



LIBIA ARENAL

[dirección]

**RELACIONES
INTERNACIONALES
Y GEOPOLÍTICA EN
TIEMPOS DE POLICRISIS**

Relaciones internacionales y geopolítica en tiempos de policrisis. Libia Arenal (Dir.).

Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, 2024. ISBN 978-84-7993-419-4 (edición PDF web)

Enlace: <http://hdl.handle.net/10334/8837> Licencia de uso: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

EDITA:

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA (2024)

Monasterio de Santa María de las Cuevas
Américo Vespucio, 2. Isla de la Cartuja
41092 Sevilla

publicaciones@unia.es
<https://www.unia.es>

© De la dirección: Libia Arenal
© APY-Solidaridad en Acción
© De los textos, autores/as que se indican
Cubierta y maquetación: Jorge Torvisco

Fecha de la edición: 2024

ISBN: 978-84-7993-419-4 (edición PDF web)

ISBN: 978-84-7993-412-5 (edición papel)

DEPÓSITO LEGAL: SE 974-2024



Consejería de la Presidencia,
Interior, Diálogo Social y
Simplificación Administrativa

Agencia Andaluza de
Cooperación Internacional
para el Desarrollo

El Máster de Formación Permanente en Estudios Contemporáneos sobre Geopolítica Conflictos Armados y Cooperación ha sido financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el marco del proyecto "Formación en Estudios contemporáneos sobre retos y amenazas del nuevo orden mundial como herramienta para la construcción de una ciudadanía global en Andalucía" (0F005/2021).

TEMA 3. MONOGRÁFICOS

Monográfico I. Estados Unidos de América: cambios y continuidades de su política exterior. Breve análisis histórico y reflexiones sobre los gobiernos de Trump y Biden	87
Silvina Romano	
Monográfico II. La Rusia de Putin y la construcción del discurso imperial	137
Miguel Vázquez Liñán	
Monográfico III. La política común de defensa y de seguridad de la Unión Europea y su autonomía estratégica	163
Libia Arenal Lora	
Monográfico IV. La política exterior china	181
Libia Arenal Lora	
Monográfico V. Mundo Árabe.	205
Libia Arenal Lora	

MONOGRÁFICO III.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

Libia Arenal Lora

FUNDACIÓN PARA LA COOPERACIÓN APY-SOLIDARIDAD EN ACCIÓN /
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Introducción	165
1. La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea	166
2. La Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la Unión Europea . . .	171
3. Sobre la autonomía estratégica en materia de seguridad y defensa de la Unión Europea. Breve referencia a la guerra de Ucrania	174
4. Conclusiones	177
Referencias bibliográficas	178

Introducción

La Unión Europea (UE), aunque siga siendo la primera potencia económica y comercial del mundo, ha ido perdiendo peso en los asuntos internacionales. Javier Solana, en el año 2016, ya señaló:

“La política exterior europea no puede seguir siendo una declaración de intenciones, un asunto de segundo orden por el cual los Estados miembros no están dispuestos a ceder ni un centímetro de su soberanía. Tenemos que definir hacia dónde queremos ir, qué papel queremos desempeñar en las relaciones internacionales y cómo lograrlo. E incluso algo mucho más básico que todo lo anterior: debemos acordar cuáles son nuestros intereses como Unión Europea.”

Estas palabras adquieren en la actualidad mucha más relevancia teniendo en cuenta los grandes cambios que se han producido desde entonces y que se están produciendo en el orden internacional, así como las amenazas que afectan a Europa, algunas de ellas globales. En este contexto es especialmente relevante el papel de la UE como actor global en materia de seguridad y defensa, la evolución de su política común de seguridad y defensa y la cuestión de su autonomía

estratégica, en particular, después de la invasión rusa de Ucrania que ha puesto de nuevo la sombra de la guerra en territorio europeo.

1. La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, que forma parte de la Acción Exterior, tiene por objeto facilitar a los veintiocho países miembro de la Unión la asunción de más peso en la escena global y tiene como propósitos el mantenimiento de la paz y reforzar la seguridad internacional, promover la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y las libertades en todo el mundo (Parlamento Europeo, 2023).

La PESC es una política de naturaleza esencialmente intergubernamental y, por lo tanto, exclusivamente dependiente de la voluntad política de los Estados miembro, que se instauró en el año 1993, mediante el Tratado de la Unión Europea (TUE). Desde entonces ha experimentado una evolución constante, que se ha visto reflejada en los sucesivos tratados y que, en términos generales, puede resumirse, de acuerdo con Arrufat (Arrufat), en tres grandes etapas:

Una primera etapa, entre 1950 y 1990, en la que destacan algunas iniciativas de política común en el plano político y militar, como la de la creación de la Comunidad Europea de la Defensa y la Comunidad Política Europea (1950), fracasadas ambas debido a las tensiones políticas nacionales y la consideración de estas iniciativas como un atentado a la soberanía nacional. A pesar de ello, dieron pie a la creación de la Unión Europea Occidental, una organización internacional que sirvió para establecer un marco para la colaboración política europea en materia de seguridad y defensa, hasta su disolución en el año 2010. El mecanismo más relevante, creado en esta primera etapa, es el del Consejo Europeo (1974) que tendrá a futuro un peso muy relevante en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Europea. De la misma forma, se incorporó al Acta Única Europea el compromiso de los Estados miembro de consultarse en cada problema de política exterior y seguridad que afectase al interés general para establecer las definiciones de los objetivos y los principios comunes.

Durante la segunda etapa, que se desarrolla entre 1992 y 2004, un periodo convulso en las relaciones internacionales debido al final de la Guerra Fría, la caída del bloque soviético y la proliferación de graves conflictos a nivel global, la

PESC deja de ser un simple mecanismo de concertación de la política exterior de los distintos países para incorporarse al acervo comunitario de los tratados gracias al Tratado de Maastricht (1992). En el marco de este tratado, la PESC se reconoce como uno de los tres pilares de la UE junto al de las Comunidades Europeas, y la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior (JAI). De acuerdo con lo establecido en el Tratado de Maastricht, la UE tiene la misión de definir y ejecutar una política exterior y de seguridad, según un método de carácter intergubernamental. Los Estados miembro están obligados a apoyar activamente y sin reservas esta política, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, que cuenta con los siguientes objetivos: la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (art. 21 Tratado de la Unión Europea).

La tercera etapa, desde 2009 a la actualidad, viene marcada por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) que aportó reformas de amplio alcance: puso fin a la Comunidad Europea; el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea pasó a denominarse “Tratado de Funcionamiento de la UE”; eliminó la antigua arquitectura de la UE basada en tres pilares y reasignó competencias entre la UE y los países de la UE. En el marco de la PESC, trajo importantes cambios destinados a mejorar y potenciar a la UE como un actor global y a dotarle de medios más acordes al papel que los Estados miembro pretenden que tenga en la escena internacional. En este sentido, se dotó a la UE de personalidad jurídica internacional propia; se ampliaron las funciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad –figura creada por el Tratado de Ámsterdam–, como máximo responsable de la dirección de la gestión de los asuntos exteriores de la Unión; cuenta con el Servicio Europeo de Acción Exterior –que apoya al Alto Representante en la dirección de las relaciones diplomáticas de la UE con otros países y lleva adelante la política exterior y de seguridad de la Unión–; y, finalmente, refuerza la rama relativa a la seguridad y la defensa mediante la creación de la Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC) y de sus misiones en el exterior.

La PESC se dirige por la Estrategia Global sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (Servicio de Acción Exterior, 2016). La Estrategia Global establece los intereses y principios fundamentales de la UE para relacionarse con el resto del mundo y tiene como objetivo dar a la UE una visión común y una orientación colectiva. Además, pretende dotar a la UE de mayor eficacia a la hora de enfrentarse a varios desafíos: la seguridad energética, la migración, el cambio climático, el extremismo violento, y las amenazas híbridas –entendidas como una amplia variedad de métodos o actividades empleados por un Estado hostil o agentes no estatales de forma coordinada con el fin de centrarse en vulnerabilidades de los Estados e instituciones democráticos, a la vez que no se rebasa el límite de la guerra declarada formalmente–.

La Estrategia Global establece cinco prioridades generales, aprobadas por el Consejo en octubre de 2016, y que son las siguiente:

1. La prioridad de seguridad y defensa tiene por objeto mejorar la protección de la UE y sus ciudadanos, ayudar a los gobiernos a crear conjuntamente capacidades militares y desarrollar una mejor respuesta a las crisis. Las acciones para mejorar la seguridad de la UE incluyen el Plan de Acción Europeo de la Defensa y el Plan de Aplicación en materia de Seguridad y Defensa.
2. Resiliencia estatal y social mediante el apoyo a la buena gobernanza y las instituciones responsables, y la estrecha colaboración con la sociedad civil. El apoyo se centrará en las regiones vecinas de la UE del sur y el este.
3. Un enfoque integrado de los conflictos y las crisis mediante la plena implicación en todas las fases de los conflictos y mediante el uso coherente de todas las políticas a disposición de la UE en los distintos niveles de gobernanza.
4. Los órdenes regionales de cooperación apoyarán las formas voluntarias de gobernanza regional en todo el mundo y permitirán así a los Estados y los pueblos gestionar mejor los problemas de seguridad; recoger los beneficios económicos de la globalización; expresar más plenamente las culturas e identidades; y ejercer influencia en los asuntos mundiales.
5. En cumplimiento de su compromiso con un orden internacional multilateral basado en normas, la UE tiene como objetivo reformar, transformar y ampliar este sistema. Además de cumplir con sus obligaciones de iniciativas existentes, como el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo

Sostenible, la UE apoyará la ampliación de su número de miembros, la universalización, la plena aplicación y el cumplimiento.

En el mes de noviembre de 2016, en la cumbre de la OTAN, se firma la Declaración Conjunta entre la UE-OTAN que se marcaba como objetivo reforzar la cooperación entre ambas organizaciones para hacer frente a los nuevos retos para la seguridad procedentes de las fronteras este y sur de Europa. El 14 de noviembre, en el marco de la reunión del Consejo de Seguridad y Defensa, se adopta el Plan de Aplicación en el ámbito de la Seguridad y la Defensa (Consejo, 2016). Ese mismo mes, la Comisión presenta su Plan de Acción Europeo de Defensa que se marca como objetivos realizar un gasto más eficiente en capacidades conjuntas de defensa, reforzar la seguridad de los ciudadanos europeos y fomentar una base industrial competitiva e innovadora (Comisión, 2016), entre otras medidas, a través de la creación del Fondo Europeo de Defensa. Finalmente, en su reunión de diciembre, el Consejo Europeo se adhiere a la Estrategia Global de la UE, al Plan de Acción Europeo de la Defensa y da luz verde a las propuestas recogidas en la Declaración conjunta UE-OTAN.

En el año 2019, la Unión adopta la “La Estrategia Global de la UE: tres años después, mirando hacia adelante” (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2019) en la que se concluye que el trabajo común realizado de aplicación de la Estrategia Global, en el periodo anterior, sienta una base sólida para que la UE sea el actor global fiable, cooperativo, pragmático y de principios que los europeos esperan.

Para reforzar esta imagen debe proyectarse al exterior de forma unida y coherente y la Estrategia de 2019 plantea algunos retos para UE en los próximos años:

- Avanzar en la seguridad de la Unión profundizando su labor en materia de inteligencia, cultura estratégica, mando y control, cooperación en materia de defensa, tecnología y cibernética, PCSD civil y militar y acceso a rutas y redes.
- Promover y proteger el multilateralismo y apoyar los órdenes de cooperación regional contribuyendo a la reforma de las organizaciones internacionales, desarrollándose como una asociación de “geometría variable” con países y regiones, combinando inteligentemente flexibilidad e inclusividad en la búsqueda de formatos multilaterales.
- Invertir en la resiliencia de los Estados y las sociedades desde un enfoque integrado hacia los conflictos y crisis en las regiones de nuestro entorno, conscientes de que es ahí donde reside nuestra responsabilidad primordial

y de que la complejidad de los retos de nuestra región son tales que la paciencia, la determinación y el compromiso inquebrantables son esenciales.

- Todo ello requiere un aumento significativo de la inversión política y financiera en nuestra acción exterior, incluida la defensa, una mayor visibilidad y la ampliación tanto del enfoque conjunto en todos los sectores políticos como de una verdadera unión en la acción entre los Estados miembros.

Finalmente, entre los años 2018 y 2019 se van produciendo avances en la PESC, sobre todo, las diferentes iniciativas adoptadas en el seno de la PCSD, el mantenimiento de las relaciones entre la UE y la OTAN y la creación del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz en marzo de 2021, que posteriormente será la estructura utilizada para canalizar el apoyo a las fuerzas armadas ucranianas tras la invasión rusa de febrero de 2022.

Para avanzar en la PCSD, la UE debe ser más autónoma, incluso en términos estratégicos, así como ser cada vez más cooperativa. Una UE más autónoma es una UE más capaz de actuar, junto con sus socios siempre que sea posible, pero sola cuando sea necesario. Los europeos no aspiran a la autarquía, al proteccionismo o al aislamiento. La autonomía tampoco tiene por objeto entrar en el juego de la competencia y la rivalidad entre las potencias mundiales. Todo lo contrario. Europa representa la forma de multilateralismo más consolidada del mundo y si ésta se esfuerza por ser más autónoma, no es para actuar en contra de, sino para actuar en cooperación con nuestros socios (Servicio Europea de Acción Exterior, 2019).

La PCSD es el principal marco político a través del cual los Estados miembro pueden desarrollar una cultura estratégica europea de seguridad y defensa, abordar juntos los conflictos y las crisis, proteger a la Unión y a sus ciudadanos y fortalecer la paz y la seguridad internacionales. Como resultado del tenso contexto geopolítico, la PCSD ha sido una de las políticas de más rápida evolución en los últimos diez años.

Si bien desde el Tratado de Lisboa (2009) la PCSD ha evolucionado considerablemente, tanto política como institucionalmente, es a partir del año 2021 cuando la Unión Europea puso en marcha una reflexión sobre el futuro de la seguridad y la defensa europeas. Este proceso condujo a la creación de la Brújula Estratégica sobre seguridad y defensa, aprobada por el Consejo de la Unión Europea, el 21 de marzo de 2022, un documento político que establece la estrategia de seguridad y defensa de la Unión para los próximos cinco a diez años. Su objetivo principal era proporcionar orientación política para la puesta en práctica de

la “autonomía estratégica” en cuatro áreas principales: gestión de crisis, resiliencia, capacidades y asociaciones. Sin embargo, en el contexto de la guerra de agresión rusa a Ucrania, que empezó el 24 de febrero de 2022, el documento tuvo que modificarse significativamente para tener en cuenta la desestabilización del orden de seguridad europeo y el cambio posterior en la postura, las ambiciones y las herramientas de la Unión en el ámbito de la defensa.

De hecho, la guerra de agresión rusa ha actuado como un reinicio geopolítico para Europa y ha dado un nuevo impulso a lo que debería convertirse en una Unión de Defensa de la Unión Europea (Parlamento Europeo, 2023)

2. La Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la Unión Europea

La Brújula Estratégica (Consejo de la Unión Europea, 2022), primer libro blanco de la UE para la seguridad y la defensa, aprobada por los jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de los días 24 y 25 de marzo de 2022, puede calificarse como un hito sin precedentes en la historia de la UE, que ha contribuido a la emergencia de una cultura estratégica común y al refuerzo de la cohesión de los europeos en materia de defensa y seguridad, en un momento en el que la guerra reaparece en el continente.

Basándose en la interpretación común de nuestro entorno de seguridad, la Brújula Estratégica establece las grandes orientaciones estratégicas y las nuevas iniciativas europeas que implementar para permitir que los europeos defiendan sus intereses y su libertad de actuación allí donde resulte necesario: mares y océanos, espacio aéreo, espacio exoatmosférico, ciberespacio y espacio informativo.

La Brújula Estratégica nace para cubrir algunas de las deficiencias de ejecución del Plan de Implantación de la Estrategia de Seguridad Global y con el espíritu de servir de complemento a la anterior estrategia europea.

Hay que destacar la importancia del contexto en el que surge la Brújula para entender su contenido, alcance y las modificaciones significativas que ha sufrido el documento en un último momento. En primer lugar, con el Brexit y la salida del Reino Unido de la Unión Europea, potencia militar y nuclear, reticente a la cesión de soberanía, en particular en el campo de seguridad y defensa, se ha presentado la oportunidad de avanzar en la integración de estas áreas de la mano de

los países con una tradición más europeísta. En segundo lugar, la pandemia puso de manifiesto las carencias en ciertos sectores estratégicos de la UE, además de las dependencias existentes, lo que urgíó a realizar un mayor esfuerzo en industria e innovación. Por último, la agresión de Rusia a Ucrania ha traído la guerra de vuelta a suelo europeo y ha acelerado el proceso de conversión de la UE en un proveedor de seguridad.

La Brújula se diseñó fundamentalmente para conocer cuáles son los retos y las amenazas que enfrenta la UE como organización, teniendo en cuenta la posición de sus Estados miembro, la mejor forma de gestionarlos y, de esta manera, proyectar una mayor influencia como actor global.

El documento identifica las amenazas desde el análisis del entorno estratégico para pasar posteriormente a las amenazas y desafíos transnacionales. De esta manera, la Brújula señala cómo en un entorno de seguridad que denomina de “alta incertidumbre y competición estratégica” Rusia y su retorno al concepto de “esferas de influencia” suponen una amenaza de primer orden; muestra de ellos son la agresión a Ucrania –precedida la agresión militar en Georgia en 2008 y la anexión ilegal de la península de Crimea en 2014– al control de facto que ejerce sobre Bielorrusia, la presencia de tropas rusas en la República de Moldavia y el desarrollo de operaciones a través del empleo de estrategias híbridas que incluyen el empleo de campañas de desinformación y grupos mercenarios como Wagner en Libia, Siria, la República Centroafricana o Mali, que representan asimismo una amenaza para la seguridad de Europa. La Brújula señala que la inestabilidad, el terrorismo, la fragilidad institucional o la pobreza en África constituyen grandes desafíos y un imperativo de seguridad para la UE, donde resulta imprescindible un mayor compromiso europeo. En clave global, si EE.UU. representa el socio estratégico de mayor importancia para la Unión, China resulta el rival sistémico y competidor económico, al tiempo que se reconoce su trascendencia para hacer frente a retos globales como el cambio climático. La tensión entre EE.UU. y China en el Indo-Pacífico refleja el hecho de que esta región es el nuevo centro de competición geopolítica. El documento también se hace eco de la importancia de América Latina y los riesgos que pueden derivar de situaciones de fragilidad como son la persistente crisis de Venezuela y las dificultades en el proceso de paz de Colombia, además de la presencia cada vez más extendida y penetrada del crimen organizado y el tráfico de drogas como se ha hecho evidente en Ecuador en los últimos meses.

Del mismo modo, enumera entre las principales amenazas para la seguridad europea, desde el terrorismo hasta la radicalización violenta, así como la proliferación de armas de destrucción masiva, las llamadas estrategias híbridas como los ciberataques, las campañas de desinformación, las injerencias desde el exterior y el uso de tecnologías disruptivas como elemento de ventaja estratégica, hasta la vulnerabilidad en los denominados “espacios comunes globales”, como son los espacios marítimos, el espacio aéreo y ultraterrestre y el ciberespacio. El último bloque lo conforman el cambio climático, la degradación medioambiental, los desastres naturales y las crisis sanitarias a nivel global.

En el marco del contexto descrito de riesgos y amenazas, la Brújula Estratégica se orienta hacia la consecución de una mayor autonomía estratégica como medio para que la Unión Europea sea un actor geopolítico de relevancia en la arena internacional. De esta forma, el documento plantea cuatro áreas de actuación:

1. Trabajar de forma asociativa que implica abordar enfoques más adaptados en seguridad y defensa; reforzar la cooperación con la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) –quien ostenta el protagonismo en materia de defensa– la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Africana (UA) y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN); además, promueve la creación de un nuevo Foro de Asociación para la Seguridad y la Defensa que aglutine a socios multilaterales, regionales y bilaterales
2. Actuar y estar preparados para responder a situaciones de crisis implica, entre otras medidas, el establecimiento de una capacidad de despliegue rápido de la UE de hasta 5.000 efectivos, lo que supone una evolución del concepto de los grupos de combate de la Unión Europea (EU Battlegroups); la realización de ejercicios periódicos de asistencia mutua; y la adopción de un nuevo Plan de Acción de Movilidad Militar.
3. Asegurar los intereses y proteger a los ciudadanos europeos para lo que se adoptarán un conjunto de instrumentos de la UE con el objeto de contrarrestar las amenazas híbridas; una nueva estrategia espacial de la UE para la seguridad y defensa; refuerzo del Centro de Satélites de la UE para impulsar la capacidad autónoma en inteligencia geoespacial; afirmar su papel de proveedor de seguridad en los espacios comunes estratégicos y asegurar el acceso a ámbitos estratégicos: alta mar –seguridad marítima, aumentar

la presencia naval de la UE y ampliar el concepto de presencias marítimas coordinadas a otros zonas–; ámbito aéreo –garantizar un acceso seguro y protegido al espacio aéreo por parte de Europa–; espacio ultraterrestre y ciberespacio –proteger y defender las fuerzas e infraestructuras militares de la UE frente a ciberataques y seguir desarrollando la política de ciberdefensa de la UE–. La gobernanza de los espacios comunes globales se verá reforzada a través de la publicación de la nueva ley de ciber-resiliencia y de una nueva estrategia para la seguridad y la defensa del espacio.

4. Invertir en seguridad significa mejorar la inversión y la Brújula Estratégica hace un llamamiento a invertir “más y mejor”. Se trata, de aumentar los presupuestos en áreas clave y dotar de mayor coherencia inversora entre los Estados miembro de la Unión.

3. Sobre la autonomía estratégica en materia de seguridad y defensa de la Unión Europea. Una breve referencia a la guerra de Ucrania

El término “autonomía estratégica” se consolidó oficialmente con la adopción de la Estrategia Global de Seguridad y Defensa de 2016 y, aunque no define claramente el término, lo que ha permitido cierta flexibilidad a la hora de interpretarlo, ha quedado enmarcado en tres dimensiones: operacional (civil y militar), económica (industrial) y política (diplomática), que también incluye la capacidad de tomar decisiones.

Por autonomía operacional se debería entender la capacidad de planear y conducir en solitario (autónomamente) operaciones y misiones civiles y militares, así como estar dotados del necesario marco institucional y de las capacidades necesarias político, militares y civiles. Por su parte, por autonomía industrial, la capacidad de desarrollar autonomía tecnológica y construir las capacidades civiles y militares requeridas por la autonomía operacional. Finalmente, por autonomía política, previa e indispensable y necesaria para el desarrollo del tipo de autonomías ya señaladas, la capacidad 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 (IEEE, 2022).

Si bien la Brújula Estratégica ha permitido avanzar 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 acechan y con qué prioridad se deben atender, abarcar todas las dimensiones relativas a la autonomía estratégica en materia de seguridad y defensa requerirá de un enorme esfuerzo y superar importantes dificultades (Molina y Benedicto, 2021), cuestión que ha puesto sobre la mesa la guerra en Ucrania.

Durante las últimas décadas, los debates sobre seguridad y defensa en Europa no han girado en torno a la disuasión y a la defensa territorial frente a posibles amenazas estatales, ya que se daba por hecho que estas cuestiones entraban dentro del ámbito de competencia de la OTAN, sino que se han centrado más bien en la gestión de crisis en el exterior, esencialmente operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización. Esta circunstancia, en cambio, se ha visto alterada con la agresión de Rusia a Ucrania y el retorno de los conflictos interestatales o la guerra de alta intensidad en el suelo europeo, con el espectro de la confrontación con una potencia, además, nuclear.

En este contexto se ha puesto en evidencia que la defensa europea ha sido y sigue siendo necesaria, al mismo tiempo que la viabilidad, la factibilidad o la pertinencia de la autonomía estratégica total de la Unión Europea continúa encontrando resistencias. Si bien Europa, prácticamente desde la finalización del Segunda Guerra Mundial, ha visto garantizada su seguridad por la OTAN y los EE. UU., en el momento actual debe conciliar las amenazas territoriales, con un menor interés de los EE. UU. por involucrarse en aquellos escenarios donde no proteja o defienda intereses propios y la necesidad de Europea de dotarse de una capacidad de maniobra geopolítica con la que actualmente no cuenta.

La actuación y las capacidades de la UE en el marco de guerra en Ucrania, en tanto que actor internacional, han experimentado un salto muy notable tanto en su dimensión de seguridad y defensa. El alto representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Josep Borrell, solo unos días después de la invasión de Ucrania presentó ante el Consejo de Asuntos Exteriores la propuesta de utilizar 500 millones de euros del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) para financiar ayuda militar para que Ucrania pudiera defenderse de la agresión rusa. Al presentar ese acuerdo señaló que “este es el momento en el que ha nacido la Europa geopolítica” (Borrell, 2022). Un año después, la UE ya había movilizado 3.100 millones de euros de ese fondo, que habían financiado la transferencia a Ucrania de 325 tanques pesados, 36 helicópteros militares, 200 sistemas de lanzadores múltiples

de cohetes y alrededor de 1.000 drones. A ello ha de sumarse la decisión, en noviembre de 2022, de establecer una misión europea de asistencia militar para entrenar a lo largo de dos años a 15.000 soldados ucranianos en varios Estados miembros. También en abril de 2023, la UE tomó otra decisión histórica cuando acordó destinar 2.000 millones de euros del FEAP para adquirir un millón de proyectiles de artillería y otras municiones –lo importante es que es un instrumento europeo común, y que, a pesar de su diseño intergubernamental, ha tenido el respaldo del Consejo de la UE, a través del cual los Estados miembros asumen colectivamente la decisión y comparten la responsabilidad de ese apoyo militar–. Asimismo, la Unión Europea ha adoptado sanciones contra Rusia, medidas restrictivas contra particulares, sanciones económicas, prohibición de medios de comunicación, medidas diplomáticas, restricciones de relaciones económicas (Sanahuja, 2022-2023)

Ahora bien, en este contexto, EE.UU. ha sido un actor decisivo, un aliado indispensable, ya que sin dejar de considerar prioritaria la pugna estratégica con China, Asia y el Indo-Pacífico, ha vuelto a implicarse en la seguridad europea como no lo hacía desde el fin de la Guerra Fría. Tras el ataque ruso, la OTAN ha dejado atrás su crisis en términos del alcance de su misión en la nueva realidad internacional, y parece haber recuperado con rapidez su razón de ser como instrumento disuasorio y defensivo. En este sentido, se puede decir que se ha retornado al atlantismo que se manifestó con claridad en la Cumbre de la OTAN, celebrada en Madrid en junio de 2022, en la que se aprueba el nuevo concepto estratégico, que define a la organización como un foro transatlántico “único, esencial e indispensable”, declara que “la zona euroatlántica ya no está en paz” y, además, señala a Rusia como “la amenaza más importante y directa para la seguridad de los aliados y para la paz y la estabilidad en la zona euroatlántica”. Con la Cumbre de Madrid se adopta una concepción de la seguridad y una doctrina estratégica de disuasión y defensa más militarizada, un mayor despliegue de fuerzas y planeación conjunta, la integración de fuerzas locales y de Estados Unidos y otros aliados, y la securitización del conjunto de la sociedad, fortaleciendo su resiliencia (Sanahuja, 2022-2023)

La invasión rusa ha revelado el profundo grado de dependencia de la UE de EE.UU. en materia de seguridad y defensa y la encrucijada que esto representa: apostar por una UE autónoma en materia de seguridad y defensa y la construcción definitiva de una PCSD, que tenga también en el centro la defensa territorial

y la disuasión frente a posibles amenazas de grandes potencias, o continuar bajo el manto protector de la OTAN en la esfera de cooperación y coordinación asumida hasta el momento, pero teniendo presente la nueva Estrategia de Defensa de los EE.UU y la reducción del “ancho de banda” en Europa (Simón, 2022).

4. Conclusiones

La PCSD, que forma parte integral de la política exterior y de seguridad común de la Unión, es el principal marco político a través del cual los Estados miembros pueden desarrollar una cultura estratégica europea autónoma de seguridad y defensa.

Ahora bien, hay que recordar que seguridad y defensa no son competencias exclusivas de la Unión Europea, sino que dependen de la voluntad de los Estados miembros. Son materias en las que históricamente los Estados se han mostrado contrarios a ceder soberanía: que un Estado delegue las directrices de seguridad y defensa en cualquier otro actor de forma exclusiva es un tema de gran sensibilidad en los debates nacionales. La adopción de la Brújula Estratégica, en marzo de 2022, supone un avance importante en términos de unidad o de integración ya que dota a la UE de una visión y estrategia común en cuanto a amenazas, riesgos, y fortalecimiento de capacidades, que abarca los medios militares, la cooperación en programas de armamento, con nuevos programas y la reactivación de otros ya propuestos (escudo antimisiles europeo, plataformas navales y de combate aéreo, blindados, defensa espacial, redes satelitales de comunicaciones de órbita baja o media) y la adopción de una estrategia común frente a amenazas híbridas, ciber guerra o desinformación (Unión Europea, 2022). Ahora bien, la UE tiene carencias significativas en términos de capacidades militares propias, modernas y bien cohesionadas, que le permitan desplegar acciones militares autónomas para su propia defensa y no solo acciones de seguridad en terceros países.

Esto pone en cuestión la posibilidad de alcanzar una autonomía estratégica europea en materia de seguridad y defensa. Aunque la situación de amenaza actual provocada por la guerra en Ucrania pudiera ser propicia para sentar las bases de una cooperación y una coordinación más exhaustivas en seguridad y defensa entre los Estados miembro o para que se dé un paso al frente y estas competencias adquieran un carácter realmente comunitario, que proyectara la UE como un actor global en esta materia con capacidad para complementarse con otras

organizaciones, como es el caso de la OTAN, la realidad ha mostrado que es difícil que la Unión logre el control total de la seguridad y la defensa de su territorio y de sus ciudadanos. El papel que ha desempeñado los EE.UU., un revulsivo para la OTAN, en la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania ha sido decisivo y presupone la prevalencia de la perspectiva aliancista de la organización.

Un exceso de confianza en el paraguas estadounidense puede resultar arriesgado en la medida que su estrategia internacional se ha basado en dejar de ser el policía del mundo y centrarse en la protección y defensa de sus intereses que, cuando no coincidan con los de la UE, provocará que ésta debe dotarse de voluntad y de la capacidad para ejercer su soberanía estratégica y una agenda propia.

Referencias bibliográficas

Alberto D. Arrufat Cárdua, Políticas de la Unión Europea. La acción exterior de la Unión Europea. La Política Exterior y de Seguridad Común, Cátedra Jean Monnet. Universidad Católica de Valencia: https://www.openeuropeuv.es/la-accion-exterior-de-la-union-europea-la-politica-exterior-y-de-seguridad-comun/#2_Evolucion_historica_de_la_Politica_exterior_y_de_seguridad_comun_PESC

Servicio Europeo de Acción Exterior, Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, 2016.

Servicio Europeo de Acción Exterior, Estrategia Global de la UE: tres años después, mirando hacia adelante, 2019.

Javier Solana BBVA-OpenMind, La política exterior europea y sus desafíos en el contexto actual: <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2016/01/BBVA-OpenMind-Javier-Solana-La-politica-exterior-europea-y-sus-desafios-en-el-contexto-actual-1.pdf>

Luis Simón, La Unión Europea hacia la autonomía estratégica Cuadernos de Estrategia, ISSN 1697-6924, Instituto Español De Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, octubre de 2022: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/l/a/la_uni_n_europea_hacia_autonom_a_estrat_gica_1.pdf

María José Molina Y Miguel Ángel Benedicto, Autonomía estratégica en seguridad y defensa: un Anheló geopolítico que no se hace realidad en la

Unión europea Centro de Estudios Garrigues, Universidad Complutense,
Revista UNISCI / UNISCI Journal, N° 55 (January/Enero 2021)

José Antonio Sanahuja, La Unión Europea y la guerra de Ucrania: dilemas de la
autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio,
Anuario CEIPAZ 2022-2023.

Parlamento Europeo, La Política Exterior: Objetivos, mecanismos y resultados,
2023.

Real Instituto Elcano, Autonomía estratégica y defensa europea después de Ucrania
ARI 62/2022, 18 de octubre de 2022: [https://www.realinstitutoelcano.org/
analisis/autonomia-estrategica-y-defensa-europea-despues-de-ucrania/](https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/autonomia-estrategica-y-defensa-europea-despues-de-ucrania/)