de ejecución, para estar mejor preparada y responder a los ciberataques.
- Desarrollar un conjunto de herramientas y medios para combatir la manipulación de la información y las injerencias extranjeras.
- Desarrollar una estrategia para la seguridad y la defensa espacial.
- Reforzar el papel de la UE como actor de la seguridad marítima.

El tercer pilar, *invertir en seguridad*, recoge que los Estados miembros se han comprometido a aumentar sustancialmente sus gastos de defensa para responder a la ambición colectiva de la Unión de reducir las carencias de capacidades militares y civiles críticas y reforzar la base tecnológica e industrial de defensa europea. Con este fin, la Unión:

- Mantendrá un diálogo permanente sobre los diferentes objetivos nacionales de los Estados miembros relativos al incremento y la mejora de la eficacia del gasto en defensa para que se adecúe a las necesidades de seguridad actuales.
- Proporcionará más incentivos para que los Estados miembros participen en el desarrollo conjunto de capacidades e inviertan conjuntamente en capacitadores estratégicos (*enablers*) y capacidades de próxima generación para operar en tierra, mar, aire, ciberespacio y espacio exterior.

- Impulsará la innovación tecnológica en materia de defensa para colmar las lagunas estratégicas y reducir las dependencias tecnológicas e industriales.

El cuarto pilar, *cooperar con socios*, se centra en la necesidad de actuar juntamente con otros actores internacionales para hacer frente a desafíos comunes. Así, la Unión:

- Reforzará la cooperación con socios estratégicos como la OTAN, las Naciones Unidas y socios regionales, como la OSCE, la UA y la ASEAN.
- Desarrollará *partenariados* bilaterales con países afines y socios estratégicos, como Estados Unidos, Canadá, Noruega, el Reino Unido, Japón y otros.
- Desarrollará *partenariados* en los Balcanes Occidentales, en la vecindad oriental y meridional europeas, en África, en Asia y en América Latina, mejorando el diálogo y la cooperación, promoviendo la participación en las misiones y operaciones de la PCSD y apoyando el desarrollo de capacidades.

Con respecto a los mecanismos de toma de decisiones, la Brújula Estratégica propone soluciones que busca evitar la citada obligatoriedad de la unanimidad que establecen los Tratados Europeos para la PCSD. Así, propone la posibilidad de la abstención *constructiva*, o la ejecución el desarrollo de una operación de la PCSD por parte de un grupo de Estados miembro que voluntariamente lo deseen, pero bajo el paraguas jurídico y económico del artículo 44 del Tratado de la Unión Europea.

3.1 Revisión Anual Coordinada de Defensa de 2020

El documento continúa considerando fundamental la cooperación entre la Unión Europea y la OTAN. Las cuarenta y dos medidas establecidas inicialmente en la Cumbre de la OTAN de Varsovia de 2016 (Consejo de la Unión Europea, 2018), se han ampliado a 52, con otras referidas a lucha antiterrorista, promoción de la mujer, paz y seguridad y capacidad de proyección de fuerzas.

En conjunto, es pronto para saber la utilidad real de la Brújula Estratégica, pero, en principio, supone un cambio importante en la consideración de las actividades de defensa y en el empleo de las fuerzas militares con respecto a la Estrategia Global de 2016, pese a los intentos (más formales que de fondo, aparentemente) de mantener la coherencia con lo establecido en ella.

3.2 El fracaso de los *Battlegroups*

El fracaso de los *Battlegroups* aprobados en el Consejo de Helsinki de 1999 es una buena muestra de los problemas más acusados de la PCSD. En efecto, si la *Helsinki Headline Goal 2003* suponía un proyecto complejo y verdaderamente ambicioso para unas fuerzas armadas europeas notablemente reducidas tras el final de la Guerra Fría, es difícil pensar que los Estados miembros de la Unión Europea carecen de la capacidad militar para desplegar una unidad relativamente pequeña (los 1.500 efectivos de un *Battlegroup*) para misiones militarmente poco exigentes (las acordadas en Petersberg). De hecho, en mayo de 2000, los británicos desplegaron una unidad similar en Sierra Leona (operación *Palliser*) y en 2003, los franceses hicieron lo mismo en la República Democrática del Congo (operación *Artemis*). Y, sin embargo, la UE ha sido incapaz de desplegar uno solo de sus *Battlegroups* en sus casi veinte años de existencia. Y eso a pesar de que los *Battlegroups* están específicamente diseñados para ese tipo de misiones. Son unidades multinacionales, en el que un Estado miembro (o un grupo de ellos) asume el papel de «nación marco» (*framework nation*), proporcionando el núcleo de personal y los capacitadores estratégicos críticos (*enablers*), como pueden ser los helicópteros, el transporte estratégico u otros. El resto de las unidades del *Battlegroup* se va completando con contribuciones voluntarias de los Estados. Existen siempre dos *Battlegroups* preparados para desplegar en la UE, que se relevan con otros por semestres. El C2 se asegura mediante el despliegue de un puesto de mando desplegable (denominado FHQ – *Field Head Quarters*) de carácter multinacional y conjunto. El FHQ depende de un puesto de mando de nivel estratégico (OHQ – *Operational Head Quarters*), también multinacional y conjunto, activado normalmente en instalaciones fijas.

Esta configuración hace que sus capacidades para combatir en un entorno de combate de alta intensidad (como el de la Ucrania de hoy) sean relativamente reducidas: carecen de armamento pesado (artillería pesada, carros de combate), sus capacidades logísticas son insuficientes para afrontar los consumos necesarios para el combate de alta intensidad y su estructura de C2 es inadecuada para integrarse en el seno de una gran unidad tipo brigada o división, elementos imprescindibles en este tipo de combate.

El primero de los obstáculos al despliegue de este tipo de unidades es de tipo económico. Al igual que la OTAN, la UE aplica el

principio de que los costes generados por las unidades y medios militares, los asumen los Estados miembros que los proporcionan. Esto implica que la participación de uno de estos *Battlegroups* en una operación que, en principio, redunde en beneficio de toda la Unión solo es costeada por los Estados miembros que contribuyen a ese *Battlegroup*, que, además, asumen el riesgo humano y político de las posibles pérdidas. Puesto que las decisiones en el seno de la UE son por consenso, es siempre fácil que alguno de los Estados que tienen que asumir el coste se niegue a aprobar la operación. La Unión puso en funcionamiento un mecanismo de financiación para este tipo de operaciones, denominado *Athena*, destinado a cubrir los costes comunes, esto es, los que resulta muy complejo atribuir a un solo Estado miembro (como los derivados de la operación y el despliegue del FHQ, por ejemplo), pero resulta enormemente restrictivo, lo que hace que sea difícil financiar muchos de los gastos derivados de una operación. En cualquier caso, los gastos claramente identificables (como los que ejecutan las unidades y medios de los Estados miembros) no son sufragables por el mecanismo *Athena*. El nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EDF – *European Defence Facility*) sustituye al mecanismo *Athena*, y se espera que se amplíe el abanico de actividades que se podrán financiar con él. Esto podría solventar este primer problema.

Otro problema que aqueja a los *Battlegroups* es que se les exige una elevada disponibilidad, es decir, que sean capaces de desplegar en un plazo muy breve (5 días). La disponibilidad es costosa: requiere inmovilizar medios puestos a disposición del *Battlegroup* y mantener activos caros contratos de transporte para asegurar la capacidad de proyección en los plazos exigidos, o bien mantener medios de transporte militares siempre dispuestos para ello, lo que, en la práctica, implica que no pueden emplearse en otras misiones. Es decir, incluso sin desplegar, los *Battlegroup* generan gastos a los Estados miembros que los proporcionan. Y, en realidad, al exigirse la unanimidad en las decisiones, el proceso de toma de decisiones político para su despliegue es mucho más lento que la disponibilidad exigida a las unidades militares. Es decir, es un gasto inútil, y aún más cuando nunca se ha conseguido el consenso necesario para desplegar ninguno.

En tercer lugar, como hemos mencionado anteriormente, los intereses de los diferentes Estados miembros de la Unión en el aspecto de la PCSD son divergentes. Así, si para Francia resultase deseable el despliegue de los *Battlegroups* de la Unión en el Sahel, para

Polonia o Rumanía, por el citado principio del «conjunto único de fuerzas», ese posible despliegue implicaría una reducción de las capacidades disponibles para la defensa de Europa, y un gasto del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz que ya no podría emplearse en apoyar a los socios de la UE en el Este de Europa...

En conjunto, las posibilidades de éxito del despliegue de uno de estos *Battlegroups* pasan por la aprobación por mayoría cualificada (de ahí la importancia de la abstención constructiva que propone la Brújula Estratégica) y por el aumento de la financiación común (a través de la EDF), pero ninguno de estas dos medidas puede realmente solucionar el bloqueo político que ha impedido el empleo de estas unidades.

4. Las instituciones de la política común de defensa

Además de las instituciones citadas, la UE ha ido creando a lo largo del tiempo una serie de estructuras que pretendían llenar los vacíos observados en los tres elementos centrales de su acción: la voluntad (C2 y mecanismos de decisión política), la capacidad y el conocimiento. La creación de estas estructuras no responde a un plan preconcebido, sino que son producto de la necesidad de encontrar soluciones relativamente urgentes a los problemas surgidos en cada momento.

4.1. La voluntad: C2 y decisión política

4.1.1. El Comité Político y de Seguridad (CPS) y sus órganos asociados

El Comité Político y de Seguridad es un órgano asesor y preparatorio del Consejo de la UE, en lo relativo a seguridad y defensa. Se reúne a nivel de embajadores. Sus principales funciones son seguir la situación internacional y ayudar a definir las políticas dentro de la PESC, incluida la PCSD. Prepara una respuesta global de la UE ante una crisis y ejerce su control político y dirección estratégica.

El CPS dispone de un órgano de trabajo que prepara sus decisiones, denominado Grupo Político-Militar (GPM o PMG – *Political-Military Group*). El CPS tiene además dos elementos principales de asesoramiento: el CMUE o EUMC, para cuestiones de empleo de medios militares y el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM).

El Grupo Político-Militar (PMG)

El Grupo Político-Militar realiza trabajos preparatorios en el ámbito de la PCSD para el Comité Político y de Seguridad. Su campo de trabajo comprende los aspectos políticos de las cuestiones militares y cívico-militares de la UE, incluidos los conceptos, las capacidades y las operaciones y misiones. Prepara las conclusiones del Consejo, formula recomendaciones para el CPS y supervisa su aplicación efectiva, al tiempo que facilita los intercambios de información. Tiene una responsabilidad especial en lo que respecta a las asociaciones con terceros Estados y otras organizaciones, incluidas las relaciones entre la UE y la OTAN, así como los ejercicios. El PMG está presidido por un delegado del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El Comité Militar de la Unión Europea (EUMC)

El EUMC es el máximo órgano militar creado en el seno del Consejo. Sus miembros titulares son los jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) de los Estados miembros, aunque ordinariamente trabaja a través de representantes militares permanentes de los JEMAD. El EUMS proporciona al CPS asesoramiento y recomendaciones sobre todos los asuntos militares de la UE.

Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM).

Paralelamente al EUMC, el CPS está asesorado por un Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM). Este comité proporciona información, elabora recomendaciones y da su opinión al CPS sobre los aspectos civiles de la gestión de crisis.

4.1.2. El Servicio de Acción Exterior de la UE (EEAS) y sus organismos en el campo de la defensa común

El Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS)

El EUMS es un organismo con una doble dependencia: por un lado, es el órgano de trabajo del Comité Militar de la UE (EUMC), y, por otro, se encuentra integrado como una dirección general bajo la autoridad del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En esta segunda calidad, es el elemento encargado de los asuntos militares dentro del Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS), coordina los medios militares puestos a disposición de la UE, con especial atención a las operaciones/misiones (tanto las puramente militares como aquellas otras que requieren apoyo militar) y a la generación de las

capacidades militares necesarias para la puesta en ejecución de la PCSD. Entre sus misiones destacan: la alerta temprana, la evaluación de la situación, la planificación estratégica, la gestión de los sistemas de comunicación e información, el desarrollo de conceptos, la formación y el adiestramiento y el apoyo a las asociaciones a través de las relaciones entre militares. Al mismo tiempo, el EUMS se encarga de mantener el Centro de Operaciones (OPSCEN) de la UE y de proporcionar el núcleo de su personal cuando se activa.

La Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar (MPCC)

La Capacidad de Planificación y Conducción Militar (MPCC) se creó el 8 de junio de 2017, con el objetivo de permitir a la UE reaccionar de forma más rápida, eficiente y eficaz como proveedor de seguridad fuera de sus fronteras. La MPCC es responsable de la planificación y conducción operativa de las misiones militares no ejecutivas de la UE. En la actualidad, dirige las misiones de formación de la UE (EUTM) en Malí, Somalia y la República Centroafricana. El 19 de noviembre de 2018, el Consejo acordó otorgar al MPCC la responsabilidad adicional de estar preparado también para planificar y dirigir una operación militar ejecutiva del tamaño de una agrupación táctica (*Battlegroup*) de la UE.

Previamente a la creación de la MPCC, ya existía en el EEAS la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC), una estructura permanente responsable de una conducción operativa autónoma de las operaciones civiles de la PCSD.

Dirección de Política de Seguridad y Defensa (SECDEFPOL.DMD)

La Dirección de Política de Seguridad y Defensa (SECDEFPOL) es la Dirección del EEAS responsable de coordinar y gestionar la contribución global del EEAS para hacer frente a las amenazas a la seguridad exterior y para la aplicación de la Estrategia Global de la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa (Consejo de la Unión Europea, 2016a).

El campo de trabajo de la Dirección de Política de Seguridad y Defensa abarca cuestiones como la ciberseguridad, las armas químicas, biológicas y nucleares, la seguridad marítima, la lucha contra el terrorismo, el desarme, la no proliferación y el control de las exportaciones de armas, así como la política de defensa y las iniciativas como la *Brújula Estratégica* (Unión Europea, 2022) destinadas a profundizar en la cooperación en materia de defensa

y a desarrollar las capacidades civiles y militares para potenciar el papel de la UE como proveedor de seguridad y defensa capaz de hacer frente a las amenazas a la seguridad y contribuir a la paz y la seguridad mundiales. También es responsable de fomentar las asociaciones en materia de seguridad y defensa con terceros países y organizaciones internacionales y regionales (por ejemplo, la ONU, la OTAN y la Unión Africana) y negocia acuerdos con terceros países sobre la participación en misiones y operaciones de la PCSD de la UE.

La Dirección consta de cinco divisiones que se ocupan de la política de seguridad y defensa (SECDEFPOL.1); Asociaciones y Grupo Operativo OTAN (SECDEFPOL.2); Lucha contra el Terrorismo (SECDEFPOL.3); Desarme, No Proliferación y Control de las Exportaciones de Armas (SECDEFPOL.4), y Espacio (SECDEFPOL.5).

Directorado para el Enfoque Integrado de la Seguridad y la Paz (ISP - *Integrated Approach for Security and Peace*)

El Directorado ISP garantiza la coordinación eficaz de la respuesta de la UE a lo largo de las diferentes fases del conflicto, desde la alerta temprana y la exploración del horizonte hasta la planificación político-estratégica para la gestión de la crisis y la estabilización, así como la seguridad de los ciudadanos de la UE en las zonas de crisis, según proceda. El Directorado ISP garantiza que la respuesta de la UE sea sensible al conflicto y se base en un análisis adecuado centrado en lograr la estabilización y la paz.

El Directorado consta de la Secretaría de la Asociación para la Seguridad y la Estabilidad en el Sahel (P3S) y de cinco divisiones: Enfoque integrado, metodología y aplicación (ISP.1); Prevención de conflictos y apoyo a la mediación (ISP.2); Planificación estratégica integrada para la PCSD y la estabilización (ISP.3); Asuntos consulares (ISP.4) y Fondo Europeo para la Paz (ISP.5).

4.2. La capacidad: generación de capacidades militares

La Agencia Europea de Defensa (EDA – European Defence Agency)

La Agencia Europea de Defensa se creó en virtud de una Acción Común del Consejo Europeo, de 12 de julio de 2004 (2004/551/PESC), «para apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la UE en el ámbito de la gestión de crisis y para sostener la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tal y como es ahora y se desa-

rolla en el futuro». Para aplicar las disposiciones del Tratado de Lisboa, esta Acción Común fue sustituida por primera vez por una Decisión del Consejo de 12 de julio de 2011, que fue revisada posteriormente por la Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015, sobre el estatuto, la sede y las normas de funcionamiento de la EDA.

Las principales misiones de la Agencia Europea de Defensa son el desarrollo de las capacidades de defensa; la promoción de la investigación y la tecnología de defensa (I+T); el fomento de la cooperación en materia de armamento; y la creación de un mercado europeo de equipos de defensa competitivo, así como el fortalecimiento de la base industrial, tecnológica y de defensa europea.

En mayo de 2017, tras una revisión a largo plazo (LTR) iniciada por el director de la Agencia, los ministros de Defensa acordaron reforzar la misión de la EDA, fortaleciendo su papel como principal instrumento de planificación y priorización intergubernamental de capacidades en Europa y como foro principal y coordinador de todo el ciclo de vida del desarrollo de capacidades.

La Agencia ha firmado acuerdos administrativos con Noruega (2006), Suiza (2012), la República de Serbia (2013) y Ucrania (2015) que les permiten participar en los proyectos y programas de la EDA.

4.3. El conocimiento: inteligencia y preparación

El Centro de Satélites de la Unión Europea (EU SatCen)

El Centro se fundó en 1992 y se incorporó como agencia a la Unión Europea en enero de 2002, con la finalidad de proporcionar productos y servicios de inteligencia geoespacial en el contexto de la PESC y, en particular, de la PCSD, principalmente mediante el análisis de datos procedentes de satélites de observación de la Tierra. Tiene su sede en Torrejón de Ardoz. El SatCen de la UE es el único proveedor propio de productos y servicios de información geoespacial relacionados con la seguridad en la UE. Los principales beneficiarios de los servicios del SatCen son los organismos del EEAS y las misiones y operaciones de la PCSD. Está bajo la supervisión del CPS y la dirección operativa del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Colegio Europeo de Seguridad y Defensa (ESDC - European Security and Defence College)

El ESDC se creó en 2005 con el objetivo de ofrecer una formación de nivel estratégico en materia de política europea de seguridad y defensa, ahora política común de seguridad y defensa (PCSD). La creación del ESDC pretendía dotar a la política común de seguridad y defensa de un instrumento de formación y educación que promoviera activamente una cultura europea de seguridad.

Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (EUISS – *European Union Institute for Security Studies*)

El EUISS es una agencia de la UE que se ocupa del análisis de cuestiones de política exterior, de seguridad y de defensa. Se creó en enero de 2002 como agencia autónoma en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) para fomentar una cultura de seguridad común para la UE, apoyar la elaboración y proyección de su política exterior y enriquecer el debate estratégico dentro y fuera de Europa. Con sede en París y una delegación en Bruselas, el EUISS es ahora parte integrante de las nuevas estructuras que sustentan el desarrollo de la PESC/PCSD.

La misión principal del Instituto es proporcionar análisis y foros de debate que puedan ser útiles y relevantes para la formulación de la política de la UE. En el cumplimiento de esta misión, también actúa como interfaz entre los expertos europeos y los responsables de la toma de decisiones a todos los niveles.

El Instituto está dirigido por un Consejo de Administración, presidido por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que establece sus normas presupuestarias y administrativas y aprueba su programa de trabajo. El CPS ejerce la supervisión política.

5. La UE, la OTAN y la defensa común europea

Las relaciones entre la OTAN y la UE son un elemento clave en la PCSD. Estas relaciones son complejas, por las diferencias entre los miembros de ambas organizaciones. El caso de Turquía y Chipre es solo uno de los ejemplos de estas diferencias, pero existen otros conflictos más o menos agudos, como el que enfrenta a Turquía y Francia sobre Libia (Franceinfo, 2020), o a Turquía, Grecia y Chipre con referencia a la delimitación de las aguas territoriales y las consecuentes zonas económicas exclusi-

vas en el Mediterráneo Oriental (Sanz, 2021). Pese a que todas estas diferencias políticas crean problemas prácticos cotidianos, quizá el principal obstáculo para la cooperación entre ambas organizaciones es la diferente percepción de los Estados miembros de cada una de ellas sobre el papel que cada una debe jugar en el campo de la defensa.

En general, los países del Este de Europa (Letonia, Lituania y Estonia, así como Polonia y Rumanía) consideran que su principal problema de seguridad es, indudablemente, el resurgir del nacionalismo ruso (y la invasión de Ucrania por Rusia no hace sino confirmar esos temores), y ven a la OTAN como un garante fundamental de su integridad territorial. Como consecuencia, cualquier medida que pueda debilitar a la OTAN u ofrecer a Estados Unidos alguna excusa para reducir su compromiso con la defensa de Europa (y la PCSD podría interpretarse como una mejora de la capacidad europea de defensa y, en consecuencia, podría justificar una menor necesidad de apoyo militar norteamericano), es valorada como un perjuicio a sus intereses de seguridad. Por su parte, los Estados europeos del sur y del oeste del continente consideraban infundados estos temores (al menos hasta el 24 de febrero de este año), y orientaban su acción militar hacia la reducción de focos de inestabilidad en la periferia europea (el Sahel, Oriente Medio, los Balcanes...). Por su parte, Alemania veía a la OTAN principalmente como un marco de ahorro económico a través de la cooperación en materia de defensa, pero que también consideraba a Rusia como un socio potencial, mientras que la idea de una agresión militar rusa le parecía en gran medida anacrónica (Stratfor Inc., 2012). Evidentemente, la invasión rusa de Ucrania ha confirmado los temores de los aliados del Este de Europa y ha cambiado las percepciones de los demás, reforzando considerablemente la influencia de la OTAN, como muestran el nuevo concepto estratégico publicado tras la cumbre de la OTAN de Madrid (NATO, 2022b).

Los conflictos menores en la periferia europea, que preocupaban a gran parte de los miembros de la UE (especialmente a Francia, pero también a España o a Italia) no merecían la atención de Washington en los últimos años, ya reorientándose hacia su rival sistémico, China y la zona de Asia-Pacífico (Lieberthal, 2011). Por otra parte, este tipo de operaciones, centradas en estabilizar determinados países y regiones, entrarían mucho más en el campo de la «seguridad» que en de la «defensa». Estas posturas divergentes no hacían más que subrayar otra de las diferencias

entre la OTAN y la UE: la creación de la OTAN vino acompañada de la aparición de EE. UU. como el actor de seguridad indispensable en Europa, un posible teatro de operaciones que se convirtió en el centro de atención de los estrategas estadounidenses; en cambio, la PCSD surgió a raíz de la progresiva desvinculación norteamericana del teatro europeo final de la Guerra Fría, nueva situación en la que Estados Unidos ya no consideraba Europa como un teatro estratégicamente central, en favor de una mayor concentración en otras partes del globo (Asia, Oriente Medio) (Howorth, 2009). La guerra de Ucrania supone un cambio importante (al menos a corto y medio plazo) en este enfoque.

Existen opiniones autorizadas (de Hoop Scheffer, 2007) que consideran que existe una *complementariedad* entre la OTAN y la UE. En efecto, la UE es una organización multidisciplinar, con un carácter mucho más amplio que el de la OTAN (centrada casi exclusivamente en cuestiones militares), mientras que los últimos conflictos (Irak, Afganistán, Libia...) han demostrado la insuficiencia de los medios militares para alcanzar algo más que una victoria exclusivamente militar, subrayando la necesidad de disponer de la capacidad de reconstrucción y de creación de instituciones económicas, políticas y sociales viables tras un conflicto. La OTAN desarrolló el concepto *comprehensive approach* (NATO, 2022a) para incluir estas capacidades en sus operaciones, pero su aplicación requería la cooperación voluntaria con las fuerzas de la OTAN de una serie de actores civiles (agencias estatales, pero también organizaciones internacionales y no gubernamentales) no siempre dispuestas a verse identificadas con una organización puramente militar como la OTAN. En cambio, la UE al disponer de competencias en todos los campos de la sociedad, y por su imagen mucho menos belicosa, dispone por un lado de medios propios (en realidad, aportados por los Estados miembros, pero mucho más fácilmente movilizables a través de las estructuras de la Unión) y por otro, le resulta más sencillo conseguir la cooperación de otras organizaciones civiles. En consecuencia, existen autores (de Hoop Scheffer, 2007) que asumen la existencia de una «división del trabajo» implícita entre ambas organizaciones: la OTAN se encargaría de las operaciones de combate, mientras que la UE emplearía la PESD para las tareas de gestión de crisis y *nation building*, menos exigentes desde el punto de vista militar, pero que precisan medidas de carácter civil y político. Esta división de tareas, sin estar acordada en ningún sitio, responde en realidad a las capacidades actuales de las dos organizaciones y, como consecuencia lógica, es la que se ha puesto en práctica

cuando las dos organizaciones han operado en el mismo teatro (Macedonia, Bosnia, Kosovo o Afganistán) (Howorth, 2009). Sin embargo, esta división de tareas no es ni formal, ni definitiva.

Para algunos sectores políticos norteamericanos, la OTAN debe tener un cierto derecho de supervisión de la PESD, como se tradujo en la imposición por parte de la secretaria de Estado norteamericana Madeleine Albright de sus tres condiciones para apoyar las iniciativas de la PESD, conocidas como las «3-D» (Albright, 1998): no desvincular a Estados Unidos de la seguridad europea, no duplicar las estructuras o iniciativas que ya existen en la OTAN, y no discriminar a los miembros de la OTAN que no son de la UE. En el mismo sentido, en general, los norteamericanos defienden la existencia de un supuesto *right of first refusal* de la OTAN, que consistiría en que la UE no podría realizar ninguna operación en un teatro de operaciones hasta que la OTAN no haya renunciado a hacerlo (Howorth, 2009). Esta desconfianza hacia los avances en la PESD es compartida en amplios sectores de la comunidad política norteamericana (Kochis, 2020).

Como hemos apuntado anteriormente, una de las críticas más habituales de los partidarios de la primacía de la OTAN hacia la PCSD nace de la existencia de un «conjunto único de fuerzas». En el campo de la defensa, la OTAN —y, en mayor medida, la UE— disponen fundamentalmente de los medios militares aportados por los países miembros (si bien la OTAN cuenta con una serie de medios propios de la organización, adquiridos a lo largo de la existencia de la organización, y que abarca desde una completa estructura de C2 —incluyendo medios y unidades CIS propios— hasta sistemas de armas particularmente onerosos, como los aviones AWACS⁴⁰). En consecuencia, una unidad, organización o equipo implicado en una operación en el marco de la PCSD deja de estar disponible para su empleo por la OTAN, durante el tiempo necesario para la preparación de la misión, su ejecución y el periodo requerido para su recuperación (recordemos que, según el art. 1.b. del protocolo 10 de los Tratados de la Unión Europea, se requiere a los Estados miembros de la UE que estén en condiciones de desplegar tropas en misiones de la PCSD con plazos de preparación de 5 a 30 días y periodos de operación de 30 días

⁴⁰ AWACS: *Airborne early Warning And Control System* o «Sistema de Control y Alerta Temprana Aerotransportado». Se trata de una unidad dotada con catorce aviones E-3A *Sentry*, fabricados por Boeing y equipados con un radar aerotransportado montado en un radomo giratorio en la parte superior del aparato. Permiten detectar aeronaves, dirigir aviones de caza y gestionar el espacio de batalla en amplias zonas.

hasta 120). Puesto que las fuerzas y medios militares y civiles de los Estados miembros que pertenecen a ambas organizaciones son únicas, y pueden participar en la PCSD de la UE o en cualquier actividad de la OTAN, evidentemente, la participación en una operación determinada (OTAN o UE) excluye la participación simultánea en ninguna actividad de la otra organización. Por un lado, la OTAN (y, especialmente, Estados Unidos) se queja de la falta de medios militares de los aliados europeos, traducida en el incumplimiento regular del compromiso de gasto del 2 % del PIB en defensa (Reuters, 2018), alcanzado en la Cumbre de Gales de 2014 (NATO, 2014), y, por otro, entiende que la búsqueda de la UE de una capacidad militar propia implica que cualquier operación de la UE detraerá fuerzas de la OTAN, y, precisamente, esas fuerzas al servicio de la UE serán proporcionadas por los aliados más reticentes a contribuir con capacidades a las necesidades de la Alianza Atlántica. La relación transatlántica y la cooperación entre la UE y la OTAN, debe basarse en los principios establecidos en los tratados y los acordados por el Consejo Europeo, incluidos los principios de inclusividad, reciprocidad y autonomía de decisión de la UE (Brújula:14).

En la Cumbre de la OTAN de Varsovia de 2016 (Consejo de la Unión Europea, 2018) las dos organizaciones esbozaron los ámbitos en los que deseaban intensificar su cooperación ante los retos comunes a los que se enfrentan, tanto en el este como en el sur: lucha contra las amenazas híbridas, refuerzo de las capacidades de defensa, ciberdefensa, seguridad marítima, etc., acordando 42 medidas concretas, que se amplían a 52 en la Brújula Estratégica, con otras diez referidas a lucha antiterrorista, promoción de la mujer, paz y seguridad y capacidad de proyección de fuerzas.

En julio de 2018, una nueva declaración conjunta establece la visión de la UE y la OTAN sobre cómo abordarán las amenazas de seguridad comunes (Consejo de la Unión Europea, 2018).

6. Conclusiones

La defensa no ha sido una de las preocupaciones fundamentales de la Unión Europea. Queda por ver si el nuevo contexto internacional que describe la Brújula Estratégica va a cambiar este hecho, pero parece poco probable.

Aunque en este documento hayamos comparado frecuentemente la Unión Europea con la OTAN, lo cierto es que son organizacio-

nes diferentes, con objetivos y preocupaciones distintas, y con un origen histórico completamente distintos. Así, la OTAN nace para defender Europa de una posible invasión soviética, mientras que la Unión Europea tiene su origen precisamente en el deseo de cerrar las heridas de la Segunda Guerra Mundial y de superar la guerra como forma de relación entre los Estados. Como consecuencia lógica, la Unión Europea ve las operaciones militares como algo que va profundamente en contra de los valores europeos. De ahí que las operaciones militares que la Unión Europea ha ejecutado siempre han girado alrededor de las citadas misiones Petersberg: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. Es decir, para la Unión Europea, sus fuerzas armadas son instrumentos de política exterior dedicadas a proporcionar estabilidad en su entorno, es decir, son herramientas de *seguridad*, no de *defensa*. La posición del EUMC dentro del EEAS es una prueba clara de ello. Por comparar, en ningún Estado miembro, el JEMAD está subordinado al Ministerio de Asuntos Exteriores...

Este alejamiento de la Unión Europea de los temas de defensa se ha visto favorecido por la eficacia del paraguas de seguridad norteamericano. En efecto, las fuerzas armadas estadounidenses, a través de la OTAN, aseguran, todavía hoy, la defensa de Europa. De hecho, incluso las naciones de la UE especialmente combativas en la búsqueda de la autonomía estratégica europea (caso de Francia), se refieren siempre a la posibilidad de actuar en ese tipo de misiones de búsqueda de estabilidad en el entorno de nuestro continente, pero no abordan ningún problema que ponga en riesgo la integridad territorial o los intereses vitales de los Estados miembros. En este sentido, la búsqueda de esa autonomía estratégica tiene poco que ver con la necesidad de asegurar la defensa militar de Europa.

En cuanto a la posibilidad, periódicamente planteada, de crear un Ejército Europeo o, incluso, de especializar a las fuerzas armadas de los Estados miembros y que estas sean complementarias entre sí (como propone el apartado b. del art. 2 del protocolo 10 de los tratados de la UE: «... poniendo en común y, en caso necesario, especializando sus medios y capacidades de defensa...»), implica una importantísima cesión de soberanía. De hecho, los Estados que adoptasen esa medida serían incapaces de defender sus intereses vitales por sí mismos, sin el apoyo de sus aliados.

Incluso adoptando el enfoque reduccionista de la UE —considerando a las fuerzas armadas meramente como una herramienta de política exterior, y no como los garantes últimos de los intereses vitales nacionales—, es necesario recordar que cada Estado miembro tiene una política exterior distinta (la PESC es más un *mínimo común denominador* que una política amplia y compartida). Es decir, unas fuerzas armadas *complementarias* implican la pérdida de una herramienta fundamental de la política exterior y de la seguridad nacionales.

Por todo lo anterior, resulta difícil pensar que la PESC va a dar lugar a una defensa común europea: la OTAN seguirá siendo la herramienta de la defensa militar del continente (lo que permite además evitar los problemas derivados de la pertenencia de algunos Estados a la UE, pero no a la OTAN y viceversa). La guerra de Ucrania no hace sino subrayar este hecho.

Sin embargo, sí es posible que la UE se acabe dotando de medios que le permitan ejecutar esas misiones militares en la periferia europea que escapan hoy a sus capacidades. En este sentido, hay una evolución clara hacia la constitución de un sistema de C2 militar cada vez más completo (el EUMC, el EUMS, la MPCC, los OHQ...), mientras que la adquisición de determinadas capacidades críticas (transporte estratégico, ISTAR⁴¹, reabastecimiento en vuelo...) son un problema de presupuestos que podría resolverse con el previsto incremento de gastos militares consecuencia de la guerra de Ucrania. De la misma manera, las medidas de flexibilización del principio de unanimidad en los aspectos PCSD podrían facilitar el proceso de toma de decisión a nivel político. Pero, exceptuando el improbable caso de que Estados Unidos se desentienda de la defensa de Europa (en cuyo caso el escenario sería completamente diferente y requeriría decisiones mucho más tajantes por parte de los Estados miembros de la UE), estaríamos hablando de «misiones Petersberg» o poco más.

En consecuencia, es poco probable pensar que la defensa va a constituir uno de los ejes de la construcción europea: una defensa común europea que vaya más allá de la cooperación militar entre las fuerzas armadas de los Estados implicados (como es ahora la OTAN) implicaría una identidad absoluta de los intereses a defender y, sin una unión política previa, ese objetivo está muy lejano.

⁴¹ ISTAR: Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance; inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento.

7. Bibliografía

- Acosta Sánchez, T. (2006). La evolución de las operaciones Petersberg de la UE: la operación Althea en Bosnia y Herzegovina. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Issue 23, pp. 47-86.
- Albright, M. (1998). *Statement to the North Atlantic Council* [en línea]. [Consulta: 6 junio 2022]. Disponible en: <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html>
- Biava, A. (2009). *Vers un quartier general européen?* París, Cahiers du CEREM, n.º 7.
- Consejo de la Unión Europea. (1997). *Resolución de 19 de noviembre de 1997 sobre el Tratado de Amsterdam (CONF 4007/97 - C4-0538/97)*. Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea. (1999). *Consejo Europeo de Colonia. Conclusiones de la Presidencia*. Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea. (2001). *Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (2001/C 80/01)*. Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea.
- Consejo de la Unión Europea. (2003). *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Consejo de la Unión Europea. (2004a). *Consejo Europeo de Bruselas. 17 y 18 de junio de 2004. Conclusiones de la Presidencia* [en línea]. [Consulta: 1 junio 2022]. Disponible en: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Europa/05-ue-consejo%20europeo%202.pdf
- Consejo de la Unión Europea. (2004b). *Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency* [en línea]. [Consulta: 6 junio 2022]. Disponible en: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/oj/>
- Consejo de la Unión Europea. (2016a). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Bruselas, EEAS.
- Consejo de la Unión Europea. (2016b). *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea.

- Consejo de la Unión Europea. (2018). *Cumbre de la OTAN, Varsovia (Polonia), 8 y 9 de julio de 2016* [en línea]. [Consulta: 11 junio 2022]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2016/07/08-09/>
- Consejo de la Unión Europea. (2022). *European Peace facility* [en línea]. [Consulta: 2 julio 2022]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-peace-facility/>
- CVCE. (1998). *Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British-French Summit (Saint-Malo, 4 December 1998)* [en línea]. [Consulta: 4 junio 2022]. Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf
- De Hoop Scheffer, J. (2007). *NATO and the EU: Time for a New Chapter*. Berlín.
- Delaporte, M. (2020). *U.S. Support for the Barkhane Operation: A Case Study in Effective U.S.-Allied Cooperation* [en línea]. [Consulta: 1 junio 2022]. Disponible en: <https://defense.info/re-thinking-strategy/2020/05/us-support-for-the-barkhane-operation-a-case-study-in-effective-u-s-allied-cooperation/>
- EEAS. (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence* [en línea]. [Consulta: 27 marzo 2022]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en
- Franceinfo. (2020). *On vous explique pourquoi les relations entre la France et la Turquie se tendent* [en línea]. [Consulta: 7 junio 2022]. Disponible en: https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/libye/on-vous-explique-pourquoi-les-relations-entre-la-france-et-la-turquie-se-tendent_4030809.html
- Geneva Centre for Security Sector Governance. (2015). *Security Sector Integrity* [en línea]. [Consulta: 9 junio 2022]. Disponible en: <https://securitysectorintegrity.com/defence-management/defence-policy/>
- Howorth, J. (2009). NATO and ESDP: Institutional Complexities and Political Realities. *Politique étrangère*. Issue 5, pp. 95-106.
- Kochis, D. (2020). *Recent EU Strategic Autonomy Advances Threaten the Transatlantic Link. Backgrounder (heritage foundation)*. Issue 3740.
- Lieberthal, K. G. (2011). *The American Pivot to Asia* [en línea]. [Consulta: 28 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.brookings.edu/articles/the-american-pivot-to-asia/>

- Macrotrends. (2022). *European Union Military Spending/Defense Budget* [en línea]. [Consulta: 29 junio 2022]. Disponible en: <https://www.macrotrends.net/countries/EUU/european-union/military-spending-defense-budget>
- Méndez de Vigo, I. y Leinen, J. (2001). *Informe sobre el Consejo Europeo de Laeken y el futuro de la Unión (2001/2180(INI))*. Bruselas, Parlamento Europeo.
- NATO. (2008). *Tratado del Atlántico Norte* [en línea]. [Consulta: 8 junio 2022]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es
- NATO. (2013). *AAP-6. NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French)*. Bruselas, NATO Standardization Agency.
- NATO. (2014). *Wales Summit Declaration* [en línea]. [Consulta: 9 junio 2022]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- NATO. (2022a). *A '«comprehensive approach» to crises* [en línea]. [Consulta: 29 junio 2022]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm
- NATO. (2022b). *NATO 2022 Strategic Concept*. Bruselas, NATO.
- Parlamento Europeo. (1999). *Consejo Europeo de Helsinki. 10 y 11 de diciembre de 1999. Conclusiones de la Presidencia* [en línea]. [Consulta: 6 mayo 2022]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_es.htm
- Parlamento Europeo. (2020). *Understanding EU-NATO cooperation* [en línea]. [Consulta: 8 junio 2022]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659269/EPRS_BRI\(2020\)659269_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659269/EPRS_BRI(2020)659269_EN.pdf)
- Reuters. (2018). *Trump says NATO countries must pay 2 percent of GDP immediately* [en línea]. [Consulta: 6 junio 2022]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-nato-summit-trump-deadline-idUSKBN1K12HV>
- Sanz, A. (2021). *El Mediterráneo oriental, territorio de disputa entre Grecia y Turquía* [en línea]. [Consulta: 3 junio 2022]. Disponible en: <https://atalayar.com/content/el-mediterr%C3%A1neo-oriental-territorio-de-disputa-entre-grecia-y-turqu%C3%ADa>
- Stratfor Inc. (2012). *NATO's Divergent Internal Interests (Dispatch)* [en línea]. [Consulta: 3 junio 2022]. Disponible en: <https://worldview.stratfor.com/article/natos-divergent-internal-interests-dispatch>

Capítulo cuarto

Las misiones civiles y militares de la UE: una visión desde la autonomía, la agilidad y el robustecimiento

Carmen Quesada Alcalá

1. Introducción

La reciente publicación de la Brújula Estratégica (2022) sienta las bases para un fortalecimiento de la arquitectura europea de seguridad y defensa. La adopción de dicho instrumento, junto con el conflicto de Ucrania, conduce inevitablemente a una reflexión sobre el papel que ha de jugar la UE en el contexto geoestratégico actual. En este sentido, se impone un examen de cómo están funcionando las misiones civiles y militares de la UE, como pilar básico de la actuación de la Unión en el exterior, con el fin de determinar si están o no en perfecto estado de revista.

A continuación, se hace preciso establecer el marco de actuación de dichas misiones, ligadas a un concepto que demuestra hacia dónde camina la UE en materia de seguridad y defensa: la autonomía estratégica. Ya que la Brújula Estratégica (2022) ha impulsado un nuevo rol de la UE en este último año, se realizará un análisis del impacto de dicho instrumento en las misiones civiles y militares, desde los tres puntos de vista planteados por la Brújula: actuar, invertir, asociarse.

Por otro lado, la crisis de Ucrania ha conllevado, sin duda, un afianzamiento del contexto multilateral, y así, examinaremos las

misiones civiles y militares en dicho contexto, prestando atención a la OTAN y a la ONU. Finalmente, habremos de reflexionar sobre si las misiones civiles y militares de la UE tras el conflicto de Ucrania van a experimentar o no variaciones sustanciales. En definitiva, vamos a examinar los perfiles más novedosos de las misiones civiles y militares con una visión prospectiva e incardinada en la autonomía estratégica de la UE. Nos aventuramos, incluso, a decir que van a constituir una herramienta de creciente uso y valor en el futuro, en el nuevo contexto mundial, donde se hace necesaria la multilateralidad y un papel más intenso de la Unión Europea en la defensa del mundo.

2. Las misiones civiles y militares de la UE: ¿en perfecto estado de revista?

Desde que la UE adquirió una cierta mayoría de edad en materia de defensa, a través de la PESC (política exterior y de seguridad común) y la PCSD (política común de seguridad y defensa), dicha organización ha demostrado su capacidad para movilizar una serie instrumentos de diferente naturaleza, tanto civiles como militares. Dichos instrumentos son demostrativos de una capacidad global o «integral» de gestión de crisis (De Castro Ruano, 2015: 24). Es precisamente este «enfoque integral» (*Comprehensive approach*) el que caracteriza la gestión de crisis por parte de la Unión.

En efecto, hemos de poner de manifiesto que la política común de seguridad y defensa de la UE (PCSD) implica que la Unión posea una cierta capacidad operativa, que le permite desplegar misiones y operaciones civiles y militares fuera de sus fronteras. Las tareas de dichas misiones son variadas, y se han ido diversificando con el tiempo. Así, contamos con tareas que van desde la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz, la gestión de crisis, operaciones conjuntas de desarme, asesoramiento y asistencia militar hasta tareas de rescate, humanitarias y de estabilización posconflicto (EU Missions and Operations, March 2022)⁴².

De este modo, tal y como ha señalado nuestro alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2022):

«Diplomacy requires action to succeed. Our missions and operations are an invaluable pillar of European security and

⁴² https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU-mission-and-operation_2022-new-layout-V2.pdf [Consulta: 21 de junio de 2022].

defence. Their work on the ground and across continents is the tangible example of the EU's action for global security»⁴³. «La diplomacia requiere acción para tener éxito. Nuestras misiones y operaciones son un pilar inestimable de la seguridad y la defensa europeas. Su trabajo sobre el terreno y en todos los continentes es el ejemplo tangible de la acción de la UE en pro de la seguridad mundial».

Este valioso pilar constituido por las misiones y operaciones de la UE en el exterior ha alcanzado cifras nada desdeñables. Así, desde 2003 hasta marzo de 2022, la UE ha lanzado y llevado a cabo 37 operaciones y misiones en tres continentes. En marzo de 2022, había 4.000 civiles y militares desplegados en este tipo de misiones, existiendo 18 operaciones en curso, de las cuales 11 son civiles y 7 militares (EU Missions and Operations, March 2022).

Es destacable que, desde el lanzamiento de las primeras misiones y operaciones, la UE ha mejorado continuamente sus estructuras, mecanismos y herramientas para promover la estabilidad y la seguridad en nuestros Estados vecinos, lo que ha traído repercusiones para la mejora de la seguridad de la propia Unión. Además, y aunque la PCSD de la UE sigue siendo de carácter intergubernamental, es preciso destacar que, en relación con las misiones y operaciones civiles y militares, se ha producido una intensificación del papel de la Comisión en cuanto a la financiación de las mismas, y la adopción de decisiones referentes al desarrollo de la investigación y las capacidades de defensa⁴⁴.

En definitiva, durante estos años la Unión ha mostrado una cierta capacidad de intervención en diferentes episodios de resolución de conflictos y gestión de crisis (De Castro, 2015: 21)⁴⁵. En general, dichas crisis han sido crisis menores, en procesos posconflicto ya encauzados (por ejemplo, la operación Althea en Bosnia-Herzegovina).

En algunos casos, no obstante, dichas misiones han proporcionado continuidad a intervenciones más «duras» de la propia OTAN, como ocurrió con la Operación Concordia en Macedonia. En ciertas ocasiones, se ha dado apoyo a misiones de las Naciones Unidas, como ocurrió con la Operación EUFOR RD Congo o la actual

⁴³ Ibídem.

⁴⁴ Csernaton, R. (2021a). The EU's Rise as a Defense Technological Power.

⁴⁵ De Castro Ruano, J. L. (2015). La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa. En busca de un relanzamiento siempre pendiente. *Cuadernos Europeos de Deusto*. Número especial 01 (octubre 2015). Pp. 19-48.

EUMAN RCA que apoya a la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en República Centroafricana MINUSCA. Pero dicho apoyo no se ha limitado a la ONU, sino que se ha dado también respecto de otras organizaciones internacionales, como la misión en Darfur/Sudán de apoyo a la misión AMIS de la Unión Africana. Otro de los aspectos abarcados por dichas misiones ha sido el hacer frente a situaciones en las que era preciso el establecimiento de unas mínimas condiciones de seguridad para posibilitar, por ejemplo, la llegada de la ayuda humanitaria. Esto ocurrió en los casos de la Operación Artemis en la República Democrática del Congo y de la misión EUFOR RCA centrada en el área de Bangui en República Centroafricana⁴⁶.

La variedad de misiones civiles desplegadas por la UE no hace sino confirmar el potencial de estas. De hecho, la UE ha llevado a cabo una serie de misiones civiles de fortalecimiento del Estado de Derecho (en Georgia, Irak, Kosovo); misiones de policía y reforma del sector de la seguridad (Bosnia, Macedonia, Congo, Palestina, Afganistán, Guinea Bisáu); misiones de observación (en Aceh [Indonesia], Georgia, Moldavia, Ucrania); misiones de asistencia fronteriza (Rafah); misiones de administración civil de territorios (en Mostar), y varias misiones de protección civil y de asistencia humanitaria. Así, como señala De Castro Ruano (2015), vemos que la UE concibe esencialmente la PCSD como una política de gestión de crisis y de reconstrucción estatal pos-conflicto (p. 26).

Coincidimos con De Castro Ruano (2015), cuando, en su análisis de las misiones desplegadas, concluye que la mayoría de las misiones desarrolladas son de naturaleza civil, puesto que resultan más económicas para la UE, al financiarse con cargo al presupuesto comunitario (p. 38). Otras razones estriban en que es menor su coste político y requieren mucho menos personal (p. 39). Por estos motivos, se han favorecido una especialización de la Unión en este tipo de misiones para lograr la estabilización de Estados en crisis⁴⁷.

⁴⁶ Recordemos que las misiones operativas PESD de naturaleza militar desarrolladas por la UE han contado con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en cuyo marco se han desarrollado (Ibídem).

⁴⁷ Sobre este tema, ver: Acosta Sánchez, M. A. (2008). *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: las operaciones Petersberg*. Madrid, Dykinson. Pozo Serrano, P. (2005). La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa. En: Ramón

Con todo, conviene recordar que dichas misiones no excluyen la posibilidad de contar con fuerzas militares, dado que estas pueden resultar complementarias de las misiones civiles (p. 39). No podemos olvidar, en este sentido, que la función de la PCSD es la gestión de crisis, lo que conlleva inevitablemente una amplia gama de misiones que tengan un componente militar. Por su lado, la OTAN, aún siendo una alianza político-militar estructurada para la defensa colectiva, ha venido encargándose, en los últimos años, de misiones de gestión de crisis. Está por ver si el conflicto de Ucrania va a cambiar esta percepción del trabajo de ambas organizaciones en relación con la gestión de crisis, o, incluso, si va a cambiar el propio concepto de gestión de crisis.

3. Un marco para las misiones civiles y militares de la UE: la autonomía estratégica de la Unión

Tal y como hemos visto en el epígrafe anterior, la PCSD se ha caracterizado por su intervención en la gestión de crisis de baja intensidad, mediante sus misiones en el extranjero. Cuando emergió el concepto de autonomía estratégica de la Unión⁴⁸, se puso de manifiesto también que convenía diferenciar entre la autonomía de medios y la autonomía de fines⁴⁹. De este modo, tal como señala Csernatoní (2021b), no podíamos justificar el desarrollo de las capacidades militares y tecnológicas de la Unión, si no íbamos a utilizar dicho potencial, dado el bajo nivel de las misiones de la PCSD (p. 10). Esta situación, junto con el papel decreciente de la UE en la resolución de conflictos en el panorama estratégico mundial, ha favorecido la extensión del concepto de autonomía estratégica de la Unión, aunque se sigue refiriendo fundamentalmente al ámbito de la defensa.

Chornet, C. (coord.). *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*. Valencia, Tirant lo blanch.

⁴⁸ Sobre este concepto, ver: Molina García, M. J. y Benedicto Solsona, M. A. (2020). Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio. En: *Cuadernos Europeos de Deusto*. N.º 62/2020, pp. 59-98; Barqués, P. (2021). From 'Resilience' to Strategic Autonomy: A Shift in the Implementation of the Global Strategy? En: *Policy Papers Series*. N.º 9, pp. 1-16. Van den Abeele, E. (2021). Towards a new paradigm in open strategic autonomy? *Working Paper* 2021. 3.

⁴⁹ García Pérez, R. (2020). Autonomía Estratégica de la Unión Europea: una realidad incómoda. *Unión Europea Aranzadi*. N.º 4.

Para fundamentar un concepto de autonomía estratégica de la UE más amplio, nuestro alto representante (2020) aseguraba que⁵⁰:

«In conflicts like Nagorno-Karabakh, Libya and Syria, we are witnessing an exclusion of Europe from the settlement of conflicts in favour of Russia and Turkey⁵¹» «En conflictos como Nagorno-Karabaj, Libia y Siria, estamos presenciando una exclusión de Europa de la resolución de conflictos a favor de Rusia y Turquía».

Esta afirmación constituía el punto de partida para poner las bases sólidas de la autonomía estratégica de la Unión. Si la exclusión de la Unión Europea de la resolución de conflictos era un proceso en ciernes, y la autonomía estratégica en materia tecnológica hacía necesario una actuación más intensa de la Unión en los conflictos vecinos, convenía poner los cimientos para una actuación más robusta de nuestra organización regional europea en la gestión de crisis. En este sentido, uno de los cimientos más importantes era la autonomía estratégica, constituyendo este concepto el marco de actuación de las misiones civiles y militares de la Unión en la actualidad. Estas consideraciones referentes a los últimos años resultan aún más ciertas en el 2022, a la luz de la inclusión de Rusia como uno de los actores en conflicto en el mundo, por lo que su papel en torno a la gestión de crisis resulta reducido a la nada.

Por lo tanto, la autonomía estratégica en sentido amplio, referida al ámbito de la seguridad y defensa, implica, sin duda, un fortalecimiento de las misiones civiles y militares. Conviene, así, destacar las Conclusiones del Consejo Europeo de 2013⁵², cuando afirman que:

«The European Council calls on the Member States to deepen defence cooperation by improving the capacity to conduct

⁵⁰ El concepto de «autonomía estratégica» se refiere a la «capacidad de actuar de forma autónoma cuando y donde sea necesario y con socios siempre que sea posible». Dicho concepto ha sido utilizado por el Consejo en 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y últimamente, incluso por el Consejo Europeo en octubre de 2020 en su sentido más amplio, no solo referido a lo tecnológico e industrial.

⁵¹ Borrell Fontelles, J. (2020). Why European Strategic Autonomy Matters. December 3, 2020. [Consulta: el 23 de junio de 2022]. https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en

⁵² European Council. European Council Conclusions, (19/20 December 2013). EUCO 217/13 CO EUR

15 / CONCL 8. Brussels, December 19/20, 2013. 1-2. 8. [Consulta: 23 de junio de 2022]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>

missions and operations and by making full use of synergies in order to improve the development and availability of the required civilian and military capabilities [...] ⁵³».

«El Consejo Europeo hace un llamamiento a los Estados miembros para que intensifiquen la cooperación en materia de defensa mejorando la capacidad de llevar a cabo misiones y operaciones y aprovechando plenamente las sinergias para mejorar el desarrollo y la disponibilidad de las capacidades civiles y militares necesarias [...]».

En efecto, dentro de la autonomía estratégica de la Unión Europea (EU Global Strategy, 2016), tal y como señala Pontijas (2022), se incluye la autonomía operacional (civil y militar). En este sentido, por «autonomía operacional» deberíamos entender la capacidad de planear y conducir en solitario, de modo totalmente autónomo, operaciones y misiones civiles y militares. No obstante, esta capacidad de planeamiento y conducción ha de venir acompañada del necesario marco institucional político y militar, así como de las capacidades, tanto militares como civiles, que sean pertinentes. Este es el reto, como veremos a continuación.

4. La Brújula Estratégica de la UE y las misiones civiles y militares: actuar, invertir, asociarse

Coincidimos con Borrajo (2022), cuando afirma que: «La aplicación de la autonomía estratégica requiere decisiones estratégicas concretas al más alto nivel político» (p. 8). En este camino hacia la toma de decisiones estratégicas al más alto nivel, nos encontramos con dos herramientas: la Estrategia Global de la UE (2016)⁵⁴, y la Brújula Estratégica (2022)⁵⁵. A diferencia de la Estrategia Global de la UE, que recibió una acogida relativamente pasiva por parte del Consejo de la UE en 2016, la Brújula Estratégica (2022) no solo ha sido adoptada por los ministros de

⁵³ El énfasis añadido es propio.

⁵⁴ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. (June 2016). [Consulta: 27 de junio de 2022]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eu-global-strategy_en

⁵⁵ Consejo de la Unión Europea. Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales, aprobada por el Consejo en su sesión del 21 de marzo de 2022. [Consulta: 1 de julio de 2022]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>

Asuntos Exteriores y de Defensa, sino que los jefes de Estado y de Gobierno han refrendado dicho documento⁵⁶.

En el marco de la Brújula Estratégica de la UE (Brújula Estratégica, 2022) y, en particular, en el apartado de «actuar» (p. 3), se contemplan varios aspectos relativos a las misiones civiles y militares de la Unión. En este sentido, se refuerzan las capacidades de actuación con rapidez y firmeza de la Unión, si es posible en solitario (la autonomía una vez más) o con socios. Con ese fin, la Brújula Estratégica contempla, como primera medida, un robustecimiento de las misiones y operaciones PCSD civiles y militares. Dicho refuerzo pasa por el otorgamiento de mandatos mucho más sólidos y, sobre todo, flexibles. Dicha flexibilidad es precisa para lograr un proceso de toma de decisiones más ágil, siempre desde la solidaridad financiera, y la promoción de una cooperación estrecha con misiones y operaciones *ad hoc*, lideradas por Europa.

Es de destacar que la rapidez en el despliegue se posibilitará, particularmente, para la PCSD civil, a través de un nuevo Pacto sobre la Vertiente Civil⁵⁷, que estará disponible, como muy tarde, a mediados de 2023 (Brújula Estratégica, 2022: 20). En esta misma línea de acción, se propugna el desarrollo de una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE, posibilitando hasta el despliegue de hasta 5.000 militares para distintos tipos de crisis, y en entornos no permisivos⁵⁸.

Con el fin de lograr dicha capacidad de despliegue rápido, la Brújula Estratégica (p. 3) contempla la necesidad de aumentar la preparación y cooperación, de modo que se mejore la movilidad militar y los ejercicios reales periódicos por tierra y por mar a partir de 2023 (p. 19). Pero, en definitiva, es preciso el robustecimiento de las zI. Igualmente, la Brújula Estratégica también plantea la creación de equipos de respuesta rápida de la UE para luchar contra amenazas híbridas. Dichos equipos han de ser capaces de adaptarse a las amenazas y de aprovechar la experiencia sectorial militar y civil pertinente (nacional y de la UE) para ayudar a los Estados

⁵⁶ Fiott, D. (2022). La Brújula Estratégica y la autonomía de la UE. *Política exterior*. Vol. 36, n.º 207, pp. 70-76.

⁵⁷ Council Conclusions on strengthening civilian CSDP - Council Conclusions. (28 May 2018). [Consulta: 27 de junio de 2022]. <https://www.consilium.europa.eu/media/35380/st09288-en18.pdf>

⁵⁸ https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-rapid-deployment-capacity_en [Consulta: 10 de junio de 2022].

miembros, las misiones y operaciones de la PCSD y los países asociados a luchar contra las amenazas híbridas (p. 22).

Finalmente, se asegura que la Unión Europea tendrá la capacidad de desplegar una misión civil de la PCSD con 200 expertos plenamente equipados⁵⁹ en un plazo de 30 días, incluso en entornos complejos⁶⁰. De este modo, el Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD nos permite un reforzamiento de nuestras misiones civiles, al tiempo que se aumenta su rapidez y eficacia, puesto que establece objetivos sobre el tipo, número y tamaño de las misiones civiles, los elementos de un proceso estructurado de desarrollo de las capacidades civiles y las sinergias con otros instrumentos de la UE. Lo fundamental, en todo caso, será agilizar el proceso de toma de decisiones, reforzar la planificación operativa y mejorar la selección y contratación de personal, incluidos los servicios especializados (Brújula Estratégica, 2022: 16).

En cuanto a las misiones militares, es de resaltar que la Brújula Estratégica se plantea la fecha de mediados de 2022, para adaptar nuestro actual modelo de misiones militares y aumentar la eficacia de estas misiones sobre el terreno (p. 19). Igualmente, en el plano de la coherencia entre lo militar y civil, se plantea la cooperación y la coordinación entre las estructuras militares y civiles a través de la Célula Conjunta de Coordinación del Apoyo (p. 16).

Pero, evidentemente, la capacidad de actuar va a estar ligada inexcusablemente a la inversión. Por este motivo, en la Brújula Estratégica, se establece la necesidad de aprovechar al máximo la cooperación estructurada permanente y el Fondo Europeo de Defensa, con el fin de desarrollar conjuntamente capacidades militares de vanguardia e invertir en innovación tecnológica para la defensa. La UE también manifiesta su compromiso en torno a la innovación para mejorar la eficiencia energética del sector de la defensa, afectando a las misiones y operaciones de la PCSD, sin reducir su eficacia operativa (p. 35).

⁵⁹ «... haciendo pleno uso de los equipos y los servicios logísticos esenciales que ofrecen el almacén logístico estratégico y la plataforma de apoyo a las misiones» (Brújula Estratégica, 2022: 16).

⁶⁰ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/> [Consulta: el 10 de junio de 2022].

En definitiva, para el Consejo de la UE, se trata de buscar soluciones comunes para desarrollar capacidades innovadoras en todos los ámbitos operativos, así, las plataformas de alta gama, los sistemas aéreos de combate, y aquellas áreas que precisan las operaciones y misiones de la UE. De este modo, se prevé la creación de un nuevo Centro de Innovación de Defensa dentro de la Agencia Europea de Defensa (p. 4).

En todo caso, tal y como afirma la Brújula Estratégica (2022), para poner en práctica de forma eficaz el enfoque integrado de la UE, habremos de recurrir a todas las políticas e instrumentos a disposición de la Unión, y sacar partido de las sinergias de las distintas dimensiones de nuestra PCSD: seguridad y desarrollo, seguridad interior y civil, y dimensiones militares y civiles (p. 13).

La Brújula Estratégica nos recuerda que hemos de reforzar:

«nuestra capacidad para llevar a cabo todo el espectro de misiones civiles y militares de gestión de crisis que constituyen el núcleo de nuestra PCSD, como se indica en el artículo 43 del Tratado de la Unión Europea» (p. 13).

En teoría, este tipo de misiones y operaciones civiles y militares de la PCSD más robustas, flexibles y modulares deberían permitir una adaptación ágil a las nuevas amenazas y desafíos. En este sentido, la eficacia sobre el terreno de dichas misiones pasaría por la formación y asesoramiento a las fuerzas de seguridad y defensa de los socios de la UE en relación con reformas estructurales. La Brújula Estratégica implica un compromiso de explorar nuevas posibilidades con el objeto de brindar un asesoramiento más específico a las organizaciones de seguridad y defensa de los países socios, y las misiones civiles y militares no pueden quedar al margen. De este modo, se necesita un fortalecimiento de nuestras herramientas de comunicación estratégica con el fin de apoyar más y mejor nuestras misiones y operaciones (p. 14).

En definitiva, las misiones civiles y militares pueden servir de instrumento con una doble finalidad: la defensa de los intereses de la UE, al tiempo que se protege la paz y la seguridad en el mundo. Así, la Brújula Estratégica (2022) apuesta por el refuerzo mutuo de nuestras misiones y operaciones de la PCSD y las misiones y operaciones *ad hoc* encabezadas por Europa que actúan en los mismos lugares (p. 15). En este sentido, algunas de las regiones mencionadas por el documento son: el Sahel, el Cuerno de África y el estrecho de Ormuz. La propia Brújula Estratégica proporciona una fecha, al establecer que hasta finales de 2022

tiene de plazo para forjar vínculos en algunos teatros de operaciones, por ejemplo, entre la operación EUNAVFOR Atalanta y la Misión Europea de Vigilancia Marítima en el Estrecho de Ormuz, y también en el Sahel (p. 19).

En este sentido, hemos de destacar que las misiones civiles inscritas en la PCSD constituyen una aportación decisiva a la administración civil, la política, la reforma del sector de seguridad y, en definitiva, el Estado de Derecho de las zonas en crisis (Brújula Estratégica, 2022: 15). De este modo, algunos retos de la seguridad como las amenazas híbridas, el terrorismo, la radicalización y el extremismo violento, la delincuencia organizada, y la migración irregular pueden ser abordados por la UE en una suerte de respuesta global por medios civiles.

En todo caso, es preciso mencionar que la cooperación con los socios⁶¹ constituye uno de los pilares de la Brújula Estratégica, y es aquí donde las misiones civiles y militares juegan un papel fundamental. En efecto, el conflicto de Ucrania ha puesto de manifiesto que la aspiración de la Unión Europea de convertirse en un actor estratégico global puede hacerse realidad. Pero dicha aspiración pasa necesariamente por una cooperación más intensa con distintos socios bilaterales y multilaterales.

Entre los socios multilaterales, destacan: la OTAN, la ONU, así como organizaciones regionales tales como la OSCE, la Unión Africana y la ASEAN. En el ámbito de los compromisos bilaterales, es preciso contar con socios con los que se compartan valores e intereses comunes, pero respetando los marcos políticos ya existentes, así, en los Balcanes Occidentales, continente africano, y el Indopacífico, y más concretamente, a la luz de los acontecimientos en Ucrania, los vecinos del Este.

No podemos olvidar que las asociaciones de tipo bilateral se estructuran en torno a tres elementos fundamentales⁶², constituyendo

⁶¹ [https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-background-strategic-compass_en#:~:text=PRINT-,Questions%20and%20answers%3A%20a%20background%20for%20the%20Strategic%20Compass,-21.03.2022%20%20Brussels%20Strategic%20\(21%20de%20marzo%20de%202022\).](https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-background-strategic-compass_en#:~:text=PRINT-,Questions%20and%20answers%3A%20a%20background%20for%20the%20Strategic%20Compass,-21.03.2022%20%20Brussels%20Strategic%20(21%20de%20marzo%20de%202022).) [Consulta: 21 de junio de 2022].

⁶² Esos tres elementos serían: diálogo y cooperación en seguridad y defensa; participación de terceros países en misiones y operaciones PCSD; y apoyar a los socios en el desarrollo de capacidades. (21 de marzo de 2022). Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-background-strategic-compass_en#:~:text=PRINT-,Questions%20and%20answers%3A%20a%20background%20for%20the%20Strategic%20Compass,-21.03.2022%20%20Brussels%20Strategic%20\(21%20de%20marzo%20de%202022\).](https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-background-strategic-compass_en#:~:text=PRINT-,Questions%20and%20answers%3A%20a%20background%20for%20the%20Strategic%20Compass,-21.03.2022%20%20Brussels%20Strategic%20(21%20de%20marzo%20de%202022).) [Consulta: 21 de junio de 2022].

uno de ellos la participación de terceros países en misiones y operaciones PCSD. En este sentido, debemos resaltar que la UE ha trabajado tradicionalmente, intentando incentivar la participación de estos en las misiones civiles y militares de la PCSD.

Yendo más allá de las asociaciones multilaterales y bilaterales, como ya hemos mencionado anteriormente, la UE debe ser capaz de reaccionar rápido ante conflictos allende nuestras fronteras. En este sentido, la Capacidad de Despliegue Rápido podría ser importante. Sus parámetros de actuación, composición y recursos financieros serán detallados a fines de 2002, con el fin de lograr su madurez operativa para 2025, siempre sobre la base de escenarios operativos específicos⁶³.

5. Las misiones civiles y militares de la UE en el contexto multilateral: ONU y OTAN

Situando las misiones civiles y militares en un contexto más amplio, multilateral, hemos de resaltar que las capacidades seguirán permaneciendo en manos de los Estados miembros y se seguirán utilizando en marcos nacionales. No obstante, el marco multinacional, como la OTAN o la ONU, ha venido cobrando protagonismo en los últimos tiempos⁶⁴. Esto es importante si queremos responder a desafíos nuevos y emergentes como el cambio climático, las pandemias, el terrorismo, el crimen organizado, las tecnologías emergentes y disruptivas y las amenazas híbridas, incluidos los ataques cibernéticos y la desinformación (Brújula Estratégica, 2022: 40).

Así, la brújula estratégica establece muy claramente que, para defender el multilateralismo basado en las normas y los principios de la Carta de la ONU, debemos fortalecer la asociación estratégica de la Unión Europea con las Naciones Unidas (ONU).

En este sentido, hay que velar por lograr la coherencia de la acción de la Unión con la actuación de la ONU en la esfera de la paz y seguridad. Esa asociación estratégica y colaboración estrecha se pone de manifiesto, de modo especial, a través de las misiones y operaciones civiles y militares. En la realidad, la UE está

⁶³ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2022-03-21_eu-rapid-deployment-capacity.pdf [Consulta: 21 de junio de 2022].

⁶⁴ Bermejo, R. (2013). La política común de seguridad y defensa de la Unión Europea y sus relaciones con las Naciones Unidas: ¿continuidad o cambio tras el Tratado de Lisboa? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. N.º 44, p. 50.

trabajando junto con la ONU en muchos escenarios. Sin embargo, conviene impulsar, reforzar y unir las tareas y misiones de la ONU, complementarias con las de la UE. El robustecimiento de la asociación estratégica ONU-UE pasa, sin duda, por el fortalecimiento de dicha colaboración en operaciones de paz y gestión de crisis, incluso a través de la implementación del nuevo conjunto de prioridades sobre operaciones de paz y gestión de crisis para 2022-2024 (Brújula Estratégica, 2022: 40).

La implementación de este conjunto de prioridades incluiría un incremento de la coordinación operativa sobre el terreno, así como la cooperación en la planificación de contingencias y el apoyo mutuo. El instrumento jurídico regulador de dicha cooperación-coordinación, será el Acuerdo Marco UE-ONU sobre apoyo mutuo para nuestras respectivas misiones y operaciones sobre el terreno⁶⁵.

Dos de los ámbitos transversales a dicha cooperación serán también tomados en consideración: la promoción de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad y la cooperación en torno a la situación de los niños en los conflictos armados. Junto con estos ejes, la UE apuesta por un tercer eje relacionado con el cambio climático y el medio ambiente, con la propuesta de un asesor en materia de medio ambiente para las misiones PSCD (Brújula Estratégica, 2022: 29). Igualmente, muestra su compromiso para reducir la huella ambiental de las misiones y operaciones de la PCSD, en consonancia con el objetivo de la Unión de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050 en el marco del Pacto Verde Europeo (Brújula Estratégica, 2022: 26). Dicho compromiso es realizado intentando no reducir la eficacia operativa.

Los desafíos actuales y futuros, antes ya apuntados, requieren un enfoque más dinámico para la alerta temprana, la prevención de conflictos y la mediación. Dicho enfoque habrá de impregnar necesariamente la relación entre la UE y la ONU. De hecho, un intercambio de información más estructurado, con un análisis de los conflictos con perspectiva de género, una previsión estratégica más clara y una exploración conjunta del horizonte son los elementos que pueden ayudar a mejorar dicha coordinación y cooperación mutua (Brújula Estratégica, 2022: 40).

Igualmente, y continuando en el plano multilateral, constatamos cómo el conflicto actual Rusia-Ucrania ha puesto de relieve

⁶⁵ Acuerdo Marco entre la Unión Europea y las Naciones Unidas con vistas a la Prestación de Apoyo Mutuo en el contexto de sus respectivas misiones y operaciones sobre el terreno. DOCE L 389/2. (19 de noviembre de 2020).

la cooperación fáctica que ya se estaba dando entre la Unión Europea y la OTAN, y la importancia de que esta se mantenga.

Desde un planteamiento estratégico, la propia Brújula Estratégica apuesta claramente por la asociación UE-OTAN, impulsando, incluso, el fortalecimiento de esta. Un enfoque coherente y coordinado, desde la complementariedad de ambas organizaciones, se impone más que nunca. Tal y como apunta Renedo Zalba (2022: 4), a largo plazo, se podría, incluso, crear un pilar europeo dentro de la OTAN, que encajaría perfectamente con la filosofía que estuvo en la base de la llamada Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) de los años 1990.

En este sentido, la Brújula Estratégica realiza una serie de propuestas concretas y esperanzadas sobre cómo robustecer dicha colaboración. Las propuestas de dicha Brújula Estratégica giran en torno a la intensificación del diálogo político (Brújula Estratégica, 2022: 2, 4, 5 y 8), lo que se lograría mediante una mejora en el intercambio de información, la celebración de reuniones conjuntas, así como visitas conjuntas de alto nivel y declaraciones conjuntas. Pero, en lo que se refiere a las misiones civiles y militares, la Brújula Estratégica propone la exploración de acciones mucho más definidas de cooperación en cuanto a ejercicios, conciencia situacional, movilidad militar, y operaciones de gestión de crisis y de seguridad marítima. La involucración de la OTAN en la lucha contra las amenazas híbridas y la acción de la UE también resulta referenciada en la Brújula Estratégica (2022: 22).

Coincidimos con De Castro Ruano (2015), cuando este afirma que: «una PCSD más fuerte beneficia tanto a la OTAN como a la UE dado que ambas organizaciones deben complementarse» (p. 29). Las razones de dicha complementariedad son varias, algunas de tipo político y otras de tipo militar. Entre las razones políticas, nos hallamos en la situación de que algunos países del mundo no aceptarían una intervención de la OTAN, por sus connotaciones excesivamente asociadas a la seguridad y la defensa, mientras sí aceptarían una actuación de la Unión Europea (p. 27). El conflicto de Ucrania y la posición rusa es buena muestra de ello. A pesar de los vaivenes en las relaciones de Rusia con la Unión Europea, se ha puesto de manifiesto claramente una mayor receptividad de Putin respecto de la Unión o de alguno de sus líderes, si lo comparamos con la OTAN⁶⁶. En cuanto a las

⁶⁶ Ver las declaraciones de Putin en la sesión plenaria del Foro Económico de San Petersburgo: «La UE no es una organización militar o un bloque político-militar, a dife-

razones de índole militar (p. 27), actualmente, la Unión no tiene las capacidades necesarias para desplegar una operación militar consistente y con cierto carácter de permanencia, a diferencia de la OTAN, pero sí ha probado tener una aproximación integral a la gestión de crisis, que resulta muy útil y complementaria.

En definitiva, esta complementariedad entre la UE y las dos organizaciones multilaterales, ONU y OTAN, ha de ser el eje del despliegue de misiones civiles y militares en el terreno, desde la coherencia y la toma en consideración de las necesidades del país en crisis.

6. Las misiones civiles y militares de la UE tras el conflicto de Ucrania: ¿un antes y un después?

En primer lugar, hemos de poner de manifiesto que el trabajo en torno a la Brújula Estratégica comenzó antes de que se produjera la invasión rusa de Ucrania. Con todo, podemos decir que la Brújula es capaz de proporcionarnos una guía estratégica, con una visión integral y a largo plazo en relación con la seguridad y defensa en la Unión Europea. Pero, igualmente, dicho documento ha sido capaz de mostrar la problemática asociada a la pérdida de protagonismo de la UE en la gestión de conflictos en el mundo, al tiempo que se producía un papel protagonista y desestabilizador de Rusia en el contexto geoestratégico actual.

La participación de la UE en la gestión de la crisis en Ucrania ha puesto de relieve un apoyo, no solo político, sino también financiero, económico, social y en el ámbito de la defensa. Conviene recordar que la UE también ha ofrecido un paquete sin precedentes de apoyo militar en el marco del Fondo Europeo para la Paz (*European Peace Facility*)⁶⁷, que incluye equipamiento letal, algo sin precedentes. Hemos de recordar que dicho instrumento contaba con un techo presupuestario de 5.692.000 millones de euros

rencia de la OTAN. Siempre hemos dicho, y siempre lo he dicho, que nuestra postura es muy consistente y clara al respecto. No tenemos nada en contra» <https://www.youtube.com/watch?v=XbVohq3-hmQ>

⁶⁷ El *European Peace Facility* constituye un instrumento financiero fuera del presupuesto de la UE para financiar los costes comunes de las operaciones militares de la UE, apoyar las operaciones de paz de organizaciones internacionales o regionales y contribuir a mejorar las capacidades de defensa de terceros países. Ver: Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528, DOUE L 102/14. (24 de marzo de 2021).

para el periodo 2021-2027. Sin embargo, desde que estalló el conflicto en Ucrania, el *European Peace Facility* ha apoyado a las fuerzas armadas ucranianas con unos 2.000 millones de euros. El objetivo era claro: mostrar su apoyo a las fuerzas ucranianas con el fin de que estas defendieran su soberanía nacional, su integridad territorial y a su población civil (Brújula Estratégica, 2022: 15).

Pero, podemos aventurarnos a decir que este apoyo a Ucrania se va a traducir, una vez finalizado el conflicto, en el envío de una misión con componentes civiles y militares, que ayude en la reconstrucción de un país devastado por una agresión injustificada. La Brújula Estratégica apuesta por una expansión de la herramienta útil de las misiones civiles y militares, al tiempo que impulsa la movilidad militar dentro y fuera de la UE, por lo que todo parece anunciar esa dirección en relación con Ucrania.

Así es si nos atenemos a la Declaración de los jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en Versalles de 10 de marzo de 2022⁶⁸:

«Estamos resueltos a prestar apoyo a la reconstrucción de una Ucrania democrática una vez que el embate ruso haya cesado».

Pero, yendo más allá, el desafío de la crisis de Ucrania convalida la idea de la Brújula Estratégica del necesario apoyo de la Unión a los socios orientales, y el fortalecimiento de la asociación estratégica de nuestra Organización con la OTAN, ONU, y otros países socios, como EE. UU., Canadá, Noruega, Reino Unido y Japón (Brújula Estratégica, 2022: 4). Este partenariado puede tener repercusiones positivas en el lanzamiento y desarrollo de misiones civiles y militares fuera de la Unión Europea.

En todo caso, cabe preguntarse si, tal y como señala Fernández Solá (2022), cuando la guerra de Ucrania termine, no sería mejor partir de un planteamiento que no supusiera confrontación entre la Unión Europea y Rusia, situándonos en la perspectiva de una asociación estratégica más amplia. Así, según dicha autora, podríamos hablar de un Acuerdo de Seguridad Paneuropeo, que permita la cooperación en áreas de interés mutuo UE-Rusia, como la lucha contra el terrorismo internacional e, incluso, a medio pla-

⁶⁸ Declaración de los jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en Versalles, sobre la agresión militar rusa contra Ucrania. (10 de marzo de 2022). <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/11/statement-of-the-heads-of-state-or-government-on-the-russian-aggression-against-ukraine-10-03-2022/>

zo, la cooperación a través de una organización capaz de brindar seguridad desde Vancouver hasta Vladivostok (p. 29). Quizás dicha propuesta resulte muy idealista, pero la autora apunta a una opción que puede no resultar descabellada: la apertura de las misiones PCSD de la UE a la participación rusa.

En todo caso, tal y como señala Renedo Zalba (2022: 1): «es de esperar que la política de defensa constituya, junto con medio ambiente y salud, uno de los sectores con mayor incremento de inversión en los próximos años». Dicha inversión en la política de defensa va a repercutir necesariamente en las misiones civiles y militares de la UE.

7. Conclusiones

Coincidimos con Renedo Zalba (2022: 3-4), cuando afirma que una de las necesarias modificaciones que se deben producir en el ámbito de la PCSD de la Unión, ha de ser el desarrollo de las capacidades necesarias para lograr una mayor influencia, «presencia y operabilidad» de la Unión en ciertas regiones que resultan cruciales en clave de vecindad geográfica inmediata. Dicho autor señala como carencias importantes la inexistencia en Europa de aviones cisterna de reabastecimiento y de la capacidad de transporte aéreo⁶⁹ y marítimo necesarios para desplegar fuerzas. También apunta a que nuestra organización regional tampoco dispone de las capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (*ISR*, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance) precisas para los conflictos actuales. Dichas carencias han sido subsanadas en EE. UU. en lugares donde la Unión tiene misiones desplegadas, como el Sahel. En otros, como Afganistán, tras la retirada de los EE. UU., la UE ha jugado un rol poco destacable, mientras hubiera sido deseable una demostración más clara de su autonomía estratégica.

Igualmente, nos alineamos con aquellas posiciones que estiman que Europa debe salir de su «minoría de edad» en política exterior, de seguridad y defensa (Renedo Zalba, 2022: 4). A dicho

⁶⁹ La Brújula Estratégica (2022) establece que: «... en el ámbito aéreo dotándonos de mayor capacidad para acometer, por vez primera, operaciones de seguridad aérea de la UE, con funciones de apoyo aéreo, salvamento y evacuación, vigilancia y socorro en caso de catástrofe. Para facilitar la utilización coordinada de los recursos aéreos militares en apoyo a las misiones y operaciones de la PCSD también reforzaremos nuestra colaboración y asociación con estructuras e iniciativas multilaterales y de la UE en el ámbito aéreo, como el Mando Europeo de Transporte Aéreo» (p. 15).

proceso de crecimiento puede contribuir, sin duda, un despliegue de misiones civiles y militares con más arrojo, eligiendo no solo crisis cuya gestión es relativamente fácil, sino aquellas complejas, en las que el papel de la Unión pueda ser decisivo. En principio, la elección de los lugares en los que desplegar dichas misiones ha de estar guiada por los intereses de la Unión Europea, no solo económicos, sino también políticos o relacionados con el control del terrorismo o el flujo de migrantes y refugiados. Pero, siendo más ambiciosos, podríamos incluso hablar de las misiones civiles y militares como una herramienta decisiva en la exportación de los valores comunes de la Unión Europea⁷⁰. Las carencias materiales y operativas demostradas hasta el momento no pueden ser un obstáculo.

En este sentido, la Brújula Estratégica puede contribuir a paliar dichas deficiencias de tipo ejecutivo. Coincidimos con Arteaga (2022) en que es destacable que en dicho documento se hable de la aprobación de fondos para la movilidad militar (fondos que previamente se habían recortado) y de la realización de ejercicios militares conjuntos (p. 2). También coincidimos con dicho autor cuando afirma que es menos relevante el establecimiento de la Capacidad de Despliegue Rápido de la UE, ya que esta va a estar integrada por los ya existentes *Battlegroups* y sus elementos de apoyo, unos 1.500 efectivos, junto a otras unidades y apoyos nacionales hasta alcanzar los 5.000. La cuestión estriba en que el despliegue de dicha Capacidad va a depender de la voluntad de los Estados miembros. En este sentido, y aunque dicha voluntad se flexibilizara, hemos de tener en cuenta que la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC) no estaría disponible hasta 2025 y que su enfoque integrado (*Comprehensive Approach*) todavía ha de perfeccionarse (Arteaga, 2022: 2).

En todo caso, a la luz de la Brújula Estratégica (2022), las capacidades relativas a la inteligencia y ciberdefensa resultarán me-

⁷⁰ La Agenda Estratégica 2019-2024 aprobada por el Consejo Europeo establece como prioridad «promover los intereses y los valores de Europa en el mundo y para ello actuar con mayor determinación y efectividad a la hora de ejercer nuestra influencia, dando una prioridad más clara a nuestros intereses y aprovechando todas las políticas con ese propósito» (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Europa en mayo de 2019: preparación para una Unión más unida, más fuerte y más democrática en un mundo sumido en una incertidumbre creciente. Contribución de la Comisión Europea a la reunión informal de los dirigentes de la EU-27 en Sibiu (Rumanía) el 9 de mayo de 2019. [Consulta: 27 de junio de 2022]. en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-218-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

poradas en relación con las misiones PCSD, y esto nos parece una carencia importante que hay que subsanar. En este sentido, la Brújula Estratégica (2022) nos ofrece, una vez más, una guía para nuestras misiones. De hecho, plantea la mejora de la cooperación entre los agentes de ciberdefensa de la UE y de los Estados miembros. Se debe desarrollar mecanismos para sacar partido de las capacidades a escala de la UE, en concreto, en el contexto de las misiones de la PCSD (p. 23).

Otro de los caminos abiertos recientemente y que pueden ayudar al desarrollo correcto de las misiones civiles y militares, de acuerdo con el contexto geoestratégico actual, es el concepto de «solidaridad estratégica». Así, el 3 de marzo de 2021, el secretario general de la OTAN ya aseguró que la UE no podía defender sola Europa y pidió una «solidaridad estratégica» con la OTAN⁷¹. Dicha afirmación y petición ha demostrado ser muy certera, a la luz del conflicto de Ucrania.

El conflicto de Ucrania nos acerca a dos opciones que pueden resultar fructíferas, una vez finalizada la intervención militar rusa en dicho país. La primera, a corto plazo tras la finalización del conflicto, es el despliegue de una misión de la UE con componentes civiles y militares que ayude en la reconstrucción de un país destrozado por una agresión, que parece prolongarse en el tiempo. La segunda, más a largo plazo y tras haber cicatrizado las heridas de la relación «rota» entre la Unión Europea y Rusia, la admisión de la participación rusa en las misiones PCSD de la Unión.

Esta última propuesta se inscribe en el contexto de una asociación estratégica amplia. Dicho partenariado o asociación habría de contemplar no solo los socios habituales, multilaterales (ONU, OTAN) o bilaterales, sino también otros, como Rusia, a la luz de la experiencia conflictiva más reciente y sin duda desconcertante. La Unión parece consciente de la necesidad de que nuestros socios contribuyan cada vez más activamente en las misiones PCSD, sin discriminar entre ellos: socios orientales (Ucrania, Georgia, Moldavia), socios africanos⁷², socios de América Latina,

⁷¹ <https://www.europapress.es/internacional/noticia-stoltenberg-dice-ue-no-puede-defender-sola-europa-pide-solidaridad-estrategica-otan-20210303165300.html>. [Consulta: 27 de junio de 2022].

⁷² A este respecto, ha de tomarse en consideración la Cumbre UE-UA de febrero de 2022, y los resultados de la misma. Así, la Unión se comprometió a incrementar el apoyo a las operaciones de paz autónomas dirigidas por África, en particular mediante misiones y medidas de asistencia de la Unión Europea. Igualmente, la Unión Europea

Balcanes occidentales, Asia Central y Sudoriental. La UE muestra su interés en ayudar a sus socios a consolidar su capacidad para contribuir a las misiones y operaciones de la PCSD. Se reafirma, así, una tendencia, a la luz de la mejora implementada en 2021 sobre las modalidades de participación de terceros Estados en las misiones y operaciones de la PCSD, cuando se garantizó un mayor nivel de intercambio de información en todas las fases de la planificación (Brújula Estratégica, 2022: 44).

Otra de las lecciones aprendidas del conflicto de Ucrania hace referencia a la desinformación y afecta a nuestras misiones PCSD. Así, la propia Brújula Estratégica (2022), consciente de este problema, se plantea desarrollar un conjunto de instrumentos de la UE⁷³ para afrontar y atajar la manipulación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros, en particular en nuestras misiones y operaciones de la PCSD (p. 22).

En definitiva, podemos afirmar que caminamos hacia un fortalecimiento de la arquitectura europea de seguridad y defensa, que afecta de modo significativo a las misiones civiles y militares de nuestra organización. En la Brújula Estratégica (2022) se apuesta claramente por un robustecimiento de dichas misiones, prestando atención al equipamiento y preparación, así como a la agilidad en los procesos de toma de decisiones y de despliegue rápido. La incardinación de estas misiones en el concepto de autonomía estratégica conllevaría una participación más activa de dichas misiones en conflictos que no sean solo de baja intensidad, con el fin de afianzar el papel de la Unión Europea en la defensa de la paz y seguridad en el mundo. Las asociaciones estratégicas jugarían, en este sentido, un papel importante, tanto en el plano multilateral (ONU, OTAN), como en el plano bilateral, aumentando la participación de terceros Estados en dichas misiones.

Solo hay que echar un vistazo al Informe anual sobre la política común de seguridad y defensa (PCSD) (2022) para constatar cómo el mismo se centra en el desarrollo de la doctrina de la Unión en materia de seguridad y defensa a través de la Brújula Estratégica, las misiones y operaciones de la PCSD, y la gestión de crisis. Los pilares

manifestó su intención de organizar visitas conjuntas sobre el terreno con la Unión Africana y de lograr una coordinación más estrecha en los niveles de planificación y ejecución de las operaciones (Brújula Estratégica, 2022: 45).

⁷³ En consonancia con el *Plan de Acción para la Democracia Europea*. [Consulta: 27 de junio de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_es

están sentados, y el conflicto de Ucrania no ha hecho sino acelerar este proceso de construcción. Estaremos atentos a la evolución. Es cuestión de tiempo que la UE encuentre su papel en materia de seguridad y defensa en un contexto geoestratégico tan convulso.

8. Referencias bibliográficas

- Acosta Sánchez, M. A. (2008). *La política europea de seguridad y defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*. Madrid, Dykinson.
- Arteaga, F. (2022). La Brújula Estratégica: para proporcionar más seguridad que defensa a la UE. *Comentario Elcano* 20/2022, 7 de abril de 2022.
- Bargués, P. (2021). From 'Resilience' to Strategic Autonomy: A Shift in the Implementation of the Global Strategy? *Policy Papers Series*. N.º 9, pp. 1-16.
- Bermejo, R. (2013). La política común de seguridad y defensa de la Unión Europea y sus relaciones con las Naciones Unidas: ¿continuidad o cambio tras el Tratado de Lisboa? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. N.º 44, p. 50.
- Borrajó, D. (2022). La autonomía estratégica de la Unión Europea más allá de la seguridad y la defensa: la seguridad de las cadenas de suministro y la potenciación de la conectividad. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. N.º 43.
- Borrell Fontelles, J. (2020). 'Why European Strategic Autonomy Matters. [Consulta: 23 de junio de 2022]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en
- Csernaton, R. (2021a). The EU's Rise as a Defense Technological Power.
- Csernaton, R. (2021b). The EU's Defense Ambitions: Understanding the Emergence of a European Defense Technological and Industrial Complex *Working Paper Carnegie Endowment for International Peace*.
- De Castro Ruano, J. L. (2015). La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa. En busca de un relanzamiento siempre pendiente. *Cuadernos Europeos de Deusto*. Número especial 1, pp. 19-48.
- Fernández Sola, N. (2022). When the War ended. Pragmatic Proposals to rescue European Union Relations with the Russian

- Federation. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. N.º 43.
- Fiott, D. (2022). La Brújula Estratégica y la autonomía de la UE. *Política exterior*. Vol. 36, n.º 207, pp. 70-76.
- García Pérez, R. (2020). Autonomía Estratégica de la Unión Europea: una realidad incómoda. *Unión Europea*. Aranzadi. N.º 4.
- Molina García, M. J. y Benedicto Solsona, M. A. (2020). Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio. *Cuadernos Europeos de Deusto*. N.º 62/2020, pp. 59-98.
- Pontijas Calderón, J. L. (2022). Una nueva Estrategia para la Unión Europea. *Cuaderno de Estrategia sobre la Autonomía Estratégica Europea*. N.º 212. IEEE.
- Pozo Serrano, P. (2005). La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa. En: Ramón Chornet, C. (coord.). *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Renedo Zalba. (2022). Hacia un reforzamiento de la arquitectura europea de seguridad y defensa. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. N.º 43.
- Van den Abeele, E. (2021). Towards a new paradigm in open strategic autonomy? *Working Paper* 2021.03.

9. Documentales

- Acuerdo Marco entre la Unión Europea y las Naciones Unidas con vistas a la prestación de apoyo mutuo en el contexto de sus respectivas misiones y operaciones sobre el terreno. *DOCE* L 389/2. (19 de noviembre de 2020).
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Europa en mayo de 2019: preparación para una Unión más unida, más fuerte y más democrática en un mundo sumido en una incertidumbre creciente. Contribución de la Comisión Europea a la reunión informal de los dirigentes de la EU-27 en Sibiu (Rumanía) el 9 de mayo de 2019. [Consulta: 27 de junio de 2022]. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-218-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

- Consejo de la Unión Europea. *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*. Aprobada por el Consejo en su sesión del 21 de marzo de 2022. [Consulta: 1 de julio de 2022]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>
- Council Conclusions on strengthening civilian CSDP - Council Conclusions (28 May 2018). [Consulta: 27 de junio de 2022]. <https://www.consilium.europa.eu/media/35380/st09288-en18.pdf>
- Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528, DOUE L 102/14. (24 de marzo de 2021).
- Declaración de los jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en Versalles, sobre la agresión militar rusa contra Ucrania. (10 de marzo de 2022). Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/11/statement-of-the-heads-of-state-or-government-on-the-russian-aggression-against-ukraine-10-03-2022/>
- European Council. European Council Conclusions. (19/20 December 2013). EUCO 217/13 CO EUR 15 / CONCL 8 (Brussels, December 19/20, 2013). 1-2. 8. . [Consulta: 23 de junio de 2022]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>
- EU Missions and Operations. (28/3/2022). [Consulta: 30 de junio de 2022]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-missions-and-operations_en
- Informe anual sobre la política común de seguridad y defensa (PCSD). [Consulta: 29 de junio de 2022]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/698911/EPRS_ATA\(2022\)698911_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/698911/EPRS_ATA(2022)698911_ES.pdf)
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. (June 2016). [Consulta: 27 de junio de 2022]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eu-global-strategy_en
- Plan de Acción para la Democracia Europea*. [Consulta: 27 de junio de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_es

Capítulo quinto

Autonomía estratégica europea y grandes potencias

José Luis Calvo Albero

1. Introducción

Cada vez que se menciona el término «autonomía estratégica» como aspiración de futuro de la Unión Europea, surge inevitablemente la idea de que estamos asistiendo al surgir de una gran potencia con capital en Bruselas. En realidad, esto no tiene por qué ser exactamente así y tampoco sería una consecuencia automática caso de que algún día la Unión Europea lograra un grado aceptable de autonomía estratégica. Pese a todo, la idea de una nueva potencia geopolítica europea, en un nivel de igualdad con Estados Unidos y China y de clara superioridad respecto a Rusia o India, es una imagen recurrente en cualquier foro en el que se hable de autonomía estratégica.

Evidentemente, una Europa continental convertida en actor geopolítico de primer orden tendría consecuencias para los otros grandes actores geopolíticos, los que están o se sienten ya consolidados. La primera reacción que en ellos se suele producir ante esa idea es la de hostilidad, y eso afecta tanto a una potencia normalmente amiga y aliada como Estados Unidos como a la con frecuencia desconfiada y hostil Rusia. Un actor más en el juego de las grandes potencias necesita siempre hacerse sitio en el

tablero mundial, y en ese proceso de buscar su espacio se suele invadir, alterar o interferir en el espacio de los demás.

Un análisis más profundo puede llevar sin embargo a conclusiones menos alarmantes. La aparición de una potencia europea podría alterar los complejos equilibrios entre grandes potencias de una manera beneficiosa para algunas y perjudicial para otras. Todo depende de cómo se posicione Europa en el tablero mundial, de qué tipo de gran potencia quiera ser y de lo asertiva o flexible que se muestre en la lógica defensa de sus intereses.

En cualquier caso, todas las grandes potencias actuales ven la posible aparición de una Europa autónoma en sus decisiones, y capaz y autosuficiente a la hora de llevarlas a la práctica, con desconfianza inicial. Guiadas por esta desconfianza, algunas han hecho ya lo posible por entorpecer el proceso, aunque ninguna lo ha hecho de una manera exageradamente agresiva. El abandono de la Unión Europea por el Reino Unido la privó del miembro con más capacidad y menos escrúpulos para jugar un papel relevante en el escenario geopolítico global. Lo que ha quedado tras el bréxit, con la excepción de Francia, no se percibe normalmente como una amenaza, aunque una eventual coherencia en su acción exterior que lo dotase de cierta autonomía estratégica podría convertir ese conglomerado de Estados más bien abúlicos en algo mucho más peligroso. Las grandes potencias nacen cuando se dan cuenta de que tienen potencial para serlo.

En este capítulo se tratará de analizar la visión de tres grandes potencias actuales sobre el proceso de consolidación europea que pueda llevar a dotar a la UE de al menos cierto grado de autonomía estratégica. Se contempla a Estados Unidos como un aliado y amigo tradicional, aunque también receloso de una Europa más unida. A la Federación Rusa como un actor con frecuencia hostil y siempre difícil en el trato, pero que podría ver ciertas ventajas en una UE más autónoma. Por último, se intentará analizar a una China cuya actitud hacia un mayor protagonismo europeo en el mundo es, en muchos aspectos, un misterio.

Faltarán sin duda otros actores interesantes, cuya actitud hacia una Europa más unida en lo político y más autónoma en lo estratégico puede ser también de gran importancia. India, sobre todo, cuya postura a caballo entre los dos grandes bloques que actualmente se están conformando en el mundo, el liberal y el autoritario, puede ser decisiva para decantar la balanza hacia uno u otro lado. También Brasil, Japón, Corea del Sur o Australia que

se perciben como actores decisivos para las próximas décadas. En cualquier caso, un análisis de cómo pueden percibir los tres grandes a una Europa más fuerte y autónoma, y reaccionar ante esa realidad, puede extrapolarse, en cierta medida, a las actuaciones de otras potencias menores.

2. La naturaleza de la autonomía estratégica

El concepto de autonomía estratégica en la Unión Europea ha estado siempre muy ligado al desarrollo de una política común de seguridad y defensa. Concretamente, como recuerda el alto representante Josep Borrell, nació en el área de la industria de defensa (Borrell, 2020). La propia Unión Europea es consciente de lo incompleto de esta visión, pues la autonomía estratégica, como concepto general, es bastante más que simplemente defensa, e incluye aspectos económicos, tecnológicos y de disponibilidad de recursos. En consecuencia, el concepto se fue ampliando hasta llegar a la definición del Consejo de 2016: la capacidad de actuar autónomamente cuando y donde sea necesario y con socios cuando sea posible (Borrell, 2020).

No es que sea una definición excesivamente clarificadora, pero eso es habitual en los documentos de la Unión Europea, redactados bajo el pesado filtro del consenso. Con todo, define lo esencial: que la Unión Europea debe ser capaz de tomar sus decisiones y actuar en consecuencia sin depender de otros actores. Luego se añaden unas palabras tranquilizadoras «y con socios cuando sea posible», para dejar claro que autonomía estratégica no significa unilateralismo, y que la Unión no va a utilizar su potencial autonomía para actuar por su cuenta y riesgo, al margen de otros actores.

Quizás, en un ejercicio de realismo, convendría recordar que en el mundo actual nadie goza de una completa autonomía estratégica, ni siquiera en el restringido campo de la seguridad y la defensa. Es cierto que algunos actores, como Estados Unidos y Rusia, disponen de la capacidad para lanzar operaciones militares, en solitario o casi, y pese a la oposición de amplios sectores de la comunidad internacional, pero también es cierto que esas aventuras rara vez salen bien.

Si ampliamos el concepto de autonomía estratégica y entramos en la complejidad del mundo financiero, industrial, tecnológico y de los suministros, el panorama es aún más claro. Nadie es

autosuficiente y el que intenta serlo suele sumir a su pueblo en la miseria. La interconexión de nuestro mundo no beneficia a los lobos solitarios y eso es una bendición, pues también sirve para moderar tentaciones de imponer la voluntad propia a los demás. Los demás importan, a veces mucho.

¿Por qué pretende, pues, la Unión Europea alcanzar una autonomía estratégica que tiene mucho de ilusorio? En realidad, la Unión aspira a algo más modesto que a un estado absoluto de autonomía. Sus esfuerzos van encaminados más bien a lograr un grado aceptable de autosuficiencia en algunas capacidades básicas que le permita colaborar con otros en grado de igualdad y no de subordinación. La peculiar evolución de Europa después de la Segunda Guerra Mundial ha creado muchas dependencias excesivas y la búsqueda de la autonomía estratégica es un intento europeo por librarse de cargas tan pesadas.

Probablemente, la dependencia mejor conocida es la militar y precisamente el término «autonomía estratégica» surgió para referirse a ella y para denunciar sus excesos. Europa Occidental dependió totalmente de Estados Unidos para su defensa durante la Guerra Fría. El final de la Unión Soviética no terminó con esa situación porque los europeos siguieron confiando en el paraguas militar norteamericano y aprovechándolo para disfrutar de los dividendos de la paz, sin gastar demasiado en sus propias capacidades militares. El resultado fueron humillaciones como la sufrida en las guerras de la antigua Yugoslavia, cuando solo se pudieron frenar conflictos surgidos en suelo europeo cuando Estados Unidos decidió intervenir, lógicamente en sus propios términos y defendiendo sus propios intereses.

Otra dependencia que ha adquirido cada vez más notoriedad en la última época es la energética. Europa tiene pocos recursos energéticos propios y la Unión Europea aún menos, al quedar el petróleo del mar del Norte fuera de los límites de la Unión. La dependencia del petróleo y sobre todo del gas ruso, no ha hecho más que aumentar en las últimas décadas y se han realizado muy pocos esfuerzos para moderar esa situación⁷⁴. La crisis de Ucrania ha puesto de manifiesto la enorme vulnerabilidad que

⁷⁴ Esto se debe también a una situación muy compleja, especialmente respecto al gas natural. Rusia es el mayor productor mundial de gas natural, la infraestructura para el suministro a Europa está ya hecha, el proceso de descarbonización ha dado más peso al gas que al carbón y la aversión de muchos países europeos a la energía nuclear les ha arrojado en manos del gas natural (Anderson, 2008).

supone resignarse a esa dependencia, aunque habría que decir que la agresión rusa a Ucrania confió no solo en la dependencia europea de sus productos energéticos sino en su debilidad militar. La combinación de estas dos dependencias es una fórmula devastadora para una Unión Europea que aspira a jugar un papel relevante e independiente en el concierto mundial.

La dependencia tecnológica tiene una importancia creciente, cuyas manifestaciones más conocidas se han producido como consecuencia de la pandemia de COVID-19. Las dificultades para mantener los mercados europeos abastecidos de productos clave, como microchips de última generación, derivan en gran medida de que Europa se ha quedado atrás en la producción de este tipo de tecnología punta (Amaro, 2022). No es un problema exclusivamente europeo, ya que afecta también a gigantes tecnológicos como China o Estados Unidos, aunque en distinta medida. La producción de la última generación de microchips tiene lugar esencialmente en Corea del Sur y Taiwán, aunque como consecuencia de una larga cadena de patentes, materias primas, componentes y máquinas herramienta en la que la participación europea es menor que la de Washington o Pekín⁷⁵.

El caso es que Europa tiene el capital humano, científico e industrial para competir en buena posición en la carrera tecnológica global, pero la fragmentación política y la regulación del mercado han dificultado de momento la aparición de grandes gigantes tecnológicos europeos, por contraste con las grandes empresas de este sector norteamericanas o chinas. La Comisión Europea es consciente de esta vulnerabilidad, que se hizo evidente durante la pandemia al producirse una escasez generalizada de microchips de última generación. En consecuencia, la *European Union Chips Act*, aprobada en 2021, prevé inversiones de hasta 43.000 millones de euros para lograr que el 20 % de los microchips que se produzcan en 2030 se fabriquen en Europa (European Commission, 2022).

Por último, aparte de la energía y los microchips, Europa sufre de dependencias evidentes en las cadenas de suministros globales, que no obstante son comunes a la inmensa mayoría de los actores estatales en el mundo. Resulta utópico pretender alcanzar un grado importante de autonomía en este campo, aunque

⁷⁵ TSMC, por ejemplo, el mayor productor mundial de microchips es una empresa con sede en Taiwán, pero con capital procedente de 645 propietarios internacionales, en su mayoría norteamericanos (Fintel@, 2022).

la experiencia de la pandemia ha llevado a impulsar un proceso de renacionalización, especialmente de determinados productos de interés estratégico, que evite las carencias en caso de emergencia mundial. Puede que con el tiempo se pueda reducir un tanto la dependencia de algunos productos y, sobre todo, que los países de la Unión Europea alcancen en el futuro una situación más equilibrada y diversificada en cuanto a proveedores. No cabe esperar, sin embargo, una situación de autosuficiencia en casi ningún tipo de suministro.

En definitiva, la situación de falta de autonomía estratégica de la Unión Europea deriva en primer lugar de sus carencias en el aspecto de la acción exterior, especialmente de la acción exterior dura, en la que las capacidades militares y de seguridad resultan esenciales. No es tanto que los socios de la UE no dispongan de esas capacidades, como que la Unión no dispone todavía de los instrumentos necesarios para hacer un uso coherente de ellos. Incluso en el aspecto menos duro de la diplomacia, el Servicio de Acción Exterior de la UE tiene unas competencias enormemente disminuidas con respecto a los ministerios de asuntos exteriores de los Estados miembros.

En un segundo orden, la falta de autonomía estratégica de la Unión Europea deriva también de una mala situación en los mercados globales, especialmente en dos áreas clave como son la energía y la tecnología, ambas también muy relacionadas con la seguridad y la defensa. Este es un aspecto en el que la Unión puede hacer más a corto y medio plazo, pues dispone de instrumentos legales para ello. Tanto la pandemia como la guerra de Ucrania han demostrado las vulnerabilidades europeas y han provocado importantes reacciones en los órganos de la UE.

3. El amigo americano

Estados Unidos fue el garante de la seguridad de Europa Occidental durante toda la Guerra Fría y materializó este compromiso principalmente a través de la OTAN, aunque también mediante acuerdos bilaterales de defensa y asistencia mutua con diversos países europeos. Esta situación era inicialmente ventajosa para ambas partes, aunque no estuvo exenta de tensiones y con el tiempo y el fin de la Guerra Fría se puso cada vez más en cuestión, tanto por parte europea como norteamericana. Pese a las dudas, los europeos nunca fueron capaces de desarrollar una alternativa creíble a las garantías que ofrecía el poder militar norteamericano.

Como en todas las relaciones humanas, una relación de dependencia excesiva y prolongada entre países no suele ser sana. El defendido tiende a percibir que su defensor abusa de su situación, y así ocurre con frecuencia. El caso es que el defensor también puede considerar a su defendido como un aprovechado, especialmente si disponiendo de capacidad para construir su propia defensa no la utiliza.

La defensa de Europa, que implicaba durante la Guerra Fría la posibilidad de tener que recurrir al empleo de armas nucleares, siempre fue un problema para Estados Unidos. Mantener fuerzas desplegadas en Europa era una carga importante para las arcas norteamericanas, algo que se hizo más patente que nunca cuando Washington se involucró en el largo conflicto vietnamita. Por otro lado, la perspectiva de que un ataque soviético en Europa pusiese a Estados Unidos en la tesitura de responder con armas nucleares, iniciando así un probable *armagedón*, fue siempre motivo de dudas. La flexibilización de las condiciones para emplear armas nucleares en Europa durante los años 60, en una evolución de la rígida doctrina de la represalia masiva en caso de ataque de la era Eisenhower, terminó por provocar una crisis en la OTAN que culminó con la salida de Francia de la estructura militar en 1966 (Gavin, 2001).

El tema del excesivo compromiso norteamericano en la defensa de Europa, y el esfuerzo que eso conllevaba salió de nuevo a la palestra en los años 90, tras la desaparición de la amenaza soviética. Los sucesivos presidentes norteamericanos, desde Bill Clinton hasta Obama, convirtieron en mantra el mensaje de que Europa debería gastar más en su defensa, pero Europa no gastó más sino menos y Estados Unidos fue progresivamente replegando fuerzas del teatro europeo. Pese a todo, Europa demostró, durante las guerras de la antigua Yugoslavia, que necesitaba el poder militar norteamericano, no ya para afrontar un peligro soviético que ya no existía, sino para hacer frente a conflictos menores en el propio suelo europeo.

Las fuerzas armadas norteamericanas habían experimentado una revolución en sus procedimientos de combate, adaptados ya a la era digital, de la que Europa estaba todavía muy lejos en los años 90, pero también quince años más tarde (en 2011) en Libia. La progresiva incapacidad de los aliados europeos para interoperar militarmente con las fuerzas norteamericanas exasperaba a Washington, que volvió a hacer un llamamiento en el año crucial de 2014 (crisis en Ucrania y penetración del Dáesh en Irak) a que sus aliados en la OTAN gastasen al menos el 2 % de su

producto interior bruto en defensa (Davis y Chamberlain, 2014). Luego llegó el huracán Trump que, con poco tacto diplomático, tachó a sus aliados de poco menos que simples parásitos. Pese a ello, incrementó levemente el nivel de fuerzas en Europa, aunque amenazó con medidas dramáticas, como retirar sus fuerzas de Alemania, corazón tradicional de la presencia militar norteamericana en Europa durante los últimos setenta años (Stewart y Ali, 2020).

Trump no era más que el heraldo deslenguado de un sentimiento que muchos líderes políticos norteamericanos, tanto republicanos como demócratas, comparten: los europeos se aprovechan excesivamente de la disposición norteamericana a garantizar su seguridad y defensa. Y eso es caro, especialmente en un momento en el que está surgiendo otra superpotencia, China, que requiere la mayor parte de la atención y de la capacidad de disuasión militar norteamericana.

Sin embargo, la actitud norteamericana hacia el rearme europeo ha sido siempre un tanto ambigua. Se anima un mayor gasto nacional en defensa, pero se muestra una enorme desconfianza hacia el desarrollo de una política común de seguridad y defensa en el marco de la Unión Europea. Las razones para esta actitud son fáciles de comprender: aunque Estados Unidos protesta por la dependencia que los aliados europeos tienen de Washington en cuanto a defensa, esa dependencia le es en realidad muy beneficiosa. Estados Unidos sigue siendo indispensable para los europeos y los Estados europeos son aliados enormemente valiosos para Washington. La perspectiva de que una Unión Europea con capacidades de seguridad y defensa incrementadas redujese drásticamente su dependencia militar de Estados Unidos no sería, sin embargo, tan halagüeña.

Una Unión Europea más independiente no se alinearía tan automáticamente con los intereses de Washington y aumentaría la posibilidad de que llegase a convertirse en un competidor con el tiempo. El potencial económico europeo no es muy distante del norteamericano y ya han surgido contenciosos de entidad sobre cuestiones económicas. No obstante, la dependencia en defensa tiende a neutralizar estos desencuentros ya que, especialmente en tiempos de crisis, el alineamiento con Washington resulta obligado. Estados Unidos se siente más seguro con una Europa de Estados que con una Europa unida.

Pese a estas desconfianzas, la actitud norteamericana no puede calificarse de hostilidad hacia la Unión Europea. Si acaso, de prevención ante una Unión que rebase claramente los límites de una organización meramente económica con los aspectos legales y políticos asociados que resulten imprescindibles. Un ente europeo con capacidad de acción exterior, y especialmente de defensa, señalaría una línea roja que Estados Unidos preferiría que no se traspasase. No obstante, unida o no, Washington es consciente de que tendrá que seguir contando con Europa como aliado y socio preferente.

4. La amenaza rusa

En realidad, la Federación Rusa no tendría por qué ser una amenaza para Europa. De hecho, si se preguntase a un ruso es muy probable que observase que es más bien el resto de Europa quién ha supuesto históricamente una amenaza para Rusia, con la molesta tradición de invadir su territorio cada cierto tiempo. Además, Rusia es claramente parte de la cultura y la identidad europea habiendo ejercido influencias decisivas a lo largo de la historia para la conformación de lo que hoy conocemos como Europa.

Sin embargo, en el momento actual, en plena guerra en Ucrania, resulta difícil hacer un análisis de la seguridad europea en el que Rusia no aparezca como una amenaza. El comportamiento de la Rusia de Putin ha roto claramente lo poco que quedaba de la arquitectura de seguridad en Europa y ha convertido parte del continente en un campo de batalla. Además, el riesgo de extensión del conflicto, e incluso la posibilidad de que una Rusia sobrepasada en el campo de batalla termine por utilizar armas nucleares, convierten esta crisis en la más seria ocurrida en Europa desde la Segunda Guerra Mundial.

Pese a esta situación y al brutal comportamiento ruso lo cierto es que de las negociaciones entre Rusia y Ucrania se puede deducir que Moscú consideraría una amenaza inaceptable el ingreso de Ucrania en la OTAN, pero estaría dispuesto a aceptar su candidatura a miembro de la Unión Europea. Esta postura, procedente de un actor como Rusia obsesionado con su seguridad, nos dice mucho sobre cómo se ve a la Unión Europea en Moscú: sencillamente como un actor poco relevante. En ningún caso una amenaza.

La actitud rusa hacia la política común de seguridad y defensa (PCSD) de la Unión Europea es ambigua. Por un lado, al igual que Estados Unidos, pero por razones diferentes, Moscú preferi-

ría una UE más bien cosmética y centrada en los aspectos económicos, que un ente más sólido con aspiraciones geopolíticas y de seguridad. Rusia sabe que los países europeos, con la excepción de Reino Unido, ahora fuera de la UE, y hasta cierto punto de Francia, son débiles si se consideran aisladamente. El problema es que, si un día llega a consolidarse una unión más sólida, la potencia económica, demográfica e incluso militar de la Unión Europea sería mucho mayor que la de Rusia. Así pues, la postura inicial de Moscú hacia una UE más autónoma y con mayores capacidades defensivas sería negativa.

No obstante, los dirigentes del Kremlin son también conscientes de las enormes dificultades que debe afrontar la idea de una Europa de la defensa. También conocen la polémica sobre la eventual competición entre la OTAN y la UE en un futuro, y la inquietud que provoca a veces la PCSD en Estados Unidos. En este sentido, y en tanto en cuanto el desarrollo de la PCSD pueda provocar desavenencias entre Washington y sus aliados europeos, Moscú puede encontrar en ello una oportunidad para debilitar a sus potenciales adversarios occidentales. La postura rusa sería así más flexible, y probablemente más favorable a un desarrollo de la Europa de la defensa siempre que se diesen dos condiciones. La primera, que ese desarrollo fuese disruptivo para las relaciones entre aliados de la OTAN a uno y otro lado del Atlántico. La segunda, que no condujese a convertir a Europa en una superpotencia militar.

Moscú es también consciente de la gran influencia que en la UE ejercen Francia y Alemania, dos países que siempre han apostado por una relación colaborativa con Moscú, al menos hasta la invasión de Ucrania en 2022. Además, otros «grandes» de la Unión, como Italia o España, mantienen también una actitud poco belicosa hacia Rusia y habría que buscar entre los socios del Este, especialmente Polonia y los Estados Bálticos, para encontrarse con una actitud manifiestamente hostil. Lo que preocupa a Vladímir Putin es en realidad Estados Unidos, a quien identifica como un adversario sin paliativos, y a sus aliados incondicionales en Europa. Ahora que el Reino Unido ha abandonado la Unión Europea, la hostilidad hacia Rusia está solo presente en países de segunda y tercera fila, aunque en los últimos meses el sentimiento antirruso se haya disparado en Europa ante la crisis de Ucrania.

La crisis de Ucrania ha trastocado un tanto este esquema, sobre todo porque se ha producido una reacción en la Unión Europea mucho más dura que la que Putin esperaba. El cambio de mayor calado, si es que llega a materializarse en la práctica, es la de-

cisión del Canciller Scholz de finalizar la tradicional «Ostpolitik» alemana de acercamiento a Rusia (Barber, 2022). El cierre indefinido del gasoducto Nord Stream II y el plan de realizar una inversión de 100.000 millones de euros en los próximos años para rearmar a Alemania muestran una actitud diferente, mucho más dura y con un vuelco de la distensión a la disuasión.

Algo parecido puede decirse de la decisión de dos socios de la UE, Suecia y Finlandia, de presentar su candidatura a miembros de la Alianza Atlántica. Esto ha sido un golpe especialmente duro para Moscú, porque situaría a un aliado de la OTAN (Finlandia) en su frontera, que además transcurre a lo largo de 1.340 kilómetros, colocando a la OTAN peligrosamente cerca de la gran base naval rusa de Murmansk, en el mar Blanco. Adicionalmente, la incorporación de Suecia y Finlandia a la OTAN convertiría al mar Báltico en un lago aliado y amenazaría la supremacía rusa en el Ártico.

Por si fuera poco, la UE también ha sido especialmente dura en la aplicación de sanciones a Rusia (mucho más de lo esperado) pese a las reticencias de algunos países, especialmente en lo que se refiere a cortar los suministros energéticos desde Rusia. Asimismo, la UE ha desviado unos 2.000 millones de euros del Fondo para la Paz (*European Peace Facility*) al suministro de armas y equipo militar a Ucrania. En esta enérgica reacción ante la agresión rusa ha tenido mucho que ver la postura del alto representante para Asuntos Exteriores, Josep Borrell, que se ha mostrado especialmente duro hacia las acciones de Moscú.

Pese a toda deriva hostil de la Unión Europea, la actitud de Moscú sigue siendo en algunos aspectos más moderada que, por ejemplo, con la OTAN⁷⁶. También es cierto que, como en los Estados Unidos de Trump, Putin prefiere relacionarse no con los representantes de la Unión Europea en sí, sino con los líderes de sus diferentes Estados miembros. Durante la crisis de Ucrania el presidente ruso ha mantenido un contacto preferente con el presidente francés, Emmanuel Macron⁷⁷ y en menor medida con el canciller alemán Olaf Scholz.

⁷⁶ El 17 de junio de 2022 Putin declaró públicamente que no tenía ningún problema con la candidatura de Ucrania a la UE, que «no es una alianza militar, como la OTAN».

⁷⁷ Macron ha desarrollado una relación especial con Putin que le ha permitido hablar con él varias veces a lo largo de los tres meses de guerra. En este periodo Francia también ostenta la presidencia rotatoria de la Unión Europea. En cualquier caso, no está claro si esta relación es algo más que un instrumento de Putin para obtener información y publicitar su mensaje (De Lange, 2022).

En cualquier caso, la estrategia rusa siempre es divisiva: su objetivo es crear divisiones entre Europa y Estados Unidos y también, en menor medida, crearlas en el seno de la propia Unión, de manera que dificulten su desarrollo futuro. Probablemente, en la visión del Kremlin Occidente es un enemigo único, con Estados Unidos como su líder indiscutible y los europeos como fieles, o no tan fieles, seguidores. Así pues, cualquier estrategia que contribuya a romper lazos entre los diversos componentes de ese «mundo occidental» irá en la dirección correcta. Para este fin cuenta con aliados muy útiles dentro de la propia UE, entre los que destaca el presidente húngaro Viktor Orbán, reconocido apoyo de Rusia incluso en los momentos más difíciles.

Moscú ha apoyado también, de una manera variable, cualquier fenómeno que pueda tener un efecto disruptivo en la Unión Europea. Se han comentado mucho sus posibles apoyos a la opción del «bréxit» en el referéndum de 2016 en Reino Unido. En realidad, no hay mucha evidencia de que esos apoyos fueran más lejos que utilizar las plataformas informativas que controla el gobierno ruso, como *Russia Today* o *Sputnik* para favorecer la opción de romper con la Unión Europea en el referéndum (Wintour, 2018).

En ese sentido, son también muy conocidos los vínculos del régimen de Vladímir Putin con diversos partidos y organizaciones políticas de extrema derecha. Quizás el apoyo más publicitado ha sido la financiación del Frente Nacional francés de Marine Le Pen con 11 millones de euros en 2014, coincidiendo con la ocupación rusa de Crimea y la postura favorable a la operación del partido de Le Pen (Gatehouse, 2017). Los apoyos, sin embargo, se han otorgado en otros países, aunque los datos sobre ello sean oscuros y solo esporádicamente salgan a la luz, como en el escándalo del gobierno de coalición austriaco roto en 2019 por las denuncias de financiación rusa recibida por uno de sus socios, el ultraderechista Partido de la Libertad (Datta, 2022). El idilio entre Putin y los partidos europeos de extrema derecha se basa tanto en coincidencias ideológicas como en cálculos estratégicos. El régimen ruso representa la ideología antiliberal defendida por la mayoría de estos partidos, mientras que la actitud de la extrema derecha europea hacia la Unión Europea, y en ocasiones incluso hacia la OTAN, es extremadamente crítica. Sembrando en el campo político de la extrema derecha Putin trata de conseguir

lo que la URSS no consiguió apoyando a la extrema izquierda durante la Guerra Fría.

5. La incógnita china

China es el tercer mejor cliente de la Unión Europea (10,2 % de sus exportaciones) y su principal proveedor de bienes (22,4 % de sus importaciones) según datos de 2021 (Eurostat, 2022). Entre Bruselas y Pekín los mayores contenciosos tienen que ver con el respeto a los derechos humanos, la propiedad intelectual y la a veces excesiva penetración de empresas chinas en compañías e infraestructuras europeas. Ninguno de esos contenciosos es de una gravedad crucial. Además, el acuerdo de inversiones (*EU-China Comprehensive Agreement on Investment* o CAI) abrió las puertas a una nueva era de relaciones económicas. Sin embargo, la invasión de Ucrania ha torcido considerablemente esta relación, hasta ahora positiva.

El CAI no ha sido todavía ratificado, ni parece que lo vaya a ser en un futuro cercano, al menos mientras China se niegue a condenar la invasión rusa de Ucrania (Yuen Yee, 2022). Además, el alineamiento con Estados Unidos consecuencia del conflicto orienta inevitablemente a la UE a una línea más dura hacia China. Aunque es a la OTAN más que a la UE a la que Estados Unidos intenta implicar en una nueva estrategia de contención hacia China, el resultado de semejante estrategia tendrá inevitablemente consecuencias en la relación entre Bruselas y Pekín.

Como ocurre con Rusia, China mantiene una postura de ambigüedad ante la posibilidad de una Unión Europea más consolidada como actor global y con capacidades militares y económicas que le permitan gozar de una mayor autonomía estratégica. Por un lado, preferiría tratar en el plano bilateral con cada país europeo antes que hacerlo con una UE reforzada, que sería un negociador mucho más duro y un competidor más en el equilibrio global. Por otro, la perspectiva de que un incremento de la autonomía estratégica europea limite su dependencia de Estados Unidos y termine por debilitar el vínculo entre ambos resulta atractiva.

La diferencia con Rusia es que China es un actor lejano, no supone una amenaza militar para el territorio europeo y su peso económico es tan importante que obliga a mantener unas relaciones al menos aceptables. Si cortar los lazos económicos con Rusia tras la invasión de Ucrania está suponiendo una dura prueba para las

economías europeas, cortar los lazos con China se antoja simplemente impensable, so pena de catástrofe económica mayúscula.

La estrategia tradicional europea hacia China, al igual que la norteamericana, se basaba en que la modernización de la sociedad china y la prosperidad económica del país terminaría por llevar a una democratización progresiva. Eso convertiría a China en un actor más cercano a Occidente y mucho más fácil de tratar. Esa estrategia sufría de un exceso de optimismo ya en origen, porque la democratización de China no necesariamente significaría que se convirtiese en un competidor global menos activo y que se echase en los brazos de Occidente. Por añadidura, el paso del tiempo ha demostrado que ese eventual proceso democratizador es bastante menos probable de lo que inicialmente se pensaba. Por el contrario, el régimen del Partido Comunista tiende a ser cada vez más autoritario, y la prácticamente inexistente experiencia histórica china con la democracia no lleva a su población a exigirla en las calles. El confucionismo, o mejor la curiosa combinación de confucionismo y comunismo que practica actualmente el régimen de Pekín, parece gozar de una sólida aceptación popular (Harsha, 2020).

La alternativa es una coexistencia con una China que no tiene visos de convertirse ni en democrática ni en aliada de Occidente, pero que por otro lado tampoco expresa intenciones expansionistas o agresivas, más allá de lo económico. El discurso más agresivo de China se concentra en la recuperación de su territorio nacional, especialmente Taiwán, y en el control geográfico de zonas que considera esenciales para mantener los flujos comerciales que alimentan al país. Esas zonas se limitan de momento al mar de la China Meridional y el mar de la China Oriental, aunque todo indica que las ambiciones chinas se extenderán rápidamente al Índico. En definitiva, se trata de una exigencia de presencia y control en zonas de influencia cercanas al territorio chino que recuerdan a las ambiciones de Rusia respecto a su «extranjero próximo», pero también a las norteamericanas sobre Centroamérica, por ejemplo. La habitual estrategia de las grandes potencias de mantener el control de zonas adyacentes para su propia seguridad.

Parece, pues, poco probable que China pretenda extender su influencia política y militar directa mucho más allá de lo que considera sus «zonas de interés» y es difícil que eso lleve a un choque con Europa al menos a corto y medio plazo. La situación es muy diferente con los Estados Unidos, que está aplicando sin ambages

una estrategia de contención de China, apoyando militarmente a Taiwán, estableciendo alianzas en el Pacífico de orientación muy negativa para los intereses chinos o realizando acciones de presencia naval en las zonas en litigio del mar de China Meridional para garantizar la libertad de navegación.

Las hipótesis por las que Europa y China pueden entrar en una situación de confrontación en un futuro cercano son esencialmente dos: la primera sería consecuencia del apoyo europeo a Estados Unidos en su estrategia de contención de China en el Pacífico; la segunda que, en un momento dado, la penetración económica china en África o Europa sea de tal magnitud que llegue a ser percibida no solo como una competición por recursos y mercados, sino como una amenaza a la seguridad.

La guerra en Ucrania ha incrementado la posibilidad de la primera hipótesis, aunque no todavía de manera dramática. La postura ambigua de Pekín respecto a la agresión rusa no ha mejorado sus relaciones con Europa, pero precisamente por ser ambigua tampoco las ha empeorado demasiado. Haría falta un apoyo explícito de China a Rusia, mediante la entrega de materiales militares o acciones que puedan contribuir a neutralizar las sanciones contra Moscú, para que las relaciones entre Europa y China entrasen en una fase de tensión. No obstante, un enconamiento de las posturas de unos y otros, si la guerra se prolonga, podría llevar progresivamente a esa situación.

Estados Unidos intentará atraer a la OTAN al Indopacífico para apoyar su estrategia de contención de China, pero eso podría tener también repercusiones en la relación entre la UE y Pekín. 23 de los 27 miembros de la UE son también miembros de la OTAN o han solicitado serlo en un plazo breve y es fácil identificar los intereses de ambas organizaciones como bastante coincidentes. Una presencia activa de la OTAN en el Indopacífico tendría un efecto negativo en las relaciones entre Bruselas y Pekín, aunque es probable que, aun así, los dirigentes chinos continuasen privilegiando a la UE como interlocutor independiente de Estados Unidos.

Al contrario que Rusia, la actividad de China para utilizar las posiciones con frecuencia divergentes de Estados Unidos y la UE como un elemento de división y fractura es todavía limitada. Aunque la diplomacia china ha adquirido un tono más agresivo en estos últimos años, bajo el liderazgo de Xi Jing Pin, su estrategia sigue más orientada a la penetración en mercados y la defensa

de sus intereses económicos que a promover un eventual papel de potencia global. La salida del Reino Unido de la Unión Europea ha contribuido además a hacer disminuir el aspecto hostil de la organización a los ojos de Pekín, dado el seguidismo británico de la estrategia norteamericana de contención de China en Asia.

Algunos episodios concretos han abierto además oportunidades para que la diplomacia china pueda aprovechar diferencias entre Washington y Bruselas. El anuncio norteamericano de la creación de la alianza defensiva AUKUS (Australia, Reino Unido y Estados Unidos) en septiembre de 2021, claramente orientada contra los intereses chinos, negociada a espaldas de los europeos y causando serios perjuicios económicos a Francia, fue una de esas oportunidades para China.

Su recorrido, no obstante, fue corto ya que el estallido de la guerra en Ucrania pocos meses después llevó a los socios de la UE a reunirse alrededor del liderazgo norteamericano de nuevo. En este sentido, la decisión de Vladímir Putin de invadir a su vecino ucraniano no parece que haya gozado de una especial aprobación en Pekín. Aunque China debe mantener la alianza con la Federación Rusa como medio de compensar la todavía superior economía y potencia militar de Occidente, la aventura rusa tiene todo el aspecto de provocar un efecto exactamente contrario. Que la Unión Europea se acerque a Estados Unidos y a la OTAN en el escenario europeo no es una buena noticia para China, porque hay muchas posibilidades de que esa unidad de acción se replique en Asia, contribuyendo a la estrategia norteamericana de contención sobre Pekín.

En cualquier caso, hay mucho de incógnita todavía en cuanto a la actitud de China respecto a una Unión Europea más autónoma. En realidad, hay mucho de incógnita en cuanto a qué tipo de superpotencia será China en el futuro, cómo utilizará el inmenso poder que está acumulando y cómo definirá tanto sus zonas de interés como la jerarquía de sus relaciones con otros Estados. En principio, no parece que Pekín vea a Europa como mucho más que un mercado, pero eso podría cambiar ante una Europa más poderosa o una China más asertiva.

6. Conclusiones

La actitud de las grandes potencias hacia la Unión Europea fue durante mucho tiempo de desconfianza, pero esa desconfianza

no ha llegado todavía a convertirse en hostilidad abierta. Durante décadas la organización fue simplemente un club económico que convertía el mercado europeo en más atractivo de lo que ya era de por sí. La antigua Comunidad Europea apenas esbozaba la necesidad de una política exterior y de seguridad común y la posibilidad de una unión más fuerte, que llegase a traducirse en algo similar a una potencia global, parecía remota. Los asuntos de seguridad global se seguían tratando de manera bilateral con las potencias europeas, como Francia y Reino Unido.

Tras el Tratado de Maastricht en 1992, en el que se exponía claramente que la Unión quería llegar a más, las suspicacias aumentaron. Paradójicamente, las más evidentes surgieron en el tradicional aliado norteamericano, que veía con cierta inquietud la perspectiva de una Unión Europea más independiente de Washington y con más instrumentos para actuar de manera coherente en la escena internacional. En cualquier caso, y pese a que la Unión avanzó muy rápido en los años 90 y en la primera década del siglo XXI, pronto quedó claro que los procesos necesarios para que la organización pudiese transformarse un día en gran potencia, y por tanto en un posible competidor, eran laboriosos y difíciles.

La activación de la política europea (luego común) de seguridad y defensa y la creación en 2009 del Servicio de Acción Exterior activaron ciertas alarmas, pero el poco desarrollo de esas iniciativas contribuyó a que la preocupación no llegase a ser excesiva. En realidad, en los agravios de las grandes potencias contra la Unión Europea apenas figuraban cuestiones geopolíticas o relacionadas de algún modo con la proyección del poder europeo al exterior. Las quejas tenían más que ver con la solidez que estaban adquiriendo las instituciones europeas en la defensa de sus intereses económicos y en la aplicación de medidas defensivas, que a veces se consideraban proteccionistas, para acceder al jugoso mercado europeo.

Para Estados Unidos los aliados europeos han sido siempre una parte esencial en su papel de potencia global. La unión de la mayoría de ellos en torno a una asociación principalmente económica no fue vista con malos ojos, porque reforzaba la coherencia de Europa y la alineaba con el modelo económico norteamericano, aunque con sus propias peculiaridades. No obstante, Washington siempre prefirió tratar con cada país europeo en formato bilateral. Algo similar ocurrió con la Federación Rusa y China, que no veían una amenaza grave en la existencia de la UE, aunque

también preferían las relaciones bilaterales. Tratar de país a país era en general más ágil, se llevaba a cabo de una manera más equilibrada y se evitaba la problemática burocracia de Bruselas, así como su inflexibilidad en la negociación. No obstante, según el mercado europeo fue quedando cada vez más sometido a las reglas de la UE, la relación con Bruselas se asumió como un mal inevitable, aunque menor.

La perspectiva de una Europa convertida en una potencia militar no intimida especialmente a Rusia y China, que saben que falta un largo y tortuoso camino para que eso llegue a convertirse en realidad, si es que alguna vez llega a serlo. El mayor peligro para estas dos potencias es que Europa se alinee con Estados Unidos en el plano de la seguridad, reforzando considerablemente el poder militar de Washington. Europa por sí misma no es gran cosa militarmente porque no hay un liderazgo claro en la defensa europea y no se han construido todavía los elementos que den coherencia al uso de las capacidades militares nacionales. Con Estados Unidos como líder, organizador y coordinador, sin embargo, la aportación militar europea puede adquirir un carácter más temible.

Algo similar, aunque matizado en algunos aspectos, pude decirse del alineamiento europeo con la política comercial norteamericana. La Unión Europea tiene ya su peso en los mercados mundiales, representa alrededor del 15 % del PIB mundial y sus intereses económicos son defendidos con aceptable eficacia desde Bruselas. La UE y Estados Unidos representarían juntos el 35 % del PIB y el 27 % del comercio global, una cifra muy superior a la de China, Rusia e India juntas. La amenaza, de nuevo, no es tanto una Europa unida como una firmemente aliada con Estados Unidos.

En este sentido, las aspiraciones de la UE a un cierto nivel de autonomía estratégica ofrecen una oportunidad a Rusia y China para conseguir un efecto potencialmente disruptivo para esa temida alianza. Una UE más autónoma y más independiente de Estados Unidos es una perspectiva positiva para Moscú y Pekín. Es cierto que la autonomía estratégica europea podría plantear por sí misma un cierto nivel de amenaza militar, y sobre todo económica, pero el efecto de un mundo occidental menos coherente en su acción exterior compensaría con creces ese problema.

Eso explica, por ejemplo, la enorme hostilidad rusa hacia la OTAN, que representa la unión entre ambas orillas del Atlántico,

y su actitud mucho menos hostil hacia la Unión Europea. También que se haya lanzado a una guerra devastadora para impedir que Ucrania llegue a ser miembro de la OTAN, pero no vea con malos ojos la candidatura de Kiev a la UE. El peligro no es Europa, sino la unidad de Europa y Estados Unidos.

Por el mismo motivo, resulta inevitable que Washington se preocupe por las aspiraciones europeas de una mayor autonomía estratégica. Aunque los inquilinos de la Casa Blanca protesten con frecuencia por el escaso interés que los europeos dedican a su defensa y los gastos que eso supone para el contribuyente norteamericano, lo cierto es que la situación de dependencia europea en materia de seguridad le es muy beneficiosa. Washington preferiría que los Estados europeos gastasen más en defensa cada uno de ellos, o bien en el marco de la OTAN, pero no es un proyecto de defensa común que deje al margen al aliado norteamericano.

Las cuestiones industriales también juegan un papel importante en la desconfianza de Estados Unidos hacia la defensa europea. Los primeros pasos realmente sólidos de la UE para construir capacidades defensivas comunes se han dado precisamente en el campo de la industria de defensa. El programa PESCO (cooperación estructurada permanente) y el Fondo Europeo de la Defensa (EDF) están orientados a favorecer el desarrollo de una base industrial común para la defensa europea. En ese aspecto, la UE podría convertirse en un competidor de Estados Unidos, primer proveedor mundial de equipamiento para la defensa, no solo por el autoabastecimiento de los mercados militares europeos, sino por la competencia en los mercados globales de armas.

Así pues, resulta paradójico que las mayores objeciones a la autonomía estratégica europea, al menos en sus aspectos más relacionados con la seguridad clásica, procedan del gran aliado estadounidense. No obstante, hay que matizar tanto la desconfianza norteamericana como los buenos ojos con los que Rusia y China parecen observar el desarrollo de una Europa más autónoma.

Para Estados Unidos, Europa seguirá siendo un aliado preferente incluso si llega a construir un sistema militar, industrial y económico que la haga mucho más independiente de Washington. Con toda seguridad, Europa también mantendrá una relación privilegiada con Estados Unidos, aunque llegue a alcanzar esa situación. La relación entre ambas orillas del Atlántico se basa

en una comunidad de modelos éticos, políticos y económicos que las lleva en muchas ocasiones al acuerdo que a la divergencia. Sin duda, Washington se siente más cómodo con cierto grado de dependencia europea de las capacidades norteamericanas en seguridad y se siente particularmente incómodo con alguien que le haga sombra en el lucrativo mercado global de la defensa. No obstante, y aunque eso pueda dar lugar a desencuentros puntuales, no cambiará dramáticamente la naturaleza de la relación entre ambos.

En el caso de Rusia y China, ambos ven a la Unión Europea como un competidor tanto geopolítico como económico. Para Rusia, la competencia tiene más de lo primero y para China de lo segundo. Su postura más favorable hacia una eventual autonomía estratégica europea no se deriva de que vean con buenos ojos una Europa convertida en potencia global, sino de la oportunidad de aprovechar esa autonomía como instrumento para abrir una brecha entre ambas orillas del Atlántico. Para Moscú y Pekín, el competidor principal es Estados Unidos y una medida lógica en su estrategia contra Washington es aprovechar cualquier circunstancia para separarlo de sus aliados europeos.

Esa aparente actitud favorable hacia una Europa más autónoma, no quiere decir que ambas potencias, especialmente Rusia, no pongan palos en las ruedas de la construcción europea cuando tengan oportunidad para hacerlo. En realidad, Moscú y Pekín desearían una Europa lo suficientemente autónoma como para enfriar sus relaciones con Washington, pero no lo suficientemente sólida como para desarrollar una acción exterior y de seguridad propia y coherente.

En definitiva, el incremento de la autonomía estratégica de la Unión Europea no despierta oposiciones enconadas en las tres principales potencias globales, aunque sí recelos. Las posturas más o menos favorables tienen más que ver con la relación de la Unión Europea con Estados Unidos que con su eventual acceso al rango de superpotencia global, algo que todavía produce escepticismo tanto en Washington como en Moscú o Pekín. En el futuro, según el proyecto europeo salga adelante o no, y según su grado de éxito, esta situación podría cambiar. No obstante, pese a que una Europa más autónoma podría aumentar los recelos norteamericanos no es probable que llegase a afectar a los fundamentos de la relación entre ambas orillas del Atlántico. De la misma manera, las oportunidades que una UE más autosuficiente podría representar para Moscú y Pekín en su enfrentamiento con

Estados Unidos no es probable que lleguen a cambiar su visión de Europa como un competidor.

7. Referencias

- Amaro, S. (2022). EU plans multi-billion euro boost for chip production to ease supply disruptions. *CNBC*. 8 de febrero de 2022. <https://www.cnbc.com/2022/02/08/eu-plans-multi-billion-euro-boost-for-chip-production.html>
- Anderson, R. J. (2008). Europe's Dependence on Russian Natural Gas: Perspectives and Recommendations for a Long-term Strategy. *George C. Marshall Center*. <https://www.marshall-center.org/de/node/1276>
- Barber, T. (7 de mayo de 2022). Germany scrambles to change its Russia policy. *The Financial Times*. <https://www.ft.com/content/32d9584f-149b-47ba-8d14-a992e2f6026c>
- Borrell, J. (2020). Why European strategic autonomy matters? *HR/VP Blog*. European External Action Service. 3 de marzo de 2020. https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en
- Datta, N. (2022). We know Russia funds Europe's far Right. But what does it get in return? *Open Democracy*. 6 abril de 2022. <https://www.opendemocracy.net/en/5050/russia-ukraine-war-putin-europe-far-right-funding-conservatives/>
- Davis, I. and Chamberlain, N. (2014). An Evaluation of the Wales Summit: NATO builds coalitions for conflict on multiple fronts. *NATO Watch*. https://natowatch.org/sites/default/files/briefing_paper_no.54_-_the_wales_summit_final.pdf
- De Lange, D. (2022). Why Emmanuel Macron's peace efforts with Vladimir Putin are probably pointless. *The Conversation*. 16 de mayo de 2022. <https://theconversation.com/why-emmanuel-macrons-peace-efforts-with-vladimir-putin-are-probably-pointless-182838>
- European Commission. (2022). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Chips Act for Europe. 8 de febrero de 2022.
- Eurostat. (2022). China-EU - international trade in goods statistics. China-EU - international trade in goods statistics - Statistics Explained (europa.eu)

- Fintel@. (2022). TSM Institutional Ownership - Taiwan Semiconductor Mfg. Co. Ltd. (ADR) (NYSE) Stock [en línea]. <https://fintel.io/so/us/tsm>
- Gatehouse, Gabriel. (2017). Marine Le Pen: Who's funding France's far right? *BBCNews*. 3 abril 2017. <https://www.bbc.com/news/world-europe-39478066>
- Gavin, Francis J. (2001). The Myth of Flexible Response: United States Strategy in Europe during the 1960's. *The International History Review*. Vol. 23, n.º 4, pp. 847-875.
- Harsha, D. Taking China's Pulse. (2020). *The Harvard Gazette*. 9 de julio de 2020. <https://news.harvard.edu/gazette/story/2020/07/long-term-survey-reveals-chinese-government-satisfaction/>
- Stewart, P. y Ali, I. (29 de julio de 2020). U.S. to withdraw about 12,000 troops from Germany but nearly half to stay in Europe. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-germany-military-idUSKCN24U20L>
- Wintour, P. (10 enero 2018). Russian bid to influence Brexit vote detailed in new US Senate report. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/10/russian-influence-brexit-vote-detailed-us-senate-report>
- Yuen Yee, W. (2022). Is the EU-China Investment Agreement Dead? *The Diplomat*. 26 de marzo de 2022. <https://thediplomat.com/2022/03/is-the-eu-china-investment-agreement-dead/>

Composición del grupo de trabajo

Presidenta:	Dña. Claribel de Castro Sánchez <i>Profesora contratada doctora Derecho Internacional Público de la UNED</i>
Coordinador y vocal:	D. José Luis Pontijas Calderón <i>Analista asociado al Instituto Español de Estudios Estratégicos</i> <i>Doctor en Economía Aplicada por la Universidad de Alcalá de Henares</i>
Vocales:	D. Luis Andrés Bárcenas Medina <i>Coronel del Ejército de Tierra</i> D. Carlos Frías Sánchez <i>General de brigada del Ejército de Tierra</i> <i>Doctor en Paz y Seguridad Internacionales por el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM)</i> Dña. Carmen Quesada Alcalá <i>Profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la UNED</i> D. José Luis Calvo Alberó <i>Coronel director de la División de Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa. Secretaría General de Política de Defensa</i>

Cuadernos de Estrategia

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional
- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española

- 15 Identidad y solidaridad nacional
- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica
- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX

- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional

- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones

- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100-B 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107-B 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social

- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

- 145-B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146-B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154-B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157-B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161-B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162-B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF
- 165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles
- 166 Energía y Geoestrategia 2014
- 166-B Energy and Geostrategy 2014
- 167 Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis
- 167-B Prospects for the future evolution of the EU's security and defence policy. Crisis scenarios

- 168 Evolución del mundo árabe: tendencias
- 169 Desarme y control de armamento en el siglo XXI: limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología
- 170 El sector espacial en España. Evolución y perspectivas
- 171 Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa
- 172 Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora
- 173 La internacional yihadista
- 174 Economía y geopolítica en un mundo globalizado
- 175 Industria Española de Defensa. Riqueza, tecnología y seguridad
- 176 Shael 2015, origen de desafíos y oportunidades
- 177 UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales
- 178 Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global
- 179 Análisis comparativo de las capacidades militares españolas con las de los países de su entorno
- 180 Estrategias para derrotar al DAESH y la reestabilización regional
- 181 América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa
- 182 La colaboración tecnológica entre la universidad y las Fuerzas Armadas
- 183 Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva
- 184 Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles
- 185 Ciberseguridad: la cooperación público-privada
- 186 El agua: ¿fuente de conflicto o cooperación?
- 187 Geoeconomías del siglo XXI
- 188 Seguridad global y derechos fundamentales
- 189 El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal
- 190 La evolución de la demografía y su incidencia en la defensa y seguridad nacional
- 190-B The evolution of demography and its impact on defense and national security
- 191 OTAN: presente y futuro
- 192 Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial
- 193 El cambio climático y su repercusión en la Defensa
- 194 La gestión del conocimiento en la gestión de programas de defensa

- 195 El rol de las Fuerzas Armadas en operaciones posconflicto
- 196 Oriente medio tras el califato
- 197 La posverdad. Seguridad y defensa
- 198 Retos diversos a la seguridad. Una visión desde España
- 199 Gobernanza futura: hiperglobalización, mundo multipolar y Estados menguantes
- 200 Globalización e identidades. Dilemas del siglo XXI
- 201 Límites jurídicos de las operaciones actuales: nuevos desafíos
- 202 El SAHEL y G5: desafíos y oportunidades
- 203 Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad
- 204 La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI
- 205 La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada
- 206 Las ciudades: agentes críticos para una transformación sostenible del mundo
- 207 Repercusiones estratégicas del desarrollo tecnológico. Impacto de las tecnologías emergentes en el posicionamiento estratégico de los países
- 208 Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales
- 209 Minerales: una cuestión estratégica en el siglo XXI
- 210 Redes transeuropeas: vectores vertebradores de la España del siglo XXI
- 211 El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid 2022
- 211-B The future of NATO after the Madrid 2022 summit
- 212 China: el desafío de la nueva potencia global
- 213 El Mediterráneo: un espacio geopolítico de interés renovado
- 214 Terrorismo internacional: mutación y adaptación de un fenómeno global

