

LA DEFENSA EUROPEA Y LA EUROPA DE LA DEFENSA

Informe 2022



FUNDACIÓN
alternativ**as**

LA DEFENSA EUROPEA Y LA EUROPA DE LA DEFENSA

Informe 2022



Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

Director: Diego López Garrido

Codirector: Vicente Palacio

Coordinación: Rodrigo Castellanos

ISBN: 978-84-18677-57-1

Depósito Legal: M-17238-2022

LA DEFENSA EUROPEA Y LA EUROPA DE LA DEFENSA

Informe 2022

Dirección

Diego López Garrido
Vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas

Codirección

Vicente Palacio
Director del Observatorio
de Política Exterior de la Fundación Alternativas

Coordinación

Rodrigo Castellanos
Coordinador del
Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas

Índice

Introducción. Retos y dilemas de una Unión Europea de la Defensa, Vicente Palacio	9
1. Cambios geoestratégicos: una visión europea, Jesús A. Núñez Villaverde	15
2. Análisis de escenarios de conflicto, Soledad Segoviano Monterrubio	23
2.1. Introducción al panorama estratégico	23
2.2. Competición multipolar: implicaciones para la seguridad europea	24
2.2.1. Rusia	25
2.2.2. China	25
2.2.3. Estados Unidos	26
2.3. Escenarios de conflicto en la vecindad europea	27
2.3.1. Balcanes occidentales	27
2.3.2. La Vecindad Este	28
2.3.3. Mar Negro-Caspio	29
2.3.4. Mediterráneo Oriental	30
2.4. La Vecindad del Sur: Norte de África y Oriente Medio y África-Sahel	33
2.4.1. Norte de África y Oriente Medio	33
2.4.2. África-Sahel	34
2.5. El Indo-Pacífico	36
2.6. El ártico	38
2.7. Conclusiones	38
2.8. Referencias bibliográficas	39
3. Europa geopolítica y defensa: los Tratados, María Isabel Nieto	43
3.1. Introducción	43
3.2. Implicaciones de la invasión para la UE	46
3.3. La PCSD: Antecedentes de la Política de defensa europea y base jurídica desde la mirilla del Tratado de Lisboa	51
3.4. Conclusiones	55
3.5. Referencias bibliográficas	56
4. Capacidades militares, Carlos Martí Sempere	61
4.1. El concepto de capacidad militar	61
4.1.1. El proceso de creación	62
4.1.2. El proceso de obtención	62
4.2. Capacidades militares de la UE	63
4.2.1. ¿Por qué capacidades militares de la UE?	63

4.2.2.	La gestación del marco para obtener capacidades	63
4.2.3.	El estímulo de la crisis de Kosovo	64
4.2.4.	Avances desde el Tratado de Lisboa	66
4.3.	La base tecnológica e industrial que soporte el desarrollo de capacidades	67
4.3.1.	El problema de las políticas industriales nacionales	67
4.3.2.	Principales características del sector	68
4.4.	Las acciones de la UE para apoyar la obtención de capacidades	69
4.4.1.	Una estrategia global	69
4.4.2.	La materialización de la Cooperación Estructurada Permanente	70
4.4.3.	El plan de Desarrollo de Capacidades	71
4.4.4.	El Fondo Europeo de Defensa	72
4.4.5.	La Brújula Estratégica	73
4.4.6.	Principales debilidades de Europa	74
4.5.	Principales problemas y dificultades	75
4.5.1.	Los problemas de coordinación en la obtención de medios	75
4.5.2.	El problema de las inversiones en defensa	76
4.5.3.	La interferencia con las políticas industriales nacionales	77
4.5.4.	El problema de garantizar el suministro	77
4.6.	Resumen	78
4.7.	Conclusiones y posibles recomendaciones	78
4.8.	Referencias bibliográficas	80
5.	La Cooperación Estructurada Permanente, Beatriz Cózar Murillo y Guillem Colom Piella	83
5.1.	Introducción	83
5.2.	Balance actual: cuatro años y sesenta proyectos después	84
5.3.	La participación de terceros Estados	88
5.3.1.	Movilidad Militar	89
5.4.	Alcance y limitaciones del mecanismo	92
5.5.	Consideraciones finales	97
5.6.	Bibliografía	97
6.	El refuerzo de la defensa: Posicionamientos y dinámicas entre los países de la Unión Europea, Xira Ruiz Campillo	101
6.1.	Introducción	101
6.2.	Alemania: más defensa europea, pero en el marco de la OTAN	102
6.3.	Francia: Una defensa plenamente europea	104

6.4. Italia: Intereses con Estados Unidos y OTAN	106
6.5. España: Una industria que necesita más defensa europea	106
6.6. Otros países: La UE no puede asegurar su propia defensa	108
6.7. Conclusiones	109
6.8. Referencias bibliográficas	111
7. La Brújula Estratégica de la UE y el nuevo concepto estratégico de la OTAN de la cumbre de Madrid, José Enrique de Ayala	115
7.1. El Consejo Europeo de marzo y la Brújula Estratégica de la UE	115
7.2. La cumbre de Madrid y el nuevo Concepto estratégico de la OTAN	119
7.3. Rusia	122
7.4. China	122
7.5. Turquía	123
7.6. África	123
7.7. Autonomía estratégica europea	124
7.8. Referencias bibliográficas	125
Conclusión. La Europa de la defensa ante un nuevo orden internacional , Diego López Garrido	127
Biografías	131

Introducción.

Retos y dilemas de una Unión Europea de la Defensa

Vicente Palacio

El presente Informe sobre la Defensa Europea de la Fundación Alternativas es un trabajo realizado a propuesta de la propia Fundación y que cuenta con el respaldo de la SEGENPOL del Ministerio de Defensa de España.

El principal motivo que inspira su elaboración es la urgencia de contar con elementos de análisis en profundidad que permitan evaluar el momento en el que se halla la cuestión de la defensa de una Unión Europea en un entorno geopolítico en rápida transformación. Acontecimientos como el Brexit o la retirada de EE. UU. de Afganistán, en junio de 2021, apuntan claramente a la necesidad de que la UE se tome muy en serio tomar las riendas de su propia seguridad y defensa. Sin embargo, hoy el *momentum* europeo parece haberse ralentizado y dado paso a otro *momentum* OTAN. El marco temporal de este documento se sitúa entre dos hitos importantes e interconectados entre sí: la aparición de la Brújula Estratégica (*Strategic Compass*) en marzo de 2022, de un lado, y el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN en junio de 2022, por otro. Otros hitos recientes que destacar en el ámbito de la UE, y que han influido positivamente en el ámbito de la defensa, son las conclusiones alcanzadas en la reunión informal de los jefes de Estado y de Gobierno en Versalles (10 y 11 de marzo de 2021) y el posterior Consejo Europeo de 23 y 24 marzo; o la victoria de Emmanuel Macron en las elecciones presidenciales francesas de abril 2021, junto con el trabajo realizado durante la presidencia semestral de Francia en el Consejo de la UE.

Con este contexto de fondo, el presente Informe proporciona una valiosa masa de análisis pormenorizado en torno a los aspectos principales de la llamada Europa de la Defensa, incorporando como un referente constante la posibilidad de avanzar en la vía de una “autonomía estratégica” en el futuro inmediato. A partir de aquí se abren muchos interrogantes.

Un hilo conductor fundamental de nuestro Informe es que la cuestión de una Unión Europea de la Defensa Europea es inseparable de la cuestión del marco de seguridad y defensa proporcionado por la Alianza Atlántica, la cual hoy por hoy aún constituye la matriz de la defensa colectiva europea según lo recogen los Tratados. Desde el punto de vista de la UE, en la medida en que aspira a convertirse en actor geopolítico diferenciado, la cuestión de su propia defensa, así como de la defensa del espacio continental europeo y de sus vecindades Este y Sur, resulta inseparable de su relación en términos de seguridad y estratégicos con EE. UU. y con la OTAN. En ese sentido, el Informe se hace eco del contexto actual, donde la OTAN ha cobrado renovada fuerza tras la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022. Este acontecimiento ha dado lugar a anuncios de aumentos presupuestarios en defensa por parte

de muchos gobiernos europeos —con Alemania a la cabeza—; así como a una respuesta coordinada de los socios sin precedentes, o a nuevas solicitudes de adhesión a la Alianza, como la efectuada por Finlandia y Suecia, estados miembros de la UE tradicionalmente “neutrales”. Al mismo tiempo, este Informe también incorpora importantes movimientos en la dirección inversa, como es la aprobación por un miembro de la OTAN como Dinamarca, en referéndum celebrado el 1 de junio pasado, de su adhesión a las estructuras y proyectos comunitarios de ámbito militar, poniendo fin a la excepción danesa en la política común de seguridad y defensa de la UE acordada en 1992 entre Copenhague y Bruselas.

La Cumbre de la OTAN de junio, con la renovación del Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica, supone un reto para la UE que hay que tener muy en cuenta a la hora de decidir su nivel de ambición y el espacio para su propio crecimiento como Unión. Poner en claro las áreas de complementariedad entre ambas organizaciones, las convergencias y las divergencias, es una tarea fundamental. Por ejemplo, un aumento coordinado de presupuestos en Defensa, para alcanzar el objetivo del 2% nacional que exige la OTAN, podría actuar a su vez de repulsivo para un impulso y coordinación a un nivel de la UE de capacidades. También podría llevar a una mejor distribución del trabajo de sus misiones, por separado o conjuntas con otros, UE-OTAN-NN. UU., u organismos regionales como la Unión Africana.

Ahora bien, aunque se trata de dos espacios muy conectados, al mismo tiempo resultan heterogéneos entre sí. Muy posiblemente no existe una “compatibilidad perfecta” entre ambos, sino que más bien se trata de un camino difícil que ha de transitar la UE hasta lograr un encaje óptimo que responda a sus necesidades y sus intereses. El Informe aborda cuestiones relevantes en este sentido, por ejemplo, en cuanto a un mercado europeo de la defensa, o a los aspectos técnicos y operativos.

Pero sin duda, la mayor dificultad estriba en encajar las grandes visiones estratégicas y los intereses, de una UE que aspira a actor geopolítico (dotado, por tanto, de una autonomía estratégica como *desideratum*) y el socio-pilar de la Alianza: Estados Unidos. Esto puede afectar a muchos asuntos, por ejemplo, en sus posicionamientos respecto a Rusia, China, o las nuevas amenazas a la seguridad (cibernética, digital, climática). Una primacía de la OTAN plantea dilemas muy serios a la UE, especialmente si se acentúa el giro hacia una nueva guerra fría Occidente-Oriente. ¿Es aceptable y deseable una dependencia europea de EE. UU. en ámbitos clave —tecnológico, defensa— a cambio de seguir disfrutando de un cierto “paraguas” de seguridad vital? ¿Cómo manejar posibles divisiones internas dentro de la UE con relación a ciertos posicionamientos de EE. UU.? En los próximos años, la evolución de los acontecimientos podría llevar a la UE a tener que posicionarse de manera matizada y diferenciada, pero firme, en algunos asuntos respecto a su socio norteamericano. En el actual contexto donde nos movemos, es muy pronto aún para proporcionar respuestas definitivas a la cuestión crucial de la complementariedad o la divergencia. Estas y otras dinámicas de aceleración a resultas de la invasión rusa de Ucrania, tanto a nivel de la defensa europea, como a nivel OTAN, irán despejando incógnitas y cobrando su verdadera dimensión en los próximos meses y años. En particular, el difícil camino hacia una “autonomía estratégica” europea plantea una serie de

retos y dilemas de difícil respuesta en este momento. Pero al menos —y esto es lo que este Informe hace— es posible apuntar elementos que marcan el perímetro de lo posible y de lo deseable desde el punto de vista de la UE.

Adicionalmente, es importante recordar que cuando nos referimos a la defensa y seguridad europeas lo hacemos entendiéndolo como la UE en primer lugar. Pero también como una red compleja de pertenencias y partenariados, donde en realidad no existen compartimentos estancos rígidos, geográficos o de tipo organizativo. En este sentido, la defensa y la seguridad europea es indivisible, porque existe una interdependencia muy fuerte. Por eso sería conveniente una mayor compenetración de la UE con otros actores: los países de ámbito europeo fuera de la UE (Balcanes occidentales); con países OTAN que no pertenecen a la UE (Turquía), o países que ni pertenecen a la OTAN ni a la UE (espacio postsoviético: Ucrania, Georgia, etc.).

Por otro lado, no debemos olvidar los fuertes condicionantes de política interna que pueden modificar la evolución de la política de defensa europea. Uno es la propia UE —donde el liderazgo del eje franco-alemán de Emmanuel Macron y Martin Scholz será puesto a prueba frente a las corrientes nacional-populistas y anti-UE—. El otro es la política interna en EE. UU., donde la presidencia de Biden y su impulso a la OTAN podría sufrir una importante avería en caso de una pérdida de una o dos cámaras legislativas en las elecciones de medio mandato de noviembre 2022. Por supuesto, hay otros factores difíciles de calibrar aún en la consolidación de las políticas de defensa europea, como son el desenlace de la guerra de Ucrania frente a la Rusia de Putin, la evolución de las relaciones con China y el Indo-Pacífico o el papel que cobren otras amenazas globales “existenciales” como el cambio climático, el terrorismo internacional o el cibercrimen.

En todo caso, hay ciertas enseñanzas que nos brinda la experiencia acumulada de las últimas tres décadas de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), ya desde sus orígenes en la guerra de los Balcanes, en la década de los noventa, hasta las múltiples misiones de paz fuera de área, pasando por los desarrollos concretos de las Estrategias de Seguridad de 2003 (Solana) y 2015 (Mogherini), hasta hoy con la Brújula Estratégica del alto representante Josep Borrell (21 marzo 2022). La principal es que la modernización de las capacidades europeas debería llevarse a cabo siempre y cuando se haga según el doble criterio de “gastar inteligente” (coordinación de acuerdo con necesidades comunes) y “gastar europeo” (y no prolongar la dependencia tecnológica, y por tanto política, de EE. UU.). Lo anterior apunta a que defensa europea y “militarización” no son necesariamente lo mismo. Un aumento de los presupuestos nacionales de Defensa parece necesario. La reacción de la UE a la invasión rusa de Ucrania ha provocado el anuncio del incremento exponencial de gasto militar por parte del gobierno de coalición de Alemania en 100 000 millones €, así como por parte de otros gobiernos europeos. También ha activado mecanismos nuevos como el envío de armas a través del llamado Fondo Europeo para la Paz por parte de los EE. MM. Ahora bien, el gasto militar europeo (que hoy alcanza unos 250 000 millones €) no debería ir necesariamente en detrimento de la Europa social, que es la base de la estabilidad europea.

La gran cuestión de fondo a la que apunta el Informe es si, para convertirse en un “actor geopolítico” en el orden multipolar en el siglo XXI, la UE será capaz de construir una verda-

dera Unión de la Defensa Europea, en un sentido fuerte, que sea reflejo de una autonomía estratégica (una autonomía defensiva, a la par que tecnológica y energética). A este respecto, la Brújula Estratégica supone un nuevo paso, aunque modesto, en esa dirección, haciendo acopio de instrumentos hoy dispersos —PESCO, CARD, Fondo Europeo para la Defensa—, añadiendo la fuerza de respuesta rápida de 5.000 hombres, la coordinación de capacidades o instrumentos contra las nuevas amenazas: cibernéticas, terrorismo o desinformación. Otra gran cuestión para plantearse en un futuro próximo, especialmente tras la guerra de Ucrania, podría ser la de una defensa colectiva integral, que incluya el elemento disuasorio nuclear (la *force de frappe*) y garantice la autonomía nuclear europea. Esta vieja cuestión, que aún permanece sin solución, está conectada a futuras opciones de liderazgo político dentro de la UE y, en particular, de la política energética europea, principalmente de Francia y de Alemania. Previsiblemente, la conexión entre la política de defensa y seguridad europea y la política energética se hará más estrecha. A su vez, sin una soberanía energética (incrementando la autosuficiencia de la UE a este respecto) no habrá una verdadera autonomía estratégica.

Estas y otras muchas cuestiones abren un debate acerca del sentido y de la ambición europea en materia de defensa: la Unión de la Defensa Europea. Este Informe pretende ser también un punto de partida para facilitar la toma de decisiones en un momento crítico de cambio de rumbo. Tras la Cumbre de la OTAN de 29 y 30 junio de 2022, y a la luz de los resultados de las ya mencionadas Conferencia sobre el Futuro de Europa y la presidencia francesa del Consejo Europeo, estarán a nuestra disposición más elementos de juicio. La presidencia Española del Consejo en el segundo semestre de 2023 puede ser una ocasión para impulsar con mayor claridad las iniciativas concretas.

En correspondencia con este planteamiento, el Informe se estructura en cuatro partes, dedicadas respectivamente a: 1) la definición del contexto geopolítico; 2) los Tratados y las capacidades; 3) las dinámicas de los Estados miembros y de la UE con la OTAN; y 4) Conclusiones y líneas de acción. A lo largo de siete capítulos, los autores abordan los principales aspectos que conforman la cuestión de la defensa europea.

En primer lugar, **Jesús Núñez Villaverde** analiza los cambios geoestratégicos recientes desde el punto de vista europeo, mostrando las oportunidades, pero también las contradicciones, que se abren para la Unión Europea.

Segundo, **Soledad Segoviano** hace un repaso exhaustivo de los diferentes escenarios de conflicto marcados por la rivalidad geopolítica, pero también por estrechas relaciones de interdependencia, desde Rusia y China hasta las vecindades Este y Sur de la Unión, el Indo-Pacífico o el Ártico.

Tercero, **Maribel Nieto** aborda la cuestión fundamental del papel que juegan los Tratados en los desarrollos de PCSD y, por tanto, de la Europa geopolítica y de defensa. Un recorrido que va desde Maastricht y los Tratados de la UE, hasta las perspectivas resultantes de la reciente Conferencia sobre el Futuro de Europa y una posible nueva Convención para una reforma de los Tratados.

Cuarto, **Carlos Martí** analiza en detalle en un capítulo clave los problemas y dificultades que enfrentan los europeos para desarrollar capacidades militares adecuadas al actual entorno estratégico y su posible compatibilidad con la OTAN.

En quinto lugar, **Beatriz Cózar Murillo y Guillem Colom Piella** diseccionan los logros de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) desde su creación en 2017, apuntando a la necesidad de que la Brújula Estratégica aporte una mayor coordinación y efectividad a la misma.

Sexto, el capítulo de **Xira Ruiz** hace hincapié en los diversos posicionamientos y dinámicas entre los EE. MM. de la Unión Europea para el refuerzo de la defensa, con especial énfasis en los cuatro grandes: Alemania, Francia, Italia y España.

Séptimo, **Enrique Ayala** analiza desde un punto de vista europeo los avances que supone la Brújula Estratégica, con la perspectiva de la Cumbre de la OTAN de junio. Como cuestiones y áreas de acción cruciales que necesitan una clarificación están China, Rusia, Turquía, África y la propia autonomía estratégica europea.

En el apartado final de conclusiones, **Diego López Garrido**, director del Informe, lleva a cabo unas reflexiones de fondo y señala algunas líneas de acción que se derivan de los capítulos precedentes. Se apunta a la necesidad de conectar y desarrollar la Europa de la Defensa a partir de pasos concretos, y en la creación de sinergias de complementariedad con otras organizaciones como la OTAN. Muy en particular, se pone el acento, entre otras, en la cuestión institucional clave: la sustitución de la regla de la unanimidad por la de mayoría cualificada en el Consejo en algunas materias referentes a la Política Exterior, de Seguridad y Defensa, como la mejor vía posible para desatascar los bloqueos y hacer posibles los avances reales.

1. Cambios geoestratégicos: una visión europea

Jesús A. Núñez Villaverde

Si ya desde el final de la Guerra Fría éramos conscientes de que el ritmo de transformación del escenario internacional se iba acelerando cada vez más, mostrando el anacronismo y la disfuncionalidad de muchos de los marcos nacionales e internacionales que habían servido para acomodar los intereses de las principales potencias durante décadas, el estallido de la crisis económica de 2008, los efectos de una pandemia que no ha desaparecido y, visto al menos desde Europa, la invasión rusa de Ucrania agudizan aún más la sensación de cambio. Sin referencias fijas, abrumados por una incertidumbre general sobre lo que nos depara el futuro inmediato, asistimos con inquietud al desmoronamiento de un *statu quo* que hace aguas por doquier, sin que se vislumbre a corto plazo el alumbramiento de otro que sea capaz de recomponer satisfactoriamente el rompecabezas resultante de una globalización generadora de graves desigualdades, de una competencia directa entre Estados Unidos (EE. UU.) y China por el liderazgo mundial y de unas amenazas, con la proliferación de armas de destrucción masiva y de la crisis climática en cabeza, que ponen en peligro la existencia de la especie humana en este planeta.

En esas condiciones, la Unión Europea (UE) aparece simultáneamente como un actor llamado a contribuir directamente a la conformación de ese nuevo marco planetario, pero también como un territorio en el que se visibilizan todas las contradicciones, incoherencias y temores derivados de la enorme interdependencia que define nuestro siglo. Por volver a Ucrania como ejemplo, si finalmente es derrotada por Moscú podemos vislumbrar de inmediato un notable auge de los regímenes totalitarios, con Rusia y China como referencias más visibles y, en paralelo, un crecimiento aún más inquietante de los movimientos euroescépticos y antieuropeos en el seno de los Veintisiete. Por el contrario, si Kiev logra salir airoso del envite ruso, y eventualmente termina por integrarse en la UE, cabría imaginar el reforzamiento de un orden internacional basado en normas.

Sea como sea, lo que ya parece constatable en un simple repaso a los principales actores y variables que pueden definir esta nueva etapa histórica es que:

- La profesión de fe occidental en los salvíficos beneficios del modelo de economía de mercado como palanca fundamental para alumbrar un mundo más justo, más seguro y más sostenible se ha venido abajo. Ni la entrada de China en la Organización Mundial de Comercio (2001) ni la *ostpolitik* alemana y su lema principal (*Wandel durch Handel*¹) aplicados a Rusia han servido para atraer a esos países hacia la democracia y el Estado de derecho tal como los entendemos por estos lares. Por el contrario, ambos países han reforzado su apuesta autoritaria y hoy se presentan como modelos para otros países que no se sienten demasiado interesados en colocarse bajo el paraguas

1 Cambio (político) a través del comercio.

occidental liderado por Washington. Mientras tanto, se reduce el número sistemas democráticos en todos los continentes y se debilita desde dentro la fortaleza del menos malo de los sistemas políticos, tanto por acción de grupos que apuestan claramente por esquemas que parecían periclitados, como por inacción de quienes parece que ya no tienen nada que ofrecer a unas sociedades crecientemente descontentas con su situación actual.

- El desafío de China al liderazgo estadounidense es la variable fundamental a considerar en el ámbito geoestratégico a escala planetaria. Eso significa, en primera instancia, que el centro de gravedad de los asuntos mundiales se ha trasladado ya irreversiblemente al teatro Indo-Pacífico, visibilizado, si hiciera falta ponerle fecha, por la retirada occidental de Afganistán, en agosto de 2021, y la formación de la alianza AUKUS², a la que es previsible que pronto se añadan otros países de la zona, como Japón; sin olvidar otras iniciativas como QUAD³. De ello se deriva una dinámica que llevará a ambos actores a cortejar a los países de la zona para alinearlos contra su rival y a incrementar las tensiones que esa rivalidad irá provocando en todos los terrenos, desde el comercial al tecnológico, pasando por el militar, con Taiwán como termómetro que servirá para medir la temperatura de una tensión que ya hoy es bien visible.
- La UE todavía es un actor imperfecto en el escenario internacional y hay quienes consideran que parece abocada a una pérdida de peso en el contexto internacional. Por un lado, sufre el lastre de su propia fragmentación interna, con algunos países que ya han decidido abandonar el club (Reino Unido) y otros que pueden seguir la misma senda en el futuro, bien por su propia deriva ultranacionalista o porque acaben quebrando abiertamente las reglas comunes de juego. Por otro, el efecto acumulado de la crisis económica y la pandemia alimenta peligrosamente a quienes se sienten perdedores de una globalización que les deja atrás, con el añadido de grupos populistas que utilizan a la Unión como el espantajo culpable de todos los males. Y así, como resultado del auge de posturas nacionalistas cada vez más anacrónicas la idea de la Unión se difumina peligrosamente, sin que ningún actor externo, evidentemente, esté dispuesto a esperar a que los Veintisiete resuelvan sus disputas y sus dudas existenciales. De la voluntad política de sus veintisiete miembros depende que esos augurios no se cumplan y que la UE pueda convertirse, como ya recogía la primera Estrategia Europea de Seguridad (2013), en un actor de envergadura mundial.
- La OTAN sigue teniendo una sombra muy alargada y son muchos los servicios que ha prestado históricamente en beneficio de sus miembros europeos, contando con que veintiuno de los Estados miembros de la UE también lo son de la Alianza Atlántica. En todo caso, es un hecho que existe un notable desequilibrio entre los dos pilares —estadounidense y europeo—, no solo en cuanto a capacidades sino también, en

2 Formada por Australia, Reino Unido y Estados Unidos, es una alianza estratégica que se dio a conocer el 15 de septiembre de 2021.

3 El Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, QUAD, es una iniciativa informal que arrancó en 2007 y que reúne a Australia, Estados Unidos, India y Japón.

ocasiones, en relación con sus planteamientos sobre las prioridades de la agenda internacional. Así, es obvio que actualmente Estados Unidos coloca la contención de China como asunto fundamental de su agenda, mientras que muchos países de la UE miran más hacia nuestra periferia sur —Norte de África y Sahel, por ejemplo— como asuntos no menos importantes para la seguridad del Viejo Continente. La Unión ha planteado ya desde 2016 su pretensión de lograr la autonomía estratégica, pero todavía hoy estamos a considerable distancia de alcanzar ese nivel. Y aunque la invasión rusa de Ucrania haya vuelto a colocar a la OTAN en el centro del escenario, con nuevos países como Finlandia y Suecia llamando a sus puertas, eso no debería suponer en ningún caso un freno para lograr la mencionada autonomía que la reciente Brújula Estratégica no ha hecho más que actualizar.

Aunque en diversas ocasiones se ha intentado establecer un vínculo operativo entre la agenda de la Alianza Atlántica y la de UE en materia de seguridad y defensa, explorando sus complementariedades, resulta bien visible que, al menos de momento, sigue siendo una asignatura pendiente. Eso no significa que deban navegar por separado, sino que lo fundamental, visto desde la UE, debería ser lograr un reequilibrio en una relación en la que todavía hay muchas más coincidencias de valores e intereses que discrepancias.

- Rusia, de la mano de Vládimir Putin, aspira no solo a recuperar buena parte del territorio y la influencia que un día tuvo el Imperio ruso, sino también a ser reconocida como una potencia global. Lejos de aceptar un papel secundario en el escenario internacional, pretende figurar ente los grandes empleando para ello todos los medios a su alcance, sea su riqueza energética como relevante productor de carbón, petróleo y gas o su poder militar, como la principal potencia nuclear del planeta.

En ese afán ya ha demostrado en reiteradas ocasiones su voluntad de emplear la fuerza, aunque eso suponga, como ahora en Ucrania, violar el derecho internacional, las normas más básicas de la guerra y el derecho internacional humanitario. Queda por ver, en función de cómo termine el conflicto en Ucrania, si está decidido a proseguir su aventurerismo militarista o si opta por centrar el esfuerzo en una transformación interna cada vez más necesaria. En todo caso, resulta obligado volver a reiterar que el orden de seguridad en Europa solo puede establecerse si cuenta con la participación de todos sus Estados miembros y no puede haber ninguna duda de que eso también incluye a Rusia.

- La transición energética, en la que ya estamos metidos, es otra de las variables a considerar apuntando al futuro. La UE figura como un actor de vanguardia en el intento por cumplir con lo establecido en el Acuerdo de París (2015), pilotando un proceso al que pretende arrastrar a otros actores menos proclives a asumir el coste asociado a un cambio estructural del modelo energético vigente para hacer frente a una amenaza tan preocupante como la crisis climática. La guerra en Ucrania está provocando una reordenación estratégica que arranca con la declarada intención de eliminar la de-

pendencia energética de Moscú. En todo caso, el temor a que la guerra se prolongue, la falta de alternativas claras a corto plazo para algunos países y la falta de voluntad por parte de otros a asumir los costes que dicha transición trae aparejados, pueden acabar retrasando la adopción de medidas imprescindibles, como si la amenaza que representa el cambio climático pudiera admitir más dilaciones. Para el conjunto de la UE, mal dotada de combustibles fósiles, la salida más obvia es la apuesta por las energías renovables, junto con medidas de mejora de la eficiencia energética y el cambio en las pautas de consumo; pero nada asegura que ese vaya a ser el camino a seguir, abandonando unas inercias que todavía pesan mucho, tanto en las pautas de comportamiento individual como colectivo.

- La visión economicista dominante desde hace décadas ha provocado, entre otros efectos perversos, una acusada desindustrialización europea y una nefasta dependencia de actores externos, con China convertida en la fábrica del mundo, incluso en bienes y servicios esenciales. Como ha demostrado la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, nos hemos encontrado extremadamente limitados para responder rápida y eficazmente a la amenaza, conscientes de que el modelo de globalización desigual que se ha ido desarrollando, sobre todo desde el final de la Guerra Fría, ha desembocado, más que en una deseable interdependencia, en un insoportable sometimiento a suministradores escasamente fiables. La reacción instintiva apunta hacia una autarquía insensata, alimentada asimismo por rebotes ultranacionalistas que parecen no comprender que la soberanía nacional ha dejado de tener sentido en pleno siglo XXI. En esa línea, se abre paso la idea de una desglobalización, entendida como una reducción del grado de interdependencia actual, en un intento por recuperar capacidades propias para no depender de otros en ámbitos estratégicos y críticos para el correcto desarrollo de la vida nacional.
- Hace tiempo ya que los órganos de gobernanza global acusan un notable desajuste, incapacitados para hacer frente a los desafíos que plantea el mundo de hoy. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es, al menos en teoría, el principal gestor de los asuntos de paz y seguridad y el único legitimado para hablar en nombre de la comunidad internacional. Sin embargo, seguimos a la espera de una reforma de sus órganos principales para estar a la altura que lo que ya Kofi Annan planteaba en 2005⁴, con la idea de que no puede haber desarrollo sin seguridad, ni seguridad sin desarrollo, ni una cosa ni otra si no hay un respeto pleno de los derechos humanos. Actualmente el Consejo Económico y Social continúa siendo un organismo meramente consultivo, sin capacidad alguna para impulsar una agenda de desarrollo que integre las dimensiones sociales, políticas y económicas en línea con la Agenda 2030. Por su parte, el Consejo de Seguridad mantiene una estructura y unos procesos de toma de decisiones que han dejado de ser representativos y no se corresponden con la actual relación de fuerzas entre sus Estados miembros, al tiempo que no ha logrado sumar

4 El 21 de marzo de 2005 presentó el informe “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”.

operativamente a los actores económicos multinacionales ni a la sociedad civil a sus debates y análisis. Tampoco el Consejo de Derechos Humanos, aunque su reforma de 2005 suponga una evidente mejora respecto a la anterior Comisión de Derechos Humanos, ha conseguido convertirse en una instancia con suficiente poder como para evitar las constantes violaciones que se producen en ese campo. Y, lo que es peor, actualmente no se detecta ningún esfuerzo significativo para impulsar la reforma de una organización que resulta cada vez más necesaria. Ucrania vuelve a ser un claro ejemplo de la marginalidad de la ONU, tanto en su intento por hacer cumplir las reglas de juego como por evitar la invasión rusa y, menos aún, por poner fin a un conflicto violento que se remonta ya a 2014.

- Mientras en décadas pasadas el foco principal de atención en el campo de la seguridad estaba obsesivamente centrado en la relación de fuerzas militares entre las diferentes potencias, hoy el desarrollo tecnológico, aplicado tanto a la economía civil como a la militar, ha adquirido un peso trascendental. La computación cuántica, la construcción de microchips, los sistemas de telecomunicaciones 5G y sus muy diversas aplicaciones, incluyendo las que afectan al renovado impulso que está registrando la carrera espacial, llevan a una intensa competencia entre las grandes potencias. Una competencia que, a buen seguro, se va a intensificar aún más y en la que Estados Unidos pretende mantener la delantera, mientras China ya ha pasado de ser un imitador a convertirse en un innovador incuestionable. Y en esa carrera no queda claro qué posición podrá tener la Unión Europea. No se trata de negar que los Veintisiete tienen una considerable potencialidad en cualquiera de esos campos y que se están aprobando nuevos fondos y proyectos para mejorarla y traducirla en resultados concretos, sino de plantear que estamos en una carrera contrarreloj en la que bien puede ocurrir que cuando se consigan superar los resabios nacionalistas que buscan asegurarse más protagonismo en cada proyecto los demás competidores ya hayan logrado consolidarse como referentes mundiales a los que no quede más remedio que subordinarse.
- Aunque la expresión haya pasado de moda es un hecho que, superados los treinta del final de la Guerra Fría, seguimos viviendo en un mundo de “pensamiento único”. Así se denominaba la situación en la que, tras la implosión de la Unión Soviética —que algunos interpretaron como el final del comunismo—, solo quedaba en pie el modelo occidental capitalista, basado en la economía de mercado y la democracia parlamentaria. A partir de ahí, siguiendo en gran medida a Francis Fukuyama, la evolución histórica se veía como un proceso que conducía de manera imparable a la expansión a escala planetaria de ese modelo, dispuestos, cuando fuera necesario, a vencer las resistencias de determinadas elites locales que podrían intentar obstaculizar el cambio. Se entendía asimismo que, siguiendo esa senda, todo el planeta acabaría compartiendo los mismos valores y principios y, en consecuencia, quedaba asegurado el advenimiento de un mundo más pacífico y con mayores niveles de bienestar para todos.

La experiencia acumulada en estas últimas décadas demuestra que, por el contrario, el desarrollo de unos está basado en el subdesarrollo de otros y que el propio modelo

lleva incorporado en su esencia el germen de una desigualdad que, como nos recuerda la OCDE en cada uno de sus informes anuales, no hace más que crecer. Nos encontramos así ante una dinámica que, sin haber sido capaz de generar una alternativa global ni en el ámbito político ni en el económico, está generando muchos perdedores y está poniendo en peligro la paz social en sociedades aparentemente muy distintas.

En pocos lugares del planeta se pone más de manifiesto el efecto acumulado de la aplicación de ese modelo como en el continente africano. Habitado hoy por casi 1500 millones de personas y con una previsión de superar los 2500 a mitad del presente siglo, África presenta una panorámica de subdesarrollo y violencia altamente inquietante. Y si ya hoy el problema que eso supone es de dimensiones extraordinarias en términos de estabilidad, es muy difícil imaginarse cómo puede ser en apenas 28 años, si no se modifican sustancialmente las condiciones de vida de sus habitantes.

La Unión Europea sostiene que África es una prioridad absoluta de su acción exterior y que su intención es convertirse en el socio preferente del continente (con un ojo puesto en los avances de China y Estados Unidos). Pero en la práctica nada indica que el esfuerzo realizado hasta ahora, incluyendo las sucesivas Cumbres celebradas entre la UE y la Unión Africana⁵, resulte suficiente para revertir esos negros augurios, por mucho que sea más relevante que el realizado en toda su historia. Cabe augurar que mientras prevalezca la visión de nuestros vecinos del sur como una amenaza —con el terrorismo y los flujos migratorios en lugares destacados de la agenda—, en lugar de verlos como una oportunidad y una responsabilidad compartida con ellos mismos, la agenda seguirá dominada por un enfoque securitario que, por definición, deja en posición subordinada a cualquier otro planteamiento. Y eso, como ya se ha podido constatar hasta ahora, no permite vislumbrar una mejora que garantice el bienestar y la seguridad de su población y, en consecuencia, nuestro bienestar y nuestra seguridad.

- La desmemoria y el cortoplacismo que dominan la agenda internacional llevan con demasiada frecuencia a que, con cada nuevo choque que perturba a nuestras rutinas diarias —sea la pandemia o ahora la guerra en Ucrania— parezcamos dispuestos a replantear todo de nuevo. Y si hace apenas un año se decía que la pandemia iba a cambiar por completo las reglas de juego, y que incluso saldríamos mejores del golpe recibido a escala mundial, hoy seguimos atados a modelos y marcos de actuación que, en esencia, siguen siendo los mismos con los que veníamos funcionando antes de su estallido. Nada de eso supone, sin embargo, que así vaya a ser nuevamente cuando la guerra en Ucrania pone en cuestión no solo el orden de seguridad europeo, sino también las relaciones con Rusia en todos los terrenos. De momento, dado que dicho conflicto apunta a una guerra de desgaste prolongada *sine die*, cabe suponer que dicho orden seguirá desequilibrado, a la espera de que en algún momento se recu-

⁵ Seis en total, incluyendo la más reciente celebrada los días 17 y 18 de febrero de este mismo año en Bruselas, en la que se aprobó la declaración “Una visión conjunta para 2030”.

- pere la confianza suficiente entre todos los vecinos del Viejo Continente para poder reformularlo.
- En el terreno económico no abundan precisamente las buenas noticias. El efecto acumulado de la crisis de 2008, la pandemia y la guerra en Ucrania apuntan a un freno en la economía mundial, sin descartar una recesión que termine por retrasar aún más las reformas estructurales que necesitamos. En esas condiciones, la financiación de la causa europeísta se hace aún más complicada, por mucho que se sucedan noticias sobre el incremento de los presupuestos de defensa que ya están anunciando algunos Estados miembros. Por una parte, porque el esfuerzo militar no cubre por sí mismo todo el espectro de asignaturas pendientes y, por otra, porque existen muchas otras prioridades sociales y económicas desatendidas precisamente por la confluencia de las citadas crisis.

La confluencia de todas las variables señaladas hasta aquí dibujan un marco de cambios que ya están en marcha, con claras implicaciones geoestratégicas, y que afectan muy directamente al bienestar y a la seguridad de los Veintisiete, obligándonos a modificar el rumbo adoptado hasta ahora. En cualquier caso, no se trata de un marco cerrado ni definido desde instancias ajenas a la propia UE. La Unión no solo se verá afectada por él, sino que también lo conformará en la medida en que decida actuar de un modo u otro. Para ello, la primera e imprescindible condición es que logre potenciar su cohesión interna, simultáneamente, en dos frentes. Por un lado, manteniendo la paz social de tal manera que ninguno de sus 380 millones de habitantes sienta que es dejado atrás y, por tanto, no preste oídos a los discursos euroescépticos y antieuropeos que plantean una vuelta a esquemas nacionalistas condenados al fracaso. Eso implica igualmente un esfuerzo considerable para reducir las brechas de desigualdad que ya caracterizan a nuestras sociedades, con políticas comunitarias sostenibles, que hagan sentir las ventajas de formar parte del club más exclusivo del mundo en términos de bienestar y estabilidad. Por otro lado, procurando eliminar las fracturas internas entre sus Estados miembros para evitar que las tensiones generadas entre los europeístas, los atlantistas y los todavía denominados neutrales terminen por debilitar aún más a un grupo de países que están ante la última oportunidad para convertirse en un actor de envergadura mundial. Del mismo modo, eso implica emplear con decisión las reglas de juego que nos hemos dado internamente para sancionar a quienes se atrean a ponerlas en cuestión.

El objetivo a lograr es contar con una voz única en el escenario internacional, sabiendo que el modelo seguido hasta ahora, incremental cuando no homeopático, no basta para ello. Hasta ahora han sido sobre todo variables externas —la salida británica de la Unión, el abierto desprecio de Donald Trump a sus socios y aliados europeos, la acumulación de la crisis sistémica que estalló en 2008 y la pandemia de 2020, así como el creciente revisionismo ruso— las que más han impulsado a la Unión Europea a tomar conciencia de la necesidad de sumar fuerzas para dotarse de medios propios con los que poder defender sus propios intereses. Es cierto que se ha avanzado ya un buen trecho del camino, contando con las rémoras que impone un nacionalismo empeñado en mirar hacia el pasado; pero aún queda mucho. Y el reto, más que

de capacidades —sin ocultar por ello las carencias y deficiencias existentes en el terreno de la política exterior, de seguridad y defensa— es de voluntades; partiendo de la idea de que en solitario ninguno de los Estados miembros tiene opción alguna para ser suficientemente relevante en la conformación de ese nuevo marco internacional y que, por tanto, solo en común tenemos opciones para contribuir a alumbrar un mundo acorde con los valores, principios e intereses que nos parece necesario defender.

Los tiempos, por otra parte, demandan nítidamente multilateralismo y multidimensionalidad. Y no hay mejor ejemplo de ello que la propia UE, sumando capacidades y voluntades de un conjunto de potencias medias y pequeñas que han entendido que la guerra no sirve como instrumento para resolver los conflictos que puedan surgir entre ellas y que su propia seguridad pasa por contribuir a un mundo mejor. De ahí que la opción en ningún caso pueda ser la “Europa fortaleza”, cerrada e insensible respecto a lo que ocurra en el exterior de sus fronteras. Así lo recogía ya la primera Estrategia Europea de Seguridad, en 2013, y así lo hace hoy la Brújula Estratégica. Una Brújula, en cualquier caso, que debe demostrar una alta flexibilidad para adaptarse a un escenario en continua evolución y con un alto nivel de incertidumbre.

Todo ello sin olvidar, como colofón, que ni siquiera sabemos con qué tipo de Unión Europea podemos contar a medio plazo, cuando ya se vislumbra un creciente número de aspirantes a la integración —ahora con Ucrania en cabeza, pero también con Turquía, Moldavia, Georgia y los países balcánicos mostrando sus aspiraciones—. Un proceso de ampliación que ya demostró en el pasado que las reglas de juego vigentes no resultan eficientes para acomodar los intereses de países tan diversos y para tomar rápidamente las decisiones que exigen los tiempos actuales. Dicho de otro modo, llevar a cabo una nueva ampliación sin reformar seriamente los procesos de toma de decisiones comunitarios puede desembocar en una mayor debilidad e irrelevancia de la propia Unión. Una ampliación, en definitiva, que también supone un desafío colosal por lo que implica de pérdida de privilegios y eliminación de inercias que han servido a algunos de sus miembros para mejorar sus posiciones a costa de otros.

Y, por supuesto, queda por aclarar cómo se va a financiar el esfuerzo que queda por realizar para culminar el proceso que debe conducir a la Unión a ser un actor con capacidades suficientes para defender sus intereses, justo en un momento en el que el efecto acumulado de las crisis parece demandar atención a otros capítulos de la agenda política. Nunca se ha dicho que el camino sea fácil.

2. Análisis de escenarios de conflicto

Soledad Segoviano Monterrubio

2.1. Introducción al panorama estratégico

La UE sigue siendo un actor global clave en distintos ámbitos estratégicos, pero el mundo hace tiempo que ha dejado de ser eurocéntrico. Y no lo será en un futuro cercano, entre otras cuestiones, como consecuencia de la magnitud del reto demográfico al que se enfrenta la Unión, con una población en claro descenso y cada vez más envejecida. Esta realidad incuestionable tendrá consecuencias inevitables en el ámbito económico y laboral, principalmente, como consecuencia de los persistentes desequilibrios en la tasa de dependencia demográfica circunstancia que, a medio/largo plazo, convertirá a los europeos en una población, también, más empobrecida.

Mientras, el panorama estratégico internacional se encuentra en pleno proceso de transformación, transitando hacia un nuevo orden geopolítico, geoeconómico y geotecnológico, cada vez más complejo, interdependiente y competitivo, donde la conectividad se vislumbra como el nuevo activo en la geopolítica global (Gaub, 2019), por encima, incluso, de variables tan significativas como los recurrentes indicadores macroeconómicos o el gasto militar.

De este modo, la complejidad intrínseca del sistema internacional junto a la interdependencia y la conectividad se consolidan como importantes condicionantes del poder de los Estados y de actores no estatales con vocación política, de tal forma que el poder de influencia, vinculado al *soft power*, definido como la capacidad de condicionar, incluso inspirar, los comportamientos de otros actores mediante la articulación de múltiples y diversos nodos de conexión, cooperación e influencia, será clave en la definición de un nuevo orden internacional fundamentado, también, en el **poder multinodal** (Gaub, 2019: 19).

Esta realidad, derivada del momento de transición y transformación del panorama estratégico global, explica la progresiva, a la vez que creciente, presencia de múltiples actores de distinta naturaleza en diferentes escenarios geopolíticos (Fiott; Lindstrom, 2021), con la clara intención de expandir su capacidad de acción, intervención e influencia, ya sea a escala global, en el marco de la rivalidad entre los principales polos de poder; regional, con la presencia de potencias dispuestas a explotar las condiciones de inestabilidad y fragilidad presentes en distintos escenarios regionales sometidos a continuas dinámicas de conflicto; o estatal, donde algunos Estados (pero también actores no estatales) se implican en el desarrollo de métodos no convencionales o tácticas híbridas (Fiott; Lindstrom, 2021), en defensa de sus intereses, amenazando la seguridad interior y exterior de la Unión. Convergencia nodal, que, por otra parte, contribuye a intensificar de forma exponencial la espiral de riesgos, desafíos y amenazas a los que debe hacer frente la UE, prácticamente, de forma simultánea (Fiott; Lindstrom, 2021). Solo en 2021: la guerra entre Armenia y Azerbaiyán;

los masivos flujos de migrantes irregulares en las fronteras de España y Polonia en el marco de las respectivas estrategias de Marruecos y Bielorrusia; las tensiones con Turquía en el Mediterráneo Oriental; la ruptura entre Marruecos y Argelia; las recurrentes acciones yihadistas en el Sahel; el repliegue de Afganistán; la creciente competición geopolítica en el Indo-pacífico; los desencuentros entre Alemania y Rusia a propósito del *Nord Stream 2*; la implacable asertividad de China; la volatilidad en los precios de la energía y sus derivadas inflacionistas...

Este sistema interconectado implica una nueva concepción de la política global y, en definitiva, del poder, donde la interdependencia ya no se asocia tanto a la cooperación, de acuerdo con la ya obsoleta interpretación de los años setenta, sino al conflicto y a la competición estratégica entre los principales polos de poder: Rusia, China y Estados Unidos. Potencias con voluntad y capacidades para condicionar las complejas relaciones multifacéticas y multinodales de múltiples actores de distinta naturaleza, con intereses convergentes o divergentes, en función de la diversidad de escenarios, en un juego de coaliciones y alianzas líquidas e inestables, en muchos casos, superadas por la arrolladora dinámica de los acontecimientos. Un entorno estratégico en el que la UE se ve obligada a interactuar mediante una doble estrategia de contención y respuesta para garantizar su seguridad frente a desafíos y amenazas múltiples de naturaleza multisectorial, transfronteriza y transregional (Fiott y Lindstrom, 2021).

Y, es que, tal como afirma la Brújula Estratégica, la UE *está rodeada de inestabilidad y de conflictos* (Council of the European Union, 2022: 8), de múltiples amenazas como el terrorismo, el crimen organizado, los conflictos híbridos o los ciberataques. Además, debe hacer frente a las estrategias hostiles y políticas revisionistas emprendidas por regímenes autoritarios, dispuestos a interferir en procesos electorales, instrumentalizar el drama de la inmigración, consumir una anexión ilegal o iniciar una agresión armada en la vecindad de la Unión.

2.2. Competición multipolar: implicaciones para la seguridad europea

En este entorno de (in)seguridad, la autonomía estratégica de la UE ha dejado de ser una opción para pasar a ser una necesidad, vinculada a la propia estabilidad europea (Gaub, 2019), en la medida que los polos de poder —Rusia, con su firme voluntad geopolítica; China, con su omnipresente competición sistémica; y Estados Unidos, con su estrategia de contención al servicio de su vocación de liderazgo—, se muestran dispuestos a proyectar su rivalidad y capacidad de intervención en áreas estratégicas de la vecindad europea, exacerbando con ello los efectos desestabilizadores y destructivos de los ya complejos conflictos regionales. Es en este contexto donde la UE está obligada a reinventarse como Unión, activando todos los mecanismos, iniciativas y recursos necesarios en defensa de su capacidad de proyección y poder de influencia en escenarios regionales estratégicos para los intereses de seguridad de los Estados Miembros y, ante todo, de la propia UE.

2.2.1. Rusia

Sin lugar a dudas, Rusia continúa representando el principal desafío de seguridad tanto para la UE como para la OTAN, especialmente, tras la invasión de Ucrania el pasado mes de febrero. Las relaciones de seguridad entre la UE y Rusia han estado marcadas por un progresivo deterioro derivado de la sucesión de acontecimientos como la guerra de Georgia de 2008; la anexión de Crimea en 2014; el apoyo a los insurgentes prorrusos del Donbás a partir de 2015; para culminar con la invasión de Ucrania en 2022, acto de agresión que representa un formidable terremoto geopolítico de consecuencias a gran escala, aún por discernir.

Pero además de Georgia y Ucrania, la evidente tensión geopolítica entre Rusia y la UE también se ha puesto de manifiesto en otras áreas geográficas. Tal es el caso de Europa del Este, más en concreto, en Bielorrusia y Moldavia; en los Balcanes Occidentales, en el caso de Serbia; en la región de Oriente Medio y el Norte de África, especialmente, en Siria y Libia; pero también en el continente africano, en países como Egipto, Angola o la República Centroafricana, en busca de la explotación de recursos estratégicos o la ampliación del mercado de armamentos.

Rusia, de acuerdo con su visión neorevisionista del denominado orden liberal internacional (Romanova, 2018), se resiste, cuando no se opone frontalmente, a aceptar el poder normativo, diplomático y de seguridad de la UE, basado en lo que la Rusia de Putin considera una imposición (Dandashly, *et.al.*, 2021:14) occidental que desprecia los legítimos intereses de seguridad rusos. Por su parte, la política de la UE hacia Rusia, especialmente desde la anexión de Crimea en 2014, y la posterior aprobación de Estrategia Global de la UE en 2016, ha ido transitando desde una relativa convivencia pragmática, fundamentada en las relaciones de interdependencia, especialmente en el campo de la energía, hacia dinámicas de creciente confrontación y conflicto, donde la UE ha optado por priorizar los criterios de estabilidad y seguridad (Dandashly, *et.al.*, 2021:14), en detrimento de su poder normativo, basado en valores y principios fundamentales.

2.2.2. China

La creciente asertividad de China en diferentes áreas sectoriales y regionales supone un importante desafío para la política exterior y de seguridad de la UE, dada la dualidad intrínseca que se desprende de esta interrelación para los intereses de seguridad de la Unión. Una gran potencia económica, tecnológica y militar concebida, de forma simultánea, como socio negociador y de cooperación y como rival sistémico, de acuerdo con la Comunicación Conjunta de la Comisión y el Alto Representante de la Unión de 2019 (EC/HR, 2019).

Una catalogación que, sin embargo, enmascara la ambigüedad y el pragmatismo político de la UE en un intento de separar la censura política (Maçães, 2021) contra el régimen chino —especialmente en lo que respecta a los derechos humanos— de las ventajosas relaciones de cooperación económica entre los dos socios rivales; de acuerdo con la pretensión calculada de camuflar la rivalidad latente a la hora de imponer un paradigma normativo que regule las interrelaciones y flujos en el supercontinente euroasiático (Blockmans; Hu, 2021) en beneficio de uno de los dos polos.

Esta disputa soterrada a la hora de definir, o redefinir, el orden normativo internacional, bien desde la perspectiva liberal occidental, bien desde una perspectiva autoritaria, se añade a otras dinámicas relevantes que condicionan las relaciones entre los dos socios. Así, la penetración en áreas de la vecindad europea a través de la implementación de interesadas estrategias de desarrollo económico y de infraestructuras de conectividad; las prácticas híbridas de naturaleza invasiva como el ciberespionaje o los ciberataques; además del desarrollo de maniobras militares conjuntas con Rusia suponen importantes desafíos y amenazas para la seguridad europea, contrarrestados, sin embargo, por los importantes beneficios derivados de las sinergias económicas.

2.2.3. Estados Unidos

Desde el fin de la Guerra Fría, el debate en torno a las relaciones transatlánticas en materia de seguridad y defensa ha oscilado entre los conceptos de autonomía y dependencia estratégicas. En concreto, hace tres décadas, cuando en el seno de la extinta UEO, y bajo el liderazgo de Francia, se impulsó la denominada *identidad de defensa europea*, transferida posteriormente al ámbito de la OTAN en el marco de la Cumbre de Bruselas de 1994.

Sin embargo, la perspectiva de que la UE asumiera la responsabilidad de garantizar de forma autónoma su seguridad en las áreas de su inmediata vecindad ha venido cobrando fuerza desde la formulación del denominado *pivot to Asia*, anunciado por la Administración Obama en 2011, en un contexto de cambio sistémico propiciado por la firme y manifiesta voluntad de liderazgo de China en la región de Asia-Pacífico, identificada desde entonces como nuevo *pivote* geopolítico mundial.

Un cambio de visión estratégica que, en un contexto de crisis económica y progresivo repliegue de los escenarios de conflicto, obligaría a Estados Unidos a emprender un reordenamiento de prioridades y objetivos con el consiguiente reposicionamiento de fuerzas, efectivos y recursos a escala global. Un nuevo planeamiento que, necesariamente, se consolidaría en el retroceso gradual, *retrenchment*, de la presencia norteamericana en escenarios estratégicos regionales, como Europa, Oriente Medio o América Latina, considerados, hasta entonces, como áreas de influencia prioritarias para los intereses de seguridad de Estados Unidos. De hecho, la limitada implicación de la Administración Obama en los conflictos de Libia y Siria en el marco de la Primavera Árabe, en consonancia con su estrategia de *leading from behind*, ya mostraba el camino que debía emprender Europa hacia su autonomía estratégica (Segoviano, 2016).

Una constante que, salvando las notables diferencias, se ha mantenido en las Administraciones estadounidenses sucesoras de Obama: con Trump y su discurso expeditivo respecto al reparto de cargas, *burden-sharing* dirigido a los aliados de la OTAN (Dandashly, *et.al.*, 2021); y, en el marco actual de la Presidencia de Joe Biden quien, a pesar de su firme compromiso atlantista, no ha dudado en adoptar decisiones unilaterales como el repliegue de Afganistán o el Pacto AUKUS, concebido para contrarrestar los avances chinos en la región del Indo-Pacífico.

Y, es que, la prioridad estratégica de Estados Unidos sigue centrándose en la política de contención de China, eso sí, sin llegar a cuestionar la complementariedad con los socios europeos, especialmente, en el contexto de la guerra de Ucrania, donde Estados Unidos, la OTAN y la UE han reforzado su alianza mediante la acción coordinada de una estrategia multinivel con el fin de responder unidos a la agresión rusa.

Sin embargo, y a pesar de esta coyuntura de aproximación provocada por la guerra, las diferencias entre los aliados (en el seno de la propia Unión y entre Estados Unidos y la UE), persisten y acabarán por reavivarse en cuestiones tan importantes como el proceso de incorporación de Ucrania a la UE; la importación del gas ruso; las relaciones posconflicto con la Rusia de Putin, llegado el caso; la acogida e integración de cuatro millones de refugiados ucranianos; la creación de un Ejército europeo; la implantación de la tecnología 5G; y, por supuesto, las relaciones de cooperación entre la UE y China, donde las agendas de Estados Unidos y sus socios europeos muestran serias discrepancias.

2.3. Escenarios de conflicto en la vecindad europea

Esta competición multipolar y sistémica se proyecta, inevitablemente, hacia las distintas áreas geográficas, donde, en un contexto de declive del poder norteamericano, multitud de actores, especialmente las potencias regionales implicadas, compiten por la imposición de *su* orden regional particular. Un orden que les permita configurar, imponer y proyectar sus intereses de seguridad en escenarios de constante inestabilidad, donde las dinámicas entre el caos y la securitización prolongan y complejizan, aún más si cabe, la naturaleza ya compleja de los innumerables conflictos activos en las distintas áreas regionales. Es aquí donde la UE debe ser capaz de establecer sus propias reglas del juego en defensa de sus intereses de seguridad, puesto que como afirma la Brújula Estratégica, *si la UE no se muestra activa y efectiva en la promoción de sus intereses, otros ocuparán el espacio* (Council of the European Union, 2022: 8).

La región de los Balcanes, la vecindad Este, incluidas las áreas del mar Negro y el Mediterráneo Oriental, la Vecindad Sur, la región del Indo-Pacífico, además del Ártico, son los escenarios regionales prioritarios identificados en la Brújula. Entornos sometidos a continuos desafíos, *intimidaciones estratégicas* (Council of the European Union, 2022: 9) o amenazas a la soberanía e integridad territorial de los Estados implicados, que acaban por afectar la seguridad de las fronteras europeas.

2.3.1. Balcanes occidentales

Los países de los Balcanes occidentales son los vecinos más próximos a las fronteras de la UE. Como consecuencia de esta proximidad y con la esperanza de contribuir a su estabilización democrática, el Consejo Europeo de Salónica de 2003 decidía abrir el proceso de negociación para la futura adhesión a todos los países del denominado Proceso de Estabilización y Asociación (PEA), creado en 1999, en el marco de las relaciones entre la UE y los países de

esta región. Tras la incorporación de Eslovenia, en 2004, y de Croacia, en 2013, Albania, Bosnia Herzegovina, Montenegro, la actual Macedonia del Norte y Serbia continúan esperando, aunque en diferentes niveles de aproximación: Serbia y Montenegro ya están negociando; Albania y Macedonia del Norte son candidatos oficiales, pero se encuentran a la espera como consecuencia del veto de Bulgaria; mientras que Bosnia Herzegovina y Kosovo solo son considerados como posibles candidatos.

Transcurridos los años, el optimismo inicial ha desaparecido, dejando paso a la denominada “fatiga de la ampliación” (Milosevich-Juaristi, 2021), causada por el incumplimiento de las expectativas de adhesión. Mientras, los incontables conflictos territoriales y fronterizos (entre Serbia y Kosovo; entre Kosovo y Montenegro; entre la República de Srpska y el debilitado gobierno central del Bosnia) han degenerado en una situación de *statu quo* que se hace insostenible (Milosevich-Juaristi, 2021). En concreto, Bosnia Herzegovina se encuentra al borde de la ruptura como consecuencia de las continuas tensiones nacionalistas, donde los separatistas serbios han amenazado con impulsar la creación de su propio ejército; por su parte, Serbia y Kosovo persisten en una alarmante escalada de tensión que culminaría con la movilización de efectivos miliares en la frontera el pasado mes de noviembre de 2021.

Un contexto de confrontación en el que los partidos políticos reformistas, defensores de un discurso proeuropeísta, se encuentran en claro declive frente al imparable ascenso de las fuerzas nacionalistas (Scazzieri, 2021a), dispuestas a explotar los sentimientos de frustración y desencanto ante la falta de perspectiva sobre el futuro de la adhesión. De hecho, esta situación de estancamiento no ha hecho más que inspirar el rechazo generalizado hacia la UE por parte de las poblaciones, propiciando la creciente influencia de Rusia y China en la región, y ello, a pesar de la importante asistencia financiera canalizada por la Unión¹, en concepto de preadhesión, para facilitar la progresiva implementación del acervo comunitario (Milosevich-Juaristi, 2021) por parte de los países candidatos. Condicionalidad que no exigen, sin embargo, Rusia o China en sus respectivas estrategias de inversión económica, dispuestas a fortalecer su presencia en la región y llenar el vacío de poder derivado de la falta de dinamismo de Occidente. En el caso de Rusia, explotando la dependencia energética de estos países; en el caso de China, ofreciendo ambiciosos programas de inversión en infraestructuras en el marco de la Iniciativa de la Ruta de la Seda.

2.3.2. La Vecindad Este

La vecindad compartida entre Rusia y la UE cubre una amplísima extensión de territorio, donde se ubican Ucrania, Bielorrusia, Moldavia y países del Cáucaso como Azerbaiyán y Armenia. Una extensa área geográfica de más de un millón de kilómetros cuadrados, condicionada por la constante competición geopolítica entre ambos polos. Las sucesivas ampliaciones de 2004 y 2007 han permitido a la UE situarse en las fronteras de una región altamente inestable y conflictiva, concebida por Rusia como área de seguridad y contención frente a lo que califica

1 14 mil millones de euros entre 2021 y 2027, según los datos aportados por Milosevich-Juaristi

como continuos avances expansionistas de alianzas político-militares occidentales, hostiles a los legítimos intereses rusos.

Por su parte, la UE ha optado por desplegar una política de cooperación fundamentada en el *soft power* (Legucka y Wtodkowska, 2021: 38), con el fin de atraer y vincular las trayectorias económicas y políticas de estos países al modelo de democracia liberal y a las ventajas derivadas del proceso de integración europeo. Este fue el espíritu de la *EU Eastern Partnership* (EaP) o Asociación Oriental —concebida como una dimensión de la Política Europea de Vecindad (PEV)—, puesta en marcha en mayo de 2009, para impulsar la cooperación entre los Estados Miembros de la UE y sus vecinos del Este de Europa (Bielorrusia², Moldavia y Ucrania) y del Sur del Cáucaso (Armenia y Azerbaiyán).

Iniciativa que Rusia ha tratado de contrarrestar a través de diversos mecanismos, tanto de *soft power*, como la *Eurasian Economic Union* o Unión Económica Euroasiática (UEEA), acuerdo firmado en mayo de 2014, tras la anexión de Crimea, y en el que participan Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Armenia y Kirguistán como parte de un ambicioso proyecto de integración económica impulsado por Rusia para consolidar un bloque económico bisagra entre la UE y China; o mediante procedimientos de *hard power*, basados en la acción simultánea de proyección de fuerza y reconocimiento político de Estados y pseudo-Estados como Transnistria, Abjazia, Osetia del Sur o Nagorno-Karabaj, además del caso particular que supuso la anexión de Crimea.

En este contexto de confrontación por diversos dominios entre la UE y Rusia, China también ha encontrado una vía de penetración a través de sus prácticas habituales basadas en los programas de asistencia económica e inversión en infraestructuras vinculadas a su gran proyecto de conectividad de la Ruta de la Seda. Políticas que, sin tener un impacto geopolítico adverso para los intereses de la Unión, sí suponen un apoyo implícito a regímenes autoritarios de la región, lo que, sin duda, menoscaba la credibilidad de la agenda normativa de la UE en la zona (Dandashly, *et.al.*, 2021: 20).

2.3.3. Mar Negro-Caspio

Hasta la anexión de Crimea en 2014, la amplia región del mar Negro-Caspio se situaba en una posición secundaria en el orden de prioridades estratégicas y de seguridad de la UE. Básicamente, esta amplia zona geográfica era concebida como un amplio espacio de conectividad y expansión económica, apto para el transporte de mercancías y el desarrollo de rutas energéticas, en consonancia con la iniciativa *Black Sea Synergy* o Sinergia del mar Negro (Meister, 2021), una plataforma de cooperación regional, establecida en 2007, en el marco de la incorporación de Rumanía y Bulgaria a la UE, y concebida como instrumento de conexión para fortalecer las relaciones con las regiones y países del mar Caspio, Asia Central y Europa Suroriental.

2 El 28 de junio de 2021, Bielorrusia decidió suspender su participación en la Asociación Oriental, ver: “Relaciones de la UE con Bielorrusia: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/belarus/>”

Por su parte, Rusia siempre ha considerado la región del mar Negro como una insustituible plataforma de proyección de poder e influencia, a través de los estrechos turcos, hacia otros epicentros geopolíticos como el Mediterráneo, África, Oriente Medio y Norte de África o el Sur de Europa, áreas estratégicas que presentan importantes desafíos de seguridad, pero también importantes ventanas de oportunidad para Rusia en materias como el comercio de armas, la energía o el despliegue de nuevas bases militares.

Así, tras la anexión de Crimea, la Rusia de Putin se ha implicado en un ambicioso proyecto de modernización y rearme de la base de Sebastopol, sede de la flota del mar Negro, con el fin de crear una zona A2/AD (antiacceso/denegación de área) que impida el acceso de potencias hostiles en una región de vital importancia para los intereses de seguridad rusos. El despliegue de aviones de combate, la modernización de la flota del mar Negro, con la incorporación de sofisticados submarinos de ataque nuclear y nuevos destructores, la instalación de sistemas de defensa avanzados o la actualización del sistema de radares (Treviño, 2022), son solo algunas de las iniciativas impulsadas por el Kremlin para reforzar esa zona de bloqueo frente a injerencias externas rivales.

Y es que Crimea y el mar Negro se sitúan en el epicentro de la cruz geopolítica trazada por el Kremlin, donde convergen dos líneas de proyección estratégica vitales para Rusia: el eje Norte-Sur, como trazado vertical que conecta el Ártico y el mar Negro; y el eje Este-Oeste, como línea horizontal, sobre la que se despliegan los equilibrios entre China y el entorno euroatlántico. Una cruz geopolítica en torno al mar Negro, sobre la que se articula la defensa de los intereses existenciales de Rusia, frente a los considerados continuos desafíos y provocaciones de Occidente, como la Iniciativa de los Tres Mares (I3M), impulsada por Polonia y Croacia en 2015 (Méndez Pérez, 2021); la presencia reforzada de la OTAN en el mar Negro, de acuerdo con los compromisos adoptados en la Cumbre de Varsovia de 2016; o la operación *Sea Breeze* 2021, el ejercicio de maniobras militares desarrollado por la OTAN desde hace más de dos décadas, bajo el liderazgo de Estados Unidos y Ucrania en las aguas del mar Negro, entre junio y julio de 2021, con el fin de aproximar a Ucrania a los estándares de la OTAN de cara a una futura integración a la Alianza.

2.3.4. Mediterráneo Oriental

Por su parte, la cuenca del Mediterráneo Oriental (MEDOR), vía de interconexión entre el mar Negro, el mar Egeo y el mar Rojo, a través del Canal de Suez, y situada en el punto de encuentro de tres continentes, Europa, Asia y África, representa un área de alto valor geoestratégico, definida, sin embargo, por la lucha de poder y la fragmentación geopolítica (Sánchez Tapia, 2020: 105), derivada de una trayectoria histórica convulsa, con importantes diferencias y desencuentros culturales, religiosos y económicos, que se han visto acentuados por el descubrimiento, relativamente reciente, de ingentes reservas de hidrocarburos. Los importantes descubrimientos de varios yacimientos de petróleo y gas, especialmente los campos de gas Afrodita, Tamar y Leviatán, en aguas territoriales de la República de Chipre e Israel entre 2009

y 2011 (Segoviano, 2015), unidos a los descubrimientos de los pozos gigantes de Zohr, en aguas territoriales de Egipto, y de Calypso, de nuevo en aguas de la República de Chipre a partir de 2015, han atraído el interés de distintos actores, regionales y extrarregionales, —Estados Unidos, Rusia, China, Francia, Italia, además de la propia UE—, dispuestos a posicionarse en las actividades de exploración, producción y explotación (Sánchez Tapia, 2020) en busca de rentabilidades económicas y ventajas geopolíticas.

Pero es en la fase de exploración donde ha surgido una mayor tensión, dada la voluntad de los Estados ribereños de reivindicar soberanía sobre sus respectivas ZEE. De especial relevancia es la disputa que mantienen Chipre y Turquía, en la medida que los siete bloques identificados por la autoproclamada República Turca de Chipre (RTCH) para su exploración y explotación, interfieren en las doce áreas declaradas por la República de Chipre y ofertadas en licitación a diversas empresas energéticas occidentales y no occidentales (Sánchez Tapia, 2020: 142). Estas iniciativas han degenerado en una situación de alarmante escalada, donde Turquía no ha dudado en proyectar su diplomacia coercitiva, desplegando su Marina de guerra, no solo para hostigar e impedir las actividades de compañías, como la italiana ENI o la francesa TOTAL, sino también para escoltar las operaciones unilaterales de los barcos de exploración y perforación turcos en la proximidades de las costas de Grecia y Chipre, lo que llevó al Consejo de la UE de 15 de julio de 2019 a adoptar sanciones contra Turquía (Consejo UE, 2019).

Asimismo, la búsqueda de opciones para la exportación de los recursos ha exacerbado, aún más si cabe, las tensas relaciones con Turquía, en la medida que el Proyecto EASTMED, con una capacidad inicial de 10 bcm al año y una longitud de 2000 km., desde los campos de explotación de Israel y Chipre hacia los puntos de interconexión en las costas de Grecia e Italia, a través de la plataforma continental reclamada por Turquía, no contó con la participación de Erdogan, cuya reacción cristalizaría en la firma de un acuerdo de delimitación marítima con el Gobierno libio de Trípoli, en noviembre de 2019, que se vería reforzado con un acuerdo de cooperación militar. Una iniciativa que, a su vez, provocaría la respuesta, ya en septiembre de 2020, de Egipto, Chipre, Grecia, Israel, Jordania e Italia, firmantes de la Carta Fundacional del Foro del Gas del Este del Mediterráneo (EMGF) por sus siglas en inglés, concebido como un foro de cooperación regional gasístico, excluyente para Turquía.

A su vez, este panorama de competición energética ha dado paso a la progresiva, a la vez que alarmante, militarización en la zona con la creciente presencia de fuerzas aeronavales de países ribereños y potencias extrarregionales. Despliegue que ha elevado la percepción de amenaza de Turquía, decidida a garantizar su superioridad militar en el área mediante el desarrollo de un ambicioso programa de inversión y modernización para el horizonte 2030 (Sánchez Tapia, 2020: 151), donde se encuadra la adquisición, en 2019, del sofisticado S-400, un sistema de defensa antiaéreo de fabricación rusa, que propició la decisión de Estados Unidos de expulsar a Turquía (Rodríguez, 2021) del programa internacional de producción de aviones de combate de última generación F-35 *Joint Strike Fighter*, con los que Turquía pretendía renovar su fuerza aérea, tensionando, de este modo, las relaciones entre los socios de la OTAN.

Y, es que, tras el frustrado intento de golpe de Estado contra Erdogan, en julio de 2016, y el apoyo de Estados Unidos a las denominadas Fuerzas Democráticas Sirias (FDS), predominantemente kurdo-sirias, en el marco de la lucha contra el Estado Islámico, la política exterior turca ha venido experimentado una progresiva reorientación estratégica en favor de una cooperación pragmática con la Rusia de Putin. Una política diseñada para compartimentar (Rodríguez, 2021) los temas candentes compartidos en la agenda bilateral ruso-turca con el fin de que eventuales conflictos o desencuentros desde posicionamientos abiertamente enfrentados, como en los casos de Libia, Siria o Nagorno-Karabaj, no enturbien las ventajosas sinergias militares, energéticas, agrícolas o turísticas entre los dos países, en favor de unas complejas relaciones de interdependencia, mutuamente beneficiosas, para asegurar su protagonismo en una región de vital importancia para los intereses energéticos y de proyección estratégica de ambos países.

Una aproximación ruso-turca percibida como clara amenaza para los intereses de seguridad de Estados Unidos en la región, cuya presencia militar reforzada en el MEDOR, gracias a las alianzas con países estratégicos como Grecia, Hungría y Rumanía, cumple la doble función, por un lado, de proteger los intereses de las grandes corporaciones energéticas estadounidenses, implicadas en la región; fortaleciendo, al mismo tiempo, su estrategia de contención, no solo de Rusia y China, esta última, como siempre, interesada en el uso de vías terrestres y marítimas vinculadas a su proyecto de la Ruta de la Seda, sino también de Irán, país que se sirve de sus alianzas con el régimen de Bashir el Assad en Siria y Hezbollah en Líbano para proyectar su influencia en la zona (Sánchez Tapia, 2020: 165)

Una estrategia de doble uso que quedaría articulada a través de la *Mediterranean Security and Energy Partnership Act*, aprobada con consenso bipartidista por el Congreso de los Estados Unidos en diciembre 2019 (Rodríguez, 2021), con el fin de reforzar, garantizar, a la vez que expandir, el compromiso de Estados Unidos en una región estratégica en materia de seguridad y cooperación energética, mediante la implementación de medidas audaces como el incremento de la asistencia militar a Grecia; el levantamiento de la prohibición de venta de armas a la República de Chipre o la creación de un Centro Conjunto EE. UU.-MEDOR para la Energía con el fin de facilitar la cooperación energética entre EE. UU., Israel, Grecia y Chipre, catalogados como aliados clave en la región.

Este escenario de tensión, agravado por la pandemia, ha propiciado, sin embargo, la reconfiguración de la política exterior de Turquía, que, en un contexto de preocupante crisis económica, se ha mostrado dispuesta a abandonar su posición frentista para emprender un camino de acercamiento hacia Francia, Grecia, Egipto y, por supuesto, la UE, que ya en el Consejo Europeo de octubre de 2020, apostaba por una salida dialogada a la que, ya entonces, se prestó Turquía con la suspensión de las exploraciones energéticas unilaterales y la puesta en marcha de mecanismos de diálogo con Estados Unidos y el resto de los socios de la OTAN (Mourenza, 2021). Una situación de desescalada que facilitó el posterior Consejo Europeo de marzo de 2021, donde quedaría establecida una agenda de aproximación gradual y proporcional para reactivar las relaciones UE-Turquía, en esta ocasión, al servicio de un doble objetivo: incentivar

la cooperación en materia de migración e impulsar las relaciones comerciales entre ambos socios, sin perder de vista la posibilidad de hacer reversible la senda emprendida en esta hoja de ruta, ante nuevas acciones o provocaciones unilaterales protagonizadas por Turquía contra intereses europeos en la región (Rodríguez, 2021).

2.4. La Vecindad del Sur: Norte de África y Oriente Medio y África-Sahel

2.4.1. Norte de África y Oriente Medio

La región es muy importante para los intereses de seguridad de la UE. La proximidad geográfica entre las dos orillas del Mediterráneo proporciona, de forma simultánea, un amplio abanico de desafíos y amenazas, a la vez que de oportunidades, sobre las que se vienen cimentando unas sólidas relaciones de interdependencia que basculan entre la cooperación y el conflicto. Cuestiones como el diseño de la gobernanza en la región, la inestabilidad política, el terrorismo, el nacionalismo energético, el flujo de inversiones, los proyectos en infraestructuras, el crecimiento demográfico o el fenómeno de la migración, entre otras cuestiones, se consideran factores muy relevantes que condicionan el panorama estratégico de una región estrechamente vinculada a Europa.

Veintiún años después del 11S y once años después de la Primavera Árabe, la región permanece sumida en una profunda crisis de seguridad, definida por una compleja red de interrelaciones, que se entrecruzan en dinámicas contradictorias e inestables, tejida a partir de múltiples e interdependientes líneas de acción multidimensional enfrentadas: **sectaria**, entre suníes y chiíes, pero también entre los propios suníes como ejemplifica la rivalidad entre Qatar y Arabia Saudí; **étnico-cultural**, entre turcos, kurdos, árabes, judíos y persas; **religiosa**; entre musulmanes y no musulmanes, dada la multiconfesionalidad que caracteriza la región; **ideológica**: entre el Islam político, el nacionalismo secular, el salafismo y el yihadismo; o **político-social**, como consecuencia de la ruptura entre el Estado y la sociedad, a raíz de los sucesivos y frustrados intentos de reforma política e inclusión social de una población en constante crecimiento demográfico (Segoviano, 2016).

La confrontación regional también se extiende a distintos escenarios con conflictos activos como en los casos de Yemen, Siria, Irak o Libia, de dudosa entidad como Estados, focos de permanente tensión e inestabilidad regional, convertidos en campos de batalla, donde potencias regionales y extrarregionales, además de una amplia variedad de actores no estatales, compiten con violencia para garantizarse una precaria posición dominante en hipotéticos escenarios posconflicto.

La ambigüedad de Estados Unidos hacia la región, pivotando entre el compromiso y el repliegue, ha propiciado la configuración de un marco multipolar del que, de distinta forma, se benefician China y Rusia con crecientes intereses en la zona. De un lado, el permanente esfuerzo de estabilización de Estados Unidos en la región beneficia de forma indirecta a China, en la medida que, además de debilitar la fortaleza de la política de contención norteamericana en

el mar Meridional de la China, contribuye a crear un entorno de relativa seguridad en defensa de sus intereses, relacionados de forma prioritaria, aunque no exclusiva, con la seguridad en el suministro energético (Segoviano, 2016).

Por otro lado, el progresivo retroceso de Estados Unidos en la región ha facilitado la penetración de Rusia, que ha encontrado en Siria el escenario óptimo en la consecución de sus intereses geopolíticos transregionales. Y, es que, la intervención rusa en el avispero sirio no solo viene motivada por la necesidad de defender a un aliado estratégico en el Mediterráneo para proteger las bases militares de Latakia y Tartus; o defender sus intereses energéticos en el Mediterráneo Oriental; o combatir el terrorismo yihadista en la región. El interés del Kremlin en Siria se encuentra en la necesidad de defender lo que Rusia considera su *motherland* en su frontera europea del Este con proyección al mar Negro, hacia los Estrechos turcos que conectan a Rusia con el Mediterráneo y África.

En este contexto, la influencia de la UE en la región se debilita frente a la asertividad de potencias como China, Rusia y Turquía (Scazzieri, 2021b). Más concretamente, y en lo que respecta a las relaciones de la UE con los países del Norte de África, lo cierto es que no consiguen despegar de su condición de objetivo secundario frente al área de vecindad del Este, y ello, a pesar de los reconocidos esfuerzos de la Unión por proyectar un marco de seguridad, prosperidad y estabilidad en esta región. Esta realidad viene a sumarse, o quizás es el resultado, de la tensión fronteriza que vive la zona como consecuencia, entre otros factores, del conflicto latente del Sáhara Occidental, la ruptura de relaciones entre Argelia y Marruecos, el crecimiento demográfico y la exclusión social, o los complejos procesos derivados de la Primavera Árabe, especialmente, para los casos de Libia, Egipto y Túnez con importantes consecuencias transregionales para el Sahel.

2.4.2. África-Sahel

África, un vasto espacio geográfico compartimentado en distintas y extensas áreas subregionales, pero definido por su naturaleza transregional, transfronteriza e interdependiente, donde las potencias extrarregionales vienen combatiendo a distintos grupos terroristas yihadistas (y sus escisiones), desde que Estados Unidos pusiera en marcha la denominada *Operation Enduring Freedom-Horn of Africa* (OEF-HOA), a finales de 2002. Pero será a partir de 2011, en el contexto de la Primavera Árabe, cuando la enorme extensión transregional sahelo-sahariana-magrebí se convierta en el foco prioritario de la atención internacional, a raíz de la sucesión de acontecimientos como la descomposición libia, la crisis de Malí, el ataque terrorista de Bengazi, el secuestro de 200 niñas por parte de Boko Haram, además de la progresiva implantación de la marca yihadista del Estado Islámico en África Occidental y el Sahel con sus respectivas filiales: el Estado Islámico en África Occidental (EIAO-ISIS-WA) y Estado Islámico en el Gran Sáhara (EIGS-ISGS), cuya violencia causa estragos en países como en Malí, Níger, Burkina Faso, Chad o Nigeria. Situación que se ha visto agravada por la sucesión de golpes de estado que asola el continente. Desde agosto de 2020, los alza-

mientos militares (Pye, 2021) han derrocado a los gobiernos de Malí, Chad, Guinea, Sudán y Burkina Faso.

El alarmante deterioro del clima de seguridad en un entorno, paradójicamente, cada vez más militarizado, ha precipitado la intervención de distintas potencias extrarregionales con intereses en la zona, prioritariamente, al servicio de una política de externalización de fronteras. Francia, España, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Canadá, Rusia, China, Israel, ONU, UE, OTAN, entre otros, intervienen dispuestos a reforzar, a la vez que impulsar, dispaes, y en ocasiones oportunistas, políticas antiterroristas a través de diversos mecanismos de cooperación político-militar y de inteligencia con potencias africanas aliadas, generando una dinámica de securitización que, sin embargo, no consigue detener la espiral de violencia que sufre el continente africano (Pye, 2021).

En particular, dos potencias occidentales han consolidado su poder en el área: Francia y Estados Unidos, que, en aplicación de sus respectivas estrategias antiterroristas, al servicio de sus específicos intereses nacionales, han contribuido a transformar la configuración de alianzas geopolíticas en la región, dando muestras de un gran dinamismo ante la naturaleza cambiante que supone la amenaza del terrorismo yihadista.

Tal es el caso de la denominada Opération Barkhane (Reeve; Pelter, 2014) puesta en marcha en enero de 2014, con el fin de asegurar la presencia militar francesa a largo plazo en la zona sahelosahariana, y en la que participan los países **G-5 Sahel**³ : Chad, Níger, Malí, Burkina Faso y Mauritania, con la contribución de Senegal y Costa de Marfil como bases de operaciones de apoyo logístico y refuerzo de Barkhane, en cuyo marco de actuación se logró la neutralización de Adnan Abu Walid al-Sahraoui, líder del EIGS, en septiembre de 2021.

Por su parte, Estados Unidos ha ido conformando una compleja red de alianzas y bases de apoyo logístico y operativo, desplegadas en todas las regiones del planeta, pero interconectadas mediante alianzas no formales con gobiernos de distintos países socios, al servicio de las operaciones conjuntas, militares y paramilitares de las fuerzas de operaciones especiales y de la CIA. Una auténtica geografía de bases, ubicadas estratégicamente en países como Arabia Saudí, Etiopía, Yibuti, Seychelles o Níger, concebidos como plataformas de lanzamiento de misiones de vigilancia y ataque (rastreo y eliminación) en las denominadas *areas of concern* prioritarias: Irak, Afganistán, Pakistán, Siria, Malí, Somalia, Yemen o Libia, al servicio de una estrategia contraterrorista de bajo perfil⁴, en la que África, concretamente, el teatro de operaciones del Sahel, representa un área de especial importancia estratégica.

3 Como consecuencia del grave deterioro de seguridad y la trágica situación humanitaria en la que se encuentra el Sahel, el 28 de abril d 2020, en el seno de la Cumbre entre la UE y los países del G5 Sahel, se decidió poner en marcha la denominada **Coalición por el Sahel**, con el fin de incluir a otros socios internacionales, países y OIG, en el esfuerzo conjunto para contribuir a la seguridad, estabilidad y desarrollo del Sahel.

4 Senegal, Malí, Burkina Faso, Níger, Camerún, República Centroafricana, Chad, Sudán del Sur, Etiopía, Somalia, Uganda, Kenya, Seychelles, además de Yibuti, considerada la joya de la corona, donde se ubica Camp Lemmonier, base permanente de Estados Unidos en África, en la entrada del mar Rojo, con acceso a Somalia y Yemen y con proyección hacia el Océano Índico y el Sahel, forman parte de esta compleja red de instalaciones militares africanas desde la que Estados Unidos despliega sus misiones contraterroristas.

La inestabilidad de la región, el carácter transfronterizo de las amenazas, la sucesión de golpes de Estado, el auge de los atentados *yihadistas* y, en general, la grave situación humanitaria en la que se encuentran los países del Sahel han llevado a la UE a replantearse su estrategia hacia el continente (Marín, 2020), apostando por una visión más integrada y proactiva de la defensa, que supere las misiones de adiestramiento, asesoramiento y logística desarrolladas en el marco de la PCSD, en consonancia con los objetivos de la última Cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana, el pasado mes de febrero de 2022, frente a los esfuerzos de penetración de potencias como Rusia y China, comprometidas en la consolidación y proyección de sus intereses geopolíticos en la región (Vianini y Berger, 2021).

2.5. El Indo-Pacífico

Frente a una política exterior y de seguridad centrada prioritariamente en las áreas de vecindad, la nueva *Estrategia de la Unión Europea para la cooperación con el Indo-Pacífico* representa una necesaria reorientación estratégica ante el auge de una región considerada como nuevo epicentro geopolítico mundial, dada su relevancia económica, demográfica, política y tecnológica. Una estrategia innovadora, articulada en torno a la Comunicación Conjunta Comisión/Alto Representante de 16 de septiembre de 2021 (EC/HR, 2021b), con la que se pretende proyectar la ambición global de la UE en un mundo en constante transformación.

Y, es que, partiendo de un serio esfuerzo de integración, y a pesar de las dificultades derivadas de los recurrentes desacuerdos, desajustes y ambivalencias entre los Estados Miembros en relación con sus intereses específicos en la región, especialmente en lo que se refiere a las relaciones con China, desde las instituciones se ha venido impulsando la difícil pero urgente tarea de reequilibrar las prioridades estratégicas de la UE a partir de un enfoque holístico, unificado, integrador, a la vez que polifacético, sobre el papel de la Unión en un mundo multipolar, donde la región del Indo-Pacífico se encuentra estrechamente vinculada a la seguridad y prosperidad de la UE en un contexto de fuerte interdependencia global.

Lo cierto es que las relaciones entre la UE y la región de Asia-Pacífico se vienen cimentando de forma progresiva, especialmente desde la última década, a través de diversos mecanismos, bilaterales y multilaterales, y en ámbitos tan relevantes y diversos (Luthra, 2021: 4-5) como el de la cooperación para la seguridad, donde la UE ha participado en iniciativas como *Asia-Europe Meeting (ASEM)*; *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Regional Forum*; o *East Asia Summit*; en el ámbito de las relaciones comerciales, donde la UE, además de ser el principal socio comercial de China, ha firmado acuerdos regionales comerciales con Corea del Sur (2011); Singapur (2019) o Vietnam (2020); así como en los importantes desarrollos vinculados a la conectividad, contemplados en la estrategia europea *Connecting Europe and Asia: building blocks for an EU strategy*, de 2018, a partir de la cual, se han venido impulsando diversos *paternariados* de conectividad con actores regionales tan relevantes como Japón, India o ASEAN, este último, eje central en la arquitectura regional de coopera-

ción de la UE, a través de su apoyo al denominado *Master Plan on ASEAN connectivity 2025* (Lin, 2021).

Teniendo en cuenta esta progresión, si bien es verdad que la Estrategia para el Indo-Pacífico debe vincularse a la propia evolución de la política exterior y de seguridad de la UE, no es menos cierto que el Documento emana del manifiesto reconocimiento político acerca de la necesidad de asumir una mayor responsabilidad global (Grare; Reuter, 2021: 6), en consonancia con el principio de autonomía estratégica, independientemente del significado de un concepto, Indo-Pacífico, sobre el que no existe consenso, ni en relación con su delimitación geográfica, ni en lo que se refiere a su procedencia, incluida la apropiación interesada por parte de la Administración Trump para atribuir una intencionada connotación anti-China (Grare; Reuter, 2021:2).

En cualquier caso, el concepto asumido en el Documento se encuentra en plena sintonía con la visión estratégica defendida por aliados como Estados Unidos, Japón, India, Australia o los países ASEAN: como un espacio de interconexión, estabilidad y libertad de navegación (Grare; Reuter, 2021) frente a las estrategias de proyección, demarcación y militarización impulsadas por China.

Así, la Estrategia enfatiza el firme compromiso de la UE para incrementar y reforzar su presencia en el Indo-Pacífico, una región que, de acuerdo con la Comunicación Conjunta, se extiende desde las costas de África Oriental hasta las islas del Pacífico (EC/HR, 2021b: 1). Una extensa área geográfica que alberga las tres quintas partes de la población mundial, produce el 60% del PIB global y se encuentra en la vanguardia de la economía digital (EC/HR, 2021b: 1). Un epicentro geopolítico de futuro con el que Europa acumula más del 70% del comercio mundial de bienes y servicios y el 60% de los flujos de inversión directa extranjera (EC/HR, 2021b: 1) y que, por tanto, exige la implementación de una estrategia a largo plazo, centrada en siete áreas prioritarias: prosperidad inclusiva y sostenible; transición ecológica; gobernanza de los océanos; gobernanza digital y cooperación; conectividad; seguridad y defensa; y seguridad humana (EC/HR, 2021b: 5). Prioridades estratégicas diseñadas para responder, de forma coordinada y sobre la base del acervo comunitario, a preocupantes dinámicas emergentes como el ascenso de China, el incremento de las amenazas híbridas o los desafíos vinculados al cambio climático, la digitalización y la ciberseguridad.

Una ambiciosa hoja de ruta, por el momento más fundamentada en el discurso que en la acción, en la medida que su adecuada implementación, en virtud de la credibilidad política de la Unión, demandará una importante movilización de recursos económicos y financieros, públicos y privados, generados a través de diversos mecanismos como la denominada *Global Europe's Neighbourhood* (Luthra, 2021: 13). Un plan de actuación a largo plazo que, sin embargo, deberá construirse sobre la base de imposibles equilibrios entre la política de contención del gigante chino, en consonancia con la estrategia estadounidense en la región, y la promoción de la cooperación económica en el marco de expansión de la *Belt and Road Initiative* (BRI) en el continente europeo; una estrategia, en definitiva, condicionada por la limitada capacidad de las fuerzas navales europeas, a excepción de Francia, a la hora de proyectar y mantener su poder marítimo más allá del Océano Índico (Luthra, 2021: 14).

2.6. El ártico

Desde que en 2008 el Parlamento Europeo presentara su Resolución sobre *La gobernanza en el Ártico*, la política de la UE hacia la región ha ido evolucionando hacia posiciones más firmes e innovadoras, articuladas en torno a dos objetivos estratégicos diferenciados: el primero, centrado en la absoluta prioridad que supone el cambio climático, donde la UE se erige como líder mundial en la lucha contra el calentamiento global y la protección de la biodiversidad en el marco del Pacto Verde Europeo; y el segundo, asentado sobre una nueva perspectiva de seguridad en un entorno estratégico definido, igualmente, por la creciente competición geopolítica, donde la UE aspira a intensificar su protagonismo y liderazgo mediante un discurso político centrado en el reforzamiento de los vínculos entre los conceptos de seguridad y cambio climático.

Un nuevo enfoque hacia la región plasmado en la Comunicación Conjunta de la Comisión y el Alto Representante, *Un compromiso más firme de la UE para un Ártico pacífico, sostenible y próspero*, de 13 de octubre de 2021 (EC/HR, 2021a) y vinculado al Informe emitido por el Parlamento Europeo tan solo unos días antes, el 7 de octubre, sobre la *Panorámica del Ártico: problemas y cuestiones de seguridad* (PE, 2021), ambos, documentos-guía configuradores del nuevo discurso de las instituciones europeas, en sustitución de la Comunicación Conjunta del 27 de abril de 2016, *Una política integrada de la UE para el Ártico*, más centrada en la promoción del desarrollo sostenible en la región.

Tanto la Comunicación Conjunta del 13 de octubre, comprometida con una moratoria en la exploración de hidrocarburos en el Ártico, como el Informe del Parlamento, centrado en los intereses de seguridad de la UE en la región, tratan de dar respuesta, desde una perspectiva integradora clima-seguridad, a los múltiples desafíos que convergen en la región derivados del calentamiento global, el progresivo aumento de la competencia por la exploración de los recursos naturales que alberga la región, donde se concentran el 13% de las reservas mundiales de petróleo y el 30% de las reservas de gas (Mayet, 2021), además de las rivalidades geopolíticas vinculadas a la progresiva militarización rusa en torno a la Ruta del Mar del Norte y el posicionamiento estratégico de China a lo largo de la Ruta de la Seda Polar.

2.7. Conclusiones

La visión relativamente optimista sobre la política de vecindad de la UE y su contribución en la gestión de conflictos internacionales, recogida en el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad (ESS), comprometida, por otra parte, en la construcción de un *mundo mejor*; o la demanda de una gestión integrada de los conflictos internacionales, de acuerdo con las prioridades de acción exterior de la Unión, contenidas en la Estrategia Global de la UE de 2016, como mínimo, resultan debatibles, contempladas desde la perspectiva del actual panorama estratégico. Un orden internacional definido por la rivalidad geopolítica y las estrechas relaciones de interdependencia, cuyos efectos, además de dinámicas de integración, vertebran intensos procesos de fragmentación/atomización —propiciados por la conec-

tividad, la digitalización y la universalización de la comunicación horizontal—, donde coexisten múltiples nodos de poder, estatales y no estatales, con intereses cambiantes y divergentes, que dificultan, en gran medida, la proyección de la UE en su rol de actor de seguridad en los diferentes escenarios de conflicto. Áreas regionales, donde la Unión y sus Estados Miembros intervienen en defensa de sus respectivas estrategias, generando una cacofonía de intereses que acaba por menoscabar, si no anular, la retórica del discurso basado en la *unidad europea*.

Un rol que la UE proyecta desde en una aproximación normativa e integradora, basada en la negociación, el multilateralismo y la defensa de valores, en entornos regionales complejos, sumidos en espirales de confrontación, violencia y atomización, donde la compartimentación geográfica se ve superada por la naturaleza interconectada de las amenazas transnacionales que desbordan las fronteras estatales, erosionando el poder de los Estados y neutralizando la eficacia de recurrentes iniciativas multilaterales europeas para la gestión de conflictos, diseñadas sobre la base de un, pretendidamente innovador a la vez que asertivo, *pragmatismo basado en principios*, anunciado en la Estrategia Mogherini.

La UE debe enfrentar el futuro, que es ahora. Un horizonte de futuro, condicionado por las decisiones y actuaciones del presente, que, por otra parte, rápidamente se transforman en pasado, dada la aceleración asociada a las dinámicas de globalización. El mundo es cada vez más complejo, interdependiente, interconectado e inseguro, sometido a continuas y profundas mutaciones que demandan un esfuerzo integrador en favor de la seguridad internacional y la cooperación global, aspiraciones cada vez más conectadas a los entornos de seguridad regional, donde la UE debe actuar con criterios inclusivos y a largo plazo, adaptados a la complejidad específica de los distintos escenarios regionales, más allá de objetivos cortoplacistas e ineficaces, centrados, en muchos casos, en la propia visibilidad de la Unión.

2.8. Referencias bibliográficas

Blockmans, S.; Hu, W. (2022). “The Belt and Road in the Single Market: Towards an EU Legal Infrastructure to Address the Regulatory Implications”. Ntousas, V.; Minas, S. (eds.). *The European Union and China’s Belt and Road. Impact, Engagement and Competition*. London/New York, Routledge, pp. 60-75.

Consejo de la Unión Europea. (2019). *Actividades de perforación de Turquía en el Mediterráneo Oriental: el Consejo adopta unas conclusiones*. Comunicado de prensa. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/07/15/turkish-drilling-activities-in-the-eastern-mediterranean-council-adopts-conclusions/>

Council of the European Union. (2022). *A Strategic Compass for security and defense*. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>

Dandashly, A., et. al. (2021). *Multipolarity and EU foreign and security policy: divergent approaches to conflict and crisis response*. JOINT Research Paper, 6. Disponible en: https://www.iai.it/sites/default/files/joint_rp_6.pdf

- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2019). “Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council. EU-China: a strategic outlook”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>
- (2021a). “Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council. A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic”. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v7.pdf
- (2021b). “Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council. The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific”. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf
- Fiott, D.; Lindstrom, G. (2021). *Strategic Compass: new bearings for EU security and defense?* Chaillot Paper 171. European Union Institute for Security Studies (ISS). Disponible en: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_171_0.pdf
- Gaub, F. (2019). *Global trends to 2030: challenges and choices for Europe*. European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS). Disponible en: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESPAS_Report.pdf
- Grare, F.; Reuter, M. (2021). *Moving closer: European views of the Indo-Pacific*. European Council on Foreign Relations. Disponible en: <https://ecfr.eu/special/moving-closer-european-views-of-the-indo-pacific/>
- Legucka, A.; Włodkowska, A. (2021) “The Eastern Partnership as a Contested Neighborhood: The Role of External Actors: The EU and Russia”. *Studies in European Affairs*. Disponible en: <https://journalse.com/pliki/pw/4-2021-Legucka.pdf>
- Lin, J. (2021). *The EU in the Indo-Pacific: a new strategy with implications for ASEAN*. ISEAS-Yusof Ishak Institute. Disponible en: <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-164-the-eu-in-the-indo-pacific-a-new-strategy-with-implications-for-asean-by-joanne-lin/>
- Luthra, G. (2021). *An assessment of the European Union’s Indo-Pacific strategy*. Observer Research Foundation, Issue Brief 504. Disponible en: <https://www.orfonline.org/research/an-assessment-of-the-european-unions-indo-pacific-strategy/#:~:text=Introduction,to%20the%20Pacific%20Island%20States.>
- Maçães, B. (2021). “Surprise! The EU knows how to handle China”. *Politico*. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/eu-china-strategy-geopolitics/>
- Marín Egoscózábal, A. (2020). *La nueva estrategia de la UE: ¿con África o para África?* Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/la-nueva-estrategia-de-la-ue-con-africa-o-para-africa/>

- Mayet, L. (2021). *EU sets a new course for the Arctic*. Foundation Robert Schuman. Disponible en: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0614-eu-sets-new-course-for-the-arctic>
- Meister, S. (2021). *Strategic sovereignty in the EU' Southeastern neighborhood: the Black Sea as a part of a larger geopolitical region*. Heinrich Böll Stiftung. Disponible en: <https://ge.boell.org/en/2021/01/28/strategic-sovereignty-eus-southeastern-neighborhood-black-sea-part-larger-geopolitical>
- Méndez Pérez, O. (2021). *La Iniciativa de los Tres Mares: configuración y consecuencias geopolíticas mundiales*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEE048_2021_OSC-MEN_Tresmares.pdf
- Milosevich-Juaristi, M. (2021). *El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes Occidentales*. ARI 62. Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/ari62-2021-milosevich-futuro-ampliacion-de-ue-en-balcanes-occidentales.pdf>
- Mourenza, A. (2021). “Turquía hace encaje de bolillos para tratar de reconducir las relaciones con Estados Unidos”. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-06-14/turquia-hace-encaje-de-bolillos-para-tratar-de-reconducir-las-relaciones-con-ee-uu.html>
- Parlamento Europeo (2021). “El Ártico: oportunidades, preocupaciones y retos en materia de seguridad”. *Diario Oficial de la UE*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0413&from=EN>
- Pye, K. (2021). *The Sahel: Europe's forever war?* Center for European Reform. Disponible en: https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_sahel_31.3.21.pdf
- Reeve, R.; Pelter, Z. (2014). *From New Frontier to New Normal: Counter-terrorism operations in the Sahel-Sahara*. Remote Control Project, Oxford Research Group. Disponible en: <http://remotecontrolproject.org/wp-content/uploads/2014/08/Sahel-Sahara-report.pdf>
- Rodríguez López, C. (2021). *Turquía y el Mediterráneo: un precario equilibrio*. Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed). Afkar Ideas. Disponible en: <https://www.iemed.org/publication/turquia-y-el-mediterraneo-un-precario-equilibrio/?lang=es>
- Romanova, T. (2018). “Russia's Neorevisionist Challenge to the Liberal International Order”. *The International Spectator*, pp. 76-91. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03932729.2018.1406761>
- Sánchez Tapia, F. (2020). “Geopolítica en el Mediterráneo Oriental: algo más que gas”. Ministerio de Defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Energía y Geoestrategia 2020*, pp. 105-169. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Energia_y_Geoestrategia_2020.pdf

- Scazzieri, L. (2021a). *Reviving European policy towards the Western Balkans*. Center for European Reform. Disponible en: https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_wbalkans_LS_14.12.21.pdf
- (2021b). *Europe and the transition to a post-American Middle East*. Center for European Reform. Disponible en: https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_LS_middle-seast_4.11.21.pdf
- Segoviano Monterrubio, S. (2015). “Nuevos planteamientos en la seguridad energética de la Unión Europea y opciones en el Mediterráneo Occidental”. *Revista UNISCI*, 39. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-2SE-GOVIANO..pdf>
- Segoviano Monterrubio, S.; Ruiz Campillo, X.; Gil Pérez, J. (2016). *Alianzas y cooperaciones de seguridad y defensa en el siglo XXI*, DT OPEX 81/2016. Fundación Alternativas, Madrid, pp. 28-50. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/storage/opex_documents_archivos/cace8c8c9fcbf6cd22108fbf7ab9221b.pdf
- Treviño, J. M. (2022). *Crimea y la flota rusa del mar Negro*. El Radar. Disponible en: <https://www.elradar.es/crimea-y-la-flota-rusa-del-mar-negro/>
- Vianini, C.; Berger, C. (2021). *Warfare and geopolitics in Europe’s Southern neighborhood: implications for NATO*. Istituto Affari Internazionali. Disponible en: <https://www.iai.it/sites/default/files/iai2113.pdf>

3. Europa geopolítica y defensa: los Tratados

María Isabel Nieto

3.1. Introducción

“Si Francis Fukuyama hubiera podido predecir el mundo actual tres décadas desde la publicación de su conocido ensayo (Fukuyama, 1989) tal vez le hubiera dado otro título. Y si algo positivo puede extraerse de la sucesión de eventos sociopolíticos y naturales acaecidos en este período, es que la Unión Europea (UE) y los países que la conforman están siendo sometidos a un test de stress que probará si esa Unión va más allá del nombre, o el voluntarioso esfuerzo de tantas mentes brillantes y esforzadas quedará reducido a un bonito ejercicio de buenas intenciones. Una de las claves que desequilibrará la balanza en una u otra dirección recae en la evidente pero difícil decisión de dar un paso adelante a favor de un modelo que desarrolle la seguridad y la defensa de Europa, permitiéndole encontrar su lugar, un lugar relevante, entre las medianas y grandes potencias y grupos de poder emergentes. Si la UE no quiere perder comba, debe apostar por jugar sus cartas como una potencia fuerte, una “unión creíble” en la escena internacional y en la defensa de sus valores, principios e intereses vitales, y hacerlos valer —cuando sea necesario— junto con otras potencias como los Estados Unidos, China o Rusia”. Esta reflexión personal quedó recogida en un capítulo de un libro surgido a raíz del Curso de Verano de la Universidad Complutense en El Escorial, que llevaba por título “El papel internacional de la UE: propuestas para la Conferencia sobre el futuro de Europa” (Nieto, 2021). Pues bien, algo menos de un año después, dicha reflexión añade una dosis adicional de argumentos para reforzar su validez. La nueva guerra fría reeditada y alimentada en los últimos años por Vladimir Putin ha derivado el pasado 24 de febrero de 2022 en una guerra abierta en Ucrania, que no solo devuelve la guerra a Europa, sino que amenaza al mundo con un conflicto a escala global.

En algo menos de dos meses desde el inicio de la invasión rusa, el conflicto ha evolucionado rápidamente. Hemos visto un primer intento de absorción del país siguiendo un patrón similar al empleado por la URSS y luego Rusia en anteriores conflictos con mayor o menor fortuna: uso de fuerza militar abrumadora desde su frontera sur con Ucrania y la frontera de Bielorrusia, con el apoyo de su Presidente ilegítimo¹ y títere, Lukashenko, dirigida directamente a descabezar el régimen establecido para reemplazarlo por otro afín, intento frustrado por la valerosa resistencia mostrada por una Ucrania que se ha unido alrededor de su presidente, Volodimir Zelenski, y el apoyo limitado pero por ahora efectivo de los países de la OTAN con el suministro de material militar. Y en la fecha en la que se escriben estas líneas, Ucrania, y por ende las esperanzas del mundo libre, se enfrentan a un reto aún mayor y más peligroso: sobrevivir a la represalia de un líder herido en su orgullo que ha reorientado la invasión hacia

1 Recordemos que las elecciones presidenciales de marzo de 2022 fueron tildadas de “fraude” electoral por la OSCE y la propia UE a través del A:R y vicepresidente de la Comisión Europea Josep Borrell.

lo que parece ser una ocupación sistemática y destructora del país desde sus fronteras este y sur: el Donbás y la Crimea ocupados por Rusia desde 2014.

Las decisiones tomadas por el Kremlin y ejecutadas por las fuerzas armadas de la Federación rusa socavan gravemente la seguridad y la estabilidad no solo europea, también mundial. Existe un desafío ruso al orden mundial. Lavrov, Ministro de Exteriores ruso se refirió antaño al “orden mundial post-occidental” y Rusia está tratando de formar un contrapeso a Estados Unidos, al lado de países como China o Irán. Y frente a las sanciones europeas y americanas, que es otra de las consecuencias de esta guerra, Putin se esfuerza en potenciar socios económicos alternativos viables como China, India y Brasil, entre otros.

El papel desafiante y expansionista de Putin en la escena internacional es evidente, en especial, con su actuación en los denominados “conflictos congelados” en Georgia, Moldavia o incluso Azerbaiyán, aunque el papel de Rusia en la larga lucha entre armenios y azeríes no es tan claro. En cuanto a Ucrania, los últimos acontecimientos dejan distintos escenarios abiertos, sin vislumbrarse un claro desenlace final. Lo que sí es más nítido es la pretensión de Putin de querer, restaurar, de nuevo, la esfera de influencia soviética tanto en Asia como en Europa. Rusia quiere recuperar el poder hegemónico perdido y recobrar influencia en Europa y en Oriente Medio. También en Hispanoamérica. Putin exige pie de igualdad con EEUU en la gestión de los asuntos globales y la invasión de Ucrania es una estrategia del tirano como elemento de fortalecimiento de la Federación rusa e influencia en el exterior.

El nuevo estado de la situación ha hecho desplazarse, no sabemos por cuanto tiempo, si no el centro de gravedad, si el foco de interés geopolítico, situado hasta hace escasas semanas en Asia y, específicamente en el Indo-Pacífico, zona geográfica de creciente relevancia estratégica, y donde probablemente en un futuro se diriman las principales disputas entre las grandes potencias. La lucha por el poder en la zona trasciende la actual competición entre China —aspirante a hegemón— y Estados Unidos, y actores como Pakistán y la India vienen ejerciendo claramente su influencia. La UE, y algunos de sus países miembros a título individual, como Alemania, Holanda y Francia, y el Reino Unido ahora ya fuera de la Unión, tienen importantes intereses económicos, comerciales, e incluso estratégicos, que podrían verse afectados seriamente si a la “intensa competencia geopolítica que se suma a las tensiones cada vez mayores en las cadenas comerciales y de suministro, y en los ámbitos tecnológico, político y de la seguridad. También están en tela de juicio los derechos humanos. Estos hechos constituyen una amenaza cada vez mayor para la estabilidad y la seguridad dentro y fuera de la región, que incide de manera directa en los intereses de la UE” (Consejo de la UE, 2021). Conviene recordar que la aparición de un nuevo foco de preocupación en Europa no borra, más aún, puede complicar la situación en el Indo-Pacífico, ante la momentánea distracción por parte de los EE. UU. y la Unión Europea, y la barra libre que puede encontrar China en una zona ahora a espaldas del nuevo conflicto (Reuters, 2022).

Pero ¿cuál es el impacto que ha tenido la invasión rusa de Ucrania en la opinión pública europea? El sondeo de opinión realizado por el IFOP, Instituto de Estudios de Opinión y Marketing de Francia el pasado 3 de marzo de 2022 (una semana después del inicio de la invasión) en

cuatro países que suponen el 55% de la población total de la Unión —Francia, Alemania, Italia y Polonia— muestra algunas conclusiones muy interesantes, e incluso puede que sorprendentes para muchos (Finchelstein, Clavaud y Peltier, 2022).

- El 84% de las personas consultadas tiene una buena opinión de Ucrania, el 16% de Rusia.
- El 75% tiene una buena opinión de Volodimir Zelenski; 9% de Vladímir Putin.
- El 79 % aprueba las sanciones económicas y financieras contra Rusia (incluido el 57 % que las aprueba “totalmente”).
- El 67 % aprueba el suministro de material militar a Ucrania y el 87 % la acogida de refugiados.
- El 71% apoya la entrada de Ucrania en la Unión Europea. 6. El 68% está a favor de la creación de un ejército europeo.

Algunos de estos resultados parecen indicar un estado de opinión coincidente, o al menos favorable a las tesis defendidas por el Alto Representante J. Borrell, quien recientemente afirmó: “la UE quiere la paz en Europa, pero tenemos que estar preparados para defender esta paz. Lo que está ocurriendo en Ucrania será un momento de despertar para la gente que cree que, sólo unidos, los europeos podrán afrontar los retos del futuro” (Borrell, 2022). Esta tesis parece mostrar la que hoy por hoy resulta ser la única línea de acción para Europa, en tanto que la Rusia de Putin solo parece entender el lenguaje del poder.

Frente al aparentemente inevitable e inhóspito horizonte que se muestra ante Europa cabe plantearse algunas cuestiones de interés: ¿Se desempeña la UE como un actor global, capaz y verosímil? ¿Es capaz de proveer de seguridad a sus ciudadanos, instituciones y estados miembros con el desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)? ¿Cómo se articulan estas políticas en el Tratado de Lisboa? Aunque la Política Exterior de la UE mantiene numerosos instrumentos de diversa naturaleza, políticos, jurídicos, diplomáticos², financieros, securitarios (Sánchez Amor, 2022). No obstante, si la UE quiere ser un actor global de verdad, debería disponer del apalancamiento que una capacidad militar le aportaría frente a otros actores internacionales. Potencia de fuego para disuadir, primero y emplear si fuera necesario y como último recurso para su defensa. Otras deficiencias deben ser subsanadas, como la relativa a un mejor servicio de Inteligencia europeo. Y en esto el potencial del Servicio Europeo de Acción Exterior está sin explotar.

Sin duda, la Estrategia Global de Seguridad, documento presentado por F. Mogherini en 2016 fue un punto de inflexión en materia de seguridad y defensa de la Unión Europea. En palabras de la anterior A.R. “La Unión Europea de Seguridad y Defensa ha dado los primeros pasos” (Mogherini, 2019). En el mismo sentido se expresó el profesor Aldecoa: “Está naciendo la política europea de defensa de la mano de la Estrategia Global” (Aldecoa, 2018). Desde entonces y transcurridos seis años, los avances han sido notables, pero claramente insuficientes,

2 La buena idea acogida del Pilot Project del PE de crear una Escuela Diplomática Europea, podría suponer un nuevo paso que se suma a esa “gran caja de herramientas” hacia la consecución de una cultura estratégica común.

particularmente, a la luz de los recientes acontecimientos, y Europa deberá replantearse qué debe hacer para adaptarse a ellos.

La invasión de Ucrania viene por tanto a añadir una gota más al vaso de eventos improbables que se ha venido llenando a lo largo de la última década, lo que lleva a que la UE se vea en la obligación de cavilar y calcular la seguridad y la defensa que puede darse y que debe darse en un tiempo en que la OTAN está reflexionando y trabajando sobre un nuevo Concepto Estratégico que presentará en la Cumbre de Madrid, y que se celebrará los días 29 y 30 de junio de 2022.

En este marco, los objetivos que nos fijamos son: 1. Concienciar a la ciudadanía de la envergadura que tiene para la UE de disponer de una auténtica política exterior común para hacer frente a retos y amenazas. 2. Examinar las implicaciones de la invasión de Ucrania para la UE. 3. Escudriñar cuidadosamente los desarrollos de la PCSD con el Tratado de Lisboa, en aras de mejorar las capacidades estratégicas de la Unión.

3.2. Implicaciones de la invasión para la UE

En Rusia, las consecuencias económicas que tendrá que afrontar Moscú para financiar la maquinaria de la guerra y hacer frente a las sanciones económicas derivadas de la invasión tendrá consecuencias a corto y medio plazo. Mientras que, en abril de 2022, fuentes del Banco Mundial pronosticaban que el PIB de Rusia podría caer en 2022 un 11,2%, mientras que el de Ucrania llegaría a caer un 45,1% en función de la duración del conflicto bélico (Expansión, 2022), a la fecha de escribir estas líneas, en mayo 2022, el Ministerio de Desarrollo Económico de Rusia reducía el impacto en el PIB de su país, dejándolo en el 7,8% (Reuters, 2022). El rublo que inicialmente había caído fuertemente, ha recuperado su valor antes de la crisis debido a las fuertes medidas de control impuestas por las autoridades económicas rusas de impedir las operaciones en corto, subir fuertemente los tipos de interés e impedir la venta de acciones rusas por parte de inversores extranjeros, pero la inflación sigue disparada, y grandes compañías de todos los sectores como McDonald's, Coca Cola, Apple, 3M, DHL, Visa, MasterCard, Societé Generale, etc. (algunas de manera inevitable asociado al régimen de sanciones, otras para evitar el impacto negativo en la imagen que supone seguir operando en Rusia). Algunos analistas sostienen que este aislamiento les haga más dependiente de China en el futuro.

Pero el impacto en la UE tampoco será desdeñable. La fuerte dependencia de países como Alemania e Italia de las materias primas rusas han tensionado a la Unión, ralentizando y matizando su respuesta, y todavía hoy se sigue trabajando para abordar la situación de manera coordinada. Y aunque en un primer momento la respuesta de la Unión pareciera algo titubeante, el resultado final ha sido una respuesta firme y coordinada de los 27.

Sin dejar nunca de lado las catastróficas secuelas que conlleva todo conflicto armado, esta respuesta unitaria ha sido la mejor consecuencia que se ha podido extraer de este desgraciado evento, junto con la indudable revelación de que, frente a la indefensión que

supone mantenerse desunidos frente a amenazas de gran calado, los europeos deben ser responsables de su seguridad. Hoy son más conscientes que nunca de la necesidad de una cultura estratégica común de la UE. Y el desarrollo de un “demos europeo” ayudaría en parte a conseguirla. En este sentido algunos expertos se preguntan si existe un demos europeo (Aguilera de Prat, 2004). Mientras tanto, se está lejos de una defensa común, aunque la Agencia Europea de la Defensa (EDA sus siglas en inglés) pretenda remediar esto de alguna manera, reforzándose a sí misma “to enable member states to deliver on defence capabilities” (EDA, 2017). Sus funciones se encuentran enunciadas en el Art. 45 del TUE.

El compromiso de muchos estados de aumentar los gastos en defensa ha irrumpido con fuerza. La guerra implica consecuencias directas sobre las sociedades europeas. Y probablemente, a largo plazo, suponga también esta crisis el replanteamiento de muchas de las políticas de la UE y de sus prioridades presupuestarias. Subrayamos el caso de Alemania que recientemente ha tomado nuevas medidas relevantes en esta área con un gasto de defensa adicional de 100 000 millones de euros en 2022 y un aumento del presupuesto de defensa por encima del 2 % del PIB a partir de 2024. Y es muy significativo este giro de 180 grados porque en Alemania, hasta hace poco tiempo, tratar cuestiones militares era un tema “tabú” y la normativa relativa a la venta de armamento era estricta y no era posible su venta a zonas en conflicto. “El acuerdo de coalición del actual Gobierno alemán (socialdemócratas, verdes y liberales) establece que “solo se pueden hacer excepciones en casos individuales justificados, que tiene que documentarse de manera pública” (DW, 2022). Incluso, Dinamarca, país que ha se ha mantenido ajeno y no ha participado en los programas militares de la UE va a celebrar un referéndum en junio y va a consultar con su ciudadanía, según ha señalado su actual primer ministro Mette Frederiksen.

El “Strategic Compass”, o Brújula Estratégica, da un paso más hacia el fortalecimiento de las capacidades militares de la UE. Pretende ser la visión común de los 27 en el ámbito de la seguridad y la defensa para los próximos 5 o 10 años y permitirá reforzar la PESC. Este plan de acción, aprobado por el Consejo tiene como objetivo hacer de la UE un proveedor de seguridad capaz de proteger a sus ciudadanos, los valores y los intereses de la Unión y contribuir a la paz y a la seguridad internacional (Consejo de la UE, 2022). Se estructura en torno a 4 pilares: Actuar, Invertir, trabajar de manera Asociativa y garantizar la Seguridad y hay 50 acciones concretas para poner en práctica con distintas modalidades, plazos y responsabilidades, incluidas acciones de combate. Una de las acciones estrella es, sin duda, desarrollar un sistema de despliegue rápido de la UE que permita desplegar rápidamente una fuerza modular de hasta 5000 efectivos en 2025. Y en 2023 están previstas llevar a cabo maniobras militares europeas, ejercicios que redundarán en una mejora de la preparación de los soldados y la interoperabilidad de estas fuerzas. A juicio del propio Consejo de la Unión, este documento “marks a high level of ambition for our security and defence agenda by:

1. Providing a shared assessment of our strategic environment, the threats and challenges we face and their implications for the EU;
2. Bringing greater coherence and a common sense of purpose to actions in the area of security and defence that are already underway;

3. Setting out new ways and means to improve our collective ability to defend the security of our citizens and our Union;
4. Specifying clear targets and milestones to measure progress”.

Las relaciones transatlánticas también se han visto afectadas y una UE más capaz en materia de seguridad y defensa complementará a la OTAN que permanece como el fundamento y base de la defensa colectiva de los Estados miembros aliados en la OTAN —excepto Finlandia, Austria, Irlanda, Suecia, Malta y Chipre que no son miembros, aunque Finlandia y Suecia han entregado solo hace unos días su solicitud de ingreso a la Alianza en Bruselas—. La relación transatlántica y la cooperación UE/OTAN son fundamentales para la seguridad general. Ciertamente, ambas organizaciones internacionales han estado cooperando durante décadas y han tenido sus tiempos de miel y hiel en el contexto de las relaciones transatlánticas. La OTAN ha sido y es el principal proveedor de seguridad en el continente europeo. Ambas organizaciones han reforzado su colaboración desde 2014 tras la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia, colaboración que está pasando una dura prueba de estrés con la actual invasión del país ucraniano. Se alienta la intensificación de la Presencia Avanzada Reforzada de la OTAN en los Estados miembros más próximos geográficamente al agresor ruso y al conflicto. Ampliar desde 2022 la asociación estratégica, el dialogo político y cooperación con la OTAN en todas las áreas de interacción acordadas incluidas nuevas líneas de acción relacionadas con las tecnologías disruptivas emergentes, el clima, la defensa y el espacio exterior es otra de las consecuencias a subrayar. Con todo, uno de los mayores riesgos que presentan ambas organizaciones es la falta de cohesión en torno a la percepción de amenazas. Y la ausencia de una estrategia clara en el flanco sur.

La militarización del mar Negro es otra de las repercusiones. Los países de la OTAN: Bulgaria, Rumania y Turquía también comparten una frontera con el mar Negro, entonces, ¿cómo afecta esta crisis a su capacidad para comerciar y viajar de manera segura? De igual modo, el uso de buques de guerra en la zona contraviene el Convenio de Montreal de 1971.

Algunas de las medidas más inmediatas y necesarias han sido la aplicación de sanciones cada vez más duras a Rusia por infringir y violar el derecho internacional (Consejo de la UE, 2022). Las medidas restrictivas como también se las conocen son “un instrumento esencial de la PESC de la UE” (Consejo de la UE, 2022), pretenden producir un cambio en la política o la conducta de aquellos a los que van dirigidas y las utiliza con vistas a fomentar sus objetivos³ en política exterior y de seguridad. Las sanciones “que pueden dirigirse a miembros de organismos gubernamentales de países terceros, así como a empresas, grupos, organizaciones o particulares... no son punitivas” (Comisión Europea, 2022). Su decisión corresponde al Consejo que decide por unanimidad. Y las principales medidas están relacionadas con el embargo de armas; restricciones de admisión (prohibiciones de viaje); congelación de activos; otras

³ Los principales objetivos en la adopción de sanciones son: proteger los valores representados por la Unión, los intereses fundamentales y la seguridad de la UE. Preservar la paz. Consolidar y apoyar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional. Y prevenir conflictos y reforzar la seguridad internacional.

medidas económicas, tales como restricciones a las importaciones y las exportaciones. La UE sigue preparando sanciones a Rusia, en estrecha coordinación con los aliados transatlánticos y otros socios internacionales afines.

La gestión de las necesidades energéticas de los países de la Unión es sin duda el principal quebradero de cabeza para la Unión, y la necesidad acuciante de reducir la dependencia de Rusia en este mercado presenta implicaciones internas, pero también consecuencias para la política exterior de la UE. Las consecuencias de la guerra en Ucrania estuvieron en el centro de la reunión informal de líderes de la UE en Versalles, celebrada los días 10 y 11 de marzo de 2022. El aumento de los precios del petróleo y gas ha tenido un impacto inmediato en la economía de los 27, con subidas de la inflación no vistas desde el pasado siglo, lo que ha ayudado a Putin a alimentar su maquinaria de guerra. Por ambas razones, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión han acordado eliminar nuestra dependencia de las importaciones rusas de gas, petróleo y carbón “lo antes posible”. Un dato demoleedor. Cada día se pagan más de 1000 millones de euros por la importación de estas materias primas a Rusia, en palabras de J. Borrell. La Comisión tendrá un arduo trabajo que hacer en los próximos meses. Se está trabajando sobre 3 maneras de reducir esta dependencia: 1. la diversificación de suministros, 2. la eficiencia energética y 3. la aceleración de las renovables. En el frente de la diversificación, necesitamos incrementar nuestras compras de Gas Natural Licuado (GNL) de proveedores como Estados Unidos, Qatar, Noruega, productores africanos y otros.

Paralelamente, los jefes de estado y de gobierno han abordado el impacto del aumento de los precios de la energía en los ciudadanos y empresas de la UE en la reunión del Consejo Europeo del 24 al 25 de marzo. (Consejo Europeo, 2022).

Otra de las consecuencias inmediatas de la guerra ha sido la solicitud del presidente ucraniano ante el pleno del PE de acelerar el ingreso de su país en la UE. Esta institución europea aprobó el 1 de marzo una resolución en cuyo punto 37 del texto “solicita a las instituciones de la Unión que trabajen para conceder el estatuto de país candidato a la Unión a Ucrania”. Prácticamente todo el arco parlamentario suscribió el texto. La votación contó con: 637 votos a favor, 13 en contra y 36 abstenciones (SWI Swissinfo.ch, 2022). Obviamente, hay que trabajar mucho para que Ucrania pueda convertirse en un futuro en miembro de pleno derecho y cumplir los denominados Criterios de Copenhague. Al respecto, hay diferentes opiniones y sensibilidades de los gobiernos. Personalmente, soy ferviente defensora de ello.

Otra de las repercusiones inmediatas de la invasión podría ser el debilitamiento del grupo Visegrado formado por Eslovaquia, Hungría, la R. Checa y Polonia. Hungría sigue siendo el más díscolo y desafiante en el seno de la Unión. También conviene subrayar la masiva afluencia de refugiados a los países de la Unión fronterizos con Ucrania, y el impacto económico y social que ello conlleva en los países afectados. Su respuesta ha sido más que ejemplar, y aún más, titánica, dada las dimensiones del problema, especialmente para Polonia, y la solidaridad del resto de países es absolutamente necesaria en este caso. Europa tiene

el deber de acoger a estos refugiados de guerra y proporcionarle ayuda de emergencia. Y esto pone sobre la mesa la cuestión de la política de asilo de la UE que es uno de los temas más controvertidos dentro de la UE. Se subraya la activación por parte de la presidencia francesa del Consejo de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001 (DOCE, 2001), relativa a la “instauración de normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida”.

Pero además de las consecuencias “convencionales” a las que afectan Europa como consecuencia de la invasión, la Unión debe enfrentarse a la amenaza híbrida que Rusia ha desplegado en forma de desinformación. A modo de ejemplo, en Moldavia, horas después de la invasión rusa numerosos hombres jóvenes recibieron mensajes de texto donde se les decía que los hombres varones eran llamados a inscribirse en el ejército. Rápidamente el gobierno de este país anunció que este mensaje era falso... Es evidente el enorme esfuerzo que Rusia está realizando para desorientar a sus adversarios ofreciendo un relato y un marco discursivo que se incorpore a la narrativa de los hechos desfigurando y alterando la realidad y que “dificulte los procesos de toma de decisiones en favor de un determinado interés ideológico o político, incluido el refuerzo de las opiniones preconcebidas o sesgo de confirmación” (Tuñón, Oleart y Bouza, 2019).

Por supuesto la agresión a Ucrania es una violación del derecho internacional y del orden internacional basado en normas y de los principios y elementos claves del orden de la seguridad europea: la soberanía, la independencia política de cualquier estado y la integridad de los estados, la inviolabilidad de sus fronteras y la resolución pacífica de los litigios y el no uso de la fuerza. Es una violación de la Carta de Naciones Unidas de 1945, el Acta final de Helsinki de 1975, la Carta de París para una nueva Europa, que recordemos con la firma de dicha Carta desaparece el principio de las “esferas de influencia”. Se dice: “Finalizada la división de Europa, En este contexto, reconocemos plenamente la libertad de los Estados de elegir sus propios arreglos en materia de seguridad”. Y el Memorando de Budapest sobre Garantías de Seguridad de 1994. Recordemos que Ucrania accede a deshacerse de su arsenal nuclear a cambio del compromiso ruso de respetar sus fronteras a través de la firma de este memorando, por el que USA, Reino Unido y Rusia reconocen la adhesión de los países de Ucrania, Bielorrusia y Kazajstán al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Pues bien, este último saltó por los aires con la anexión ilegal de Crimea por Rusia en 2014. Ahora incluso está habiendo reuniones al más alto nivel para estudiar la seguridad de ambos países, y especialmente de Ucrania. Se está hablando de que Ucrania renunciaría a entrar en la OTAN a cambio de obtener garantías internacionales de seguridad en su territorio. La cuestión es qué credibilidad tiene Rusia y si respetaría este posible acuerdo. La credibilidad es prácticamente nula, visto lo sucedido en el pasado. Recordemos también que desde la óptica rusa la ampliación de la OTAN, de la Alianza no es sino un intento de dominar el Mediterráneo y los Balcanes.

3.3. La PCSD: Antecedentes de la Política de defensa europea y base jurídica desde la mirilla del Tratado de Lisboa

Hoy día la sociedad internacional está obligada a gestionar complejas interdependencias. Y en este marco los europeos debemos preguntarnos qué queremos y cómo conseguir lo que queremos. Conviene conceptualizar los términos de seguridad y defensa, aunque sea en términos generales. En palabras del vicealmirante portugués António Rebelo Duarte, “Quinto aos conceitos de Segurança e Defesa, poderemos aceitar, sem grande exigência ao nível da pureza teórica, que a Defesa se confunde com o “acto” e a “Segurança com o seu “resultado”, coma quella a visar criar a sensação de protecção a que a Segurança aspira. A Defesa enuncia-se como actividade destinada a garantir a segurançapotenciadora do desenvolvimento e bemestar, abrangendo interesses vários, desde o acesso a água, até aos mercados, passando pela energia, etc. Daí que se avalie a Segurança, não como uma despesa a pagar pelo produto, outrossim como un investimento sem o qual não se pode favorecer o crescimento desse mesmo produto. Dito, ainda, de outro modo, uma boa Defesa vai gerar Segurança, quer em termos nacionais, quer em termos “colectivos” caso da NATO) ou “inter-governamentais” e “cooperativos” (caso da PED)” (Rebelo, 2008).

La idea de afrontar la materia de seguridad y defensa de Europa se remonta a 1948 con la firma del denominado Pacto de Bruselas, organización de índole militar que contenía una cláusula de defensa mutua que obligaba a los países miembros de Bélgica, Reino Unido, Francia, Los Países Bajos y Luxemburgo. Otra acción de interés vino de la mano del Plan Pleven y su intento de creación de una Comunidad de Defensa Europea en 1952 que pretendía crear un ejército europeo dependiente de instituciones políticas de la Europa Unida, pero sin recorrido alguno, entre otras causas por la negación de la Asamblea Nacional francesa a su ratificación. Desde entonces, las vías trazadas en este campo se han venido abriendo camino en el ámbito de la OTAN, de la UEO —que finalizó sus actividades en junio de 2011 y cuyas funciones se incorporaron a la UE— y por la propia UE, a raíz de la firma del Tratado de Lisboa en 2007 y su entrada en vigor en el 1 de diciembre de 2009.

A pesar de que la cuestión de la seguridad ya se había incorporado de forma tímida en el Acta de la Unión Europea de 1986, art. 30.6, no será hasta la firma del Tratado de Maastricht en 1992 que la PESC verá la luz, una política de naturaleza eminentemente intergubernamental que tiene como objetivos primordiales proteger los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión, reforzar la seguridad de la Unión y de sus países miembros, preservar la paz y la seguridad internacionales de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas, promover la cooperación internacional, y desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de derecho así como el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Fue definitivamente la incapacidad de la Unión para enfrentar la crisis de los Balcanes en los años 90 lo que reactivó, sin duda, la creación de una Política Europea de Seguridad y de Defensa. Maastricht constató la falta de instrumentos militares propios que dieran credibilidad a su PESC. Con el Tratado de Ámsterdam en 1999 se dan algunos pasos

importantes como el nombramiento del Alto Representante para la PESC que, con el Tratado de Lisboa —artículos 18 y 27 del TUE— ampliará sus competencias y pasará a ser uno de los vicepresidentes de la Comisión para tratar de asegurar la coordinación y la coherencia de las políticas externas. También, será con el inicio del S. XXI que se pongan en marcha las primeras operaciones de gestión de crisis en el exterior, las conocidas Misiones Petersberg. Estas fueron adoptadas en el Consejo de Ministros de la UEO en junio de 1992, y abarcan desde misiones humanitarias y de rescate, de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, utilización de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz, hasta acciones conjuntas en materia de desarme, misiones de asesoramiento y asistencia en materia militar u operaciones de estabilización tras la resolución de conflictos.

No podemos dejar de mencionar la cumbre franco-británica de Saint Malo los días 3 y 4 de diciembre de 1998 donde se alude en la Declaración conjunta a la necesidad de disponer de una capacidad “autónoma” sustentada en fuerzas militares creíbles:” ...the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises”. Esta Declaración, fue, no lo olvidemos, el primer documento oficial que estableció la nueva orientación británica hacia la Defensa europea (Institute for Security Studies of WEU, 2001). Conviene mencionar, de igual modo, la Cumbre de la OTAN en Washington en abril de 1999 donde se “reitera el refuerzo del pilar europeo de la Alianza” sobre la base de la Declaración de Bruselas de 1994 y de los principios aprobados en Berlín en 1996 (OTAN. Oficina de Información y Prensa, 1999).

En la Cumbre de Colonia de junio de 1999 los gobiernos de la Unión se comprometieron a adoptar una política de defensa común europea, sin perjuicio de las acciones a emprender por la OTAN. Pero será en el Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999 donde se indicará que a más tardar en 2003 los estados deberían estar en condiciones de desplegar en el plazo de 60 días y mantener durante un mínimo de un año fuerzas militares de hasta 50 000 o 60 000 personas capaces de cumplir toda la gama de Misiones Petersberg.

No obstante, el verdadero punto de inflexión se produce en el marco de la Convención Europea en los años 2002 y 2003 cuando surge “un debate amplio sobre la necesidad del desarrollo de la profundización de la política de Defensa proponiendo un cambio respecto a la situación anterior, que era la de la PESD» (Aldecoa, 2019). Y con el Tratado de Lisboa —Tratado que asume el modelo de “federalismo intergubernamental”— se oficializa la PCSD y se incluyen “elementos que posibilitarán una mayor y mejor presencia de la UE en el mundo, instrumentos que, en concordancia con la siempre necesaria voluntad política de los Estados miembros, permiten a la Unión desarrollar una acción exterior autónoma más ambiciosa para enfrentar crisis de mayor envergadura” (De Castro y Borrajo, 2019).

En cuanto al proceso de toma de decisiones, las instituciones que adoptan las decisiones relativas a la PCSD son el Consejo Europeo y el Consejo. Y estas se llevan a cabo por unanimidad, con escasas excepciones —como son las relativas a la Agencia Europea de Defensa (AED), recogidas en el art. 45 del Tratado de la Unión Europea (TUE), y las relativas a la Cooperación

Estructurada Permanente (PESCO), éstas referidas en el art. 46 del Tratado del TUE, para las que se aplica la votación por mayoría—. El papel del Alto Representante (AR) de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que se encarga, entre otras funciones, de coordinar y llevar a cabo la PESC y la PCSD y asegurar que la acción exterior de la UE sea coherente, se ocupa también de presentar propuestas al Consejo de la UE y al Consejo Europeo, de dirigir la AED y el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE y de presidir la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores en el Consejo de la UE, así como también en su configuración de Ministros de Defensa (Nieto, 2021).

Sin duda, una algunas de las grandes contribuciones del TUE son el desarrollo de la política de gestión de crisis y las cuestiones de la defensa propia de la UE. La PCSD es parte integrante de la PESC y el propio Tratado de Lisboa da forma a las capacidades de la Unión en materia de seguridad y defensa a través de las disposiciones jurídicas que en él se disponen y que darán lugar a numerosos desarrollos en la actualidad y los más importantes⁴ serán tratados por algunos de mis colegas en esta obra colectiva. Los aspectos de la Defensa se desarrollarán preferentemente en los artículos 41 —relativo a la financiación, y del 42 al 46 del Tratado—. El art. 42.1 ofrece a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares, pudiendo ésta recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. El art. 42, plasma la vocación de la PCSD de construir una defensa común europea “una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad”; la cooperación para una misión se refleja en el art. 42.5; el mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés) queda recogida en el art. 42.6, y supone uno de los avances más significativos del Tratado, facilitando que aquellos Estados con capacidades militares más avanzadas puedan establecer un marco que regule su cooperación, coordinación y también de su industria militar. El art. 42.7 está dedicado a la cláusula de alianza colectiva: “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 art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas”. Los tipos de misiones en el ámbito de la PCSD están previstos en el Art.43 (a las misiones Petersberg que recogía el Tratado de Niza se le suman misiones propias de la defensa). El art. 42.3 está enfocado al reforzamiento jurídico de la Agencia Europea de Defensa —para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa—, y “contribuirá a 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”. También forman parte de la base jurídica los Protocolos números 1, 10 y 11 y en las Declaraciones 13 y 14, así como en el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento

4 Entre ellos, y con objeto de reforzar las estructuras de mando de la Unión y en estrecha relación con el Estado Mayor de la UE (EMUE) encargado de la alerta temprana, la evaluación de la situación y el planeamiento estratégico de las misiones y de las operaciones dirigidas por la UE y la estrategia militar general, el establecimiento de la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC son sus siglas en inglés) y se pueda convertir en una especie de cuartel general, diseñada para ser más efectiva y más fácilmente desplegable y capacitada para dirigir las misiones y operaciones de la UE; la PESCO; el FED, el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (EDIDP), la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD); el Strategic Compass, el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, la Movilidad Militar...

de la Unión Europea (TFUE). Esta Cláusula de Solidaridad se activará “si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano». En estos casos, “La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros”. Esta cláusula no es estricta ni exclusivamente defensiva, sino una obligación de solidaridad reforzada que abarca muchas otras dimensiones además de la propiamente militar.

Producto del debate relativo a la Conferencia sobre el futuro de Europa, y tras más de un año de recorrido, que ha contado con tres copresidentes, y representantes del PE, de los parlamentos nacionales, los gobiernos, representantes del CdR, del CESE, y de los interlocutores sociales, representantes de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada, trabajando varios paneles y en nueve grupos de trabajo⁵, entre ellos, el de Relaciones Internacionales, se acaba de hacer público el informe⁶ (Parlamento Europeo, 2022) en torno al resultado de los trabajos cuyo seguimiento ahora corresponderá a las presidencias checa, sueca y española en el segundo semestre de 2023. Dicho informe propone 49 propuestas y más de 320 medidas que tendrán que evaluar las instituciones y que requerirían, algunas de ellas, cambios en los tratados, previstos en el artículo 48 del TUE. Veremos los próximos meses si nos encaminamos o no hacia la Tercera Convención europea. La pelota en estos momentos estaría en el tejado del Consejo Europeo. Como se establece en el punto 3 del mencionado artículo, “Si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adopta por mayoría simple⁷ una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el Presidente del Consejo Europeo convocará una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Cuando se trate de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Banco Central Europeo. La Convención examinará los proyectos de revisión y adoptará por consenso una recomendación dirigida a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros según lo dispuesto en el apartado 4. Le corresponde al Consejo Europeo convocar una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los estados miembros “con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en los Tratados”. En cualquier caso, las modificaciones entrarían en vigor después de ser ratificadas por todos los estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales. Por el momento, y aunque hay una mayoría amplia de estados que serían partidarios de estas reformas, algunos países se muestran reacios a reformar los Tratados, indicando que no es el momento, entre ellos, los países bálticos, Croacia, Suecia, Malta, Polonia, Dinamarca, Bulgaria, Eslovenia y Finlandia.

5 Son los siguientes: 1. Cambio climático y medio ambiente. 2. Salud. 3. Una economía más fuerte, justicia social y empleo. 4. La UE en el mundo. 5. Valores y derechos, Estado de Derecho y seguridad. 6. Transformación digital. 7. Democracia Europea. 8. Migración. 9. Educación, cultura, juventud y deporte.

6 Entregado por los copresidentes del Comité Ejecutivo de la Conferencia a la presidenta de la Comisión Ursula V. D. Leyen, la presidenta del PE Roberta Metsola y al Presidente Macron en representación de la presidencia del Consejo el pasado 9 de mayo de 2022.

7 Se necesitaría al menos el apoyo de 4 estados miembros.

El Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique. En este último caso, el Consejo Europeo establecerá un mandato para una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

De otra parte, en el ámbito de la seguridad y defensa resultaría muy pertinente superar la unanimidad en la toma de decisiones por el Consejo y como ha señalado recientemente el presidente de Francia Macron, “seguir generalizando el voto por mayoría cualificada en nuestras decisiones para nuestras principales políticas públicas”. Otra iniciativa de interés estaría ligada a dar carácter de institución a un Consejo de Defensa de la UE.

3.4. Conclusiones

No cabe duda de que conceptos como poder, soberanía, interés, diplomacia y gobernanza global están continuamente en la agenda política. Y claro está, no son “unívocos”. Diferenciamos entre intereses vitales que hay que proteger a través de la disuasión y la defensa, por ejemplo, frente a amenazas terroristas, situaciones de crisis, injerencias externas..., intereses esenciales que hay que fomentar como la seguridad energética, la gestión de flujos migratorios..., o intereses estratégicos en los que hay que participar en el esfuerzo común para la consecución de la paz y la seguridad internacional, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático y los asuntos medioambientales, que son considerados —casi por la mitad de la ciudadanía europea (el 49%)— como el principal reto mundial que afecta al futuro de la UE (Eurobarómetro, 2022). Y a veces estas líneas de contorno no están claramente definidas porque la seguridad interior y la seguridad exterior son dos caras de la misma moneda. Si nos preguntamos si una amenaza común o amenazas comunes en la Unión será bastante para integrar Europa en mayor medida y dar un salto cualitativo en el ámbito de la defensa, la respuesta no es fácil. La defensa sigue formando parte del núcleo de la soberanía nacional y está íntimamente vinculada al poder político. Pues bien, la UE llegará tan lejos en el desarrollo de su seguridad y defensa comunes como la voluntad de los estados miembros deseen, y la talla de sus líderes lo permita. Llegar más lejos en los desarrollos de la PCSD a través de la realización de las nuevas estructuras políticas y militares ya puestas en marcha —que doten de credibilidad internacional a la Unión— y otras futuras que puedan venir, así como en el desarrollo de operaciones civiles y militares fuera del territorio europeo, dependerá de la voluntad de los Estados miembros y de la impronta de sus líderes, de las expectativas que tengan como sistema político a 27, y de los objetivos específicos que se marquen. Pero también de la madurez de la sociedad civil europea.

Es imprescindible superar algunos de los procedimientos de toma de decisiones y pasar de la unanimidad con derecho de veto a la mayoría en asuntos de política exterior, impidiendo la parálisis o los bloqueos innecesarios. En esta línea, la mayoría cualificada debería ser adecuada para aquellos asuntos relativos a derechos humanos, imposición de sanciones o el despliegue de misiones civiles y militares. Incluso se están barajando otras fórmulas como mayorías de 2/3 o 3/4.

Cabe recordar que, para ser efectivas, las políticas públicas requieren de presupuestos adecuados, y la seguridad es tan importante como la educación o la sanidad, especialmente hoy donde en el mundo la libertad es un valor a defender con más fuerza que nunca porque cada vez tiene más enemigos y más fuertes. La seguridad no sale gratis, y debemos pensar en invertir más en ella para estar preparados frente a amenazas permanentes y nuevas.

Finalmente, se hace necesario fomentar más la “cultura europea”, que en sentido amplio tiene un carácter más universalista, basado en las libertades, pluralismo político, solidaridad y derechos humanos. Avanzar en la cultura estratégica común supone reforzar aquellos elementos que nos unen frente a los que nos alejan, quitarse el prurito de las “lealtades nacionales” y apostar por “más Europa”, promover medidas hacia la consecución de una Inteligencia Europea (en la actualidad limitada prácticamente a una cooperación voluntaria de los estados miembros), el refuerzo del Servicio Europeo de Acción Exterior, que no ha llegado aún a su máximo potencial, y la puesta en marcha de un auténtico Cuerpo Diplomático Europeo en aras a conseguir un mundo en el que los valores que inspiraron el modelo europeo no sean la excepción, sino un modelo alcanzable por todos.

3.5. Referencias bibliográficas

Aguilera de Prat, C.: ¿Existe un demos europeo? Propuesta normativa, *Revista de Estudios Políticos, (Nueva Época)*, nº 125. Julio-septiembre 2004, pp. 157-179. Consultado en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1039102.pdf>

Aldecoa, F.: “La cooperación estructurada permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la UE, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 34. 2018, pp. 1003-1020. Consultado en: <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/27449/22898>

Aldecoa, F. y Pérez, P.: *La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de Seguridad y Defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes*. Documento de Trabajo Opex n.º 94/2018, Fundación Alternativas, 2018. Consultado en: https://www.fundacionalternativas.org/storage/opex_documentos_archivos/4754f2339dc6900b-db0e896560f3d99b.pdf

Borrell, J: Informal videoconference of Foreign Affairs Ministers: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the press conference, Bruselas, 27 de febrero 2022. Consultado en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/informal-videoconference-foreign-affairs-ministers-remarks-high-representativevice-president_en

Comisión Europea: *Preguntas frecuentes: Medidas restrictivas (sanciones)*, Zona de Prensa, 26 de febrero 2022. Consultado en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_22_1401

- Consejo de la UE: *Consejo de la UE: región Indo-Pacífica. Conclusiones sobre una Estrategia de la UE para la Cooperación*. Comunicado de prensa. 19 de abril de 2021. Consultado en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/04/19/indo-pacific-council-adopts-conclusions-on-eu-strategy-for-cooperation/>
- Consejo de la UE: *Sanciones: cómo y cuándo adopta la UE medidas restrictivas*, 2 de mayo 2022. Consultado en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/>
- Consejo de la UE: *EU Sanctions Map*, 8 de abril 2022. Consultado en: <https://www.sanctions-map.eu/#/main/details/26/?checked=26&search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D>
- Consejo de la UE: *A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, Bruselas, 21 de Marzo 2022 (OR. en) 7371/22. Consultado en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>
- Consejo Europeo: *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno*, Versalles, 10 y 11 de marzo de 2022. Consultado en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2022/03/10-11/>
- De Castro, J. L. y Borrajo, D: *El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración. Cuadernos Europeos de Deusto, n.º 60, La Refundación del Proyecto Europeo*, pp. 187-217, 2019.
- DOCE: Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 212/12, 7 de agosto 2001. Consultado en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=ES>.
- DW: *DW verifica: Alemania sí suministra armas a regiones de crisis*. 7 de febrero 2022. Consultado en <https://www.dw.com/es/dw-verifica-alemania-s%C3%AD-suministra-armas-a-regiones-de-crisis/a-60690672>
- European Defence Agency: *Long Term Review of the Agency. Conclusions and Recommendations. A reinforces Agency to enable members states to deliver on defence capabilities*, 18 de mayo 2017. Consultado en: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/ltr-conclusions-and-recommendations.pdf>
- Eurobarometer: *Future of Europe 2021*, Special Eurobarometer. Consultado en: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2554>
- Expansión: *Rusia espera una caída del PIB del 10% en 2022*, 12 de abril 2022. Consultado en: <https://www.expansion.com/economia/2022/04/12/62554ea0e5fdeac7648b45ab.html>

Finchelstein, G., Clavaud A. y Peltier, J.: *European People behind Ukraine. The Ukrainian war seen from France, Germany, Italy and Poland*. IFOP. Fondation Jean Jaurès Editions, 2022. Consultado en: <https://www.jean-jaures.org/wp-content/uploads/2022/03/UkraineEN.pdf>

Fukuyama, F.: *The End of History, The National Interest*, nº 16, Verano de 1989, pp 3-18.

Institute for Security Studies of WEU: Union must have the capacity for autonomous action. En: *Chaillot Papers*, n.47, Mayo 2001. Consultado en: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp047e.pdf>

Mogherini, F.: De la visión a la acción: la Estrategia Global de la UE en la práctica después de tres años y con miras al futuro, Informe presentado por la A.R, titulado “La Estrategia Global de la UE en la práctica después de tres años y con miras al futuro”, 14 de junio 2019. Consultado en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/de-la-visi%C3%B3n-la-acci%C3%B3n-la-estrategia-global-de-la-ue-en-la-pr%C3%A1ctica-despu%C3%A9s-de-tres-a%C3%B1os-y-con_es

Nieto, M. I.: Política Exterior, Seguridad y Defensa Europea en tiempos de pandemia. En: *Europa en tiempos de desinformación y pandemia. Periodismo y política paneuropeos ante la crisis del Covid-19 y las fake news*. Ed: Tuñón, J. y Bouza, L, Comares, 2021.

Nieto, M. I.: Hacia una Defensa Europea: Retos en un mundo geopolítico cambiante. En: *El papel internacional de la Unión Europea: propuestas para la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Ed.: Aldecoa, F., Catarata, 2021.

OTAN. Oficina de Información y Prensa: Guía completa de la Cumbre de Washington, 23-25 de abril 1999, pp.16. Consultade en: <https://www.nato.int/docu/rdr-gde/rdr-gde-sp.pdf>

Parlamento Europeo: La Conferencia sobre el Futuro de Europa concluye su trabajo, Noticias, 9 de mayo 2022. Consultado en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20220509IPR29102/la-conferencia-sobre-el-futuro-de-europa-concluye-su-trabajo>

Rebelo, D.: A Europa da segurança e defesa, *Cadernos Navais* nº 25, Abril – Junio 2008

Reuters: Australia advierte de que mientras Rusia ataca Ucrania, China observa el Indopacífico, 9 de marzo 2022. Consultado en: https://es-us.finanzas.yahoo.com/noticias/australia-advierterusia-ataca-ucrania-072141939.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAADEHEXto-654VY0-aOknCwT7d2yEmShUUd0Yo5njpPnnz-bMym1PEXjFeY2HWrVDcDMj5WKS-qZvTz9ff_Plk0OVkSaHqatvn7kbTkKgaU1PeljvUfL55izlaKzFhET_vu26Tjk1vcJcP0tKlql-DeOUOYg1bQADwQKEpNwrVbehOt

Reuters: Russian economy ministry sees Russia’s 2022 GDP down 7.8%, 17 de mayo 2022. Consultado en <https://www.reuters.com/article/ukraine-crisis-russia-gdp/russian-economy-ministry-sees-russias-2022-gdp-down-7-8-interfax-idUSR4N2X300L>

Sánchez Amor, I.: La “cocina” de la Política Exterior Europea. *The Diplomat*, 7 de abril de 2022. Consultado en

SWI Swissinfo.ch: *La Eurocámara pide avanzar hacia un estatus de candidata a la UE para Ucrania*. 1 de marzo de 2022. Consultado en https://www.swissinfo.ch/spa/ucrania-guerra-ue_la-euroc%C3%A1mara-pide-avanzar-hacia-un-estatus-de-candidata-a-la-ue-para-ucrania/47392390

Tuñón, J. Oleart, A y Bouza, L: Actores Europeos y Desinformación: la disputa entre el factchecking, las agendas alternativas y la geopolítica. *Revista de Comunicación* 18(2), pp 245-260, 2019. Consultado en: <https://revistadecomunicacion.com/article/view/1296/1109>

4. Capacidades militares

Carlos Martí Sempere

Las capacidades militares definen el poder militar que una nación puede desplegar en caso de producirse una situación de crisis o conflicto con otras naciones o posibles adversarios. Es decir, estas capacidades establecen el grado de coerción y disuasión que una nación puede ejercer sobre otras para llevar a cabo su política exterior y de seguridad. Esto es particularmente necesario cuando sus principios, valores o intereses no coinciden y colisionan con los de otras naciones y no existen mecanismos para arbitrar, de forma pacífica una solución.

Este capítulo analiza las capacidades militares que actualmente posee la Unión Europea (UE) examinando su adecuación para cumplir los objetivos establecidos en la Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP en inglés). Para ello, describe, en primer lugar, qué se entiende por capacidad militar y cómo se obtiene. En segundo lugar, estudia el lento desarrollo histórico de las capacidades militares europeas, analizando brevemente como se han ido gestando. En tercer lugar, se examina el papel que desempeña la base tecnológica e industrial para materializar estas capacidades, evaluando, de forma sucinta, sus principales problemas, sus características y sus limitaciones para proporcionar estos medios. En cuarto lugar, se analizan las acciones europeas más recientes destinadas a mejorar estas capacidades examinando sus debilidades para evaluar en el siguiente apartado los problemas y dificultades significativas para solventarla. Por último, se extraen algunas conclusiones y se presentan algunas recomendaciones en esta materia.

4.1. El concepto de capacidad militar

Una capacidad militar está compuesta por una organización, unos medios, una infraestructura, personal, doctrina, formación y liderazgo. Es decir, personal militar debidamente formado que siguiendo unos procedimientos y apoyado por unos medios materiales y una infraestructura apropiada es capaz de llevar a cabo, de forma eficaz, las misiones y operaciones encomendadas sin exponerse a un grave peligro. Ejemplo de estas capacidades son la defensa aérea; la lucha antisubmarina; la proyección de fuerzas; la planificación, dirección y coordinación de las operaciones; o la capacidad de recabar inteligencia.

Estas capacidades requieren, en la mayoría de los casos, medios relativamente sofisticados formados por vehículos terrestres, aéreo o navales, así como equipos de comunicación y sistemas de información que ofrezcan las prestaciones que se requieren en el campo de operaciones y que, en ocasiones, pueden marcar la diferencia entre el éxito o el fracaso de la misión.

4.1.1. El proceso de creación

La creación o la actualización de una capacidad militar es un proceso complejo que conlleva tiempo y exige una planificación cuidadosa. Se suele partir del análisis de las operaciones realizadas, o, en tiempos de paz, de los ejercicios, maniobras y ensayos habitualmente realizados por las fuerzas armadas. La identificación de carencias y limitaciones despierta el interés de las fuerzas armadas, y de la propia industria, por encontrar una solución a la deficiencia encontrada, buscando una solución o alternativa que la subsane. Así, por ejemplo, el carro de combate, surgiría debido a la elevada letalidad de fusiles y ametralladoras en la Primera Guerra Mundial que hacía inviable cualquier intento de ataque con tropas dada su inadecuada protección frente a estas armas.

Estas deficiencias invitan al desarrollo de sistemas y artefactos que puedan resolverlas. Su proceso de maduración es lento, pues, aunque se logren en ciertos aspectos mejores prestaciones, éstas pueden ser pequeñas, reducir otras o ser excesivamente caras. Así, por ejemplo, los buques de guerra impulsados con vapor, plantearon nuevas necesidades logísticas como una red de puestos desde los que suministrarles carbón. En resumen, se trata de un proceso largo y complejo trufado de errores, fracasos, adaptaciones y nuevos reintentos hasta lograr una capacidad realmente efectiva. Así, el desarrollo avión V-22 norteamericano de despegue vertical utilizado para las misiones de los *marines* superó de largo las dos décadas.

4.1.2. El proceso de obtención

Para su obtención se establecen los objetivos en capacidades militares que desean alcanzar y la Administración de defensa planifica su obtención, en el que necesariamente participa el sector industrial. La necesidad de que estas capacidades sean superiores a las de un posible adversario genera una fuerte competencia entre los Estados por obtener medios avanzados que garanticen dicha superioridad. Esto conlleva, habitualmente, actividades de investigación, desarrollo, e innovación para lograr las prestaciones requeridas, así como el desarrollo de métodos para usarlos con eficacia en el campo de operaciones. Esto conlleva importantes inversiones para acumular el conocimiento que permite obtener los resultados deseados. La incertidumbre de todo este proceso hace que sea lento y costoso.

La obtención de estas capacidades está condicionada por tres factores. En primer lugar, por la percepción de las amenazas a los valores e intereses nacionales, es decir, del contexto geoestratégico. Cuanto mayores sea las amenazas, mayores capacidades serán necesarias. En segundo lugar, por la capacidad nacional de generar riqueza y la posibilidad de dedicar una parte de esta riqueza a la obtención de estas capacidades. Por último, a las capacidades tecnológicas e industriales existentes para producir sus medidos. En otras palabras, las naciones más ricas y avanzadas con una buena infraestructura tecnológica e industrial generan con más facilidad estas capacidades al poder producir, suministrar, desplegar, operar, mantener y modificar estos equipos y sistemas militares avanzados. Por el contrario, cuando las capacidades institucionales, tecnológicas, industriales actuales son insuficientes, las naciones no pueden dotarse de estas capacidades militares y tienen que acudir a posibles aliados, impidiendo su autonomía en esta materia.

4.2. Capacidades militares de la UE

4.2.1. ¿Por qué capacidades militares de la UE?

Hablar de capacidades militares en el marco de la UE tiene pleno sentido, ya que una defensa común, cuando se comparten principios, valores¹ y un mismo destino, tiene importantes ventajas. En efecto, la actividad de defensa genera importantes economías cuando varias naciones se unen con este fin, pues el coste de la defensa por habitante tiende a disminuir, resultando, en última instancia menos gravoso, el disfrute de este bien². Esto es particularmente cierto si consideramos que la mayoría de las amenazas actuales tienen un carácter transnacional y afectan en gran medida a todos sus Estados Miembro como son o han sido los conflictos en la antigua Yugoslavia, Libia o el Estado Islámico. Además, el hecho de que ningún Estado puede sostener, por sí mismo, un rango completo de capacidades militares e industriales supone un estímulo para lograrlo en un marco europeo. Además, las discrepancias que, en ocasiones, se han producido en política exterior, entre Europa y los EE. UU. debido a sus diferentes visiones estratégicas, o las dudas de los europeos sobre el grado de compromiso de su aliado, cuando su principal área de preocupación se está trasladando al área del Indo-Pacífico³, o su propia fiabilidad (especialmente percibida durante la Administración de Donald Trump) han estimulado el deseo de los europeos de ser más autónomos en esta cuestión.

Sin embargo, no podemos hablar realmente de capacidades militares de la UE hasta épocas relativamente recientes. Esto es así, porque hasta la formación del segundo pilar, no se estableció una Política Común en Seguridad y Defensa dentro de la Unión que le obligara a dotarse de los medios apropiados para realizar las misiones requeridas, siendo los Estados Miembro los que, en cada caso, definían y establecían las capacidades militares que consideraban precisas para garantizar su propia defensa y seguridad.

4.2.2. La gestión del marco para obtener capacidades

Europa, tras la Segunda Guerra Mundial, basó su defensa, en gran medida, en la Alianza Atlántica, un tratado que se firmó el 4 de abril de 1949 en Washington, aunque Francia y Alemania buscaran, en paralelo, una integración europea en el área de defensa. El soporte norteamericano fue una pieza clave de la seguridad europea, algo no fue siempre bien aceptado por

1 Como los derechos humanos, la seguridad humana o los valores democráticos.

2 En este sentido, la OTAN ha permitido a los europeos gastar menos en defensa, y dedicar recursos al suministro de otros bienes públicos también necesarios. Esto ha sido así, no solo por las economías citadas anteriormente, sino también, por una mayor contribución norteamericana a la Alianza. Aunque actualmente su contribución a los gastos se sitúa en un 22.1% del total del presupuesto de la organización, aunque su presupuesto duplica el gasto europeo en esta materia. Europa tiene desplegados todavía más de 68.000 militares norteamericanos, una cifra muy por debajo de los 400.000 que tuvo en la década de los 60 (Le Gleut y Conway-Mouret 2019). Los EE.UU. siempre han considerado que los europeos gastan poco en defensa, mientras que no reciben el apoyo de sus protegidos en sus intervenciones militares o en la posición que mantienen en las relaciones internacionales.

3 Una prueba de ella es la alianza estratégica militar entre Australia, Reino Unido y Estados Unidos, más conocida como Aukus para esta región, que se anunció públicamente el 15 de septiembre de 2021.

muchos europeos, deseosos de mayor autonomía en esta materia, en particular de Francia. Entre 1950 y 1954, se dieron varios pasos para avanzar en la integración europea. En 1952 se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero por iniciativa de Jean Monnet que también impulsó la creación de una Comunidad Europea de Defensa cuyo fin sería crear un ejército europeo supranacional. El tratado de la creación de esta Comunidad se firmó en mayo de 1952 por las seis naciones, aunque el parlamento francés no lo ratificó en su sesión del 30 de agosto de 1954, lo que dio al traste con este proyecto. Ese mismo año se creó la Unión Europea Occidental (UEO), un marco institucional para la cooperación en seguridad y defensa de sus Estados Miembro, cuyo papel e influencia fue marginal debido al predominio de la OTAN en esta materia durante la guerra Fría. La crisis de los Balcanes en 1991 despertaría de nuevo el interés de los europeos por su defensa y la necesidad de una política exterior y de defensa común. Un año después, la UEO definió las conocidas como misiones Petersberg para las que unas fuerzas bajo bandera europea podrían ser empleadas.

El Tratado de Maastricht de 1992 con el establecimiento de una Política Exterior y de Seguridad Común recogió, por primera vez, esta cuestión dentro de la UE. La declaración de la OTAN de enero de 1994 recogió este cambio al hablar del desarrollo de una Identidad Europea en Seguridad y Defensa. Las misiones Petersberg pasaron a formar parte del Tratado de Ámsterdam en 1997 y se han ampliado en posteriores tratados.

4.2.3. El estímulo de la crisis de Kosovo

La crisis de Kosovo generó una declaración importante en la cumbre de Saint-Malo en diciembre de 1998 entre el presidente francés Jacques Chirac y el primer ministro inglés Tony Blair en la que se solicitaba que la UE desarrollara la capacidad de tomar decisiones y actuar autónomamente, apoyada por unas fuerzas militares creíbles, con el objeto de responder a crisis internacionales cuando no estuviera involucrada la OTAN, iniciando lo que se ha denominado la Política Común en Seguridad y Defensa. El amplio consenso sobre el desarrollo de la UE como un actor militar internacional autónomo, junto a la OTAN, se reafirmó durante el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 y, en diciembre de ese mismo año, en el Consejo de Helsinki, los líderes europeos acordaron desarrollar, para 2003, la capacidad, en base a una cooperación voluntaria, de desplegar en 60 días, y sostener por un año, a una distancia de 4.000 km, fuerzas militares (hasta 15 brigadas o entre 50 000 y 60 000 personas) y de hacer frente al rango completo de estas misiones. Se pretendía, pues, lograr unas fuerzas de reacción rápida que concedieran autonomía para tomar decisiones y llevar a cabo operaciones militares en respuesta a crisis internacionales, cuando la OTAN no se involucrara. Denominado Objetivo Principal (*Headline Goal*) se trataba prácticamente de un inventario de los medios que los europeos podían poner al alcance de la UE para este fin.

En la Conferencia de Compromiso de Capacidades de la UE en noviembre de 2000 hubo un exceso de propuestas en ciertas áreas como soldados (100 000), aviones de combate (400) y barcos (100), pero una falta de compromisos relevantes en áreas clave como trans-

porte estratégico y táctico (Quille 2006). Los objetivos de capacidades se establecieron en el Consejo de Europa de Laeken en 2001, donde se puso en marcha un Plan de Acción Europeo de Capacidades, conocido como ECAP por sus siglas en inglés. Estos objetivos pretendían satisfacer las necesidades operativas que se definieron a grandes rasgos en Helsinki.

A su vez la Comisión comenzó a desarrollar la estructura organizativa para llevar a cabo su política en esta materia. En 1999 se nombró al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, una figura recogida en el tratado de Ámsterdam. Una de sus primeras actuaciones fue la elaboración de una Estrategia Europea de Seguridad que sintetizaba los intereses y el enfoque asumido por la UE en el mundo para avanzar y consolidar conjuntamente una mayor seguridad regional y global⁴. En 2001 se creó el Comité Político y de Seguridad (PSC) asesorado por un Comité Militar (EUMC) y encargado de supervisar el trabajo del Estado Mayor Militar (EUMS). En 2003, comenzaron las primeras misiones de la UE.

En 2004 se creó la Agencia Europea de Defensa (EDA en inglés) con el apoyo de Estados Miembro clave, así como de las empresas de defensa deseosas de establecer una agencia de armamentos que ayudara a reforzar esta industria y los sectores tecnológicos asociados. No obstante, esta Agencia no contó con el respaldo del Reino Unido, lo que ha limitado su dimensión y las misiones que se le han encomendado. Esto se observa con claridad si la comparamos con la dimensión de la DGA francesa, o la propia preferencia de los Estados Miembro para realizar sus desarrollos al margen de la Agencia. Y, aunque sus decisiones se pueden tomar por mayoría cualificada, siempre se ha preferido una toma de decisiones por unanimidad, lo que le ha mermado flexibilidad y agilidad.

En 2003 se elaboró un nuevo Objetivo Principal 2010 que tomaba en consideración la nueva Estrategia de Seguridad Europea y que prácticamente eclipsó al Objetivo Principal anterior. Éste sería refrendado en la reunión del Consejo de junio de 2004. Su objetivo era más simple y concreto y se centraba en la generación de paquetes de fuerzas de reacción rápida cuyo núcleo estaría constituido por Grupos de Combate o Agrupaciones Tácticas (*Battlegroups*), unidades tipo batallón formados por 1.500 hombres y que incluían tanto los apoyos al combate como los servicios de apoyo al combate⁵. Estos Grupos serían complementados con capacidades aéreas y navales, incluido medios de desembarco, y un portaaviones con su ala de combate y su escolta. Deberían estar disponibles en un plazo de 5-10 días y ser sostenibles por un periodo inicial de 30 días, siendo posible su extensión hasta los 120 con un reabastecimiento apropiado. Además, deberían poder actuar simultáneamente en dos ope-

4 Esta Estrategia, de una ambición limitada, fue presentada y adoptada en Bruselas por el Consejo Europeo en diciembre de 2003.

5 La NATO Response Force (NRF), creada en 2002, es la única fuerza de reacción rápida actualmente existente. Otras fuerzas multinacionales como el *Eurocuerpo*, la *Joint Expeditionary Force* (JEF) o la *Combined Joint Expeditionary Force* (CJEF) o la brigada Franco-germana, a pesar de estar formadas por algunos Estados Miembro, no tienen un carácter verdaderamente europeo.

raciones diferentes⁶. Lamentablemente, estos Grupos, en teoría operativos desde 2007, no se han ejercitado conjuntamente ni se han desplegado en ninguna operación militar, siendo posiblemente su causa la falta de consenso político y la complejidad de su implementación y financiación.

4.2.4. Avances desde el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 creó instrumentos adicionales para avanzar en la Europa de la defensa y en dotarla de capacidades militares propias. Entre ellos hay que citar la creación de un Servicio de Acción Exterior de la UE (EEAS en inglés) que comenzó su andadura en diciembre de 2010, así como la posibilidad de unas fuerzas militares comunes cuando los Estados decidieran realizar ese esfuerzo en el futuro. Además, el Tratado incluía, por primera vez, una cláusula de defensa mutua (artículo 42.7 del TUE equivalente al artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte) y una de solidaridad frente a los ataques terroristas y los desastres causado por el hombre (artículo 222 del TFUE). El Tratado definía un nuevo instrumento denominado Cooperación Estructura Permanente (PESCO en inglés), que permitía establecer unos compromisos más vinculantes entre los Estados Miembro en materia de seguridad y defensa.

Las acciones anteriores han permitido la creación de un marco institucional sobre el que se puede empezar a hablar de unas capacidades militares europeas. A pesar de ello, los resultados alcanzados en capacidades han sido ciertamente parcos. Así, la conclusión general del Catálogo de Progresos de 2007, según el documento “Development of European Military Capabilities” de la UE de febrero de 2010 decía que:

“... la UE, con una visión a 2010, tiene la capacidad de llevar a cabo el espectro completo de las operaciones de la PESD dentro de los parámetros de las hipótesis de planeamiento estratégico con diferentes niveles de riesgo operativo que surgen de carencias identificadas. Se consideran críticas el transporte de tropas al teatro, su despliegue, su protección y la adquisición de superioridad informativa”.

La lectura entre líneas de esta declaración sugiere carencias importantes en capacidades militares y la necesaria asistencia externa norteamericana para complementarlas. Esto lo atestiguan claramente las últimas intervenciones en Libia (2011), a pesar de intervenir 11 Estados Miembro, y en Mali (2013-2014)⁷. Los límites y carencias de la CSDP se han manifestado claramente durante la reciente crisis de refugiados sudaneses en Chad, Libia, Mali, República Centro Africana y Ucrania (Perruche *et al.* 2015).

Estas crisis han puesto de manifiesto, una vez más y de forma notable, la falta de intereses comunes reconocidos, ambiciones compartidas y unidad de acción de los europeos en políti-

⁶ Este objetivo, sin embargo, resulta un tanto escaso si se piensa que la generación de fuerza de Naciones Unidas, su más probable reemplazo, tardaría unos seis meses en completarse (Quille 2006).

⁷ La UE tampoco ha participado directamente como actor en el reciente conflicto sirio.

ca exterior y de defensa. En este sentido, los citados autores resaltan la desproporción entre la débil capacidad de acción europea conjunta en materia de defensa si se compara con su riqueza y poder económico.

Volveremos sobre esta cuestión, una vez se examine la base tecnológica e industrial que requieren estas capacidades.

4.3. La base tecnológica e industrial que soporte el desarrollo de capacidades

Como se ha comentado al principio, la complejidad y sofisticación de muchas de las capacidades militares requieren de una base tecnológica e industrial relativamente avanzada para conseguirlas. En este sentido, Europa dispone de dicha base tecnológica e industrial, aunque estas capacidades varían considerablemente entre sus Estados Miembro, condicionada en última instancia por su desarrollo técnico e industrial y de la relevancia que éstos han otorgado a la defensa. Francia es la nación con una industria de defensa más fuerte, seguida del Reino Unido, aunque su salida de la UE haya mermado considerablemente esta base, complicando la deseada autonomía europea en esta materia. Le sigue Alemania e Italia. Un poco más alejado se encuentra naciones como Suecia y España, y posiblemente Holanda. La industria de defensa de Europa Central y del Este es considerablemente inferior. En efecto, su industria se encontraba en una clara situación de obsolescencia tras la caída del muro de Berlín, lo que ha exigido una importante renovación, siendo Polonia y Chequia las naciones con la industria más desarrollada. Las compañías más importantes son EADS, Leonardo y Thales, pues BAE Systems habría que considerarla fuera del sector. Estas compañías se caracterizan por ser actores globales más que europeos. Dos tercios de los ingresos del sector se concentran en estas empresas.

4.3.1. El problema de las políticas industriales nacionales

La política industrial de los Estados Miembro en este sector se ha caracterizado por favorecer siempre a los proveedores domésticos frente a las ofertas de empresas extranjeras, aun cuando fueran europeas. Esto se debe fundamentalmente a razones de autonomía o soberanía nacional (las cuales tienen un encaje un tanto anticuado a la vista de los progresos europeos en esta materia), así como de favorecer a un sector que se considera especialmente intensivo en tecnología e innovador y con potenciales efectos positivos (*spillover*) sobre otros sectores económicos, aunque esto no siempre se haya demostrado empíricamente⁸. Solo cuando se perciben insuficientes las capacidades industriales nacionales para obtener los medios, en un plazo y coste asumible, se opta por la adquisición a empresas foráneas (no siempre europeas), acudiéndose en ocasiones a acuerdos tipo *offset* mediante los cuales se

⁸ En ocasiones la necesidad de preservar el secreto de ciertos desarrollos militares ha retrasado la difusión de ciertas tecnologías.

intentaba que una parte de la producción y del mantenimiento del producto se efectúe con empresas locales.

Estas políticas nacionales han tenido, en última instancia, un efecto negativo sobre este sector desde una perspectiva europea. En efecto, el mercado de defensa en Europa está fragmentado, con demandas nacionales insuficientes para obtener las economías de escala asociadas a estos desarrollos a la vez que se ha generado una innecesaria duplicidad de medios productivos. Por otra parte, la escasez de proveedores nacionales ha conducido a situaciones de monopolio que pueden haber facilitado posiciones de abuso de mercado con un efecto negativo sobre la calidad y el precio final. Este problema solo se ha superado en los casos más lacerantes, como es el del sector aeronáutico donde las elevadas inversiones que se precisan han obligado a la creación de programas internacionales en los que participan varios Estados Miembro lo que permite, por una parte, acrecentar los recursos tecnológicos e industriales que precisa la fase de investigación y desarrollo, esencial para obtener un producto avanzado y de calidad, y, por otra parte, aumentar la dimensión del mercado uniendo la demanda de equipos y sistemas de los Estados participantes, lo que permite producir un producto más asequible gracias a las economías de una demanda agregada mayor. Este ha sido el caso del avión *Eurofighter*, el A-400M o el *Future Combat Air System (FCAS)*⁹, y explica también la formación de compañías transnacionales europeas como EADS o MBDA.

4.3.2. Principales características del sector

Una revisión de la industria de este sector muestra que su sector aeroespacial y electrónico tienen un catálogo de productos más globalizado y diversificado en comparación con las empresas del sector terrestre y naval que tienen un catálogo más especializado. El sector terrestre y naval muestra una mayor dispersión, lo que ofrece margen para una reestructuración que mejore su eficiencia. No obstante, la consolidación industrial que precisan estos dos últimos sectores ha sido frecuentemente bloqueada por los Estados Miembro.

El sector aeroespacial es el más avanzado, aunque la industria europea es débil en aviones no tripulados –un segmento del mercado actualmente en alza– y en la tecnología de motores. Aunque en helicópteros, misiles y motores son buenos exportadores, en aviones de combate no logran competir con los EE. UU. El sector terrestre es capaz de proporcionar los principales sistemas como artillería, carros de combate, vehículos de infanterías acorazados y armas ligeras, así como munición. Sin embargo, el número de productores parece excesivo. El sector naval es capaz de producir buques de superficie y submarinos que incluye submarinos nucleares y portaaviones. Los productos más competitivos de este sector son de origen francés y

⁹ También conocido como *Next Generation Weapons System*, se trata de un avión de sexta generación capaz de gestionar un grupo de drones, cuyo desarrollo se va a abordar conjuntamente por Francia, Alemania y España. Este proyecto compite con el proyecto similar *Tempest* liderado por Reino Unido e Italia. Sin embargo, no parece que Europa tenga capacidades suficientes para abordar simultáneamente ambos proyectos.

alemán. El sector muestra también un exceso de capacidad. La industria auxiliar clave incluye la producción de torpedos, cañones, sonares, radares y sistemas de combate. El sector de electrónica militar incluye la producción de sistemas de defensa aérea, radares, sonares, aviónica y sistemas de mando y control. En ciberdefensa, Europa depende de equipos *hardware* y es menos avanzada que los EE. UU. Las capacidades técnicas e industriales en este sector son claves para la capacidad de operar en red (EP 2013, 46).

En resumen, se puede decir que las limitaciones tecnológicas e industriales de Europa afectan adversamente a la obtención de capacidades militares. Su principal reto es mantener su capacidad de desarrollo y producción de medios militares con un presupuesto para I+D y adquisiciones bastante limitado como se mostrará más adelante. Esto requiere mantener el dominio de determinadas tecnologías que son críticas para ciertas capacidades. Según el Plan de Desarrollo de Capacidades de la EDA (2008, 19, 42, 43 y 47) es necesario mantenerse en el estado del arte en microelectrónica, sistemas de comunicación, sensores, ciencia de materiales y de la vida y energía. Otras áreas tecnológicas importantes son las nanotecnologías, las redes de sensores, los explosivos y los motores cohete.

4.4. Las acciones de la UE para apoyar la obtención de capacidades

La UE ha intentado por diversos medios afrontar algunos de los problemas y limitaciones que se han citado anteriormente, y ha ido elaborando diversos documentos, directivas y regulaciones destinadas a potenciar la base tecnológica e industrial, retrotrayéndonos algunos al año 1994¹⁰. Sin embargo, la falta de un marco político adecuado limitó el éxito de estos intentos iniciales. Para promover el sector industrial la Comisión elaboró en dos importantes directivas. La primera sobre contratación pública en el ámbito de la seguridad y la defensa (2009/81/EC) y la segunda sobre el comercio intracomunitario de material militar (2009/43/EC) cuyo fin es facilitar la exportación entre los Estados Miembro. Otro avance más importante se produjo en junio de 2013 con la Comunicación de la Comisión “Hacia un sector de la seguridad y la defensa más competitivo y eficiente”¹¹. En ella se identificaban los principales problemas del sector y se planteaban diversas acciones destinadas a solventarlos. La publicación de este documento se continuó con cuatro avances importantes que se comentan a continuación.

4.4.1. Una estrategia global

El primero fue la publicación de la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS) en junio de 2016, una estrategia bastante más ambiciosa que la anterior. En ella se establecía con claridad cinco áreas prioritarias en las que reforzar la política exterior y de seguridad de UE, lo que

10 COM (94) 319 final, COM (96) 10 final; COM (1997) 583 final; COM (2006) 779 final; COM (2003) 113 final; COM (2007) 764 Final.

11 COM (2013) 542 final.

supone una referencia importante para identificar las capacidades europeas^{12,13}. Un plan para implementar esta estrategia fue propuesto por el Alto Representante en noviembre (HR/VP 2016) donde se detalla algo más el nivel de ambición de la Unión, en el que se identifican posibles misiones y trece acciones concretas para alcanzar dicho nivel que fue favorablemente recibido por el Consejo de Asuntos Exteriores, y que sería adoptado un mes después por los líderes europeos. Como parte de esta aproximación global, la OTAN y la UE firmaron una declaración conjunta en la cumbre de Varsovia de 2016 articulando el deseo de “dar nuevo ímpetu y substancia a la colaboración estratégica OTAN-EU”. El Alto Representante presentó en noviembre, en colaboración con la Agencia Europea de Defensa, el Plan de Acción para una Defensa Europea o ECAP en inglés (EC 2016). Su objetivo era profundizar en la cooperación, poner en común y compartir recursos, aumentar las capacidades conjuntas y lograr un sector de la defensa más fuerte. Este plan incluía la creación de un Fondo Europeo de Defensa como se comenta más adelante. En marzo de 2017 se pondría en marcha, otro elemento esencial, la Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar (MPCC en inglés) dentro del Estado Mayor de la UE.

4.4.2. La materialización de la Cooperación Estructurada Permanente

El segundo, quizá el paso más importante, ha sido la materialización en diciembre de 2017 de la denominada Cooperación Estructura Permanente (PESCO) que finalmente ha sido suscrita por los 25 Estados Miembro con la excepción de Dinamarca y Malta¹⁴. Recogido originalmente en el Tratado de Lisboa (artículo 42.6) constituye un elemento clave para consolidar la Europa de la defensa. Su fin es conseguir de forma voluntaria un compromiso más vinculante de los Estados Miembro para afrontar las misiones más severas aportando unas capacidades militares con un mayor nivel de exigencia. Se trata, pues, de lograr una mayor coherencia, continuidad, coordinación y colaboración para alcanzar una defensa y seguridad común, así como un paquete de fuerzas que abarque el espectro completo de necesidades en esta materia. Esta Cooperación se desarrollará basándose en una lista de objetivos y compromisos comunes para cubrir el nivel de ambición establecido en la Estrategia Global, favoreciendo así la inde-

12 La salida del Reino Unido de la Unión Europea en junio de ese año, sin embargo, ha debilitado los medios a disposición de la misma, aunque se ha intentado paliar con la Iniciativa de Intervención Europea (EI2 en inglés), un acuerdo liderada por Francia y formada por 13 naciones europeas en 2018, intenta facilitar la contribución del Reino Unido al conjunto de capacidades que la UE y la generación de una fuerza expedicionaria cuando las circunstancias así lo requieran. No obstante, su participación en otras iniciativas europeas como el Fondo Europeo de Defensa o la Cooperación Estructurada Permanente resulta especialmente difícil tras su salida. En este sentido todavía no se ha articulado ningún mecanismo que haga posible su participación en dichas iniciativas.

13 Otros acuerdos importantes en este periodo sobre la PCSD han sido una Estrategia de Seguridad Marítima, un marco de política de ciberdefensa, y un marco de política para una cooperación en defensa sistemática y a largo plazo (Solana 2015, 5). Otro acuerdo importante ha sido la elaboración de una estrategia de seguridad energética en 2014. En abril de 2016 se acordó un marco conjunto para contrarrestar las amenazas híbridas en clara referencia a las tácticas empleadas por la Federación Rusa.

14 Pensado inicialmente para unos pocos Estados Miembro con deseos de ser más activos en esta materia, el deseo alemán de ser inclusivos, no dejando fuera a nadie, ha conducido a un rebaje significativo de los compromisos y una redacción más ambigua de los mismos.

pendencia estratégica de la UE. Los Estados participantes han acordado veinte compromisos legalmente vinculantes para invertir, planear, desarrollar y operar capacidades de defensa. Su grado de cumplimiento se evalúa anualmente por el Alto Representante basándose en el Plan Nacional de Implementación presentado por los Estados Miembro que se evalúa en la denominada Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD en inglés). Uno de los compromisos más importantes es la participación en proyectos colaborativos relacionados con el desarrollo de capacidades y las operaciones.

La PESCO ha creado un nuevo instrumento para desarrollar capacidades de forma coordinada en la UE, ya que los Estados Miembro deben presentar sus planes de desarrollo de capacidades, lo que permita una transparencia completa y la apertura a los comentarios y sugerencias de los socios para una cooperación más efectiva. De esta forma, se va a facilitar la racionalización de los medios existentes y al abandono de los que están duplicados o que no son interoperables. La planificación de la defensa integrada es también necesaria para establecer el marco de recursos compartidos (*pooling and sharing*) que asegure el despliegue y la interoperabilidad en las operaciones futuras de la UE (Solana 2015, 16).

Este marco permite una planificación común, la armonización de requisitos y una aproximación colaborativa a las carencias en capacidades identificadas. Su resultado se materializa en proyectos en capacidades y dominios operativos. Esto permite una cooperación más profunda que va más allá del consenso político entre todos los Estados Miembro. Estos compromisos más vinculantes facilitan el desarrollo de capacidades de defensa comunes, lo que se pretende lograr a través de un amplio conjunto de proyectos entre los Estados Miembro participantes bajo la autoridad del Consejo Europeo. El Estado Mayor de la UE tendrá responsabilidades en la evaluación de los proyectos operativos, mientras que la Agencia Europea de Defensa tendrá responsabilidades en el desarrollo de las capacidades. Actualmente el número de proyectos aprobados se sitúa en 60¹⁵, una cifra que parece demasiado elevada para las disponibilidades presupuestarias de Europa en esta materia. En cualquier caso, las capacidades desarrolladas serían propiedad de los Estados Miembro¹⁶.

4.4.3. El plan de Desarrollo de Capacidades

El Plan de Desarrollo de Capacidades de la UE (CDP en inglés) establecido tentativamente en 2008 se consolidó en 2018 con el lanzamiento de la EUGS. Se trata de una herramienta de planificación y toma de decisiones que dé una visión de las capacidades de los Estados Participantes de la EDA e identifique las necesidades a corto, medio y largo plazo. Su fin es identificar carencias en capacidades, identificar prioridades de desarrollo de capacidades europeas e influir así sobre los planes y programas nacionales. Dentro de este Plan se ela-

15 Ver <https://pesco.europa.eu/>

16 Una alternativa que se propone en EP (2016, 61) sería dotar de crecientes capacidades a la propia UE de forma que ésta pueda adquirir directamente ciertos equipos necesarios para la PCSD al igual que se ha hecho con la adquisición de satélites para los programas Galileo y Copérnico. Esta opción, aunque interesante, parece difícil de materializar mientras no se constituya un ejército europeo.

boró una herramienta de apoyo a la decisión denominado Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD en inglés) como guía para mejorar la cooperación entre los Estados Miembro participantes ya mencionada anteriormente. Su fin es proporcionar una imagen del conjunto de capacidades, monitorizar la implementación del desarrollo de capacidades europeas y de las prioridades en investigación, desarrollo y tecnologías, evaluar el estado de la cooperación de defensa en Europa e identificar oportunidades de cooperación. Esta herramienta está bajo liderazgo de la EDA y la revisión se hace sobre una base voluntaria. Su fin es aumentar la coordinación y la coherencia entre los Estados Miembro participantes. La primera revisión completa se realizó en noviembre de 2020. En esta revisión se observó que las capacidades actuales son insuficientes para el nivel de ambición establecido y que la cooperación en investigación tecnológica permanece relativamente baja. También identificó 100 oportunidades de colaboración entre los Estados Miembro¹⁷. Estas se pueden agrupar en seis áreas de capacidad principales: carros de combate, sistemas para el soldado, buque de patrullaje marítimo, capacidades contra acceso y denegación de área (A2/AD), contramedidas frente a sistemas aéreos no tripulados, defensa en el espacio (protección de activos en el espacio que eviten la colisión y satélites de observación, comunicaciones y navegación) y una movilidad militar mejorada.

4.4.4. El Fondo Europeo de Defensa

El tercer paso ha sido la creación en 2017 del Fondo Europeo de Defensa (EDF en inglés) para financiar el desarrollo de capacidades militares y de defensa europeas¹⁸. Su fin es superar las limitaciones en investigación y adquisiciones de los Estados Miembro impulsando el agrupamiento de sus recursos y así aumentar la eficiencia de las inversiones en capacidades de defensa cuando se afrontan desde una visión puramente nacional¹⁹. En última instancia se pretende reforzar la competitividad de la industria de defensa europea y promover la cooperación a través de inversiones en investigación, desarrollo y tecnologías. Su presupuesto para el periodo 2021-2027 es de 7.953 M€ y son elegibles aquellos proyectos en los que participen tres empresas de, al menos, dos Estados Miembro. Aunque la investigación correrá fundamentalmente a cargo de la Comisión, los proyectos de desarrollo conllevan una financiación mínima de la Comisión del 20% que se completa con la aportación que realicen los Estados Miembro, aunque en algunos casos esta cifra puede ser superior. Esto supondría una cifra en torno a los 5.000 M€ anuales para el desarrollo de capacidades. Para su gestión la Comisión ha creado la Dirección General de la Industria de Defensa y el Espacio (DG DE-FIS)²⁰. Con el fin de aprovechar las sinergias en el desarrollo de capacidades, la Comisión ha

17 <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-lacks-defence-capabilities-to-meet-strategic-autonomy-goals/>

18 COM (2018) 476 final.

19 Más detalles sobre este Fondo se pueden encontrar en Martí (2020a).

20 Los proyectos propuestos se aprueban por mayoría cualificada de los Estados Miembro. El reglamento de este Fondo establece restricciones importantes sobre la participación de empresas extranjeras en los mismos, algo que generó en 2019 una ruidosa protesta de los EE.UU. impulsado por su *lobby* empresarial.

elaborado en 2021 un *Plan de Acción sobre sinergias entre las industrias civiles de defensa y del espacio*²¹. Entre sus acciones figura la creación de mapas de rutas para determinadas tecnologías y el lanzamiento de proyectos emblemáticos, una incubadora de innovación y redes de innovación en defensa transnacionales. Y para apoyar el desarrollo de las tecnologías necesarias ha elaborado en 2022 de un *Mapa de ruta sobre las tecnologías críticas para la seguridad y la defensa*²².

Otra iniciativa importante ha sido el *Plan de Acción en Movilidad Militar*²³ elaborado en 2018, que pretende mejorar la movilidad de las fuerzas armadas de la UE, en particular su capacidad para sostener, en un plazo breve, movimientos a gran escala de medios militares, un aspecto esencial para mejorar la rapidez de respuesta de la UE ante una situación de conflicto. El plan está dotado con 1.690 M€ para el periodo 2021-2027.

La iniciativa denominada “*pooling and sharing*”, cuyo fin es poner en común y compartir determinadas capacidades, ha tenido, por el momento, un alcance limitado. Sus éxitos más significativos son *European Air Transport Command* (EATC) cuyo fin es planificar, encomendar y controlar las misiones de aproximadamente 170 aviones de transporte y reabastecimiento en vuelo de siete naciones (Pertusot 2015), y el Centro de Satélites de la UE (EUSC), situado en Torrejón de Ardoz. Iniciativas similares parecen especialmente necesarias en otras áreas, como helicópteros o apoyo médico.

4.4.5. La Brújula Estratégica

El último paso especialmente importante ha sido la publicación, en marzo de 2022, de la Brújula Estratégica que aporta la visión, ambición y prioridad estratégica de la UE en el ámbito de la seguridad y defensa. En ella se establecen importantes objetivos a alcanzar en materia de capacidades tras un análisis de los retos y amenazas a las que se enfrenta la UE. Entre ellos hay que destacar:

- El desarrollo para el año 2023, de una capacidad de despliegue rápido de una fuerza modular de hasta 5.000 soldados, incluyendo los componentes terrestres, marítimos y navales, así como sus capacitadores estratégicos^{24, 25}.
- El reforzamiento de la capacidad de planeamiento y dirección de operaciones militares.
- Impulsar la capacidad única de análisis de inteligencia a nivel europeo.

21 COM (2021) 70 final.

22 COM (2022) 61 final.

23 JOIN (2018) 5 final.

24 Estos capacitadores incluyen el transporte estratégico, la protección de las fuerzas, los medios sanitarios, la ciberdefensa, las comunicaciones, la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento mediante satélites.

25 Esto se entrevé como el germen de un futuro ejército verdaderamente europeo, en línea con los deseos expresados por el presidente francés Emmanuel Macron. No obstante, el principal problema al que se enfrenta este ejército es bajo qué mando estará y qué reglas empleará en caso de tener que intervenir, una cuestión abierta que requiere un grado de unidad europeo del que se carece actualmente.

- Crear herramientas para la protección frente a amenazas híbridas, evitando la manipulación y la interferencia de información extranjera.
- Reforzar la política de ciberdefensa de la UE y su capacidad en ciberinteligencia.
- Reforzar los mecanismos de concienciación de la seguridad marítima y extender una presencia marítima coordinada en otros mares y océanos de interés, especialmente en el Indo-Pacífico.
- Desarrollar una estrategia espacial en el ámbito de la seguridad y la defensa.

El objetivo último es desarrollar unas fuerzas que abarque el espectro completo de las misiones y operaciones establecidas en el nivel de ambición y que sean ágiles, móviles, interoperables, tecnológicamente avanzadas²⁶, energéticamente eficientes y resilientes. Para ello, y a pesar de los avances anteriormente citados, queda un largo camino por recorrer como se reconoce en su página 47, al señalar que la UE está infraequipada para enfrentarse al rango completo de amenazas y retos que pueden surgir, en particular en las que se citan a continuación.

4.4.6. Principales debilidades de Europa

En primer lugar, los europeos tienen una limitada capacidad de proyección de fuerzas en el exterior lo que incluye tanto el transporte estratégico como táctico, así como el apoyo logístico que estos despliegues requieren, algo especialmente importante cuando se precisa actuar en escenarios lejos del territorio europeo (por ejemplo, el Sahel, África Central, el golfo de Guinea, el cuerno de África, Oriente Medio o el golfo Pérsico). En segundo lugar, disponen de una limitada infraestructura de mando, control y comunicaciones para dirigir sus operaciones, así como de inteligencia, vigilancia y reconocimiento en los que resulta esencial el apoyo de satélites y aviones no tripulados. En tercer lugar, los europeos disponen de capacidades limitadas en defensa aérea (frente a aviones y drones) y de misiles²⁷. Esto es particularmente importante con el desarrollo de los misiles hipersónicos²⁸ junto con el abandono del tratado de fuerzas nuclear de alcance intermedio (INF en inglés) por parte de los EE. UU. y la Federación Rusa. En cuarto lugar, los europeos disponen de capacidades limitadas en armas de precisión de largo alcance capaces de neutralizar las capacidades militares de un adversario potencial, algo esencial si se quiere reducir los indeseados efectos colaterales. En quinto lugar, los europeos son débiles en materia de ciberdefensa que podría explotar un potencial adversario, algo que se quiere compensar con diversas iniciativas como la creación del Cybersecurity Competence Center. Por último, los europeos disponen de

26 Se tiene previsto la creación de un Núcleo de Innovación en Defensa, un Observatorio sobre tecnologías críticas y una Agenda de Investigación Estratégica Global.

27 Esta carencia la suple actualmente la OTAN con estaciones de radar en Turquía, Polonia y Rumania y 4 fragatas con misiles AEGIS ubicadas en España.

28 Se trata de misiles tipo crucero de largo alcance (1.200 millas) con una velocidad que excede los 5 Mach, lo que hace especialmente difícil su defensa, como puede ser la de un portaaviones.

capacidades nucleares, aportadas por Francia²⁹, aunque este arsenal es relativamente pequeño en comparación con el de su adversario más importante: la Federación Rusa³⁰.

Estas debilidades europeas pueden ser importantes en aquellos escenarios en los que sea necesario la intervención de fuerzas de combate, como puede ser la invasión de su territorio, el bloqueo del suministro de determinadas materias primas y productos energéticos (seguridad marítima y lucha contra la piratería), o la necesidad de proyectar fuerzas en Estados débiles o fallidos en su vecindario, así como en desastres humanitarios de gran dimensión.

El principal problema es que la obtención de alguna de esas capacidades conlleva un tiempo y unos recursos considerables y requiere, en la mayoría de los casos, de la colaboración de varios Estados Miembro para su obtención. Barrie *et al.* (2019) han realizado un interesante ejercicio analizando dos hipotéticos escenarios en los que la UE se hiciera cargo de su defensa sin contar con el apoyo norteamericano. Sus conclusiones es que realmente Europa necesitaría entre uno y dos décadas para alcanzar una autonomía razonable, lo que exigiría inversiones no inferiores a 357 000 M\$.

4.5. Principales problemas y dificultades

A pesar de los avances acaecidos en los últimos años, ciertamente, las dificultades de Europa para mejorar sus capacidades militares que le otorguen un papel relevante como actor a nivel internacional todavía permanecen por varias razones.

4.5.1. Los problemas de coordinación en la obtención de medios

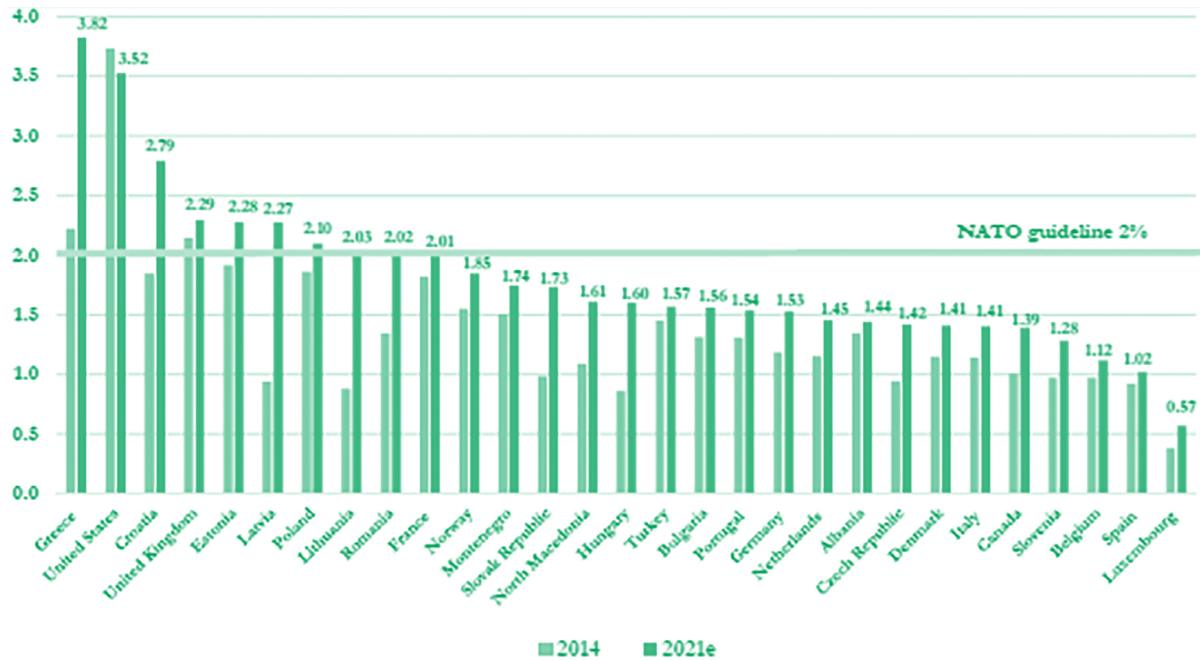
En primer lugar, las evidentes economías de escala de los desarrollos conjuntos requieren de alcanzar consensos sobre dichos desarrollos. En este sentido, las diferentes visiones nacionales pueden conducir a calendarios muy diferentes que los impidan, o requerimientos muy diferentes cuyas implementaciones exijan versiones distintas que acaben por absorber las economías inicialmente previstas. Además, las preferencias nacionales pueden hacer que se dupliquen capacidades militares que resulten innecesarias en un marco europeo, una cuestión sobre la que los Estados pueden querer preservar su soberanía. En otros casos, la exigencia de un *juste retour*, la unanimidad de los procesos decisorios o las disposiciones burocráticas de este tipo de programas son una fuente de sobrecostes que puede acabar generando deseconomías de esta aglomeración de recursos. Si bien la PESCO ha desarrollado instrumentos

29 Este arsenal, formado por unas 300 cabezas, no está a disposición de la OTAN o de la UE. Su uso depende exclusivamente de su Presidente (Le Gleut y Conway-Mouret 2019).

30 Otra debilidad no analizada en profundidad es los niveles de disponibilidad de los aviones de combate, helicópteros de transporte y ataque que están por debajo del 50% en algunos Estados Miembro (Giegerich y Hackett, 2022). Esto sugiere que las inversiones en el mantenimiento de los medios de defensa pueden ser también inferiores a lo realmente necesario. A este respecto, hay que señalar que los gastos de mantener un sistema en servicio pueden igualar, e incluso, superar el gasto de desarrollo y producción, sin considerar incluso las actualizaciones de media vida del sistema (Kirkpatrick, 2019).

para resolver o, al menos, paliar este problema, está por ver si estas obtenciones conjuntas son realmente efectivas.

Figura 1. Porcentaje del PIB invertido en defensa de los Estados Miembro de la OTAN (fuente: OTAN)



4.5.2. El problema de las inversiones en defensa

En segundo lugar, el gasto en defensa de muchos Estados Miembro está por debajo de la cifra del 2%, acordado en las diferentes cumbres de la OTAN, frente al 3,52% de los EE.UU. como se observa en la figura, mientras que la inversión en equipamiento no alcanza la cifra recomendada del 20% del total de ese gasto. Además, las inversiones europeas en investigación y desarrollo para obtener capacidades militares fueron en torno a los 8.000 M€ en 2020 de acuerdo con Eurostat, una cifra que contrasta con los 64 500 M\$ de los EE.UU., siete veces superior. Y aunque Europa invierte una considerable cifra en investigación y desarrollo (*Horizon Europe*), estas cantidades solo se pueden dedicar a desarrollos civiles, aunque algunos de ellos puedan tener aplicación militar. Estas limitaciones presupuestarias pueden hacer naufragar muchos de los proyectos previstos en la PESCO, lo que puede conducir a que el desarrollo de capacidades militares europeas tenga un ciclo de generación inferior al que exige un marco de competencia armamentística, lo que le puede impedir alcanzar el liderazgo operativo³¹. En efecto, el acelerado progreso tecnológico exige un proceso constante de modernización, actualización y creación de nuevas capacidades que garanticen el éxito de la misión. En este sentido, se esperan avances tecnológicos importantes en algunos campos que pueden tener un impacto signi-

31 Los Estados Miembros deberían invertir € 90 000 millones para alcanzar la cifra del 2% del PIB anteriormente citada, lo que supondría aumentar su gasto actual en un 45%. Actualmente los gastos de personal rondan el 49%, lo que deja solo el 21% para la renovación de medios (ECA 2019).

ficativo sobre la defensa, como es la creciente automatización, los servicios de información en red seguros³², la inteligencia artificial, los robots y los sistemas autónomos (drones, satélites), los macrodatos, los nuevos materiales, las bio- y nanotecnologías, la propulsión avanzada o la computación cuántica, los cuales exigen considerables inversiones económicas.

4.5.3. La interferencia con las políticas industriales nacionales

Las preferencias y políticas industriales conservadoras de los Estados Miembro favorecen el suministro doméstico, o alternatively un suministro foráneo unido a un acuerdo de compensación industrial³³, prácticas amparadas por el artículo 346 del TFUE. Esto favorece el unilateralismo y la falta cooperación especialmente necesaria para obtener determinadas capacidades dadas las diferentes economías que genera la colaboración en materia de armamento. Además, la compra a proveedores fuera de la UE reduce la deseada autonomía estratégica³⁴. Este comportamiento puede causar una duplicidad importante, en algunos casos excesiva³⁵, de sistemas de armas, y un exceso de capacidades industriales que, sin embargo, impide mantener el liderazgo internacional de la industria europea. Así, EPSC (2015) señala que Europa mantiene 154 sistemas diferentes de armas frente a 27 de los EE. UU.

Algunas cifras corroboran esta limitada voluntad de colaboración, los europeos solo invirtieron 140 millones de euros en 2020 en programas colaborativos de R&T, lo que supone solo el 6% del total del presupuesto, y € 4.100 millones en programas de adquisición colaborativos lo que supone solo el 11% de sus compras de equipos (EDA, 2021). Estas cifras están muy por debajo de los objetivos de convergencia acordados en la EDA por sus Estados Miembro (20% y 35% respectivamente).

4.5.4. El problema de garantizar el suministro

garantizar la seguridad de suministro de determinados componentes que requieren los sistemas de armas es difícil de solucionar. En efecto, la creciente globalización está haciendo que el dominio de las tecnologías de determinados subsistemas y componentes de la cadena de suministro se encuentran fuera del territorio nacional o europeo, bien por sus mejores prestaciones, bien por tener una producción más económica, aunque su adquisición exterior merme su autonomía. La complejidad creciente de los sistemas de armas, el deseo de desagregar la cadena de producción y retener solo las tareas de mayor valor añadido, prolonga esta cadena y genera una mayor interdependencia industrial. Este problema se agudiza porque muchas empresas han externalizado su producción en terceros países para mantener su competitivi-

32 Es decir, protegidos frente a ciberataques.

33 Este puede ser el caso de las compras de aviones como el F-16 o el F-35 (JSF) a los EE. UU.

34 Las alianzas y los acuerdos bilaterales con otras naciones pueden explicar estas compras externas. Así, Bélgica ha preferido el F-35 frente al *Rafale* francés por su capacidad de portar armas de la OTAN, una decisión coherente en el marco de la Alianza Atlántica (Le Gleut y Conway-Meurat 2019).

35 Una cierta diversidad en el armamento es beneficiosa al dotar a las fuerzas armadas de una mayor flexibilidad operativa y una mayor dificultad del adversario para neutralizarlo.

dad (EP 2013, 51), un problema que también aqueja a los EE. UU.³⁶ Esta dependencia se da, a menudo, sobre componentes clave de origen norteamericano o israelí (Martí 2020)³⁷. La necesidad de garantizar este suministro, durante el ciclo de vida del sistema, puede suponer considerables costes al tener que mantener capacidades industriales con una baja utilización, una opción cuyo coste no siempre se suele contemplar.

4.6. Resumen

A la vista de todo lo anterior, se puede decir que Europa continuará yendo a la zaga de los EE. UU. en esta materia por un tiempo prolongado. Esto no es necesariamente malo, si tenemos en cuenta que Europa se ha beneficiado y ha sabido explotar siempre los avances norteamericanos en capacidades y medios militares, lo que, sin duda, ha reducido la cifra que ha tenido que dedicar al I+D en defensa, aunque esto genera una dependencia que muchos europeos considera inadecuada. Algunas cifras económicas muestran claramente esta dependencia, pues Europa exporta 7.300 M\$ en material y servicios de defensa a los EE. UU. mientras que importa 63 000 (Le Gleut y Conway-Mouret 2019). A largo plazo resulta preocupante el potencial de China para desarrollar capacidades militares³⁸. La conversión de China en la segunda potencia económica mundial le otorga un amplio margen de actuación en esta cuestión. De hecho, China está tomando el liderazgo en sectores especialmente significativos como es la computación cuántica o el espacio exterior. Algunas cifras ilustran claramente este cambio. Así, SIPRI (2018, 166) señala que, conjuntamente Reino Unido, Francia, Alemania e Italia invertían en defensa 2.6 veces más que China en 2008, mientras que en 2018 este valor se había reducido al 0,78³⁹. Y, según Wikipedia, China gastó 514 798 M\$ en I+D en 2019, una cifra superior a la de Europa 468 954 y muy próxima a la norteamericana 612 714. Esto es especialmente preocupante si tenemos en cuenta que el sector de defensa se alimenta de un amplio conjunto de tecnologías que proceden del I+D civil⁴⁰.

4.7. Conclusiones y posibles recomendaciones

En este capítulo se ha podido observar los problemas y dificultades que están encontrando los europeos para desarrollar capacidades militares adecuadas al entorno estratégico en el que se encuentran inmersos. El desarrollo de un marco legal que permita a la UE tomar las

36 Sobre este tema ver Matthews (2019) o Braddon (2019). Este último señala que China actualmente suministra más del 50% de la microelectrónica que compra el Departamento de Defensa, lo cual constituye un riesgo especialmente alto. Un estudio del Joint Research Centre – JRC (2016) ha encontrado también problemas de suministro en algunas materias primas. Rusia ha experimentado también problemas con proveedores ucranianos desde su aneación ilegal de Crimea en 2014. La microelectrónica de sus satélites GLONASS se produce igualmente fuera de Rusia.

37 Uno de los problemas que puede surgir es la necesaria autorización de la nación que suministra estos componentes para su exportación a terceros países, una cuestión que afecta a la citada autonomía estratégica.

38 Se estima que el presupuesto de I+D de China en defensa, podría duplicar el valor total de la UE (EP 2016, 53).

39 El gasto en defensa de la Federación rusa era solo del 37%.

40 Se estima que un 70-80% de los elementos de un sistema de armas procede de sectores comerciales (Matthews, 2019).

riendas en esta materia ha sido un proceso especialmente lento que no ha alcanzado la suficiente madurez hasta la segunda década del presente siglo, aunque se requieran más pasos adicionales en esta materia para alcanzar los objetivos deseados. Fiott (2018) ilustra estas menores capacidades al mostrar que, en 2017, Europa desplegó 52.000 personas para misiones en el exterior de la UE, OTAN, OSCE, ONU y otras organizaciones frente a los 208.000 de los EE.UU., es decir, una cuarta parte, a pesar de que su diferencia presupuestaria en defensa era algo menos de la mitad⁴¹.

Sin embargo, las iniciativas tomadas en los últimos años muestran una actitud más asertiva de la UE en esta materia lo que supone un cambio de tendencia, algo no solo necesario para garantizar la defensa de sus ciudadanos, sino también para proyectar seguridad y desarrollo al resto del mundo. No obstante, la lectura de la Brújula Estratégica pone de manifiesto las importantes carencias europeas en esta materia. Además, también se ha podido ver como su base tecnológica e industrial presenta problemas que dificultan la obtención de estas capacidades.

Hay que señalar que la salida del Reino Unido ha supuesto una importante merma de las capacidades militares e industriales de los europeos (en torno a una cuarta parte), pero al menos ha permitido avanzar en esta materia, ya que, de una forma u otra, esta nación se mostraba reacia a limitar el papel clave que desempeña la OTAN en materia de defensa.

No obstante, el desarrollo de capacidades europeas no es necesariamente incompatible con la OTAN. Por el contrario, una Europa con mejores capacidades militares reforzaría las capacidades conjuntas de la Alianza, mejoraría su grado de influencia en esta organización y su propia credibilidad como socio. Hay que tener en cuenta que las capacidades militares de los Estados Miembro podrían atender tanto los compromisos que les vinculan con la OTAN como con los que precisa la CSDP, siempre y cuando los medios empleados fueran diseñados con capacidad de interoperar en las misiones que ambas instituciones demanden. Esto es bastante factible en tiempos de paz en los cuales hay siempre un exceso de capacidad relativamente alto, el cual está disponible para afrontar cualquier emergencia. Sin embargo, no lo sería tan factible en caso de que se produjera una crisis importante que obligara a realizar misiones simultáneamente en dos escenarios muy diferentes y que fueran a la vez muy exigentes. Este podría ser el caso de unos EE. UU. involucrados en un conflicto (v. g. en el Pacífico), unido a una crisis en Europa enfrentada a un poderoso vecino; o por ejemplo una crisis más vinculada con la OTAN de defensa de Europa y otra crisis más vinculada con la UE en un área de influencia como, por ejemplo, el continente africano. No obstante, esta situación parece que probablemente solo se daría en circunstancias extremadamente raras, pues no existe tampoco una disensión tan grande entre los EE. UU. y Europa en cuestiones de defensa, y parece poco probable que, en esos conflictos, aunque diferentes, no estén en juego tanto los intereses de los EE. UU. como de Europa y que estos intereses no guarden una considerable comunalidad. El problema,

41 Según la base de datos de SIPRI, el gasto en defensa de EE. UU. en 2020 fue de \$801 000 millones, el de China fue de \$293 000, mientras que el de los 26 Estados Miembro de Europa fue de \$210 000 (€198 000) según la EDA, sin contar con el Reino Unido ni Dinamarca que fueron de \$60 675 y \$4.980 respectivamente.

pues, está en determinar qué duplicidad parece conveniente y es económicamente factible y cuál parece improbable y excesivamente cara, algo siempre difícil de determinar con objetividad. No obstante, en términos reales, conviene destacar que la OTAN mantienen todavía, en gran medida, unas capacidades militares especialmente significativas al disponer de una vigorosa estructura de mando y fuerzas multinacionales de reacción rápida con capacidad de actuar en el espectro completo de capacidades, incluyendo la convencional, la nuclear y la defensa frente a misiles balísticos o de crucero, algo que nuestro socio norteamericano aporta en gran medida.

La Brújula estratégica supone en este contexto un paso más, en el que se aprecia una mayor concreción en diversas acciones para hacer realidad una UE en materia de defensa, aunque parecen insuficientes para lograr los objetivos y retos planteados, algo que probablemente se deba al deseo de los Estados Miembro de no ceder más soberanía que permita alcanzar un mayor nivel de compromiso. Así la creación de una fuerza de intervención (futuro germen del ejército europeo) se queda muy corta en comparación con el Objetivo Principal 2003 y 2010. En materia de capacidades, quedan simplemente esbozadas, a la espera de una futura precisión, lo que impide evaluar con detalle sus limitaciones para llevar a cabo determinadas misiones. En otros casos, las acciones se limitan a realizar informes, estudios y propuestas a los Estados Miembro o, simplemente, se concede un margen significativo para su materialización (algunos de ellos no visibles hasta el año 2025).

Ciertamente, si Europa no avanza en esta materia, y no se dota de los mecanismos y medios necesarios para actuar con voz propia, podría ir perdiendo progresivamente su influencia en el marco internacional. En este sentido, el reciente conflicto de Ucrania supone probablemente un fuerte estímulo a la voluntad política de dotarse los europeos de mayores capacidades militares y de una mayor autonomía en defensa de la que ha tenido en el pasado.

En este contexto, una contribución española especialmente activa en la obtención de capacidades europeas puede ser una herramienta especialmente útil para apoyar a este sector de la economía y mejorar sensiblemente las capacidades que actualmente tienen nuestras fuerzas armadas y ejercer un papel de liderazgo en esta cuestión en la UE.

4.8. Referencias bibliográficas

- Barrie, Douglas, Ben Barry, Dr. Lucie Béraud-Sudreau, Henry Boyd, Nick Childs & Dr. Bastian Giegerich. 2019. Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members. International Institute for Strategic Studies (IISS). As of 10 September 2021: <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2019/05/defending-europe>
- Braddon. D. 2019. "Economic and Political Dimensions of the Defence Industry Supply Chain Revolution" en Ron Matthews(ed.) The Political Economy of Defence. Cambridge University Press.

- European Court of Auditors – ECA. 2019. *European Defence*. Bruselas.
- European Defence Agency. 2008. *Future Trends form the Capability Development Plan*. Bruselas.
- European Defence Agency. 2021. *Defence Data 2019-2020*. Bruselas.
- European Parliament. 2013. *The development of the European Defence Technical and Industrial Base (EDTIB)*. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Bruselas.
- European Parliament. 2016. *The future of EU defence Research*. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Bruselas.
- European Political Strategy Centre – EPSC. 2015. *In Defence of Europe*. European Commission. Bruselas.
- Fiott, D. (2018) “Strategic autonomy: towards ‘European sovereignty’ in defence?”. Brief Issue 12. EUISS. Bruselas.
- Giegerich, B. y Hackett, J. (2022) *Military capabilities in Europe: a framework for assessing the qualitative dimension*. The International Institute for Strategic Studies. Londres.
- HR/VP. 2016. *Implementation Plan on Security and Defence*. Note to the Council. 14392/16.
- Joint Research Centre – JRC (2016) *EU Science Hub – The European Commission’s Science and Knowledge Service: Raw Materials*.
- Kirkpatrick, D. 2019. “The Whole Life-Cost of Defence Equipment” en Ron Matthews(ed.) *The Political Economy of Defence*. Cambridge University Press.
- Le Gleut, R. y Conway-Mouret, H. 2019. Information Report drawn up on behalf of the Foreign Affairs, Defence and Armed Forces Committee by the Working Group on European Defence. Senado francés. París.
- Martí, C. 2020. ¿Es Europa estratégicamente autónoma en defensa? en *Construyendo la Unión de la Seguridad y la Defensa. Un nuevo paso hacia el horizonte federal de Europa*. Eurobasque. Vitoria.
- Martí, C. 2020a. *La colaboración público-privada en la obtención de los medios para la defensa. El caso del Fondo Europeo de Defensa*. Fundación Alternativas. Madrid.
- Matthews, R. 2019. “The Political Economy of Defence” en Ron Matthews(ed.) *The Political Economy of Defence*. Cambridge University Press.
- Quille, G. 2006. “The impact of EU capability targets and operational demands on defence concept and planning” in A. Bayles, G. Herolf and B. Sundelius (eds). *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford University Press, for SIPRI.
- Perruche, J.P., Bellouard, P., Lépinoy, P., De Langlois, M., Guillaumin, B. and Monpeysson, P. 2015. “For a European White Paper on Security and Defence”. Fondation Robert Schuman / European Issues no. 360.

Pertusot, V. 2015. "European Defence: Multilateralism is not the enemy" in Daniel Fiott (ed.) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Egmont paper 79. Academia Press – The Royal Institute for International Relations. Bruselas.

Solana, J. 2015. *More Union in European Defence*. Report of a CEPS Task Force. Centre for European Policy Studies. Brussels.

5. La Cooperación Estructurada Permanente

Beatriz Cózar Murillo y Guillem Colom Piella

5.1. Introducción

Si algo caracteriza a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) es su naturaleza intergubernamental y el recelo de los Estados miembros a la hora de ceder parte de su soberanía. De ahí que se hayan impulsado iniciativas dotadas de un alto grado de flexibilidad y también versatilidad, de forma que permitan aunar las distintas posiciones de las capitales europeas y de la propia Unión.

La Cooperación Estructurada Permanente (en adelante, PESCO por sus siglas en inglés) es por antonomasia el mecanismo de cooperación institucionalizado que ha permitido gracias a su configuración impulsar la integración diferenciada en materia de defensa. Activada en 2017 y contando ya con su regulación completamente desarrollada, incluida la previsión para que terceros Estados puedan participar, se han logrado aprobar cuatro olas de proyectos.

De este modo, cuatro años y sesenta proyectos después, la PESCO gracias a su concepción basada en la idea de una *coalition-of-the willing*, ha permitido que aquellos Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y hayan suscrito compromisos más vinculantes puedan avanzar más rápido y de manera más estrecha en el desarrollo de capacidades militares. Como se ha presentado en el capítulo anterior, el artículo 42 apartado 6 junto con el Protocolo 10 del Tratado de la Unión Europea constituyen la razón de ser del mecanismo.

Herramienta que pese a su flexibilidad ha logrado blindar un total de 20 compromisos comunes y vinculantes que deberán guiar su desarrollo e implementación. Entre estos, el de acercarse al cumplimiento del gasto del 2% del Producto Interior Bruto en defensa por parte de los Estados miembros o el de mejorar la interoperabilidad y capacidad de despliegue de las fuerzas de los 25 Estados que hoy por hoy participan en PESCO.

Estas serán algunas de las cuestiones que se presentarán en esta contribución tomando en consideración el contenido de la recién adoptada Brújula Estratégica o *Strategic Compass*, así como el escenario actual marcado por la guerra en Ucrania. Además, deberán tenerse en cuenta los próximos hitos que tendrán lugar en los próximos meses dado que tendrán un impacto especial en el devenir de la Cooperación Estructurada Permanente como mecanismo y de sus proyectos en marcha como posteriormente se expondrá.

Concretamente, serán relevantes los resultados de la Cumbre de Defensa. Encuentro anunciado por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en el Discurso del Estado de la Unión de 2021, y que será también auspiciado por la Presidencia francesa del Consejo. Seguidamente, habida cuenta de la complementariedad entre las iniciativas de la Unión Europea, como la PESCO, con la OTAN, será relevante conocer el nuevo concepto estratégico que se adopte en la Cumbre de Madrid en junio.

Asimismo, la Cooperación Estructurada Permanente está intrínsecamente ligada a otras iniciativas como el Fondo Europeo de Defensa (EDF) y la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD). Por consiguiente, los resultados de los proyectos galardonados por el EDF en esta convocatoria y los segundos resultados de la CARD que identifiquen áreas de colaboración deberán ser tenidos en cuenta una vez se conozcan para asegurar la coherencia de todas las iniciativas y de la propia PCSD.

De este modo, habida cuenta de la complejidad del tema y las múltiples aristas del mismo, únicamente se presentarán en las siguientes líneas algunas de las cuestiones más relevantes del estado del arte de la Cooperación Estructurada Permanente centrándose el análisis eminentemente en aspectos de máxima actualidad y relevancia.

5.2. Balance actual: cuatro años y sesenta proyectos después

Desde que se activase la Cooperación Estructurada Permanente en diciembre de 2017, el interés tanto de la Unión Europea y sus Estados miembros, así como de la industria de defensa no ha hecho más que acrecentarse. Interés que ha logrado que el mecanismo se consolide aun cuando los resultados tangibles de una gran cantidad de proyectos no se materializarán hasta el fin de la segunda etapa del mecanismo en 2025.

Gracias a la adopción de la cuarta ola de proyectos (Consejo de la Unión Europea, 2021, 16 de noviembre), se están desarrollando actualmente un total de 60 proyectos bajo el paraguas de la PESCO¹. Las dos primeras tandas de proyectos adoptadas el 6 de marzo de 2018 y el 19 de noviembre de 2018 contaron con 17 proyectos cada una, mientras que la tercera ola adoptada el 12 de noviembre de 2019 contó con 13 proyectos. No obstante, uno de los proyectos se canceló por los Estados miembros participantes en el mismo². De manera concreta, estos proyectos abarcarían un amplio espectro que cubre las siguientes áreas: Centros de Formación (9); Sistemas de Formación en Tierra (8); Marítimo (8); Sistemas Aéreos (10); Cibernético/C4ISR (10); Proyectos habilitadores (11); Espacial (4).

En relación con los últimos 14 proyectos adoptados por el Consejo de la Unión Europea (2021, 16 de noviembre) cabe destacar los siguientes proyectos: “Next Generation Small RPAS”³ y “Essential Elements of European Escort” (4E), coordinados por España; “Medium size Se-

1 Decisión (PESC) 2021/2008 del Consejo por la que se modifica y actualiza la Decisión (PESC) 2018/340 por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente, de 16 de noviembre de 2021. La panorámica general de los proyectos puede consultarse en: <https://www.consilium.europa.eu/media/53013/20211115-pesco-projects-with-description.pdf>

2 El 5 de febrero de 2020 la Secretaría PESCO informó al Consejo de que los miembros del proyecto decidieron cancelar el proyecto “Centro de Competencias para las Misiones de Formación de la Unión Europea (EU CCMF)”. Ver Decisión (PESC) 2020/1746 del Consejo por la que se modifica y actualiza la Decisión (PESC) 2018/340 por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), de 20 de noviembre de 2020.

<https://www.pesco.europa.eu/project/european-union-training-mission-competence-centre/>

3 Ver Ministerio de Defensa (2015). Plan Director de RPAS (Remotely Piloted Aircraft Systems), p. 17. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/dgamdocs/plan-director-RPAS.pdf>

mi-Autonomous Surface Vehicle”, coordinado por Estonia; “Strategic Air Transport for Outsized Cargo” liderado por Alemania; y “Defence of Space Assets (DoSA)” coordinado por Francia.

Debe recordarse, tal y como se ha puesto de relieve en el capítulo anterior que Reino Unido no participa dado que ya se conocía el resultado del referéndum y, consecuentemente, abandonaría la UE. También Malta no se adhiere debido a una previsión de su derecho nacional y Dinamarca se acoge a su cláusula *opt-out* relativa a la PCSD.

Sin embargo, esto último puede cambiar dado que como consecuencia de la guerra en Ucrania el Gobierno danés decidió convocar un referéndum precisamente para decidir si integrarse en la Política Común de Seguridad y Defensa y revertir así su cláusula *opt-out* vigente en la materia desde 1992. De resultar favorable la votación daría lugar a una situación en la que ya sí los 27 Estados miembros formarían parte de la PCSD.

Resulta interesante destacar la participación de los diferentes Estados miembros no solo porque plantea un claro ejemplo de integración diferenciada tanto horizontal como vertical en materia de defensa en la Unión Europea, sino también por las distintas dinámicas que gracias al mecanismo tienen lugar⁴. En concreto, y sin perjuicio de que se aborde de manera pormenorizada en el siguiente capítulo de este Informe, destaca el comportamiento del llamado “grupo de los cuatro”. Grupo formado por los que han podido considerarse hasta ahora los *pioneros* en la defensa europea: Francia, Alemania, Italia y España.

Precisamente han sido estos países los que han abierto camino, aunque lógicamente la racionalidad tras la participación y el grado de implicación en la PESCO difiere en función del Estado miembro a analizar. En casos como el de España, por ejemplo, iniciativas como la PESCO o el Fondo Europeo de Defensa pueden suponer un verdadero salvavidas para su industria de defensa que deberá competir con gigantes industriales europeos y ante el temor de poder ser absorbida por estos.

La cuestión no es baladí, pues para sobrevivir deberán competir en un mercado futuro que estará marcado por una serie de tecnologías militares emergentes, cuyo dominio determinará el fracaso no solo de aquellas empresas que no las dominen, sino de aquellos ejércitos que no las implementen. Es el caso de la inteligencia artificial, los sistemas autónomos, las armas hipersónicas y de energía dirigida, la computación cuántica, la biotecnología o los nuevos materiales, entre otros (Villanueva, 2021). Áreas todas ellas que requieren de una gran inversión para lograr avances significativos, algo que está lejos de las posibilidades de la mayor parte de empresas españolas del sector, dados su reducido tamaño y su limitado músculo financiero. De esta forma, la participación en los proyectos PESCO permitirá sortear este problema a través de la mutualización de esfuerzos. Un ejemplo claro lo tenemos en el programa European Patrol Corvette (EPC), gracias al cual Navantia podrá, en colaboración con Naval Group y Fincantieri (a través de su *joint venture* NAVIRIS), ir más allá de lo que sus recursos y experiencia en solitario le permiten, desarrollando un buque más capaz. También se beneficiará

4 Ver Biscop, S. (2017). Differentiated Integration in Defence: A Plea for PESCO. *Istituto Affari Internazionali*, ISBN 978-88-9368-026-4

de las redes comerciales de sus socios a la hora de optar a futuros contratos para este tipo de buques, lo que permitirá maximizar las oportunidades en cuanto a exportación. Bien sea porque tengan acceso a más mercados, bien porque independientemente de quién logre la venta todos fabriquen una parte. Incluso, aunque no llegaran a exportarse, dado que existe una clara intención por parte de los estados participantes de hacerse con un buen número de las futuras corbetas, resulta complicado pensar que el programa pueda saldarse en fracaso.

Por otra parte, tal y como explica Martí (2020), un marco de contratación más competitivo demandará una exigencia mayor para la industria y obligará a que las empresas del sector sean más internacionales. Esto es importante, pues, aunque la industria española de defensa es netamente exportadora, lo es en gran medida gracias a unas pocas empresas (apenas 5 empresas copan el 80 % de las ventas destinadas a actividades de defensa (Ministerio de Defensa, 2019: 14), siendo el resto dependientes de las contrataciones del Ministerio de Defensa y estando acostumbradas a las prácticas españolas. La PESCO favorecerá que las empresas españolas sean más competitivas fuera de las fronteras nacionales, lo que redundará en beneficio de todo el sector y, en última instancia, de la seguridad del país. Es así en tanto que una industria de defensa puntera es un requisito indispensable para contar con unas Fuerzas Armadas capaces.

Un *grupo* que, además, como consecuencia de la guerra en Ucrania puede verse alterado. Si con carácter previo a la agresión de Rusia ya podía defenderse que los cuatro Estados no se encontraban en la misma posición, ahora, siempre y cuando los anuncios respecto de los incrementos en los presupuestos de defensa en los distintos Estados miembros se materialicen, puede anticiparse un reequilibrio de poderes en el seno de la UE (Cózar-Murillo, 2022).

No obstante, no en todos los proyectos confluye la participación de los 4, si bien es cierto que Francia mantiene su participación en 21 proyectos en los que converge con Alemania, Italia y España. Las cifras, al igual que las palabras, rara vez son azarosas en las Relaciones Internacionales, por lo que el hecho de que Francia cuente con 21 conexiones con los otros tres miembros del grupo puede interpretarse como una distorsión del sistema. Es así, en tanto aun siendo los cuatro estados pioneros, su inversión en defensa, su producto interior bruto (PIB) y su capacidad industrial y tecnológica es muy diferente. De esta forma, si se atendiese a criterios objetivos, difícilmente se llegaría a una situación en la que Francia convergiese con cada uno de los otros tres estados en la misma cantidad de proyectos, lo que apunta a que se han forzado las tales conexiones. Así las cosas, el forzar la formación de binomios y trinomios es una muestra clara de cómo se impulsa en la práctica la integración diferenciada en defensa.

Sin embargo, estas afirmaciones deben tomarse con cautela por dos razones. En primer lugar, y como se expondrá posteriormente, se desconoce el grado concreto de participación de cada Estado y sus empresas en los proyectos. Esto, por supuesto, debe conectarse ineludiblemente con la capacidad industrial de cada Estado participante. En segundo lugar, se está forzando la inclusividad de determinados Estados miembros participantes (por ejemplo, República Checa o Chipre) a través de binomios o trinomios –por tanto, de manera exclusiva– por parte de países como Francia que son integradores de sistemas por lo que sus empresas podrían copar igualmente estos espacios sin necesidad de contar con la producción de otra industria nacional

se benefician de la participación en binomios o trinomios, ya que el volumen de ventas final al incluir a otros Estados el mercado potencial es teóricamente mayor (Calcara y Simón, 2022).

Data compiled by Daniel Fiott, 2021

PESCO PROJECTS (NOV, 2021)
Cooperation between participating Member States after 60 projects

Data source: European Defence Agency 2021 <https://pesco.europa.eu>

	AT	BE	BG	HR	CY	CZ	EE	FI	FR	DE	EL	HU	IE	IT	LV	LT	LU	NL	PL	PT	RO	SI	SK	ES	SE
Austria		1	1	3	1	1	2	1	6	4	3	2		4	1	2	3	2	2	3	3	2	1	3	1
Belgium	1		2	2	3	4	3	3	11	7	3	5		6	3	2	2	7	8	3	4	2	3	9	3
Bulgaria	1	2		3	3	1	2	2	6	2	4	2	1	4	1	3	2	2	2	1	3	2	2	3	1
Croatia	3	2	3		3	1	2	1	5	2	5	3	1	4	1	3	1	3	3	1	2	3	2	4	1
Cyprus	1	3	3	3		1	1	1	6	3	8	3	1	5	1	2	1	2	2	2	1	2	2	5	1
Czechia	1	4	1	1	1		3	2	6	7	1	3		4	2	1	2	5	3	1	2	2	2	5	2
Estonia	2	3	2	2	1	3		3	6	3	1	3		4	3	3	3	4	4	1	4	1	2	3	2
Finland	1	3	2	1	1	2	3		5	4	1	2		4	2	2	2	4	3	2	1	1	1	4	1
France	6	11	6	5	6	6	6	5		10	8	1		4	4	6	12	10	9	12	5	4		7	
Germany	4	7	2	2	3	7	3	4			4	6		11	2	3	5	11	8	7	6	5	3	15	3
Greece	3	3	4	5	8	1	1	1	10	4		3	1	11	2	2	2	3	4	5	5	2	3	7	1
Hungary	2	5	2	3	3	3	3	2	8	6	3			5	2	2	2	5	7	2	3	4	4	6	3
Ireland			1	1	1				1		1			1											1
Italy	4	6	4	4	5	4	4	4		11	11	5	1		1	3	4	6	7	7	6	2	5	15	2
Latvia	1	3	1	1	1	2	3	2	4	2	2	2		1		1	1	3	3	2	3	1	1	2	1
Lithuania	2	2	3	3	2	1	3	2	4	3	2	2		3	1		3	3	2	1	2	2	2	3	1
Luxembourg	3	2	2	1	1	2	3	2	6	5	2	2		4	1	3		3	2	3	3	1	2	4	2
Netherlands	2	7	2	3	2	5	4	4	12	11	3	5		6	3	4	3		7	3	4	3	3	8	2
Poland	2	8	2	3	2	3	4	3	10	8	4	7		7	3	3	2	7		5	6	3	3	7	3
Portugal	3	2	1	1	2	1	1	2	8	7	4	2		7	1	1	3	2	4		5	2	1	10	2
Romania	3	4	3	2	1	2	4	1	12	6	5	2		6	3	2	3	4	6	6		2	2	5	3
Slovenia	2	2	2	3	2	2	1	1	5	5	2	4		2	1	2	1	3	3	2	2		2	3	1
Slovakia	1	3	2	2	2	2	2	1	4	3	3	4		5	1	2	2	3	3	1	2	2	3	3	3
Spain	3	9	3	4	5	5	3	4		15	7	6	1	15	2	3	4	8	7	10	5	3	3		5
Sweden	1	3	1	1	1	2	2	1	7	3	1	3		2	1	1	2	2	3	2	3	1	3	5	

Fuente: Fiott (2021).

Siguiendo esta línea, puede subrayarse que hay un alto número de proyectos cuya composición se basa en binomios o trinomios. Concretamente, es el caso de 10 y 15 proyectos, respectivamente. En consecuencia, el 41,6% del total de proyectos se estaría llevando a cabo por dos o tres Estados miembros únicamente y, además, como confirma el análisis efectuado por Nádudvari, Etl y Bereczky (2020) la red global de la PESCO está centralizada en el *grupo de los cuatro* de modo que los demás Estados miembros alinean sus proyectos con el “núcleo”. Del mismo modo, sostienen que los Estados “periféricos” –por ejemplo, el *grupo de Visegrado* (V4)– ejercerían una función de comparsa poniendo así de manifiesto nuevamente un desequilibrio entre los países del este y oeste de la UE.

Derivado de lo anterior, debe recordarse que los proyectos PESCO son aptos para recibir financiación procedente del Fondo Europeo de Defensa por lo que deberán tenerse en cuenta los requisitos establecidos a tales efectos y en particular respecto de la formación de consorcios⁵.

De manera adicional, debe destacarse que a raíz de la guerra en Ucrania y de la adopción de la Brújula Estratégica de la UE, se prevé impulsar la implementación del artículo 44 del Tratado de la Unión Europea. En virtud de este, un grupo de Estados miembros que así lo deseen y

5 Artículo 10 del Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092, DO L 170 de 12 de mayo de 2021, pp. 149-177.

dispongan de las capacidades necesarias podrán encargarse de la realización de una misión de la PCSD. No cabe duda de que si finalmente también esto se materializa supondrá la introducción de nuevas dinámicas.

5.3. La participación de terceros Estados

Partiendo de lo expuesto anteriormente, uno de los hitos de la Cooperación Estructurada Permanente ha sido el de permitir que terceros Estados participen excepcionalmente en proyectos individuales.

Tras duras negociaciones que se prolongaron durante varios años, el Consejo adoptó el 5 de noviembre de 2020 la Decisión (PESC) del Consejo 2020/1639 que establece aquellas condiciones y requisitos que deberán cumplir aquellos terceros Estados que tengan interés en participar en proyectos individuales de la PESCO. Sin embargo, no será suficiente que presenten una solicitud en la que comuniquen que desean participar en una determinada iniciativa, sino que deberán ser invitados de manera excepcional a participar.

Además, la decisión sobre la participación de un tercer Estado será *ad hoc*, dado que esta dependerá tanto del proyecto elegido como del propio país que pretenda involucrarse. Por tanto, el cumplimiento de las condiciones será un requisito *sine qua non* para que se extienda la invitación. Consecuentemente, debe subrayarse que los terceros países que participen no pasarán a formar parte de los Estados participantes integrados en el bloque de la UE-25 que conforman la PESCO.

Las condiciones, además de concretarse en requisitos de fondo o sustanciales, también cuentan con un marcado carácter político y jurídico en sintonía con la naturaleza y objetivos propios de la Cooperación Estructurada Permanente que permitirán determinar el valor añadido que los terceros Estados pueden aportar a los proyectos. A modo de ejemplo, una de las exigencias se basa en que el Estado asociado debe compartir los valores en los que se basa la Unión Europea, y no contravenir los intereses de seguridad y defensa tanto de la UE como de sus Estados miembros. Por tanto, pese a los rumores de que Turquía tiene interés en participar todo apunta a que no sería posible obtener una decisión de participación favorable.

Hay que reconocer el esfuerzo realizado por las Instituciones sobre todo desde que se conoció el deseo de Reino Unido de abandonar la Unión Europea, y del propio *grupo de los cuatro* por impulsar esta cuestión. Sin embargo, esta Decisión no es la panacea ya que, dada su densidad y extrema laxitud o ambigüedad, junto con la complejidad a nivel lingüístico, es un documento que es un auténtico galimatías (Cózar-Murillo, 2021: 314). Factores todos que impiden esclarecer los términos en los que podrán participar terceros Estados en un auténtico galimatías

De hecho, ya hay terceros Estados participan en las misiones y operaciones militares de la UE⁶, pero al movernos en el plano de la PESCO hay que tener en cuenta que aquí entra un tercer

6 Al respecto ver Sánchez, M. A. (2016). Operaciones militares de la UE, participación de terceros Estados y Marruecos". Documento de Opinión 10/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO10-2016_CFSP_terceros_Marruecos_MiguelAcosta.pdf

factor en juego: la industria. Por tanto, cuestiones que no han quedado totalmente perfiladas en la Decisión sobre las condiciones de participación de terceros Estados como, por ejemplo, la soberanía tecnológica, pueden obstaculizar el proceso. Cuestiones que, además, forman parte del propio sistema de gobernanza del mecanismo.

Sin embargo, aunque puedan advertirse carencias incluso a nivel legal, el círculo de la regulación de la PESCO podría considerarse oficialmente cerrado. Es más, ya se encuentra en fase de implementación total al haber atendido a las primeras solicitudes para participar en el proyecto “Movilidad Militar”, por parte de Estados Unidos, Canadá y Noruega, y que se presentará a continuación.

5.3.1. Movilidad Militar

El proyecto “Movilidad Militar”, o “Military Mobility” (MM) por su denominación en inglés, es uno de los proyectos que desde su lanzamiento se ha encontrado en el foco de atención. Desde entonces su protagonismo no ha hecho más que acrecentarse.

Ello se debe a que además de estar coordinado por Países Bajos y ser uno de los proyectos más multitudinarios –cuenta con la participación de todos los Estados miembros participantes en la Cooperación Estructurada Permanente, con la excepción de Irlanda–, se unirán Estados Unidos, Canadá y Noruega tras haber presentado sus respectivas solicitudes. El 6 de mayo de 2021 el Consejo de la Unión Europea adoptó tres Decisiones por las que se autorizaba al coordinador del proyecto a invitar a los tres países terceros mencionados que serán los primeros invitados a participar en un proyecto individual de la PESCO.

Atendiendo a la descripción del proyecto que facilita la Agencia Europea de Defensa (EDA), su objetivo es “permitir la circulación sin trabas del personal y los activos militares dentro de las fronteras de la UE”. De este modo, se evitarían obstáculos burocráticos al desplazarse a través de los Estados miembros de la Unión Europea por tierra (a través de ferrocarril o carretera), mar o aire. Además, la movilidad militar en sí misma constituye uno de los 20 compromisos “comunes ambiciosos y más vinculantes” que los Estados miembros participantes en PESCO han asumido⁷.

No obstante, el proyecto PESCO es solo una de las iniciativas a nivel institucional para lograr la movilidad militar dado que debe involucrarse a una gran cantidad de actores. Por ende, ahora mismo también estaría implementándose el Plan de Acción de la Comisión Europea sobre Movilidad Militar de 2018, así como diversas acciones en el marco de cooperación UE-OTAN a raíz de la aplicación de la Declaración conjunta UE-OTAN de 8 de julio de 2016. Sin embargo, también se sostiene que el carácter político e intergubernamental ofrecido por la PESCO

⁷ El compromiso número 12 de la 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 los Estados miembros participantes, establece: “En lo que respecta a la disponibilidad y la capacidad de despliegue de las fuerzas, los Estados miembros participantes se comprometen a simplificar y normalizar el transporte militar transfronterizo en Europa para permitir un rápido despliegue de material y personal militar”.

supone una ventaja para la movilidad militar al permitir que los Estados miembros presionen para obtener resultados más fácilmente (Lazarou y Lařici, 2020: 5).

Del mismo modo, debe tenerse en cuenta que esta no es una tarea que pueda llevar a cabo un único actor por lo que la labor de coordinación es clave⁸. Además, la movilidad militar europea se configura como intersectorial y multinivel, debido a que intervienen actores públicos y privados europeos, nacionales y subregionales, procedentes de distintas áreas sectoriales (por ejemplo, departamento de transporte o de salud pública) (Finabel, 2018). Sin embargo, como señalan Drent, Kruijver y Zandee (2019:10) las relaciones actuales son de carácter informal y están sujetas a la temporalidad de las personas que ostentan los cargos relacionados con este tema, por lo que no hay un foro institucionalizado en el que todos los interesados estén representados. Todo ello por no entrar en los elevados costes derivados de la adaptación y homogeneización de las infraestructuras.

Pese a lo anterior, sí existe el “Grupo de Amigos de la Movilidad Militar” (“Friends of Military Mobility Group”) o “el Grupo de los 8” integrado por Estados Unidos, Reino Unido, Estonia, Alemania, Francia, Finlandia, Países Bajos y Noruega. Los autores mencionados sostienen que es una vía para tener en consideración a aquellos Estados que no pertenecen a la PESCO o a la OTAN, como es el caso de Noruega, Estados Unidos y Reino Unido, y Finlandia, respectivamente.

Sin embargo, Noruega ya ha firmado el Acuerdo Administrativo para participar en el proyecto de Movilidad Militar gracias a que ya contaba con el Acuerdo necesario con la Agencia Europea de Defensa, requisito indispensable para poder participar en los proyectos. De ahí que, en el caso estadounidense, aún no se haya podido firmar el Acuerdo Administrativo en el que se establecen las condiciones de su participación en el proyecto Movilidad Militar si bien los trámites para firmar el Acuerdo con la EDA se iniciaron en diciembre de 2021.

El caso del Reino Unido podría definirse como particular y no solo porque ha sido un Estado miembro de la UE. Dados los vínculos fuertes, y en un alto grado indivisibles, entre ambas partes cabía esperar que el Reino Unido fuese el primer tercer Estado en mostrar interés para participar en proyectos individuales de la PESCO para mantener así también su vinculación con la PCSD⁹. Sin embargo, lo cierto es que el Gobierno británico ha cambiado su postura desde que se decidió activar el mecanismo y se desarrolló todo el proceso del Brexit hasta ahora. En un primer momento, se manifestó que el Reino Unido solo decidiría participar en proyectos PESCO en los que hubiese un claro valor añadido para su país, incluida el área de la industria de defensa, tomando decisiones autónomas sobre si participar o no. Sin embargo, tomando en consideración las preocupaciones expresadas por el secretario de Defensa Ben Wallace en relación con los derechos de propiedad intelectual y control de las exportaciones derivados de la participación en PESCO (Mills y Smith, 2021). Por tanto,

8 Véase “Resumen gráfico sobre la participación de partes interesadas” en Drent, M., Kruijver, K. y Zandee, D. (2019), p. 6.

9 Ver López, D. y Ruiz, X. (2017). La Defensa europea después del Brexit. *Fundación Alternativas, Documento de Trabajo Opex, 87/2017*. ISBN: 978-84-15860-77-8.

parece improbable que vayan a involucrarse en algún proyecto por el momento, si bien cabe esperar que en el futuro terminen prevaleciendo los intereses nacionales e industriales de ambas partes¹⁰.

La posición de Finlandia –junto con la de su vecino, Suecia–, no obstante, sufrirá “cambios fundamentales” en su seguridad y defensa como consecuencia de la agresión de Rusia contra Ucrania. En este sentido, el 18 de mayo ambos países entregaron de manera simultánea al secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, sus peticiones formales para adherirse a la Alianza.

Mayor importancia reviste aún el hecho de que lograr la movilidad militar no sea un mero *desiderátum* o que el proyecto PESCO que lo persigue no vaya a dar sus frutos. De hecho, este “compromiso de los Estados miembros de simplificar y normalizar los procedimientos de transporte militar transfronterizo” (EDA, 2022), ha sido reafirmado nuevamente en la Brújula Estratégica de la Unión Europea.

Reafirmado como un objetivo en sí mismo (Consejo de la Unión Europea, 2022: 18-22), pero también ligado también de manera muy directa a una de las nuevas iniciativas de la Unión en el marco de la PCSD: la Capacidad de Despliegue Rápido. Los Estados miembros han acordado que permitirán el despliegue de una fuerza modular de hasta 5.000 militares en entornos inciertos que será plenamente operativa en 2025. No obstante, en 2023 se prevé la realización de ejercicios que contribuyan a la preparación e interoperabilidad de las fuerzas.

Este propósito va de la mano con los acordados de manera concreta para mejorar y reforzar la movilidad militar. Además de revisar el Plan de Acción mencionado anteriormente, se han propuesto, entre otros, iniciar antes de que finalice el presente año 2022 un análisis de la capacidad de las infraestructuras de transporte de la UE “para soportar movimientos a gran escala decididos con poca antelación” (Consejo de la Unión Europea, 2022: 20).

En este sentido, debe destacarse que la versión definitiva de la Brújula Estratégica incorpora un mayor número de referencias que la que se filtró el 15 de noviembre cuando el Alto Representante Josep Borrell iba a presentarlo a los Estados miembros. La razón estriba precisamente – y como se afirma expresamente en el documento – en la agresión militar de Rusia contra Ucrania.

También los ministros de Defensa de Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo insisten en estas cuestiones en su Declaración el 6 de abril de 2022 (Ministerie van Defensie, 2022a, 6 de abril), al igual que la Ministra de Defensa de Países Bajos, Kaja Ollongren, en su discurso sobre la implementación de la Brújula (Ministerie van Defensie, 2022b, 6 de abril: 5-6):

“Tenemos que aprovechar este impulso. La respuesta a esta crisis ofrece la oportunidad de colaborar más estrechamente. Debemos luchar contra la fragmentación en el desarrollo y la adquisición de nuevos sistemas de defensa. Esto mejorará la interoperabilidad

10 Ver Shea, J. (2020). “European Defence After Brexit: A Plus or a Minus?”. *European View*, 19, 1, p. 88. Disponible en <https://www.martenscentre.eu/blog/european-defence-after-brexit-a-plus-or-a-minus/> [Consultado 20-04-2022].

de nuestras fuerzas armadas. Tenemos que permitir que nuestros militares cooperen de forma eficaz y segura sobre el terreno.”¹¹

Por último, en relación con el proyecto “Movilidad militar” y las lecciones que arroja la guerra de Ucrania, es obligado explicar que ha puesto de manifiesto que su adopción es más necesaria que nunca. Por poner un ejemplo sencillo, si durante la Guerra Fría -obviando las unidades y el material preposicionados en Europa- británicos y estadounidenses debían recorrer entre 500 y 600 kilómetros para llegar desde los puertos de Ámsterdam al frente en Alemania, ahora las cosas son muy distintas. Con las ampliaciones tanto de la Unión Europea como de la OTAN, las distancias entre estos puertos y un hipotético frente (corredor de Suwalki), han aumentado en otros 600 kilómetros adicionales. Además, con la desventaja de no disponer algunos de los nuevos Estados miembros de una red de carreteras y ferrocarriles tan desarrollada como la francesa o la alemana. De esta forma, y de cara a garantizar tanto la disuasión como, en su caso, la capacidad de llevar suministros al frente, el proyecto “Movilidad militar” se torna imprescindible, en tanto será el elemento que asegure que la Fuerza pueda desplegarse allí en donde sea necesario.

5.4. Alcance y limitaciones del mecanismo

La Cooperación Estructurada Permanente se ha logrado situar en el epicentro de la Política Común de Seguridad y Defensa, ya que a través de la promoción de 60 proyectos actúa como catalizador de cara a consolidar la propia Política y promover una mayor integración en defensa, así como propiciar el escenario para un aumento y fortalecimiento de sinergias entre los 25 Estados miembros participantes. En palabras recientes del Alto Representante Josep Borrell (Servicio Europeo de Acción Exterior [SEAE], 2022):

“La PESCO es una contribución decisiva para el desarrollo de la capacidad de Europa de actuar de forma autónoma. Es clave para el desarrollo de unas capacidades de defensa sólidas e integradas a disposición de la UE, que nos permitirán reaccionar eficazmente ante las circunstancias más exigentes”.

El mecanismo dado su marcado carácter flexible, pero contando al mismo tiempo con compromisos de naturaleza vinculante, ha logrado en un corto espacio de tiempo que se produzca una sofisticación en la forma de *poner en común (pool and share)* las capacidades de defensa y traducirlas en programas que ofrezcan resultados concretos. De hecho, entre finales de la década de 1950 y 2017 solo contamos con unos pocos casos de proyectos exitosos (por ejemplo, los programas Alpha Jet y ASCOD, y la iniciativa que dio lugar al A-400M) ya que muchas de las iniciativas se cancelaron (por ejemplo, el programa de fragatas NFR-90). Teniendo en cuenta que los incentivos en este periodo *pre-PESCO* podían ser tan grandes o mayores que los actuales, el verdadero *game-changer* ha sido la Cooperación Estructurada Permanente que ha brindado un marco legal concreto que al incluir reglas de gobernanza permite la integración diferenciada en defensa.

¹¹ Traducción propia.

Sin perjuicio de lo anterior, es cierto que pese a contar con 60 proyectos en desarrollo en estos momentos, se espera que un tercio de los proyectos logren de acuerdo con la Revisión Estratégica de la PESCO la plena operatividad en 2025 (Consejo de la Unión Europea, 2020). A pesar de los dilatados plazos que se prevén para el desarrollo de proyectos de tal envergadura es cierto que esto no es aplicable por igual a todas las iniciativas.

Un ejemplo reciente se encuentra en el proyecto “EU Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security (CRRT)” que se lanzó en 2018 y logró la plena operatividad en 2021. Además, ha sido la primera “capacidad PESCO” activada en un contexto operacional como es la guerra en Ucrania.

El mismo día que comenzase la agresión de Rusia, el 24 de febrero, el Ministerio de Defensa de Lituania –coordinador del proyecto– anunció que el Equipo de Respuesta Rápida se había activado a petición del Gobierno de Ucrania. En este proyecto, además, participan Croacia, Países Bajos, Polonia y Rumanía, ya que tanto España, como Finlandia e Italia dejaron de participar en una etapa anterior del mismo (EDA, 2022, 24 de febrero).

Además, la variabilidad de los plazos no depende única y exclusivamente de la envergadura del proyecto en sí y del dominio en el que se inserte (por ejemplo, lograr la plena operatividad del CRRT y del European Medical Command ha podido realizarse más rápido en comparación con la European Patrol Corvette (EPC) que requiere un largo proceso de I+D, diseño y llegado el caso, construcción), sino también del interés nacional e industrial en acelerar los procesos, así como de la cantidad de recursos económicos invertidos.

De esta forma, a pesar de que son muchos los factores a tener en cuenta a la hora de desarrollar los proyectos (capacidad industrial e innovadora de los participantes, voluntad política, complejidad del proyecto), la variable fundamental es la económica. Es así en tanto *ceteris paribus*, con una mayor inversión se podrían acortar los plazos contratando más especialistas, construyendo instalaciones más capaces o prototipos con mayor celeridad, etcétera.

No es ningún secreto que la escasez de fondos es una de las grandes lacras de las políticas de defensa de los Estados miembros y también el elemento diferenciador entre estas. Además, esto no solo se aplicaría a los proyectos de la Cooperación Estructurada Permanente, sino también al Fondo Europeo de Defensa. Actualmente, y a modo de comparativa aun salvando las distancias, el EDF está dotado con aproximadamente 8.000 millones de euros para el periodo 2021-2027, mientras que el Departamento de Defensa de Estados Unidos ha solicitado incrementar su capítulo dedicado a investigación y desarrollo militar hasta 130.100 millones de dólares (US Department of Defense, 2022, 28 de marzo). De esta forma, y si llega a aprobarse, la partida estadounidense prevista para innovación en 2023 será prácticamente equivalente al total de la estimación de los presupuestos de defensa para 2021 de las tres principales potencias militares europeas, Alemania, Francia e Italia cuya cifra ascendería a 135.731 millones de dólares¹² (OTAN, 2021, 11 de junio).

12 Conversión a dólares realizada según la tasa de cambio de 20 de abril de 2022.

Asimismo, no solo se trata de dotar al Fondo Europeo de Defensa de mayores recursos o de que los Estados miembros aumenten el gasto dedicado a sus respectivos capítulos presupuestarios dedicados a defensa, sino de invertir mejor. Es necesario que haya una coordinación total y coherente entre todas las iniciativas que permita alinear medios, modos y fines. No tendría sentido, por ejemplo, que no se respetasen el Plan de Desarrollo de Capacidades y las áreas prioritarias de colaboración identificadas en los primeros resultados de la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD), de modo que no estuviesen en sintonía con los proyectos que reciben financiación del EDF y/o que se desarrollan bajo el paraguas de la PESCO.

Es por ello, por lo que debe insistirse en el carácter indivisible de las tres grandes iniciativas en esta área: la PESCO, la CARD y el EDF. En la Brújula Estratégica se recoge esta idea y se le da un lugar especial dado que la tendencia de los Estados miembros según lo acordado es la de seguir impulsando el desarrollo de capacidades.

Del mismo modo, el contenido de la Brújula Estratégica en lo que respecta a la PESCO –y también al EDF– debe conectarse con la Declaración de Versalles adoptada los días 10 y 11 de marzo como consecuencia directa de la guerra en Ucrania (Consejo de la Unión Europea, 2022b). En dicha Declaración uno de los puntos más significativos es la reafirmación del compromiso de concerniente a “aumentar sustancialmente el gasto en defensa, dedicando una parte significativa a la inversión, centrándonos en las carencias estratégicas detectadas y desarrollando capacidades de defensa de manera colaborativa dentro de la Unión Europea”. Un compromiso que se ha blindado en la Brújula Estratégica (Consejo de la Unión Europea, 2022a: 36), y que se identifica con cinco de los compromisos vinculantes asumidos en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente¹³.

Sin embargo, una de las principales limitaciones del mecanismo a la hora de velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos, entre otros el de destinar el 2% del PIB a defensa, es cómo penalizar a los *incumplidores*. Por consiguiente, no se trataría únicamente de invertir más y mejor en defensa, sino también de crear incentivos para estimular las inversiones y promover nuevas soluciones de financiación. Por ejemplo, la Brújula incluye el compromiso de adoptar medidas que promuevan y faciliten el acceso de la industria de defensa a la financiación privada, contemplando las posibilidades ofrecidas por el Banco Europeo de Inversiones, o también proponer a la Comisión Europea una exención del IVA con el fin de apoyar la adquisición conjunta y copropiedad de capacidades de defensa desarrolladas de manera colaborativa dentro de la UE.

En esta línea y como ya se ha anticipado en el apartado anterior, otra limitación del mecanismo está relacionada precisamente con su gobernanza. Cuestiones como la soberanía tecnológica, los derechos de propiedad intelectual o los retornos industriales pueden suponer un auténtico freno al desarrollo de los proyectos si las *normas de juego* no están claras para

13 Ver Compromisos 1 a 5 establecidos en el Anexo II de la Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017, *op. cit.*

todos los actores. Lo que es más, ya no sólo se trata de cubrir las posibles lagunas existentes en la regulación de la PESCO –más allá de las señaladas en relación con la participación de terceros Estados–, sino también de salvaguardar el sistema y que las iniciativas no acaben respondiendo a los intereses industriales o nacionales por encima de los objetivos estratégicos de la Unión Europea. En otras palabras, debe velarse por el funcionamiento de la PESCO a fin de evitar la propia corrupción del mecanismo si los Estados miembros lo emplean en su beneficio y consolidan así su posición más que contribuir a la construcción del mercado de la defensa.

Esto último sería precisamente el mayor potencial de la Cooperación Estructurada Permanente, ser capaz de impulsar de manera exponencial la integración del mercado de defensa aun cuando no siempre converjan los intereses de todos los actores implicados. De la misma forma, esto se encuentra íntimamente relacionado con los proyectos que finalmente se adopten dado que cabría plantearse si efectivamente responden a las capacidades que la UE quiere desarrollar o bien a las de los Estados miembros, a los de la industria, o a los de todos.

De acuerdo con los postulados de Billon-Galland y Efstathiou (2019: 9-12), lo cierto es que la mayoría de las carencias para lograr el Nivel de Ambición propuesto por la Unión Europea no están cubiertas por los proyectos PESCO pese a lo numerosos y multitudinarios que pueden llegar a ser. Además, como bien señalan las autoras anteriores, “los proyectos suelen situarse en el extremo inferior del espectro de capacidades y consisten sobre todo en lo que los Estados miembros estaban dispuestos a desarrollar a nivel nacional”. Además, Biscop (2020: 5-7) constata que el listado de proyectos “no aborda de manera eficaz las carencias prioritarias que los Estados miembros han identificado de manera común”.

Por tanto, teniendo en cuenta el escenario actual de competición entre potencias, la guerra en Ucrania, y las previsiones de la Brújula Estratégica y del resto de iniciativas, quizá hay que replantearse los proyectos PESCO de modo que se apueste por los que lleven aparejado un alto valor añadido y puedan lograr un mayor impacto en el desarrollo de las capacidades de defensa necesarias en la UE. Sin duda, esto provocaría discusiones incómodas sobre qué proyectos reunificar o cancelar en su caso y, posteriormente, trasladarlo a nivel interno en los Estados miembros haciendo frente a la gran capacidad de lobby de algunas empresas. Esta idea ya ha sido lanzada por la primera ministra de Estonia Kaja Kallas al afirmar que los Estados de la UE pueden competir con Rusia con tecnología de calidad y de vanguardia, e instar a sus homólogos a que presenten únicamente proyectos PESCO que conlleven innovación tecnológica.

De hecho, debe destacarse que en la Declaración de Versalles los Estados miembros también decidieron encomendar a la Comisión Europea un mapeo de las brechas de inversión en defensa. Los resultados presentados el 18 de mayo han arrojado, entre otras cosas, que de haber gastado desde 2008 hasta ahora la misma suma que antes de la crisis de la eurozona, los Estados miembros habrían invertido 160 000 millones de euros más en defensa (Comisión Europea, 18 de mayo). En consecuencia, esta es el montante que ahora

los Estados deben cubrir mientras incrementan igualmente el porcentaje de inversiones colaborativas que actualmente se sitúa en un 11% y debería rondar el 35%. No obstante, el objetivo a corto plazo será reponer los stocks de municiones, armas contracarro, MANPADs, etcétera, gastados debido al apoyo dado a Ucrania. Por tanto, con todos los análisis en las manos, los Estados dispondrían de tiempo suficiente para alinear dichos resultados con toda la experiencia de la que se dispone en relación con todas las iniciativas y presentar sus nuevas propuestas para la siguiente convocatoria de proyectos PESCO que se lanzará en julio de 2022.

Por último, sí debe subrayarse que una de las limitaciones del mecanismo o, mejor dicho, del propio sistema de gobernanza es el nivel de opacidad. Uno de los problemas de la PESCO es la falta de transparencia por parte de las Instituciones Europeas y de los Estados miembros. Al brillar por su ausencia impide la rendición de cuentas, ya que a decir verdad no disponemos de manera pública de datos como qué empresas concretas participan en los proyectos y en qué porcentaje, cuánta financiación aporta cada Estado, etcétera. Además, de los proyectos únicamente conocemos un pequeño extracto publicado por el Consejo y por la Agencia Europea de Defensa, respectivamente. Tampoco conocemos quiénes son los Estados participantes observadores en las distintas iniciativas.

Del mismo modo, la información pública de la que disponemos como, por ejemplo, la primera Revisión Estratégica de la PESCO (Conclusiones del Consejo, 20 de noviembre de 2020) es un texto vacío en el que no se ofrece, entre otras cosas, un balance de la participación de cada Estado. En particular este documento viene a confirmar la aparente *falacia circular*¹⁴ tan presente en la Unión Europea, ya que no basta con decir que la UE debe avanzar y mejorar, pero sin establecer pautas concretas. Esto, por supuesto, iría en detrimento de la rendición de cuentas. Del mismo modo, no puede obviarse que la Brújula Estratégica, aun sin ser una Gran Estrategia, sí viene a arrojar luz en este ámbito al adoptarse no como un mero libro blanco, sino como una hoja de ruta precisa, detallada y con metas temporales claras.

Sin embargo, la Unión Europea sigue adoleciendo de vivir en una constante indefinición o mediante aproximaciones vagas a conceptos sobre los cuales posteriormente trata de construir el propio futuro de la Unión. El ejemplo más claro, el concepto de autonomía estratégica del que aún no se dispone de una definición precisa.

Estas cuestiones como se ha apuntado no solo repercuten directamente en la PESCO que está llamada a ser una de las herramientas para lograr tal “autonomía estratégica” de la Unión, sino a la PCSD en general y también al resto de políticas en mayor o menor medida. De hecho, las limitaciones expuestas pueden originar el cóctel perfecto que finalmente aleje a la UE de erigirse como un garante de seguridad y de aprender el *lenguaje del poder* en una nueva era de competición estratégica (Borrell, 2022; Vales, 2021).

14 A modo de ejemplo: “Se deben utilizar mejor los proyectos de la Cooperación Estructurada Permanente para mejorar las capacidades operativas de los Estados miembros participantes y se debe apoyar el trabajo en favor de un conjunto coherente que abarque todo el espectro de las fuerzas, en consonancia con el nivel de ambición de la UE y la notificación sobre la CEP” (Conclusiones del Consejo, 20 de noviembre de 2020: 6).

5.5. Consideraciones finales

A modo de conclusión, puede reafirmarse que la Cooperación Estructurada Permanente sigue siendo la *joya de la corona* en lo que concierne a la defensa europea. Su flexibilidad, la naturaleza vinculante de los compromisos asumidos, la implicación de la Unión Europea y sus Estados para impulsar el mecanismo, además de su potencial como generador de sinergias hacen que sea el verdadero *game-changer* en la Política Común de Seguridad y Defensa.

Cuatro años y sesenta proyectos después le han bastado para sentar las bases de una mayor integración diferenciada en Defensa, incluyendo además la posibilidad de que terceros Estados contribuyan. Sin embargo, como se ha señalado en los distintos apartados, no es oro todo lo que reluce pues si bien se han dado pasos agigantados en comparación con lustros o décadas anteriores nada indica que se hayan dado en la dirección correcta. En este sentido, la labor de implementación de la Brújula Estratégica se torna crucial para garantizar y velar por la coherencia de la PCSD, la inversión de tiempo y recursos en aquellos proyectos PESCO que verdaderamente aportan un valor añadido y, sobre todo, que respondan a los intereses estratégicos de la Unión Europea.

La Brújula no será más que un paso en la ardua tarea que queda por delante, ya que para que los proyectos PESCO adoptados lleguen a buen puerto las reglas de gobernanza, así como los conceptos deben estar perfectamente claros. Del mismo modo la UE tarde o temprano deberá afrontar debates como el del grado de disuasión militar que pretende alcanzar, incluyendo tanto la disuasión convencional como la nuclear, asumiendo que quizá con la disuasión extendida francesa no sea suficiente.

Otro debate importante y complejo será el de si mantener los sesenta proyectos adoptados o si, por el contrario, fusionar o prescindir de algunos en pro del desarrollo de las capacidades verdaderamente necesarias para la Unión Europea. Por ende, será necesario evitar una inflación de la Cooperación Estructurada Permanente en la quinta ola de proyectos si verdaderamente quiere preservarse la esencia del mecanismo, y respetar el contenido de la Brújula Estratégica al apostar por un refuerzo de la defensa de la Unión Europea.

5.6. Bibliografía

- Agencia Europea de Defensa (EDA). (2022, 24 de febrero). *Activation of first capability developed under PESCO points to strength of cooperation in cyber defence* [Comunicado de prensa]. Disponible en: <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2022/02/24/-of-first-capability-developed-under-pesco-points-to-strength-of-cooperation-in-cyber-defence> [Consultado 19-05-2022]
- Billion-Galland, A. y Efstathiou, Y. S. (2019). "Are PESCO projects fit for purpose?". *International Institute for Strategic Studies*, European Defence Policy Brief. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/02/pesco-projects-fit-for-purpose> [Consultado 19-05-2022]
- Biscop, S. (2020). European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance. *Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)*, EUIDEA, Policy Paper, 1. <https://www.cidob.org/pu>

[blicaciones/serie_de_publicacion/project_papers/eu_idea/european_defence_and_pesco_don_t_waste_the_chance](#) [Consultado 19-05-2022]

Borrell, J. (2022). Ya tenemos la Brújula Estratégica: ahora hay que ponerla en práctica. “Una ventana al mundo” [blog] 8 de abril de 2022. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/ya-tenemos-la-br%C3%BAjula-estrat%C3%A9gica-ahora-hay-que-poner-la-en-pr%C3%A1ctica_es [Consultado 19-05-2022]

Calcara, A. y Simón, L. (2022). Market Size and the Political Economy of European Defense. *Security Studies*, 30, 5, pp. 860-892, DOI: 10.1080/09636412.2021.2023625.

Comisión Europea (2022, 18 de mayo). Remarks by Executive Vice-President Vestager, High Representative/Vice-President Borrell, and Commissioner Breton, at the press conference on EU defence investment gaps and measures to address them [Comunicado de prensa]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_3177 [Consultado 19-05-2022]

Consejo de la Unión Europea (2022a). Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e interese y contribuya a la paz y la seguridad internacionales (Documento 7371/22). Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf> [Consultado 19-05-2022]

(2022b). Declaración de Versalles de 10 y 11 de marzo. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/11/the-versailles-declaration-10-11-03-2022/> [Consultado 19-05-2022]

(2021, 16 de noviembre). *Cooperación de la UE en defensa: el Consejo inicia la cuarta ola de nuevos proyectos de la CEP* [Comunicado de prensa]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/11/16/eu-defence-cooperation-council-launches-the-4th-wave-of-new-pesco-projects/> [Consultado 19-05-2022]

(2020). Conclusiones del Consejo sobre la revisión estratégica de la Cooperación Estructurada Permanente de 20 de noviembre de 2020 (Documento 13188/20). Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13188-2020-INIT/es/pdf> [Consultado 19-05-2022]

Cózar-Murillo, B. (2022). “¿Réquiem por la industria española de defensa? La guerra de Ucrania y la industria española de Defensa”. *Ejércitos*, 34. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/2022/03/14/requiem-por-la-industria-espanola-de-defensa/> [Consultado 19-05-2022]

(2021). “La Cooperación Estructurada Permanente y la participación de terceros Estados”. *Revista General de Derecho Europeo*, 53, ISSN-e 1696-9634.

Drent, M., Kruijver, K., y Zandee, D. (2019). “Military Mobility and the EU-NATO Conundrum”. *Clingendael*, Report. Disponible en: <https://www.clingendael.org/publication/military-mobility-and-eu-nato-conundrum> [Consultado 19-05-2022]

- Finabel (2018). "Military Schengen: On The Way Towards a True Military Mobility". *Finabel European Army Interoperability Centre*. Disponible en: <https://finabel.org/military-schengen-on-the-way-towards-a-true-military-mobility/> [Consultado 19-05-2022]
- Lazarou, E. y Latiçi, T. (2020). "PESCO: Ahead of the strategic review". *European Parliamentary Research Service (EPRS)*, Briefing, PE 652.051. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)652051](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)652051) [Consultado 19-05-2022]
- Martí, C. (2020). "Defence Innovation: New Models and Procurement Implications. The Spanish Case". *Armament Industry European Research Group (ARES)*, Policy Brief. Disponible en: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2020/09/62-Policy-Paper-Def-Innov-Spain-September-2020.pdf> [Consultado 19-05-2022]
- Mills, C. y Smith, B. (2021). "End of Brexit transition: implications for defence and foreign policy cooperation". *UK Parliament, House of Commons Library*, Research Briefing, 9917. Disponible en: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9117/> [Consultado 19-05-2022]
- Ministerie van Defensie (2022a, 6 de abril). *Verklaring ministers van Defensie BeNeLux over RDC* [Declaración de los Ministros de Defensa del BeNeLux sobre la RDC]. Disponible en <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2022/04/06/opiniestuk-ministers-van-defensie-benelux-over-rdc> [Consultado 19-05-2022]
- (2022b, 6 de abril), "Speech by the Netherlands Minister of Defence, Kaja Ollongren, at the conference on the implementation of the EU Strategic Compass organised by the Clingendael Institute and the Egmont Institute", Egmont Palace, Bruselas, 6 de abril de 2022. Disponible en <https://www.defensie.nl/downloads/toespraken/2022/04/06/speech-minister-bij-congres-eu-strategisch-kompas> [Consultado 19-05-2022]
- OTAN (2021, 11 de junio). *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)* [Comunicado de prensa] https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf [Consultado 19-05-2022]
- US Department of Defence (2022, 28 de marzo). *The Department of Defense Releases the President's Fiscal Year 2023 Defense Budget* [Comunicado de prensa]. <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2980014/the-department-of-defense-releases-the-presidents-fiscal-year-2023-defense-budg/> [Consultado 19-05-2022]
- Vales, R. (2021). "La competición estratégica entre grandes potencias". *Ejércitos*, 25. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/2021/06/05/competicion-estrategica-entre-grandes-potencias-en-taiwan/> [Consultado 19-05-2022]
- Villanueva, C. (2021). "La industria española de defensa ante los nuevos conflictos: capacidades a aportar". *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 7, no. 2, (2021), pp. 63-81. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.14.4>

6. El refuerzo de la defensa: Posicionamientos y dinámicas entre los países de la Unión Europea

Xira Ruiz Campillo

6.1. Introducción

El Presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, dijo en septiembre de 2020 que la autonomía estratégica era el objetivo número uno de nuestra generación y el verdadero comienzo del siglo XXI para Europa. En estos últimos años se han dado múltiples conversaciones en torno al refuerzo de las capacidades militares, de la defensa de la Unión Europea (UE), y de su autonomía estratégica e independencia. La crisis sanitaria del COVID-19 en 2020 evidenció la dependencia de materiales en un mundo globalizado promovido por Occidente. La salida de Estados Unidos de Afganistán en 2021 hizo que países europeos como Alemania retomaran el debate de la necesidad de reforzar la defensa europea para tener una mayor capacidad operativa y de decisión. Y la invasión de Ucrania en 2022 ha mostrado el peligro que supone tener a Rusia como vecino, tanto para la integridad territorial, dispuesta a aumentar la presión militar sobre la frontera al este de la UE y a amenazar a Finlandia y Suecia, como para la dependencia energética de la Unión Europea. Los últimos acontecimientos también han mostrado que los países europeos están dispuestos a reforzar su presupuesto en defensa a nivel nacional y en el seno de la OTAN, y eso ya son grandes avances para el conjunto de la defensa.

Las percepciones sobre cómo garantizar la seguridad europea son diversas entre los países miembros de la Unión, y por ello será complicado ver algo más que un refuerzo de la defensa europea en el marco de la OTAN. La realidad es que los europeos difícilmente pueden crear una nueva OTAN, porque ni existen los medios ni la voluntad política de muchos de sus miembros. Pero sí que están cada vez más dispuestos a tomar las riendas de su defensa, en proyectos dentro de la UE que refuercen sus capacidades y llenen los vacíos que deja la organización transatlántica por falta de interés o de acuerdos. No debe olvidarse que los intereses de la OTAN no reflejan necesariamente los intereses de la Unión Europea, por lo que la Unión Europea debería tener como labor primera identificar claramente cuáles son sus intereses y cómo va a defenderlos exactamente, dado que la recién publicada Brújula Estratégica no deja claros ninguno de estos dos aspectos.

La Brújula, publicada en marzo de 2022, deja entrever las diferencias entre los Estados y los siguientes pasos que se darán entre los Estados miembros (al menos sobre el papel). Este documento parece ser la suma de los riesgos que perciben los Estados y no un análisis de los riesgos a la institución en su conjunto, lo que dificulta la identificación de prioridades para la Unión Europea. Las posturas de distintos bloques de Estados se perciben en la redacción del documento: parece haber unanimidad en que es necesario reforzar la defensa, como han solicitado Francia y

Alemania desde hace años, pero esa inversión se hará reforzando el pilar europeo en el marco de la OTAN, como defienden Polonia y una gran mayoría de Estados miembros, incluida Alemania. Este capítulo examina en mayor profundidad las posiciones de cuatro Estados miembros que han manifestado la necesidad de convertir a la seguridad y la defensa en políticas prioritarias dentro de la Unión Europea. En mayo de 2020, con el Covid19 como fondo, Francia, Alemania, Italia y España enviaron una carta al resto de países europeos y a Josep Borrell, Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en la que exhortaban a prepararse ante futuras amenazas a través de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), abordaban la operacionalización del artículo 42(7) del Tratado de la Unión Europea (TUE) —que incluye una cláusula de asistencia mutua en caso de agresión armada a un Estado miembro, pero cuyo procedimiento de activación no está claro—, y del artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que incluye la cláusula de solidaridad en caso de ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano con todos los medios, incluidos los militares. Estos Estados apelaban en su carta a reforzar las redes de comunicación, la ciberinteroperabilidad, la tecnología de defensa, la base industrial y, en definitiva, a hacer una Europa más soberana en términos de seguridad y defensa para mejorar su capacidad de proteger y defender a sus ciudadanos.

La carta es relevante también porque, aunque se habla del refuerzo de las capacidades europeas, también se pone de relieve a la OTAN como piedra angular de la defensa colectiva y del compromiso de los cuatro Estados por continuar fortaleciendo el pilar europeo de la OTAN y la cooperación entre ambas organizaciones. Esta postura representa también el sentir de parte de los europeos, que en una encuesta realizada en enero de 2022¹, en la que se preguntaba sobre quién debería defender Ucrania en caso de una invasión rusa, la mayoría identificaban a la OTAN como la organización más preparada para hacerse cargo de esa defensa, seguida de la Unión Europea. El hecho de que se perciba a la OTAN —y no a Estados Unidos, ni siquiera a Reino Unido— como la institución mejor preparada para defender los intereses europeos muestra a una ciudadanía que ve la defensa como un asunto del que los propios europeos tienen que hacerse cargo (Krastev & Leonard, 2022).

6.2. Alemania: más defensa europea, pero en el marco de la OTAN

Alemania es uno de los países con mayor poder militar dentro de la Unión Europea, pero también uno de los que históricamente ha sido más reticente a desplegar fuerzas de combate. La Alemania de Merkel nunca estuvo demasiado interesada en invertir en defensa en el marco europeo, si bien la anexión de Crimea, la elección de Donald Trump en Estados Unidos y la reciente invasión de Ucrania han hecho que se replantee su postura y sus intereses con Rusia y Estados Unidos. En el debate de la autonomía estratégica liderada por Francia, Alemania

1 La encuesta la realizó Datapraxis, AnalitiQs y Dynata por encargo del European Council on Foreign Relations. Los encuestados eran finlandeses, alemanes, franceses, italiano, polacos, rumanos y suecos. Los resultados están recogidos en Krastev & Leonard, 2022.

apuesta por la soberanía estratégica, un término más inclusivo y que pone el énfasis en las cadenas de suministro, la economía y la salud (Šešelgytė & Indrašiūtė, 2022). Dentro de la PESCO, Alemania coordina 7 de los 21 proyectos PESCO en los que participa, buena parte de ellos centrados en mejorar la interoperabilidad de las capacidades europeas y en la mejora de la información (geoespacial, oceanográfica...) de apoyo a las misiones.

En este debate ha habido grandes pasos dados por Alemania. El país presidió el Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2020, teniendo que hacer frente a todas las dificultades de una pandemia que había puesto a prueba los mecanismos de gestión y coordinación de los países y de la institución, así como la solidaridad entre miembros ante una amenaza sanitaria global por primera vez en la historia de la institución. Además de la respuesta a la pandemia, la presidencia alemana tenía otras prioridades, como el fortalecimiento de las capacidades civiles y militares de la Política Común de Seguridad y Defensa Europea (PCSD), la promoción de la coherencia de las iniciativas de defensa de la UE, la creación del Centro Europeo de Excelencia de la Gestión Civil de Crisis y el desarrollo de la Brújula Estratégica de la defensa.

Durante su presidencia, Alemania remarcó que la PCSD era indispensable para tener una Europa fuerte, para eliminar duplicidades entre fuerzas europeas y para reducir los costes de la defensa. Entre los avances en ese semestre destacan el lanzamiento de la Brújula Estratégica, que se aprobó venciendo las reticencias de algunos países que veían en esta propuesta un nuevo documento que consumiría mucho tiempo a los Estados y que terminaría sin concretarse (Pontijas Calderón, 2021).

Otro avance de la presidencia alemana se encuentra en el fortalecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente, permitiendo que Estados no miembros puedan participar en proyectos europeos de seguridad y defensa, tal y como pedían Estados como Finlandia. Ese cambio en la PESCO ha permitido que Estados Unidos (USA), Canadá y Noruega hayan sido invitados a participar en un proyecto de movilidad militar que lidera Países Bajos. Esto puede entenderse como un apoyo de USA al refuerzo de una defensa complementaria a la transatlántica, lo que a su vez es un paso necesario para el refuerzo de la defensa europea, dado que algunos Estados como Polonia temen que un refuerzo de la defensa europea sea entendido por Estados Unidos como un desinterés por la OTAN.

Para Alemania, la OTAN sigue siendo indispensable para la defensa europea, y opta por fortalecer el pilar europeo dentro de la misma, lo que permite que la UE pueda actuar de forma independiente del marco OTAN, a la vez que refuerza la organización transatlántica. De hecho, en una entrevista de octubre de 2021, la antigua ministra de Defensa, Kramp-Karrenbauer, pedía a sus socios europeos que fueran realistas y que se olvidaran de una UE autónoma en defensa, algo imposible de alcanzar, y que se centraran en ser más capaces dentro de la OTAN.

Durante la presidencia alemana también se llegó al acuerdo político de aprobar el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, un instrumento financiero que sustituye el mecanismo Athena y el Mecanismo para la Paz en África y que permite la financiación de acciones militares y de defensa bajo la Política Común de Seguridad y Defensa, coordinada por la Comisión Europea. La guerra

en Ucrania ha hecho que se activara el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, permitiendo que los Estados miembros destinen mil millones de euros para apoyar a las Fuerzas Armadas ucranianas —incluyendo armas letales— en su defensa de Rusia, una decisión histórica para una organización que nunca había financiado la compra de armamento letal para terceros Estados.

Alemania también ha sido una de las propulsoras del acuerdo de marzo de 2022 para crear una fuerza de despliegue rápido con 5000 efectivos que será movilizable para responder a amenazas inmediatas o durante crisis, con financiación común y una toma de decisiones más flexible que pretende superar las dificultades que presentan los grupos de combate, operativos desde 2007, pero que nunca han sido desplegados por diferentes obstáculos políticos, técnicos y financieros. Esta nueva fuerza, que será totalmente operativa en 2025, será compatible con la OTAN, a la vez que refuerza la disponibilidad, preparación y capacidad de despliegue de las fuerzas europeas (Carter, 2021), cuya falta de capacidad para actuar de forma autónoma quedó manifiesta tras la salida de Estados Unidos de Afganistán.

Finalmente, la invasión de Ucrania por parte de Rusia ha supuesto para Alemania un giro a su política de Defensa, que ha aumentado su presupuesto por primera vez hasta el 2% de su PIB, tal y como venía reclamando Estados Unidos a todos los miembros de la OTAN, y la aceleración de su independencia energética —aproximadamente el 55% del gas alemán proviene de Rusia— apostando por las renovables. El giro de Alemania, que había mantenido una política muy restrictiva del envío de armas a zonas de conflicto, supone también un giro a la política de Defensa de la Unión Europea y pone a los Estados miembros ante el avance más sólido en esta materia de las últimas décadas.

6.3. Francia: Una defensa plenamente europea

Francia ha sido uno de los países que más ha tratado de promover una cultura estratégica de la UE que permitiera identificar prioridades políticas y de seguridad. Entre otros, en junio de 2018 impulsó la Iniciativa Europea de Intervención (EI2), de la que forman parte 21 Estados miembros² y que permitiría la puesta en marcha de operaciones y misiones militares. Es de destacar que la EI2 establece un funcionamiento al margen de la Unión Europea y de la OTAN, lo que sin duda favorece que Francia pueda imponer su visión de los intereses europeos sin demasiada resistencia (Moya Cánovas, 2019). Por otro lado, y en línea con su defensa de la autonomía estratégica de la Unión Europea en el área de la defensa, Francia es el Estado miembro que más participa en proyectos PESCO (en 42 de un total de los 60 actuales), de los cuales lidera 14 (33%), la mayoría de ellos en el área de proyectos habilitadores, como los que permiten el uso de bases conjuntas o el suministro de energía en operaciones.

Es claro que una mayor autonomía estratégica y la creación de un sistema de defensa europeo están entre las ambiciones de Francia. La abrupta salida de Estados Unidos de Afganistán en

² La iniciativa fue respaldada inicialmente con el apoyo Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Países Bajos, Portugal, España y Reino Unido.

el verano de 2021, sumado a la creación del AUKUS, la alianza de seguridad entre Estados Unidos, Australia y Reino Unido para la región del Indo-Pacífico, aumentó la frustración del país galo y su determinación por reforzar la defensa europea. Es significativo que el mismo día del anuncio oficial del AUKUS, von der Leyen anunciara también la necesidad de crear una Unión Europea de la Defensa y una Cumbre de Defensa que se celebraría en la primavera de 2022, durante la presidencia francesa.

Precisamente, la presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea ha reforzado los pasos decididos de la presidencia alemana en materia de defensa, lo que sumados a la invasión de Ucrania, han abierto una ventana de oportunidad para volver a legitimar la postura francesa sobre la necesidad de fortalecer la defensa europea ante el retorno de la política de poder. Todo ello supone una alineación única para acelerar y terminar con los tabúes en torno a la defensa europea, una de las grandes prioridades de Francia. El Consejo de la UE, en su reunión de marzo de 2022, aprobó la Brújula Estratégica, marcando así el paso de la seguridad y la defensa europeas hasta 2030.

En cuanto al debate sobre si el refuerzo de la defensa debe hacerse o no en el marco de la OTAN, debe señalarse que, si bien Francia no cuestiona la importancia de la OTAN, sí pone en duda que todas las necesidades de seguridad y defensa de la UE puedan cubrirse por parte de la organización transatlántica (Macron, 2020a; Bouemar, 2021). Y como estrategia para atraer a los Estados de la UE más atlantistas, Francia defiende el fortalecimiento de la defensa europea como una oportunidad de fortalecer a su vez la organización transatlántica. Esto tendrá que encajar con posturas como las del Secretario General de la OTAN, quien remarca que lo que se necesita son más capacidades y no nuevas estructuras (Emmont, 2021), o la de Estados Unidos, cada vez más dispuesta a respaldar una propuesta de defensa ambiciosa para los países de la UE.

Francia ve en Estados Unidos un creciente desinterés en mantener la seguridad en Oriente Medio y en África que podrían ser aprovechados por redes terroristas y de crimen organizado y que afectaría directamente a los intereses europeos, pero sobre todo franceses (Pannier, 2022). Para el país galo, esta sería razón más que suficiente para que la Unión Europea asumiera más responsabilidades en su vecindario. Pero para que el resto de Estados miembros de la UE apoyen decididamente ese refuerzo en defensa, Francia sabe que tiene que apoyar la defensa europea dentro de la OTAN. Así lo hizo Macron en su discurso sobre estrategia de defensa y disuasión ante la Escuela de Guerra de su país, en el que señalaba que los dos pilares de la seguridad colectiva europea eran la OTAN y la Defensa Europeas y recordaba que Estados Unidos había avisado muchas veces que los europeos tenían que gastar más en defensa (Macron, 2020b). También sabe Francia que necesitará del apoyo explícito de Estados Unidos para que los Estados den pasos decisivos, y la crisis del AUKUS se saldó con el reconocimiento de Estados Unidos de que una UE más capaz y fuerte sería beneficiosa para la seguridad transatlántica y su complementariedad con la OTAN, lo que es un giro para un Estados Unidos que siempre ha advertido que las iniciativas y capacidades europeas no debían suponer una duplicación de las de la organización transatlántica (Pannier, 2022).

6.4. Italia: Intereses con Estados Unidos y OTAN

Italia es uno de los grandes propulsores de la integración europea y de aumentar su autonomía estratégica. Italia fue uno de los promotores de la Revisión Anual Coordinada sobre Defensa, la PESCO y el Fondo de Defensa Europeo y participaba, a finales de diciembre 2021, en 50 proyectos y programas de la Agencia Europea de la Defensa. Lidera 10 de los 28 proyectos PESCO en los que participa, manteniendo una presencia muy igualitaria en todas las áreas de los proyectos: 3 sobre el espacio, 5 ciberespacio, 6 habilitadoras, 3 marítimos, 4 sistemas aéreos, 3 de formación y 4 de tierra (Council of the EU, 2021).

A lo largo de los años, la postura italiana con respecto a la defensa en Europa ha mostrado un equilibrio entre un pro-europeísmo y la voluntad de aumentar las capacidades europeas, y la convicción de que la relación transatlántica sigue siendo importante para garantizar la seguridad europea (Muti & Varvelli, 2021). Este pivotar entre ambas posturas ha hecho que Italia defienda firmemente la autonomía estratégica dentro de la Unión Europea, siempre y cuando sea complementaria con la OTAN. Esta visión sobre la necesaria complementariedad, que no tienen otros países como Francia, se explica, como escribió el ministro de Defensa italiano, Lorenzo Guerini, por la consolidada cooperación industrial que mantienen desde hace años Italia y Estados Unidos y que ha permitido que parte de la tecnología de defensa italiana haya entrado y aumentado su cuota en el mercado norteamericano (Guerini, 2021).

Además, la seguridad estratégica de Italia se basa en los fuertes lazos con Estados Unidos, lo que le convierte en un Estado miembro con la capacidad y la decisión de actuar como mediador entre ambas organizaciones cuando hay que encajar las ambiciones y exigencias en materia de seguridad entre UE y OTAN. De hecho, Italia es uno de los pocos países europeos que acogen armas nucleares americanas, otro vínculo de unión a Estados Unidos. Además, las fuerzas italianas están fuertemente integradas en el comando militar de la Alianza, por lo que asegurarse la compatibilidad, la interdependencia y la integración entre el desarrollo aliado y el europeo también sirve a la economía y los esfuerzos del país (Sabatino & Marrone, 2021: 12).

En los últimos años, Italia ha apoyado un refuerzo de las capacidades de defensa europeas, un desarrollo más sólido de su base industrial y una mayor arquitectura institucional de la UE. La salida de Estados Unidos de Afganistán sirvió para que el ministro italiano de Asuntos Exteriores, Luigi Di Maio, apuntara a la urgencia de lanzar una defensa real de la UE y a que las decisiones en esta materia pudieran adoptarse por mayoría, lo que sería una forma de desencallar la parálisis en la toma de decisiones en materia de defensa.

6.5. España: Una industria que necesita más defensa europea

España es un país muy europeísta que ha defendido en repetidas ocasiones la autonomía estratégica de la Unión Europea, no solo referida al campo de la defensa, sino también al de la energía o la tecnología. España es uno de los miembros fundadores de la Iniciativa Europea de Intervención, y es uno de los países con más personal desplegado en misiones europeas, a las

que brinda apoyo logístico y transporte aéreo. La postura del país se encuentra reflejada, por ejemplo, en la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2021, donde se apunta que una Europa más fuerte en defensa fortalece a la OTAN, y aunque ambas organizaciones tienen que ser complementarias, España apuesta por la autonomía estratégica de la UE, a la que se percibe como un medio para tener más peso geopolítico a nivel mundial y para equilibrar asimetrías de influencia entre grandes actores.

De los países analizados hasta ahora, España es el que participa en menos proyectos PESCO (23), la mayoría de ellos en proyectos habilitadores, y lidera cuatro de ellos, uno del ciberespacio, otro marítimo y dos de sistemas aéreos (Council of the EU, 2021). Los proyectos PESCO son muy importantes para la industria de defensa española, formada por empresas pequeñas y medianas que difícilmente pueden hacer frente a la francesa o la alemana. En otros países, la estrategia de defensa es una cuestión de Estado y todos los partidos acuerdan estrategias a medio y largo plazo de las que se beneficia la industria nacional. No es el caso de España, cuya industria de defensa casi funciona bajo demanda (Fernández, 2021). Así, aumentar la cooperación en defensa también es para España una oportunidad para mejorar una industria bien posicionada, que cuenta con las capacidades necesarias para hacer mucho más, pero que quizá falla en la falta de apoyo y planificación institucional. El Fondo Europeo de la Defensa quiere precisamente apoyar a las pymes europeas, de lo que se beneficiaría nuestra industria que, además, vería expandida su visibilidad en otros países europeos. La principal limitación de España en esta área es el presupuesto, que oficialmente no llega al 1% del PIB, si bien el presidente Sánchez ya ha señalado que el presupuesto en defensa debe llegar progresivamente al objetivo fijado por la OTAN del 2% del PIB.

Junto con Países Bajos, y consciente del protagonismo francés en el fortalecimiento de la defensa europea, y de que iniciativas como la EID pueden ser un intento de Francia por amoldar la Europa de la defensa a los intereses de Francia (Moya Cánovas, 2019), España anunció un *non-paper* en marzo de 2021 en el que ambos países exponían su postura frente a la autonomía estratégica como una forma de “romper” el sólido eje franco-alemán que hasta entonces había liderado las propuestas de más autonomía: la UE necesita autonomía de decisión, preferentemente en coordinación con sus socios globales, pero sin que existan compromisos por las dependencias de una de las partes. En materia de defensa y seguridad común, España y Países Bajos recuerdan que la autonomía estratégica de la UE reforzará su posición global en el mundo y su capacidad para actuar donde y cuando sea necesario y que, para ello, tanto la Brújula Estratégica como la PESCO son los instrumentos cruciales para alcanzarla. Lo más importante de este documento es el alcance que se le da a la autonomía estratégica, que va mucho más allá de la defensa y la seguridad, mencionando áreas como la digitalización, el mercado único, la innovación, la salud o la energía y el clima.

En su intervención en el Parlamento Europeo, en enero de 2019, el presidente Pedro Sánchez animó a la creación de “un verdadero ejército europeo” y a convertirse en poder creíble en el mundo para poder demostrar que la Unión Europea es un poder blando por decisión y no por debilidad (European Parliament, 2019).

6.6. Otros países: La UE no puede asegurar su propia defensa

Algunos de los países cuyo posicionamiento contribuye a entender las dificultades en el desarrollo de la defensa en la Unión Europea son los que forman el conocido como grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) —firmemente atlantistas—, y los países bálticos y nórdicos, firmemente europeístas y con un entendimiento más amplio de la seguridad.

Polonia es reconocidamente atlantista y poco entusiasta con respecto a las iniciativas de defensa en la UE. El país entiende cualquier intento de refuerzo de la defensa en la UE como una amenaza a la OTAN; su postura con respecto a la autonomía estratégica ha llegado a ser definida como de “ansiedad paralizante” (Muti, 2021). Sin duda, es uno de los países con más apatía hacia la idea de una Europa de la defensa fuera de la OTAN, a pesar de que actualmente participa en 13 proyectos PESCO y lidera uno más, centrado en la creación de un centro para la formación y apoyo médico en operaciones especiales. A pesar de que el país reconoce que un refuerzo de la defensa europea puede mejorar la seguridad de Polonia en el flanco este y que apoya el desarrollo tecnológico e industrial en materia de defensa, está en contra de cualquier autonomía estratégica que pueda excluir a las compañías estadounidenses del mercado europeo (Gotkowska, 2020). Además, en los últimos años, Polonia ha reforzado su cooperación con Estados Unidos, por ejemplo, con el acuerdo en materia de defensa en 2020 que llevó a aumentar la presencia de militares estadounidenses en el país polaco, por lo que no es realista suponer que Polonia va a aceptar el desarrollo de una defensa paralela a la OTAN y Estados Unidos.

En general, los países del Este son los que se enfrentan a una amenaza más directa por ese flanco de la UE, y entienden que la única institución capaz de garantizar su seguridad en caso de ataque inmediato es la OTAN, percibiendo los intentos de refuerzo europeo como una amenaza a su propia seguridad. Si bien Eslovaquia entró a la vez en la OTAN y la Unión Europea, Polonia, Rep. Checa y Hungría han sido más tiempo miembros de la OTAN que de la UE. En todos los casos, tuvieron que hacer grandes esfuerzos para ser aceptados en la OTAN, por lo que hay un sentimiento muy fuerte hacia la organización que será difícil de romper en favor de una defensa europea que no sabe hacia dónde desarrollarse ni puede garantizar de forma rápida la seguridad de estos países que, por su localización geográfica, están muy expuestos a las amenazas de terceros Estados. De este grupo, Hungría y República Checa han apoyado la creación de un ejército autónomo en el seno de la UE (BBC, 2016). En el caso de la República Checa, hay un entendimiento de que la UE debería hacer más para participar en operaciones de gestión de crisis y debería aumentar su ambición en materia de defensa, pero teme que Estados Unidos perciba que el desarrollo europeo sea visto como un desentendimiento de los europeos a la OTAN (Gotkowska, 2020).

Algunos trabajos, como los de Šešelgytė & Indrašiūtė (2022), señalan que países bálticos como Estonia, Lituania y Letonia apoyan el modelo de cooperación en materia de defensa de Alemania, más centrado en fortalecer la UE como un marco político que de defensa. Además, estos

países temen que la autonomía estratégica defendida por Francia suponga un deterioro de las relaciones transatlánticas y lleve a que se defiendan los intereses estratégicos de Francia a nivel europeo, cuya postura en materia de defensa es percibida como demasiado ambiciosa, demasiado antiamericana y demasiado alejada de los intereses y amenazas a los Estados bálticos (Šešelgytė & Indrašiūtė, 2022).

Por una cuestión más de practicidad y eficiencia, tanto países bálticos como nórdicos defienden el refuerzo de la defensa europea siempre y cuando no duplique lo que se hace en el seno de la OTAN. Entre ellos, Finlandia es quien más a favor se ha mostrado en aumentar la cooperación en defensa y en recordar el artículo 42(7) del TUE sobre asistencia mutua, pero siempre han favorecido la relación transatlántica. A pesar de no ser miembros de la OTAN, Suecia y Finlandia tienen vínculos estrechos con Estados Unidos y con la organización, y optan por una defensa europea que sea compatible con ella (Lewander *et al.*, 2021). Aunque hasta hace muy poco había un sentimiento de que los intereses de Estados Unidos habían girado hacia Asia y que la UE necesitaba ser más independiente, no ven que la UE vaya a ser capaz de asegurar la defensa de sus Estados y no parecen dispuestos a apoyar ninguna medida que pueda crear obstáculos a la cooperación que tienen con Estados Unidos en materia de defensa (Kuusik, 2020). Esto no significa que no estén a favor de fortalecer la defensa europea allí donde no colisione con la OTAN. Lewander *et al.* (2021) recuerdan que los tres países nórdicos apuestan por la inclusión de terceros países en las estructuras de defensa común y en la industria, favoreciendo una visión más amplia de la autonomía estratégica, que no limite el mercado y el comercio, y que promueva la innovación y la competencia en materia de defensa permitiendo que terceros Estados puedan acceder a proyectos del Fondo Europeo de Defensa.

6.7. Conclusiones

La Brújula Estratégica debe entenderse como un paso más —quizás el más decidido— en el largo camino al refuerzo de la defensa europea. Y será largo porque es difícil aunar la visión de autonomía que tiene Francia, sin complejos hacia una defensa independiente de la OTAN, con la que tiene Polonia, que no apoyará ningún paso que suponga el más mínimo alejamiento de la organización atlantista. La Unión Europea tendrá que dar pasos para definir cuáles son los intereses de Europa y sus objetivos estratégicos, y decidir si lo que se quiere es identificar las amenazas a la institución en su conjunto o la suma de las amenazas que perciben sus miembros. También hay que desentrañar el significado del refuerzo de la defensa europea: ¿es desarrollar nuevas capacidades para desplegar dentro de la UE o para defender intereses de la UE en el exterior? ¿Es reforzar las capacidades de los países europeos que participan en la OTAN para defender intereses de la OTAN? ¿La autonomía estratégica es mejorar la toma de decisiones en materia de defensa? ¿O movilizar capacidades militares y la cooperación en materia de inteligencia e información dentro de la UE? Esas respuestas deberían estar claras para poder seguir avanzando, porque es difícil avanzar sin tener un horizonte consensuado.

Parecen demasiados flancos abiertos y demasiadas incertidumbres para que ninguno de los países ponga en cuestión el papel esencial que sigue teniendo la OTAN para la seguridad de sus territorios. La Brújula Estratégica publicada en marzo 2022 es nítida con respecto a cómo deberá ser el refuerzo de la defensa europea: una UE más fuerte y capaz en seguridad y defensa contribuirá a la seguridad global y transatlántica, siendo complementaria de la OTAN, que es el pilar de la defensa colectiva de sus miembros. Las dos, prosigue el texto, van de la mano. Esto resuelve los pasos que dará la UE en defensa en los próximos años: más inversión, más colaboración, pero dentro de la OTAN. De algún modo, lo que los Estados miembros han decidido es hacer una OTAN más europea y no una Unión Europea más defensiva.

Las dificultades de tener una autonomía en la defensa de la Unión Europea no se encuentran solo en si esa defensa debería desarrollarse dentro o fuera de la OTAN. Hay otros problemas de fondo, quizás más importantes, y que tienen que ver con la capacidad de la industria de la defensa europea para proveer a los Estados miembros con las capacidades que necesitan y con las relaciones comerciales en la industria de la defensa de muchos países con Estados Unidos. Sin una industria capaz de proporcionar alternativas a la estadounidense, difícilmente Europa va a ser autónoma. Por eso la PESCO y el Fondo de Defensa Europeos tratan de acercar a las industrias, para hacerlas más fuertes y compatibles entre sí. Por ejemplo, los Estados miembros tienen 20 tipos diferentes de aviones de combate (frente a los 6 de los Estados Unidos), 29 tipos de fragatas (frente a 4 de Estados Unidos) y 20 tipos de vehículos acorazados de combate (2 en Estados Unidos). Parece claro que más compatibilidad entre capacidades y equipamientos sería beneficioso para un mejor y más eficiente funcionamiento de cualquier operación europea. Sin embargo, la industria de la defensa europea está completamente fragmentada, lo que supone un dilema a la hora de comprar armamento. Países como Italia, Polonia o Países Bajos compraron a Estados Unidos 34 aviones de combate F35 frente a los competidores europeos, el Eurofighter Typhoon o el Rafale (De León Cobo *et al.*, 2021). Esto demuestra que el problema de la defensa europea es más complejo que tomar la decisión política de apostar por una defensa común. Es un problema que tiene que ver con la inversión en investigación, el fortalecimiento de sinergias entre industrias y el aumento de la confianza entre socios en una materia tan sensible como la defensa y la seguridad.

El contexto internacional, los pasos decididos de las presidencias alemana y francesa, junto a una mayor receptividad de la opinión pública, allana el camino para una defensa que aún no sabemos dónde situará a la UE como actor internacional. Además, las presidencias de 2023 de Suecia y España, la primera por su creciente amenaza por parte de Rusia y la segunda por su firme apoyo a una defensa europea, con seguridad conseguirán que los avances emprendidos en los últimos meses se consoliden. Necesariamente, la nueva reorganización de la seguridad europea que Rusia ha forzado tendrá que llevar de la mano la no fácil convergencia en las posturas de los Estados miembros. Ha quedado claro que todos los Estados europeos quieren más defensa y seguridad. Dado que la Unión Europea no puede proveer de una seguridad creíble a los países más amenazados en el corto plazo, el refuerzo del pilar europeo

en la OTAN será el camino a seguir, al menos de momento. Pero a la vez se tendrá que seguir profundizando en la generación de confianza entre socios europeos, por ejemplo, a través de los proyectos PESCO, identificando puntos comunes de acción que no generen suspicacias, como el transporte estratégico, las comunicaciones por satélite, el uso de bases conjuntas, el apoyo médico o el suministro de energía durante operaciones.

Ese aumento de la cooperación y confianza en materia de defensa es el primer paso para mejorar las sinergias entre Estados miembros. También las instituciones están contribuyendo con propuestas que pueden ser fácilmente asumibles por parte de los Estados y ayudar al impulso de la defensa común. Un borrador del informe de la Comisión sobre carencias militares realizado a petición del Consejo Europeo y filtrado en mayo de 2022 reconoce las deficiencias, fragmentación y lastres de la defensa de los Estados miembros y cómo la falta de acción conjunta contribuye al despilfarro económico y a profundizar las duplicidades. Para suplir el listado de carencias —que van desde los drones de vigilancia, aviones de combate o trabas a la movilidad y logística—, propone que Bruselas asuma más protagonismo en el planteamiento de la defensa, por ejemplo, organizando compras conjuntas de armamento. Más coordinación por parte de los Estados y más acción por parte de Bruselas parecen un buen resurgir en un área que ha permanecido en estado vegetativo durante décadas.

Se da por seguro que la mayoría de Estados miembros va a aumentar su presupuesto en defensa y que asistiremos a la mayor inversión desde la Segunda Guerra Mundial. Sería deseable que ese aumento se hiciera desde el sosiego, siendo realistas con las distintas sensibilidades europeas y con cómo hacer un gasto conjunto más eficiente y que a su vez contribuya a reforzar la defensa nacional y la europea dentro y fuera del marco de la OTAN. Más OTAN bien, pero más Unión Europea también.

Invertir más no significa necesariamente estar más preparado y en un momento de incertidumbre como el actual más vale tomar buenas decisiones que lleven a más unidad y mejor preparación ante un escenario geopolítico en el que se están conformando nuevas reglas, normas y usos internacionales que seguirán arremetiendo contra los valores europeos.

6.8. Referencias bibliográficas

BBC (2016): *Czechs and Hungarians call for EU army amid security worries*. BBC News.

Bouemar, V. (2021): *EU collective defence: What does France want?* Clingendael Spectator.

Carter, L. (2021): *Germany, 4 EU states launch military reaction force initiative – report*. DW. <https://www.dw.com/en/germany-4-eu-states-launch-military-reaction-force-initiative-report/a-59574641>

Council of the EU (2021): *Permanent Structure Cooperation (PESCO)'s projects – Overview*. <https://www.consilium.europa.eu/media/53013/20211115-pesco-projects-with-description.pdf>

- De León Cobo, B.; Schaub, L.; Renedo, I.; Lopin, C.; Muñoz, M. (2021): *Cooperación hispano-francesa en la industria de defensa de la Unión Europea*. Atalayar.
- Emmont, R. (2021): 'Don't be afraid' of EU defence ambitions, France tells NATO. Reuters. <https://www.reuters.com/world/europe/dont-be-afraid-eu-defence-ambitions-france-tells-nato-2021-10-22/>
- European Parliament (2019): *Pedro Sánchez: We must protect Europe, so Europe can protect its citizens*. 16 enero 2019.
- Fernández, M. (2021): *Ni grandes ni líderes: la industria de defensa española busca su hueco en Europa*. El País. <https://elpais.com/economia/negocios/2021-12-05/ni-grandes-ni-lideres-la-industria-de-defensa-espanola-busca-su-hueco-en-europa.html>
- Gotkowska, J. (2020): "Annex 3: Poland and the European strategic autonomy debate". In Gotkowska, J., Zandee, D., Deen, B., Kruijver, K., & Stoetman, A.: *European strategic autonomy in security and defence: Now the going gets tough, it's time to get going* (pp. 63–67). Clingendael Institute.
- Guerini, L. (2021): *Italy's defense minister: The future of European defence must involve the United States*. Defence News. <https://www.defensenews.com/outlook/2021/01/11/italys-defense-minister-the-future-of-european-defense-must-involve-the-united-states/>
- Krastev, I.; Leonard, M. (2022): *The crisis of European Security: What Europeans think about the war in Ukraine*. European Council on Foreign Relations.
- Kuusik, P. (2020): *Through the looking glass. The Nordic-Baltic region and the changing role of the United States*. International Centre for Defence and Security. https://icds.ee/wp-content/uploads/2020/06/ICDS_EFPI_Analysis_Through_the_Looking_Glass_Pi-ret_Kuusik_June-2020.pdf
- Lewander, J.; Helwig, N.; Hakansson, C.; Iso-Markku, T.; Nissen, C. (2021): *Strategic autonomy – Views from the North*. Strategic Institute for European Policy Studies-SIEPS. https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2021/2021_1op.pdf
- Macron, E. (2020a): *La doctrine Macron: une conversation avec le Président français*. Le Grand Continent
- Macron, E. (2020b): *Speech of the President of the Republic on the Defence and Deterrence Strategy at the Ecole de Guerre* <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defence-and-deterrence-strategy>
- Moya Cánovas, L. E. (2019): *La Iniciativa Europea de Intervención, la Cooperación Permanente Estructurada e ingeniería institucional francesa*. Documento de Opinión. IEEE.
- Muti, K. & Varvelli, A. (2021): *Italy and defence under Draghi: A to-do list*. European Council on Foreign Relations. <https://ecfr.eu/article/italy-and-defence-under-draghi-a-to-do-list/>

- Muti, K. (2021): *Charting a new course: How Poland can contribute to European defence*. European Council on Foreign Relations.
- Pannier, A. (2022): *How to keep France engaged in NATO. Analysis*. Real Instituto Elcano. https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/how-to-keep-france-engaged-in-nato/#_ftn1
- Pontijas Calderón, J. L. (2021): *La Brújula Estratégica de la Unión Europea*. IIEE. Documento de Análisis. 45/2021.
- Retter, L.; Pezard, S.; Flanagan, S.; Germanovich, G.; Grand Clement, S.; Paille, P. (2021): *European strategic autonomy in defence. Transatlantic visions and implications for NATO, US and EU relations*. Rand Europe. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA1300/RRA1319-1/RAND_RRA1319-1.pdf
- Sabatino, E. & Marrone, A. (2021): *Europe of Defence in the new world (dis)order: Choices for Italy*. Documentati IAI 20. Istituto Affari Internazionali.
- Šešelgytė, M. & Indrašiūtė, E. (2022): *Germany's Position on CSDP: Is there anything for the Baltics?* Germany and Baltic Security Series № 3. Konrad Adenauer Stiftung.

7. La Brújula Estratégica de la UE y el nuevo concepto estratégico de la OTAN de la cumbre de Madrid

José Enrique de Ayala

El primer semestre del año 2022 está siendo el escenario de tres acontecimientos que van a afectar de manera sustancial a la seguridad de Europa, probablemente durante muchos años. Uno de ellos inesperado, al menos en la intensidad que ha adquirido: el brutal y arbitrario ataque de Rusia a su vecina Ucrania, aunque de alguna forma es la continuación de un conflicto que se inició en 2014, con el que Moscú rompe todos los acuerdos firmados desde el Acta Final de Helsinki y se sitúa fuera de la legalidad internacional. Los otros dos estaban programados y previstos: la aprobación por el Consejo Europeo del 24 y 25 de marzo de la Brújula o Compás Estratégico, un importante paso en la construcción de una capacidad propia de defensa de la Unión Europea, y la cumbre de la OTAN que tendrá lugar en Madrid el 29 y 30 de junio, en la que se aprobará el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza.

Los tres acontecimientos están inevitablemente interrelacionados. El primero porque sin duda influye en la posición, las preocupaciones y los objetivos de seguridad, tanto de la UE como de la OTAN, al menos de forma coyuntural, ya se verá si de modo permanente. Y las iniciativas de la Unión y de la Alianza porque son dos aproximaciones al mismo objeto: la seguridad europea, y de alguna manera tienen que coordinarse y reforzarse mutuamente para ser eficaces y completamente viables.

7.1. El Consejo Europeo de marzo y la Brújula Estratégica de la UE

El 24 y 25 de marzo el Consejo Europeo celebró una reunión de especial importancia a la que asistió, además de los jefes de Estado y de Gobierno de la UE, el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, el primer día, cuando se trató el asunto del apoyo a Ucrania en su defensa contra la agresión rusa y el refuerzo de las sanciones a Rusia, como una continuación y confirmación de las decisiones que se habían tomado en la llamada Declaración de Versalles (Consejo de la Unión Europea, 2022), surgida del Consejo Europeo extraordinario, celebrado en Francia los días 10 y 11 de marzo, para analizar la guerra de Ucrania y las acciones a emprender.

Además de este asunto, de extraordinaria relevancia en el momento presente, el Consejo Europeo se ocupó del fortalecimiento de las capacidades de defensa de la Unión (European Council, 2022), a la espera de un análisis sobre los déficits de inversión en materia de defensa y de las propuestas relativas a otras iniciativas necesarias para reforzar la base industrial y tecnológica europea en el ámbito de la defensa, que deberá presentar la Comisión Europea en coordinación con la Agencia Europea de Defensa, y contribuirá al incremento las capacidades

a través de más y mejores inversiones. El Consejo Europeo pidió, además, que se aprovechen todas las posibilidades que ofrecen los instrumentos comunitarios ya existentes, como el Fondo Europeo de Defensa, la Cooperación Estructurada Permanente, el Plan de Desarrollo de Capacidades, y la Revisión Anual Coordinada de la Defensa. Los dirigentes europeos decidieron también que, a finales de 2022, como muy tarde, será necesario adoptar medidas que promuevan y faciliten el acceso de la industria de la defensa a la financiación privada, en particular a través de las posibilidades que brinda el Banco Europeo de Inversiones.

No obstante, el hito más importante de la reunión, en este ámbito, fue la ratificación de la Brújula Estratégica o Compás Estratégico (EEAS, 2022), la futura guía operativa para el desarrollo y la toma de decisiones de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa, que el propio Consejo Europeo le había encargado elaborar al Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión, Josep Borrell, en junio de 2020. En noviembre de ese año, el AR presentó un análisis completo, basado en informes de inteligencia, de toda la gama de amenazas y desafíos que la UE enfrenta actualmente o podría enfrentar en un futuro próximo, el primero de este tipo realizado a nivel de la UE. Con ello, proporcionó el punto de partida para las discusiones con los representantes de los Estados miembros que se sucedieron durante 2021, hasta que el 15 de noviembre de ese año el AR, presentó el borrador del documento a los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los 27. Finalmente, el 21 de marzo, el texto definitivo fue aprobado por el Consejo de la UE para su presentación al Consejo Europeo.

La Brújula Estratégica, establece orientaciones para el próximo decenio y en ella se establecen un conjunto coherente de actuaciones que contribuirán a defender los intereses de la UE y a proteger a los ciudadanos europeos mediante medidas destinadas a permitir que la UE actúe con mayor rapidez y contundencia ante las crisis; aumentar la capacidad para anticiparse a las amenazas y mitigarlas; fomentar la inversión y la innovación a fin de desarrollar capacidades y tecnologías; y estrechar la cooperación con nuestros socios para alcanzar objetivos comunes.

Se trata de un paso muy importante en el camino de la construcción de una capacidad de defensa propia de la UE que contribuya a la autonomía estratégica necesaria para jugar el papel de potencia global que por su fuerza económica y política le corresponde, defendiendo así mejor la seguridad, los intereses y los valores de sus ciudadanos. El camino hacia una defensa común europea es largo. Ya el Tratado de Lisboa¹ introdujo en 2009 una cláusula de defensa mutua (artículo 42.7) que dice que, si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados deberán proporcionarle ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance. Con todas las salvedades que lo acompañan, referidas a los Estados miembros que lo son también de la OTAN o a los considerados neutrales, esta es una formulación casi idéntica a la del artículo 5 del Tratado de Washington y convierte de iure a la UE en una alianza defensiva, aunque nunca se han tomado las medidas de desarrollo organizativo o estructural, ni la normativa de desarrollo, que permitirían hacer efectiva esta obligación, como sí se hizo con la Alianza Atlántica a partir de los años 50 del siglo pasado.

1 <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf> (Tratado de Maastricht, Versión Consolidada del TUE 2010)

En junio de 2016, la anterior Alta Representante para la Política Exterior y la Seguridad Común, Federica Mogherini, presentó al Consejo Europeo la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EEAS, 2016) en la que se plasmaba por primera vez el objetivo de la autonomía estratégica de la UE. En esta estrategia se determinaban las prioridades para la política exterior de la Unión: la seguridad de la Unión; la resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales de la Unión; la concepción de un enfoque integrado en relación con los conflictos; iniciativas regionales de cooperación; y una gobernanza mundial para el siglo XXI. Lo más significativo, junto con el concepto de autonomía estratégica, es que por primera vez se incluía como una de las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) la de garantizar la seguridad de ciudadanos y territorios, lo que se puede considerar como parte de una defensa colectiva, algo que hasta ese momento se había considerado siempre competencia exclusiva de la OTAN.

En diciembre de ese mismo año el Consejo Europeo refrendó el Plan de Aplicación de la estrategia Global en el ámbito de la seguridad y la defensa (Council of the European Union, 2016), que definía los vectores en los que debía desarrollarse la política de seguridad y defensa de la UE para llevar a cabo la concepción estratégica aprobada. De ahí surgieron los desarrollos que han dado sin duda un salto cualitativo en las capacidades de defensa europeas: un tímido aumento de la capacidad de mando y control, con la creación de la Capacidad de Planeamiento y Dirección Militar (MPCC); la puesta en marcha de una Revisión Anual Coordinada de la Defensa, la mejora del sistema de financiación común Athena, para cubrir parte de los gastos del posible despliegue de los grupos de combate; y la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), cuyo lanzamiento fue aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2017, con más de diez años de retraso sobre las previsiones del tratado de Lisboa.

La Brújula Estratégica culmina este proceso de mejora de las capacidades europeas en materia de defensa que arrancaba con la aprobación de la Estrategia Global. Propone a los Estados miembros establecer orientaciones políticas, metas y objetivos específicos en cuatro líneas de trabajo.

- La primera, que es quizá la más importante desde el punto de vista operativo, consiste en ser capaz de actuar con rapidez y firmeza cada vez que se produzca una crisis, en colaboración con sus socios si es posible y sola cuando sea necesario. Para ello la UE creará una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE de hasta 5000 militares para diferentes tipos de crisis; tendrá la capacidad de desplegar una misión civil de la PCSD con 200 expertos plenamente equipados en un plazo de 30 días, incluso en entornos complejos; llevará a cabo periódicamente ejercicios reales en tierra y en el mar; aumentará la movilidad militar; reforzará las misiones y operaciones civiles y militares de la PCSD, promoviendo un proceso de decisión rápido y más flexible, actuando de manera más firme y garantizando una mayor solidaridad financiera; y utilizará todas las posibilidades que ofrece el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para respaldar a sus socios (lo que ya se está haciendo con Ucrania).

- La segunda línea de acción, bajo el epígrafe de garantizar la seguridad, pretende mejorar la capacidad de anticipación, disuasión y respuesta ante las amenazas y los desafíos existentes y que puedan aparecer rápidamente, así como defender los intereses de la UE en materia de seguridad, y para ello la Unión impulsará sus capacidades de análisis de inteligencia; desarrollará un conjunto de instrumentos y equipos de respuesta contra las amenazas híbridas; seguirá desarrollando las herramientas de ciberdiplomacia y establecerá una política de ciberdefensa de la UE para responder mejor ante los ciberataques: elaborará un conjunto de instrumentos contra la manipulación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros; elaborará una estrategia espacial de la UE para la seguridad y la defensa; y reforzará el papel de la UE en el ámbito de la seguridad marítima.
- En la tercera, relativa a la inversión, se alude al compromiso de los Estados miembros a incrementar sustancialmente su gasto en defensa para que se corresponda con su ambición colectiva de reducir las carencias esenciales en materia de capacidades militares y civiles y a reforzar la base tecnológica e industrial de la defensa europea. Para ello, la UE mantendrá un intercambio de puntos de vista sobre los objetivos nacionales en relación con el incremento y la optimización del gasto en defensa; ofrecerá nuevos incentivos para fomentar la participación de los Estados miembros en proyectos colaborativos de desarrollo de capacidades y para que inviertan conjuntamente en elementos de apoyo estratégicos y capacidades de nueva generación; e impulsará la innovación tecnológica en el ámbito de la defensa para subsanar las carencias estratégicas y reducir las dependencias tecnológicas e industriales del exterior.
- Finalmente, la Brújula propone trabajar de manera asociativa con el fin de hacer frente a las amenazas y retos comunes para lo que la Unión reforzará la cooperación con socios estratégicos como la OTAN, las Naciones Unidas y los socios regionales, como la OSCE, la Unión Africana y la ASEAN; desarrollará asociaciones bilaterales más adaptadas con países afines y socios estratégicos, como los Estados Unidos, Canadá, Noruega, el Reino Unido y Japón, entre otros; y desarrollará asociaciones adaptadas en los Balcanes Occidentales, la vecindad oriental y meridional, África, Asia y América Latina, entre otras cosas mediante el refuerzo del diálogo y la cooperación, el fomento de la participación en misiones y operaciones de la PCSD y el apoyo al desarrollo de capacidades.

Es evidente que la Brújula Estratégica, si se aplica tal como está prevista, supone un salto muy importante en el desarrollo de una capacidad autónoma de defensa de la UE. Pero sigue sin dar el paso definitivo, sin abordar la decisión política que daría efectivamente a la Unión su deseada e imprescindible autonomía estratégica: la creación de una Unión Europea de la Defensa con capacidad suficiente para la defensa colectiva de sus miembros ante las amenazas previsibles, sin perjuicio de otros compromisos, como el que tienen 21 Estados miembros con la OTAN, que podrían sin duda seguir cumpliéndose y a los que estos países podrían apelar cuando lo consideraran necesario. El problema principal para tener una política de defensa común que podría conducir un día a una defensa común, tal como recoge el artículo 42.2 del Tratado de la Unión Europea es que antes hace falta una política exterior común. No solo porque el tratado

considera a la PCSD una parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad Común, sino porque si no existen los mismos objetivos, los mismos intereses, las mismas prioridades en las relaciones con terceros, si no se consideran los mismos riesgos, difícilmente se puede definir una política de defensa que satisfaga a todos, y esto está aún muy lejos de conseguirse.

Los Estados miembros de la UE son muy diversos, tienen historias muy diferentes, en algunas de las cuales tienen gran peso los enfrentamientos que se han producido entre ellos, o con terceros, y eso se refleja en distintas percepciones geopolíticas y diferentes valoraciones de las amenazas. Para los Estados bálticos y Polonia, solo existe una amenaza: Rusia, mientras que, para Alemania, Rusia es aún imprescindible como fuente de suministros energéticos para su industria, y no ha podido renunciar a ellos a pesar de la agresión rusa a Ucrania. Los países europeos ribereños del Mediterráneo miran con preocupación al norte de África y al Sahel, regiones en las que el interés de otros miembros como Finlandia o Suecia es prácticamente nulo.

Cuando el presidente George W. Bush lanzó en 2003 la invasión de Irak con la excusa de que Sadam Hussein poseía armas de destrucción masiva, la UE se dividió drásticamente entre quienes apoyaron la invasión: España, Italia, Reino Unido, y quienes se mostraron radicalmente en contra: Alemania, Bélgica, Francia. En la crisis de Libia, que todavía no está resuelta, las posiciones de Francia y de Italia han sido muy diferentes. Tampoco hay acuerdo, por supuesto, en el alcance que puede tener un desarrollo de una Unión Europea de la Defensa. Hay algunos gobiernos europeos extremadamente recelosos ante cualquier iniciativa que pudiera debilitar la OTAN o alejar a EE. UU. de sus responsabilidades en Europa. La salida de Reino Unido, que encabezaba esa posición y tenía un peso militar muy importante, puede facilitar las cosas, pero la guerra de Ucrania ha devuelto a algunas opiniones públicas europeas a la casilla de salida: refugiarse en la protección de EE. UU. Incluso entre los países más partidarios del avance, hay diferencias sustanciales: Alemania quiere que el refuerzo de la defensa europea no suponga debilitar en ningún caso la OTAN, mientras que Francia no tiene tanto interés en mantener la OTAN en su estado actual.

La consecuencia de este estado de cosas es que el consenso en este ámbito es muy difícil. Mientras para unos la Brújula Estratégica llega en sus propuestas al límite de lo posible, para otros, los más europeístas, se queda muy corta, ya que su ambición se limita a ser más eficaces y a mejorar las capacidades, pero dentro de un esquema, que proviene de la guerra fría, en el que la defensa colectiva europea sigue siendo responsabilidad de la OTAN y depende, por tanto, en buena medida de decisiones que se toman fuera de la Unión, al otro lado del Atlántico. Un planteamiento que no facilita la autonomía estratégica de la Unión

7.2. La cumbre de Madrid y el nuevo Concepto estratégico de la OTAN

Los días 29 y 30 de junio de 2022 tendrá lugar en Madrid la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los miembros de la Alianza Atlántica, a la que asistirán todos, o la mayoría de los dirigentes de los 30 países aliados, incluido el presidente de Estados Unidos, Joe Biden. Para España, ser anfitrión de esta cumbre es un acontecimiento de gran relevancia, que coincide,

además, con el 40º aniversario de la entrada de España en la OTAN y se produce 25 años después de la primera reunión de los líderes aliados en España, en 1997.

El evento permitirá, como es habitual, el intercambio de puntos de vista, tanto a nivel colectivo como en encuentros bilaterales, sobre todos los temas relativos a la seguridad colectiva y a los desafíos geopolíticos, y producirá un comunicado final en el que se recogerá la posición aliada sobre ellos. En este caso, la cumbre adquiere particular relevancia por el terremoto estratégico que ha producido la injustificada e inhumana agresión de Rusia a Ucrania, que ha cambiado, más que nunca desde la Segunda Guerra Mundial, el escenario de seguridad en Europa, resucitando el temor a un conflicto de alta intensidad en el continente. Este hecho marcará sin duda el desarrollo de la cumbre.

Pero lo que hará a la cumbre de Madrid especialmente importante será la aprobación en ella de un nuevo Concepto Estratégico, que sustituirá al aprobado en Lisboa en 2010 (NATO, 2010). El Concepto Estratégico es el documento más importante de la Alianza después del fundacional Tratado de Washington. Tiene un carácter político-militar y en él se analiza la situación de seguridad, incluyendo los riesgos que pueden afectar a la Alianza, y se establecen las directrices estratégicas para su actuación en los ámbitos políticos y operativos para hacer frente a esos riesgos y conseguir los objetivos aliados, es decir la seguridad de sus miembros.

La OTAN ha tenido en total, en su historia, siete conceptos estratégicos. Los cuatro primeros, hasta el final de la guerra fría, con carácter clasificado. A partir de 1991 ha habido prácticamente uno por década, intentando adaptarse a las cambiantes circunstancias: el de 1991, cuando la URSS aún no estaba disuelta, pero se tambaleaba, 25 en el que ya aparecen el diálogo y la cooperación; el de 1999, en el que se identifican los nuevos riesgos, a los que ya nos hemos referido, y se introduce la gestión de crisis; y el de 2010, actualmente en vigor, que asume las misiones fuera de área y recoge las tres tareas básicas que debe cumplir la Alianza: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa⁸. Todos los conceptos estratégicos de la OTAN, se han basado en el precedente, completando o modificando lo que se consideraba necesario.

El contenido concreto del Concepto Estratégico de 2022, que se aprobará en Madrid, se basará en los elementos del de 2010 que siguen siendo válidos hasta hoy, pero también recogerá las decisiones tomadas por los aliados en la cumbre junio de 2021, en Bruselas (NATO, 2021), en particular las recomendaciones contenidas en el comunicado final, y las que añada la cumbre de Madrid en consideración a los cambios habidos el último año, sobre todo en el continente europeo. Con todo, el documento base para el nuevo Concepto será la agenda 2030, que fue aprobada en la cumbre de 2021 y que lógicamente no puede diferir mucho del redactado final ya que el horizonte del nuevo Concepto es, como mínimo, esa fecha.

La agenda 2030 (NATO, 2021), presentada por el secretario general, Jens Stoltenberg – que seguirá en el cargo en la cumbre de Madrid-, define los objetivos que debe alcanzar la Alianza en ese horizonte temporal, resumibles en nueve líneas de acción principales: Profundizar y ampliar las consultas políticas en la OTAN, mediante la celebración de una reunión adicio-

nal de ministros de asuntos exteriores cada año y teniendo más consultas con las capitales aliadas; fortalecer la disuasión y la defensa cumpliendo para 2024 la directriz acordada por la OTAN de gastar el 2% del Producto Interno Bruto en defensa y el 20% del gasto anual de defensa en nuevos equipos importantes; desarrollar las metas de resiliencia y los planes de implementación adaptados a nivel nacional, basados en objetivos de resiliencia más claros y medibles para toda la Alianza; impulsar la cooperación transatlántica en tecnologías críticas y establecer un Fondo de Innovación de la OTAN para invertir en empresas emergentes que trabajen en tecnologías emergentes y disruptivas; mantener el orden internacional basado en reglas fortaleciendo las relaciones de la OTAN con socios y organizaciones internacionales de ideas afines, incluida la Unión Europea, y forjando nuevos compromisos, incluso en Asia, África y América Latina; ayudar al desarrollo de capacidades de sus socios en áreas como la lucha contra el terrorismo, la estabilización, la lucha contra los ataques híbridos, la gestión de crisis, el mantenimiento de la paz y la reforma de la defensa; combatir y adaptarse al cambio climático con medidas claras de sensibilización, adaptación y mitigación; desarrollar el próximo concepto estratégico que describa las tareas centrales de la OTAN y la dirección estratégica para su adaptación política y militar; y garantizar los recursos adecuados, tanto a través del gasto de defensa nacional como de la financiación común de la OTAN.

Junto a estas líneas de acción, que se refieren sobre todo a procedimientos, el nuevo Concepto Estratégico recogerá los fundamentos de la Alianza que se mantienen casi sin cambios desde su fundación: Rusia seguirá siendo el adversario y principal amenaza, sustituyendo a la Unión Soviética de la fundación, y probablemente se empleará respecto a ella un lenguaje de firmeza. La OTAN seguirá definiéndose como el foro transatlántico único, esencial e indispensable para las consultas y la acción conjunta sobre todas las cuestiones que afectan a la seguridad individual y colectiva del área del Atlántico norte, mientras que la Unión Europea podrá tener capacidades complementarias e interoperables, pero no es probable que el nuevo Concepto Estratégico se abra a considerar la posibilidad de una autonomía estratégica europea en el ámbito de la defensa.

Tal vez el nuevo Concepto Estratégico recoja algunas novedades que ya fueron Incluidas en el comunicado final de la cumbre de Bruselas, como el reconocimiento del reto del cambio climático y una mayor integración de la mujer en todos los ámbitos y actividades relacionadas con la seguridad. Pero probablemente la novedad más importante, y sin duda de gran trascendencia, será involucrar, por primera vez, a la Alianza Atlántica en la pugna de EEUU con China, dentro de la tendencia, creciente en los últimos años, de convertir a la OTAN en un actor político y de seguridad de carácter global, trascendiendo el área geográfica que le asigna a la organización el Tratado de Washington. Aunque algunos aliados europeos no tengan mucho interés en la pugna con China, probablemente este asunto formará parte, de una u otra manera, del Concepto Estratégico aliado.

Como consecuencia de este somero análisis de los posibles contenidos y líneas de acción que se van a plantear en Madrid, creemos que, en la cumbre de la OTAN, y sobre todo en la formulación del nuevo Concepto Estratégico debería prestarse atención, entre otros, a los cinco puntos siguientes que pueden adquirir una relevancia especial:

7.3. Rusia

Es evidente que este va a ser el tema estrella de la cumbre de Madrid. El comunicado final incluirá lógicamente un rechazo, en términos muy duros, de la agresión de Rusia a Ucrania. La redacción podrá variar en función de cómo esté la situación en ese momento, ya que no será lo mismo si la guerra continúa, que si ha acabado y en qué condiciones. Si ha habido una negociación de paz y Ucrania ha aceptado su neutralidad, lógicamente el comunicado no incluirá la futura adhesión de este país, como sí se hizo en la cumbre de Bucarest en 2008, y en la última cumbre regular, la de Bruselas en 2021, y esto arrastrará probablemente también la candidatura de Georgia. En todo caso, y sea cual sea la situación en ese momento la condena a Rusia está asegurada y tiene todo el fundamento para ser muy severa.

Pero en lo que se refiere al nuevo Concepto Estratégico el enfoque debería ser distinto, puesto que se trata de un documento que debe ser válido a medio o largo plazo, y la Alianza no debería excluir una posible futura reconciliación con Rusia, si se dan las condiciones necesarias, Es decir, el Concepto Estratégico no puede ceñirse a la coyuntura de un episodio determinado, tiene que mirar más lejos. Aunque contemple una situación de amenaza creciente por parte de Rusia, debe dejar abierta la puerta a un acercamiento o reanudación de un diálogo que conduzca a una mayor estabilidad y seguridad del continente europeo, siempre que Rusia cumpla unos requisitos mínimos. Si bien la agresividad rusa es absolutamente intolerable, a Europa no le interesa un enfrentamiento permanente con un vecino con el que tiene importantes lazos económicos y una dependencia energética que aún tardará varios años en superarse completamente. Aislar a Rusia de forma prolongada significa una vuelta a la guerra fría, aunque con un rival más débil que la Unión Soviética. Además, provocaría un mayor acercamiento de Moscú a Pekín y – en definitiva – la vuelta a un mundo bipolar en el que la Unión Europea tendría un papel de mero comparsa.

7.4. China

Aunque oscurecida temporalmente por la guerra en Europa, la pugna entre EEUU y China va a ser el centro de gravedad de la geopolítica global en los próximos años. EEUU va a tratar de atraer, ya lo está haciendo, a sus aliados europeos a alinearse claramente de su lado en esta competición, que incluye aspectos militares, pero también - sobre todo - tecnológicos y comerciales. Algunos aliados europeos son reticentes a una toma de posición clara y definitiva en este enfrentamiento, que es básicamente bilateral, debido a sus fuertes intereses comerciales en China, como podría ser el caso de Alemania e Italia. Washington, con el apoyo de Londres, ya consiguió introducir en el comunicado final de la cumbre de Bruselas en 2021 varios párrafos en los que se involucraba a la OTAN en la contención de China, y también hubo una mención al gran país asiático en la declaración final de la cumbre extraordinaria de la OTAN en marzo, a pesar de que estaba convocada para tratar monográficamente el tema de la guerra de Ucrania. Es de esperar, por tanto, que intenten hacer lo mismo en la cumbre

de Madrid, y probablemente propongan incluir este asunto no solo en el comunicado sino en el propio Concepto Estratégico.

Los aliados europeos deberían ser muy cuidadosos en este aspecto y tratar de debatir al menos los términos en los que se redacte. China no representa en ningún caso una amenaza militar para la zona geográfica que cubre el Tratado del Atlántico Norte y, en consecuencia, solo sería aplicable el mecanismo de consultas del artículo 4 del Tratado, y aun eso en el caso de que uno de los aliados se sintiera amenazado. Las restricciones a la tecnología china en nombre de la seguridad deben ser analizadas cuidadosamente para diferenciar estrictamente lo que pueda suponer un riesgo real de lo que solo sea un interés de parte para obtener ventajas comerciales o económicas o superar desventajas tecnológicas. La postura europea puede ser de apoyo a EEUU como su principal aliado, pero en ningún caso de enfrentamiento con China, país con el que no tiene ningún contencioso importante, porque esto la perjudicaría en términos económicos y comerciales.

7.5. Turquía

La unilateralidad de la política exterior del presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, que se ha incrementado sustancialmente en los últimos tiempos, es sin duda una vulnerabilidad de la Alianza porque atenta a uno de los principios que la hacen fuerte: la unidad de acción. En la cumbre de 2021, Erdogan conversó con el presidente estadounidense Joe Biden y con el francés, Emmanuel Macron para conciliar posiciones en temas conflictivos, como el apoyo occidental a los kurdos de Siria, la compra por Turquía de sistemas antiaéreos S 400 a Rusia, la intervención de Estambul en Libia o la intrusión en aguas chipriotas, pero por lo que ha sido conocido, no se llegó a ningún acuerdo. Lógicamente los disensos con Turquía no van a aparecer en el comunicado de esta cumbre, ni mucho menos en el Concepto Estratégico, pero si deberían tratarse en los márgenes de la reunión ya que la política exterior turca parece alejarse cada vez más de la consensuada por la Alianza.

Hay otras divisiones internas que debilitan a la OTAN, desde la diferente percepción estratégica de riesgos y amenazas entre algunos miembros, de los bálticos y Polonia a los mediterráneos, hasta las posiciones singulares, como la de Hungría en relación a las sanciones a Rusia o la entrega de armas a Ucrania. Tanto el comunicado de la cumbre como el nuevo Concepto Estratégico deberían hacer un serio llamamiento a la unidad entre aliados, aunque su formulación debe tener necesariamente un carácter genérico, porque es un requisito imprescindible de su eficacia.

7.6. África

El continente africano es el gran olvidado de la OTAN. En diciembre de 1994 se puso en marcha el Diálogo Mediterráneo (DM), en el que participan todos los países del norte de África, excepto Libia, además de Mauritania. El Concepto Estratégico vigente, de 2010, hizo un llamamiento

genérico a hacer esfuerzos más inclusivos y estratégicamente orientados el diálogo y la cooperación con terceros países, pero sin poner en marcha medidas concretas. Igualmente, en el comunicado final de la cumbre de Bruselas de 2021 se hacen dos menciones a la necesidad de reforzar el diálogo político y la cooperación práctica con los socios del DM. Pero la realidad es que esta iniciativa ha tenido hasta ahora poco recorrido y no ha arrojado resultados significativos.

En el Concepto Estratégico actualmente en vigor no se menciona ni una sola vez el Sahel. Ni tampoco África. El comunicado de la cumbre de Bruselas de 2021 incluye un párrafo sobre el Sahel en el que se dice que el deterioro de la situación en esta zona afecta a la seguridad de la OTAN, pero solo se habla de la cooperación con Mauritania, incluida en el DM, y de abordar la cuestión en diálogo con otras organizaciones como la Unión Africana y el G5 Sahel, con quien se considerarán futuros compromisos en la región. En la próxima cumbre, los aliados europeos más interesados, es decir los del sur del continente, deberían intentar que la OTAN aborde con mayor profundidad los problemas de esta área geográfica y los riesgos que de ella pueden derivarse.

El norte de África y el Sahel tendrían que ser regiones de acción prioritaria para la Alianza, pues de ellas pueden provenir riesgos muy graves para muchos aliados europeos. La inestabilidad política en países del norte de África, especialmente en Libia, pero también en Argelia y potencialmente en otros países de la zona, así como los conflictos y el descontrol en buena parte del Sahel, en los que se asientan numerosos grupos yihadistas, convierten esta zona en una fuente de amenazas de todo tipo, sobre todo de carácter terrorista, más graves y más cercanos, que los que pueden proceder de otras partes del mundo. Es difícil, por ejemplo, comprender por qué la OTAN se ha desplegado en Afganistán, como continuación de una acción militar decidida por EEUU, y no lo ha hecho en Libia, que está a menos de 400 kilómetros de territorio aliado, o en Mali, que representa una amenaza más inminente y próxima para la mayoría de aliados, también en el aspecto terrorista, donde Francia ha tenido que actuar prácticamente sola, con el limitado apoyo de otros países europeos, y una pequeña operación de adiestramiento de la Unión Europea.

El hecho de que la cumbre de Madrid se celebre en un país del sur de Europa, debería servir para que esta cuestión del norte de África y el Sahel adquiriera, sobre todo en el nuevo Concepto Estratégico, la relevancia que merece dada su negativa evolución en los últimos años y las escasas posibilidades de que mejore en los próximos.

7.7. Autonomía estratégica europea

Las iniciativas de la UE para potenciar la defensa común europea como la Revisión Anual Coordinada de la Defensa, la Cooperación Estructurada Permanente, el Fondo Europeo de Defensa, el aumento de la capacidad de Mando y Control, que han culminado en la Brújula Estratégica recientemente sancionada por el Consejo Europeo, no pueden ser ignoradas por la Alianza Atlántica, a la que pertenecen 21 de los 27 miembros de la Unión. Tanto el Concepto Estratégico de 2010 como el comunicado de la cumbre de 2021 consideran a la UE como una

organización internacional con la que hay que colaborar, en algunas formulaciones se pone en la misma lista que Naciones Unidas, para reforzar la acción de ambas. En el primero de estos documentos se considera a la UE un socio único y esencial y se establecen una serie de campos de cooperación reforzada, que se especificaron más en las declaraciones conjuntas de Varsovia, en 2016, y de Bruselas, en 2018, y se han ido desarrollando en numerosas reuniones de ambas organizaciones a distintos niveles.

En la cumbre de Madrid se debería intentar ir más allá de propiciar una cooperación entre ambas organizaciones, que se ha mostrado muy positiva, mediante el reconocimiento por parte de la OTAN de que el camino hacia la autonomía estratégica de la UE no daña a la alianza trasatlántica, sino que la refuerza, igualando algo más la carga entre ambos lados del Atlántico, incluso que la Alianza apoya ese desarrollo. Una mención expresa al camino emprendido con la brújula estratégica, sería de mucha ayuda para superar las reticencias de algunos países aliados europeos a continuar el camino de la construcción de una defensa común europea, que no tiene necesariamente que interferir en los compromisos con la Alianza.

Es muy probable que la posición en algunos o todos estos asuntos pueda ser compartida por varios aliados europeos, tal vez no siempre los mismos en todos ellos. Sería muy conveniente que se establecieran contactos previos entre aliados europeos para tratar enfoques conjuntos que den más fuerza a los intereses comunes que puedan encontrarse. De hecho, en el punto relativo a la autonomía estratégica europea sería deseable que la posición de los 21 aliados que son también miembros de la UE fuera común, ya que todos ellos han aprobado recientemente la Brújula Estratégica.

En esta cumbre hay que considerar dos parámetros muy importantes. El primero es que el nuevo Concepto Estratégico, considerando los precedentes, durará aproximadamente una década, si no se produce un hecho extraordinario que obligue a cambiarlo, y en esa década la UE no va a detener su camino de integración, también probablemente en el campo de la defensa, por lo que cualquier formulación que limitara esa posibilidad tendría posiblemente que ser obviada. Y segundo, que las condiciones políticas actuales pueden cambiar sustancialmente en su período de vigencia, por ejemplo, si en la elección presidencial estadounidense de 2024 resultara elegido de nuevo Donald Trump u otro político de su misma línea ideológica. Por ello, sería deseable que el nuevo Concepto Estratégico de Madrid fuera lo suficientemente abierto como para permitir adaptarse a la evolución de los escenarios geopolíticos en los próximos años, y lo suficientemente preciso en cuanto a las obligaciones de las partes como para evitar malentendidos futuros entre gobiernos, sea cual sea su color político.

7.8. Referencias bibliográficas

España. *Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Boletín Oficial del Estado, 30 de marzo de 2010, núm. 83, pp.1-388. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

- Consejo de la Unión Europea. (2022). *Declaración de Versalles, 19 y 11 de marzo de 2022*. Consejo de la Unión Europea. Bruselas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf> [Consulta: 2 de junio de 2022]
- Council of the European Union. (2016). *Implementation Plan on Security and Defence*. Council of the European Union. Brussels. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf [Consulta: 2 de junio de 2022]
- European Council. (2022). *Conclusions of the European Council Meeting, (24 and 25 March 2022)*. European Council. Brussels. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/55082/2022-03-2425-euco-conclusions-en.pdf>
- European Union External Action Service - EEAS. (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence*. European Union External Action. Brussels. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en
- European Union External Action Service – EEAS. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta, Una Europa más fuerte: estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Brussels. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf
- North Atlantic Treaty Organization - NATO. (2010). *Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. North Atlantic Treaty Organization. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf
- North Atlantic Treaty Organization – NATO. (2021). *Brussels Summit Communiqué*. North Atlantic Treaty Organization. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2021). *NATO 2030. NATO Press Fact Sheets and Backgrounders*. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf

Conclusión. La Europa de la defensa ante un nuevo orden internacional

Diego López Garrido

La invasión de Ucrania llevada a cabo desde el 24 de febrero de este año 2022 por el ejército ruso ha variado la perspectiva desde la que valorar la seguridad de Europa y, más concretamente, la de los países que integran la Unión Europea. Este es el enfoque que adopta el presente documento, elaborado en el seno de la Fundación Alternativas a petición del Ministerio de Defensa.

Conviene distinguir, desde el principio, la **defensa europea** de la **Europa de la defensa**. La defensa europea, como concepto y como realidad, toma cuerpo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, referida a la seguridad de Europa occidental frente a quien se considera su principal amenaza: la Unión Soviética. Amenaza ideológica y militar, una vez que las tropas rusas impusieron regímenes prosoviéticos en varios países de la Europa del Este, liberados de la invasión del ejército alemán.

EE.UU., Canadá y Europa occidental formaron con ese objetivo una alianza político militar: el Tratado de la Organización del Atlántico Norte. Trece países alineados frente a lo que nació inmediatamente, el Pacto de Varsovia, el otro gran acuerdo militar en la Europa de la post-guerra.

Como se sabe, la guerra fría duró hasta 1991. Desapareció la Unión Soviética, y con ella el Pacto de Varsovia. La mayoría de sus integrantes ingresaron en la OTAN en años sucesivos.

La defensa territorial de Europa y su defensa colectiva se ha basado desde entonces en la OTAN. Sus misiones esenciales (“core tasks”) están definidas en el concepto estratégico aprobado en Lisboa en 2010. Son: la seguridad colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa (partenariados). La tarea prioritaria es la primera, es decir, la disuasión, que tiene su raíz en la fuerza nuclear, esencialmente bajo el control de los Estados Unidos. El precepto más importante, y célebre, del Tratado de la Alianza Atlántica es su **artículo 5**:

“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”.

Si Ucrania hubiera pertenecido a la OTAN, la invasión decretada por Putin habría desencadenado la aplicación de ese artículo. Esa es la enseñanza que han aprendido inmediatamente Finlandia y Suecia.

La Europa de la Defensa es algo diferente a la **defensa de Europa**. Es la aspiración –por ahora casi solo eso– de la Unión Europea.

La Europa de la defensa ha sido hasta ahora una política débil dentro del conjunto de las políticas de la Unión Europea. Desde la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), que nace en 1999 como una parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y pasa a llamarse, a partir del tratado de Lisboa (2009), Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Esa debilidad proviene de dos características. La primera, que es una política “común”, no “única”, porque convive con la defensa nacional de cada Estado de la UE.

La segunda, que no tiene una fuerte política exterior que la respalde y la oriente.

Estas carencias son las que intenta paliar la llamada “autonomía estratégica”, que surgió de la “Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea” (2016), impulsada por la entonces Alta Representante y vicepresidenta de la Comisión (ARVP), Federica Mogherini. Este documento plantea el objetivo directo de la UE de intervenir en resolución de conflictos y en gestión de crisis internacionales, y, por ello, otorga a la Unión la potestad de adquirir capacidades militares.

El documento estratégico de Mogherini es un paso adelante en la pretensión de dar a la Unión misiones efectivas de protección y de seguridad ciudadana ante amenazas exteriores. Compatible con las defensas clásicas: la OTAN y las fuerzas armadas de cada país miembro de la UE.

Este claro acercamiento de la Unión a la función de defensa se expresa en la puesta en marcha de instrumentos precisos, a los que hacen referencia varios capítulos del presente Informe: Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), la revisión coordinada de la defensa (CARD), el fondo europeo de defensa y el pacto por la PCSD civil (Civilian Compact).

La recientemente aprobada “Brújula estratégica”, que propuso Alemania en 2019, es un paso más para hacer operativa la autonomía estratégica de seguridad europea. Conscientemente de sus límites, la Brújula no incluye la seguridad colectiva, lo que la diferencia de la OTAN, en la que ocupa el primer lugar entre sus objetivos.

Lo anterior nos hace preguntarnos qué papel desempeña el tantas veces citado artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea en cuanto homólogo del artículo 5 del Tratado OTAN. El artículo 42.7 dice:

“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 Es-

tados miembros. 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”.

A pesar de esta cláusula de defensa mutua (completada con la cláusula de solidaridad contenida en el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), Finlandia y Suecia han planteado su ingreso en la OTAN como consecuencia directa de la guerra de Ucrania, porque el orden internacional ha variado cualitativamente hacia uno más polarizado y fragmentado. En él, la OTAN, como decíamos, asegura la disuasión frente a la Rusia de Putin. La PCSD está pensada preferentemente para actuaciones dentro de las llamadas misiones Petersberg.

Hay, así, una división de funciones, que ha de hacerse compatible, entre OTAN y UE. Son organizaciones de diferente naturaleza, pero que pretenden una “convivencia pacífica” porque 21 países, nada menos, pertenecen a las dos. Ambas aportan seguridad. Ahora bien, esa complicidad y convivencia no debe significar limitaciones al desarrollo de una Europa de la defensa en la UE que contribuya a la defensa europea desde una perspectiva propia. Esto es lo que quiere decir autonomía estratégica. La súbita aparición de una amenaza creíble por parte de Rusia pone a la orden del día un crecimiento de la política de defensa y seguridad europea, es decir, una verdadera **Europa de la defensa**.

En el presente Informe se han recorrido con rigor y profundidad los elementos esenciales de esa deseable Europa de la defensa, aún en formación, partiendo de los riesgos y amenazas que, sufrimos los europeos, y de los posibles escenarios de conflictos. También se han examinado nuestras grandes debilidades en defensa.

Si la Unión Europea quiere ser cada vez más fuerte en la política de defensa y en la defensa misma, sin comprometer los recursos que han de dedicarse a los bienes públicos en un Estado de Bienestar, ha de potenciar la **Europa de la defensa**, que implica coordinación entre países para el desarrollo de la industria y de las capacidades militares.

Tal coordinación y cooperación será imprescindible para servir de soporte a una política exterior común, cuyos intereses no siempre coincidirán con los de los EE.UU. Por poner un ejemplo, China es definida por Estados Unidos como un objetivo prioritario en la lucha por la hegemonía mundial. Europa no sitúa al gigante asiático en la misma posición.

Pero las posiciones en política exterior y de seguridad dentro de la propia Unión no siempre se dan con absoluta precisión. Por eso, la regla de la unanimidad para adoptar decisiones en ese ámbito constituye una parálisis que Europa no se podrá permitir si quiere avanzar en una defensa autónoma.

La regla de la unanimidad debería ser sustituida por una mayoría cualificada (o supercualificada) en política exterior y de seguridad. Más aún si la Unión quiere ampliarse hacia el este. No olvidemos que detrás de una política de defensa está la decisión de las instituciones. Y si éstas están petrificadas por la regla del consenso unánime, no hay Europa de la defensa posible.

Es el gran obstáculo. Pero modificar el sistema de voto implica una reforma de los Tratados, a la que en estos momentos se oponen los Estados pequeños de la Unión Europea.

Sin embargo, el Parlamento Europeo lo acaba de apoyar. Su Resolución de 4 de mayo de 2022, propone la convocatoria de una Convención, activando el procedimiento de revisión de los Tratados previstos en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea. Mario Draghi y Emmanuel Macron también lo apoyan. Este Informe considera adecuada esa posición.

Biografías

José Enrique de Ayala. General de brigada del Ejército, retirado. Diplomado en Estado Mayor y Estados Mayores Conjuntos. Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Fue agregado militar en la Embajada de España en Alemania y jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo. Analista de política internacional, especializado en la Unión Europea, colabora con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales. Es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

Guillem Colom Piella. Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide y codirector de THIBER, The Cybersecurity Think Tank. Antes de incorporarse a la universidad, trabajó en la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas del Estado Mayor de la Defensa, apoyando los procesos de transformación militar, planeamiento de la defensa y generación de capacidades militares.

Beatriz Cózar Murillo. Profesora sustituta interina de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz, y doctoranda en Ciencias Jurídicas y Políticas en las Universidades Pablo de Olavide (Sevilla) y de Gante (Bélgica). Su investigación se circunscribe al campo de los Estudios Estratégicos y, en particular, a cuestiones de defensa europea, poniendo el foco de atención en el desarrollo e implementación de la Cooperación Estructurada Permanente.

Diego López Garrido. Vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas. Preside el Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación. Es economista, catedrático en Derecho Constitucional y letrado de las Cortes. Ha sido secretario de Estado para la Unión Europea desde abril de 2008 hasta diciembre de 2011, y coordinó la presidencia española de la Unión Europea de 2010. Fue portavoz del Grupo Socialista en el Congreso (2006-2008) y diputado durante seis legislaturas. Perteneció a la convención que elaboró el Tratado Constitucional Europeo, antecedente del vigente Tratado de Lisboa, en representación de las Cortes generales (2002-2003). Es autor de numerosos libros sobre derechos humanos, economía, política, historia contemporánea y derecho europeo y colaborador habitual del diario *El País*.

Carlos Martí Sempere. Doctor en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, ha realizado estudios de postgrado en CESEDEN-UCM. Trabaja desde 1986 en el sector de la defensa, donde ha participado en proyectos y estudios para los Ministerios de Defensa, Interior, Justicia y Asuntos Exteriores, así como en proyectos internacionales para la OTAN, la Agencia Europea de Defensa y la Comisión Europea (Programa Marco de Investigación). Está especializado en cuestiones relacionadas con la ingeniería de sistemas, los sistemas de información y comunicaciones, la gestión de proyectos y los estudios industriales. Participa como evaluador experto en licitaciones de la Unión Europea, como el Fondo Europeo

de Defensa, Erasmus+ y COSME. Ha publicado múltiples artículos en revistas y publicaciones académicas como el Instituto Elcano y es autor de cuatro libros. Ha colaborado como profesor universitario en diversos másteres y posgrados universitarios en el Instituto Universitario Gral. Gutiérrez Mellado, la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Telecomunicación o la Universidad a Distancia de Madrid.

María Isabel Nieto Fernández. Doctora en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM) y Profesora de RRII en la UCM. Máster en Comunicación Institucional y Política, Departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual por la UC3M, Unidad Editorial y el despacho de abogados Cremades & Calvo Sotelo. Especialista en la UE y en Relaciones Internacionales ha asesorado en Asuntos Europeos a gobiernos locales y regionales en España, dirigiendo el Servicio de Acción Exterior de la Junta de Extremadura de 2011 a 2012, en calidad de miembro suplente en el Comité de las Regiones en Bruselas. Sus principales líneas de investigación son la Política Exterior, Seguridad y Defensa de la UE, Política Europea de Vecindad, Política Regional, Gobernanza Multinivel y Rusia.

Jesús A. Núñez Villaverde. Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Economista por la Universidad Autónoma de Madrid y militar retirado. Profesor de relaciones internacionales en diferentes universidades españolas y experto en seguridad internacional, construcción de la paz y prevención de conflictos violentos, con especial atención al mundo arabomusulmán. Presidente del Comité Español de la UNRWA. Colaborador habitual en diferentes medios de prensa escrita, radio y televisión.

Vicente Palacio. Director de Política Exterior de la Fundación Alternativas. Ha sido asesor de Relaciones Transatlánticas para el ministro de Asuntos Exteriores de España, y asesor político de la Secretaría de Estado para Iberoamérica y Cooperación (2018-2020). Profesor para el máster de Geopolítica de la Universidad Carlos III de Madrid y, anteriormente, profesor asociado en la School of Global and Public Affairs del Instituto de Empresa (IE) y profesor en la Escuela Diplomática de Madrid. Es doctor en Filosofía por la Universidad Complutense de Madrid, y antiguo Visiting Fellow y Visiting Researcher del Department of Government de Harvard University. Es autor de *Después de Obama, Estados Unidos en tierra de nadie* (Catarata, 2016). Autor de decenas de artículos en revistas especializadas y prensa y colaborador frecuente en medios españoles e internacionales.

Xira Ruiz Campillo. Doctora en Ciencias Políticas (Relaciones Internacionales) y profesora de Relaciones Internacionales y Régimen Internacional del Medioambiente en la Facultad de CC. Políticas de la UCM. Ha realizado estancias de investigación en el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) y en el Urban Institute de la Universidad de Sheffield. Sus líneas de investigación actuales están centradas en la relación entre medioambiente y seguridad, el papel de las ciudades como actores internacionales, y la seguridad europea.

Soledad Segoviano Monterrubio. Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Becaria Fulbright y máster en Relaciones Internacionales por

la Universidad de Columbia de Nueva York, Estados Unidos. Diplomada en Altos Estudios de la Defensa por el CESEDEN, Centro de Estudios de la Defensa Nacional, del Ministerio de Defensa de España. Especialista en las áreas de seguridad, defensa. Entre sus publicaciones destacan: *España ante el reto de la seguridad energética; Nuevos planteamientos en la seguridad energética de la UE y opciones en el Mediterráneo Occidental;* o *La militarización de la inteligencia en la estrategia contraterrorista de las Administraciones de Obama y Trump.*



FUNDACIÓN
alternativs****

C/ Don Ramón de la Cruz, 39 · 1º izquierda · 28001 Madrid
Tel. 91 319 98 60 · Fax 91 319 22 98
www.fudacionalternativas.org

