

## Capítulo primero

### Una nueva estrategia para la Unión Europea

*José Luis Pontijas Calderón*

#### 1. Introducción

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

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



## 2. La búsqueda de la autonomía estratégica

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

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

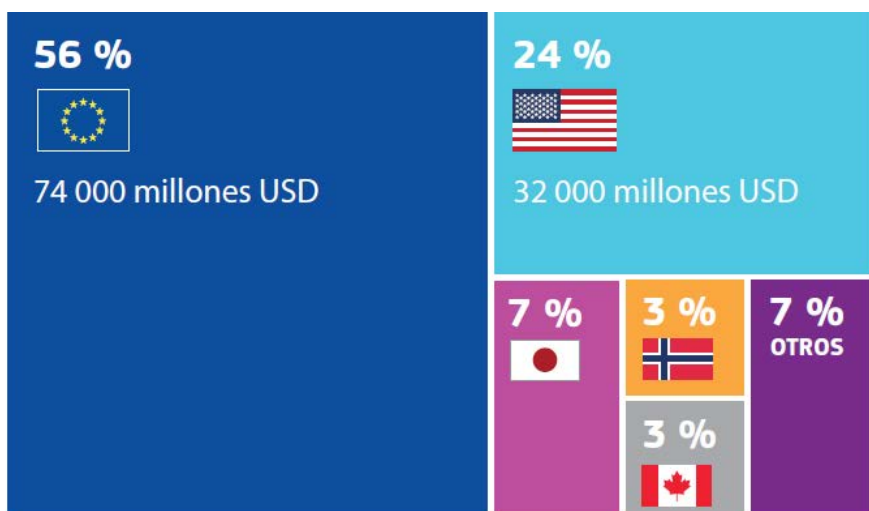
Así, las dos grandes organizaciones que dominan el espectro geopolítico europeo, la OTAN y la UE, han empezado a modificar sus planteamientos para enfrentarse a la nueva situación geoestratégica.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

## 2.1. La autonomía estratégica de la UE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, una verdadera autonomía estratégica también debería abarcar la economía en sentido amplio, dada la tendencia a utilizarla como arma de coerción (geoconomía). Para ello, los líderes europeos deberían estar dispuestos a reforzar la competitividad y sostenibilidad del euro y su papel como moneda de referencia en el mercado global. Ello ayudaría sin duda a contrarrestar la creciente interferencia en Europa de Pequín, Washington, Moscú, o cualquiera otra, evitando que se conviertan en una influencia política disruptiva, que atente contra la cohesión de la Unión como ente político<sup>10</sup>.

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

---

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



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

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

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

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

### 3. Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa

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

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

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

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

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

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

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

### 3.1. La Brújula Estratégica (BE) propiamente dicha

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

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

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

Analizaremos a continuación cada uno de los capítulos mencionados.

### 3.2. Introducción

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

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

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

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

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

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

### 3.3. El mundo al que nos enfrentamos

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

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

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

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

### 3.3.1. Nuestro entorno estratégico

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

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

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

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

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

### 3.3.2. Repercusiones estratégicas para la Unión

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

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

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

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

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

## 4. Actuar

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

### 4.1. Actuando juntos

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



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

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

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

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

#### 4.2. Preparándose juntos

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

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

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

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

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

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

## 5. Asegurar

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5.3. Asegurar el acceso europeo a los dominios estratégicos

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

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

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

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

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

#### 5.4. Combatiendo el terrorismo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

## 6. Invertir

En línea con la declaración de Versalles<sup>11</sup> (marzo de 2022), se pretende invertir más y mejor en capacidades de defensa y tecnologías punta, tanto a nivel UE, como nacional. El objetivo es alcanzar un nivel adecuado de soberanía tecnológica en áreas críticas y mitigar dependencias en otras, reduciendo la vulnerabilidad en las cadenas de abastecimiento y valor. Un punto importante es el compromiso que los Estados miembros aceptan para incrementar de manera sustancial sus presupuestos de defensa,

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

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

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

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

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

### 6.1. Las capacidades civiles y militares

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

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

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

## 6.2. Reducir dependencias estratégicas en nuevas tecnologías

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

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

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

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

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

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

## 7. Asociar

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

### 7.1. Socios multilaterales y regionales

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

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

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

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

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

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

## 7.2. Partenariados bilaterales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

## 8. Los cuatro desafíos estratégicos de la Unión

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

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

### 8.1. La autonomía estratégica y la OTAN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 8.2. La necesidad de anticiparse a las crisis

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

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

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

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

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

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

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

### 8.3. El desafío de la influencia en el sistema internacional

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

## 9. Un actor estratégico creíble

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

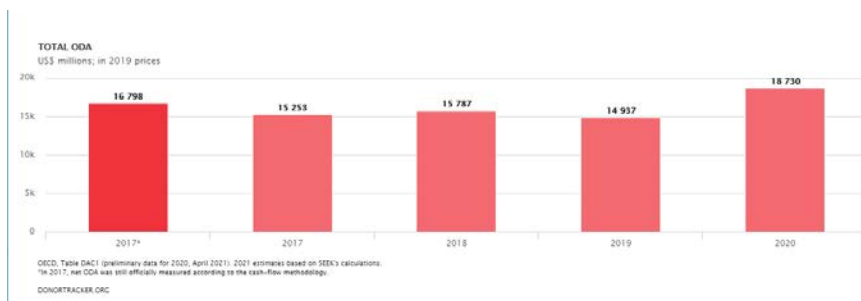
cuando en realidad suponga un gran desafío. En este sentido, la iniciativa china «*one belt, one road*» (BRI, por sus siglas en inglés) no puede ser considerada una amenaza, al menos mientras Pekín no obligue a los demás estados a adherirse a la misma. Al fin y al cabo, EE. UU. hizo lo mismo con el *plan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

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

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

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

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



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

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

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

## 10. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 11. Referencias

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

- Consejo de la Unión Europea. (Junio de 2019). *Una nueva agenda estratégica para la UE*. Bruselas. [Consulta: 12 marzo 2022]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>
- Consejo de la Unión Europea. (21 de marzo de 2022). *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa*. [Consulta: 6 marzo 2022]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>
- Comisión Europea. *The European Defence Fund* (2021). [Consulta: 6 mayo 2022]. Disponible en: [https://ec.europa.eu/defence-industry-space/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf\\_es](https://ec.europa.eu/defence-industry-space/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf_es)
- Departamento de Seguridad Nacional. (2019). *Mapa de conflictos armados 2018*. [Consulta: 12 marzo 2022]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/MAPA%20CONFLICTOS%20ARMADOS%20INFOGRAF%C3%8DA.png>
- EU Global Stratey. (2016). [Consulta: 12 marzo 2022]. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_es\\_.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf)
- European Defence Agency (2018). [Consulta: 3 marzo 2022]. Disponible en: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/06/28/new-2018-eu-capability-development-priorities-approved>
- Fiott, D. y otros. (20 abril de 2020). *It's time to vaccinate Europe's defence budgets*. EurActiv.
- Kochis, D. (9 de marzo de 2020). *Recent EU Strategid Autonomy Advances Threaten the Transatlantic Link*. The Heritage Foundation. [Consulta: 1 marzo 2022]. Disponible en: [https://www.heritage.org/sites/default/files/2020-03/BG3470\\_0.pdf](https://www.heritage.org/sites/default/files/2020-03/BG3470_0.pdf)
- Pontijas Calderón, J. L. (2017). *El concepto de resiliencia en la OTAN y la UE: espacio para la cooperación*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [Consulta: 2 marzo 2022]. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2017/DIEEEA65-2017\\_Resiliencia\\_OTAN\\_UE\\_JLPC.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA65-2017_Resiliencia_OTAN_UE_JLPC.pdf)
- Pontijas Calderón, J. L. (2018). *Implicaciones del Brexit en los campos de la defensa y la seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [Consulta: 2 marzo 2022]. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEE022-2018\\_Implicacion\\_Brexit\\_SegyDef\\_JLPC.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE022-2018_Implicacion_Brexit_SegyDef_JLPC.pdf)

- Pontijas Calderón, J. L. (2021). *Consecuencias para Europa de la compleja relación ruso-turca*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [Consulta: 2 marzo 2022]. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2021/DIEEEA32\\_2021\\_JOSPON\\_Consecuencias.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA32_2021_JOSPON_Consecuencias.pdf)
- Reinares, F. (26 de agosto de 2021). *Afganistán: razones por las que el acceso al poder de los talibanes incidirá sobre la amenaza yihadista en Europa Occidental*. Real Instituto Elcano.
- Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea. (2019). [Consulta: 9 marzo 2022]. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-asian\\_connectivity\\_factsheet\\_september\\_2019.pdf\\_final.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-asian_connectivity_factsheet_september_2019.pdf_final.pdf)
- Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea. (2016). [Consulta: 9 marzo 2022]. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_es\\_.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf)
- The Donnor Tracker. [Consulta: 2 septiembre de 2021]. Disponible en: <https://donortracker.org/country/eu>
- Thänert, O. (6 de marzo 2017). *Fearing U.S. withdrawal, Europe considers its own nuclear deterrence*. New York Times.