

La evolución de la estrategia en la Unión Europea

Federico Yaniz Velasco

Academia de las Ciencias y las Artes Militares
Sección de Futuro de las Operaciones Militares

21 de diciembre de 2022



La lucha contra las sucesivas oleadas de la pandemia del COVID-19 ha centrado la atención de las organizaciones internacionales y de los gobiernos de los países de todo el mundo durante los años 2020 y 2021. La respuesta al coronavirus no se ha coordinado eficazmente a nivel global ni dentro de la Unión Europea (UE). Por otra parte, durante el año pasado se produjeron numerosos conflictos y confrontaciones en diversos escenarios muchos de ellos situados en el entorno geoestratégico de Europa. Ante el grave deterioro de la estabilidad mundial y las crecientes amenazas

a la seguridad, la UE parece decidida a tomar una mayor responsabilidad en su propia defensa y seguridad. En esa línea, el 16 de diciembre de 2021, el Consejo Europeo decidió impulsar los trabajos de preparación de la llamada Brújula Estratégica (BE) cuyo primer borrador fue presentado al Consejo de la UE el pasado mes de noviembre por el vicepresidente y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (VP/AR), Sr. Borrell.

Por otra parte, la retirada de la OTAN de Afganistán ha aumentado el interés por la ya prevista revisión del Concepto Estratégico adoptado por los líderes aliados en noviembre de 2010. Cuando se inicia el año 2022 es oportuno afirmar que tanto la OTAN como la Unión Europea (UE) van a actualizar sus estrategias para responder mejor a los cada vez más apremiantes retos a la seguridad a los que tienen que enfrentarse.

La estrategia de la UE de 2003 a 2022

Las secuelas de la crisis financiera de 2008; el terrorismo fundamentalista islámico; la salida del Reino Unido; las migraciones incontroladas; y la pandemia del COVID-

19 han afectado gravemente el desarrollo de la UE en los últimos quince años. Además, la UE tiene que mantener un difícil equilibrio entre las, a veces, distintas percepciones de los Estados miembros sobre las relaciones con terceros estados y con otras organizaciones internacionales. Sin embargo, desde el año 2016 ha habido un desarrollo notable de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

El 12 de diciembre de 2003, siendo D. Javier Solana el Ato Representante de la Unión para Política Exterior y de Seguridad Común (conocido familiarmente como Sr. PESC), se publicó la Estrategia Europea de Seguridad de la UE: «Una Europa segura en un mundo mejor». El objetivo final de esa estrategia se puede resumir en alcanzar «un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz». En un intento de actualizar la Estrategia de 2003, el 11 de diciembre de 2008 se publicó en Bruselas el «Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad» titulado: «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución». El documento analiza, a la luz de la Estrategia de 2003, los cambios en la situación geoestratégica. La atención a los temas de seguridad y defensa fue aumentando en la UE y en el Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2016 la entonces Alta Representante Sra. Mogherini presentó el documento: «Una estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea» con el título de: «Visión común, actuación conjunta: Una Europa más fuerte». El documento tiene 60 páginas y está estructurado en cuatro capítulos:

- Estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos.
- Principios rectores de nuestra acción exterior.
- Las prioridades de nuestra acción exterior.
- De la visión a la acción.

La Estrategia Global recoge la idea central de que «La UE necesita fortalecerse como una comunidad de seguridad: los esfuerzos de seguridad y defensa europeos deberían capacitar a la UE para actuar autónomamente, y además en cooperación con la OTAN.» En el cuarto y último capítulo, «De la visión a la acción», se indica que se debía traducir rápidamente en hechos la visión expuesta en el documento. Sin embargo, las duras discusiones para la salida del Reino Unido de la Unión desviaron la atención que merecía la «Estrategia Global» de 2016.

La estrategia vigente a comienzos del año 2022 se recoge en el escueto documento «Una nueva Agenda Estratégica 2019-2024» que se adoptó en el Consejo Europeo de 20 de junio 2019. Consta de seis páginas y en su introducción se indica que el mundo se ha vuelto cada vez más inestable, complejo y rápidamente mudable. En ese marco se crean oportunidades y retos para configurar el mundo futuro. Esa

Agenda Estratégica tiene como objetivo guiar el trabajo de las instituciones de la UE en los cinco años que van desde 2019 a 2024. En el documento se destacan cuatro prioridades para que la Unión contribuya a modelar el mundo futuro promoviendo los intereses y valores de sus ciudadanos:

- proteger a los ciudadanos y las libertades;
- desarrollar una base económica sólida y dinámica;
- construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social;
- promover los intereses europeos en la escena mundial.

El documento termina exponiendo la manera de alcanzar dichos objetivos prioritarios. En lo que respecta a la política de seguridad y defensa, la «nueva Agenda Estratégica 2019-2024» propugna que la PESC y la PCSD de la UE tengan mayor capacidad de respuesta, sean más activas y estén vinculadas con otros componentes de las relaciones exteriores de la Unión. Además, la UE tiene que asumir una mayor responsabilidad de su propia seguridad y defensa: aumentando la inversión en defensa; desarrollando sus capacidades defensivas y la preparación operativa; así como cooperando estrechamente con la OTAN, respetando plenamente los principios establecidos en los tratados como son los de inclusión, reciprocidad y autonomía decisoria de la UE.

Avances de la UE en seguridad y defensa

Es una opinión extendida que el futuro desarrollo de la PCSD es una piedra de toque para la viabilidad del proyecto común que se presenta en el Tratado de Lisboa de 2009. Los avances en la PCSD relacionados con la componente industrial de la defensa y la adquisición de capacidades incluyen los realizados con: el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en Materia de Defensa; el Plan de Desarrollo de Capacidades; el Fondo Europeo de Defensa dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027; la Cooperación Estructurada Permanente (el Consejo de la UE en su reunión de 16 de noviembre de 2021 adoptó una decisión que actualizaba la lista de proyectos en el marco de la PESCO); así como la Revisión Anual Coordinada de Defensa.

En el campo operativo se han realizado también algunos significativos avances como son: el Sistema de Mando y Control; la Capacidad militar de Planificación y Ejecución; la Capacidad civil de Planeamiento y Conducción; así como el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Hay que destacar también los progresos alcanzados en la relación con la OTAN recogidos en las declaraciones conjuntas OTAN-UE. Se está trabajando en otra declaración conjunta de la UE con la OTAN, que debería estar lista a finales de año. El objetivo es reafirmar nuestro compromiso político de

fortalecer la asociación estratégica y la cooperación UE-OTAN basándose en las dos declaraciones anteriores de 2016 y 2018 (diciembre de 2016 en Varsovia y julio de 2018 en Bruselas).

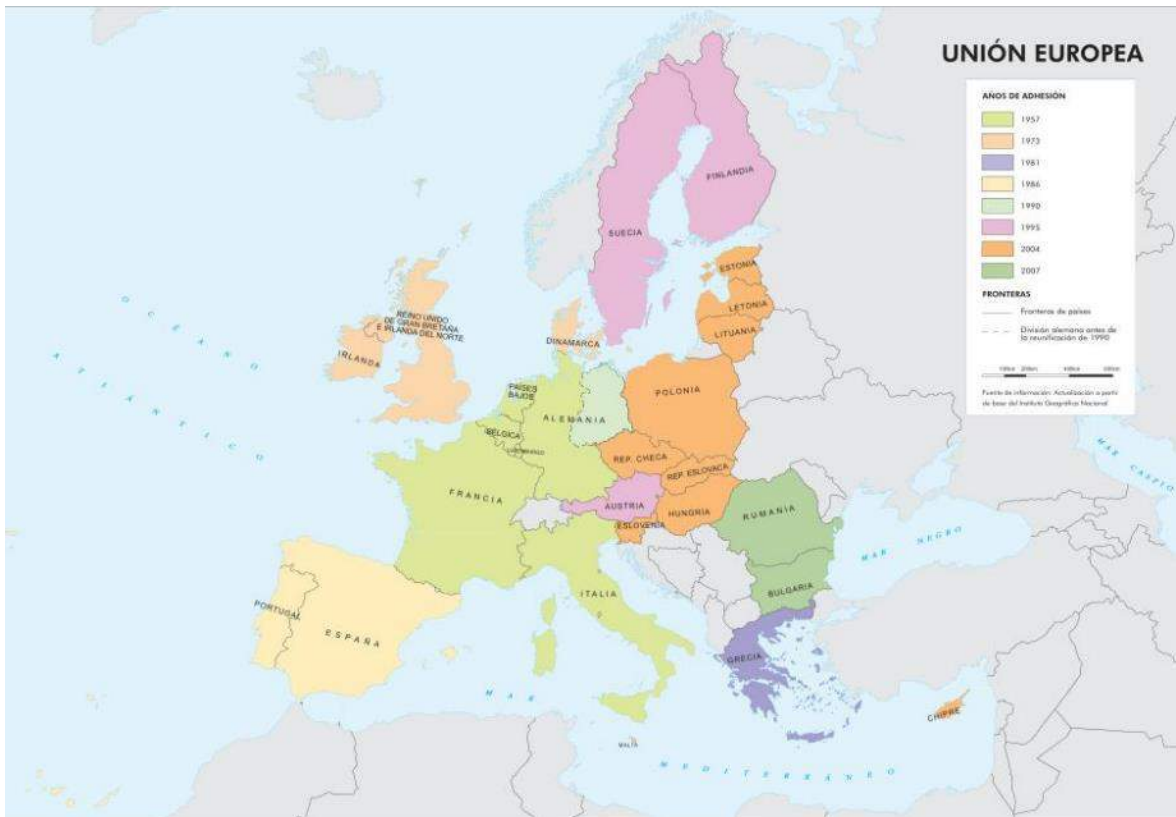


Las banderas de la UE

Como se ha expuesto anteriormente, la UE es una firme defensora del multilateralismo (en el marco de las Naciones Unidas, el G20 o el G7, por ejemplo) y de un orden internacional basado en normas. En esa línea, el 6 de octubre de 2021 tras la reunión informal de los miembros del Consejo Europeo en Brdo (Eslovenia) el presidente del Consejo Europeo Charles Michel comentó que la UE está abierta al mundo y rechaza el proteccionismo, añadiendo: «Estamos resueltos a colaborar con nuestros aliados y socios, en particular los Estados Unidos, y en el marco de la OTAN que constituye la piedra angular de nuestra seguridad».

La Comisión y el VP/AR han trabajado desde 2017 en el Plan de Acción de Movilidad Militar en consonancia con el compromiso del anterior presidente del Consejo Europeo Juncker de alcanzar una auténtica Unión de Defensa a más tardar en 2025. El Plan de Acción tiene previsto mejorar la movilidad militar dentro y fuera de la UE. La Comisión y el VP/AR adoptaron el 27 de septiembre de 2021 el tercer informe conjunto que describe los progresos logrados desde octubre de 2020 en la aplicación del Plan de Acción. Un avance destacado es la convocatoria de propuestas para cofinanciar proyectos de infraestructuras de doble uso a través del mecanismo «Conectar Europa» con un presupuesto de 330 millones de euros. También ha sido positiva la decisión de aprobar el desarrollo de un sistema digital para el intercambio de información sobre la movilidad militar financiado con 50 millones por el Fondo Europeo de Defensa.

Misiones y operaciones



Mapa de la UE

Mientras se avanzaba en el desarrollo de la PCSD, la UE ha ido asumiendo el papel de garante de la paz en regiones en crisis y en conflicto. Unos 5.000 militares y civiles están actualmente desplegados en misiones y operaciones en tres continentes, trabajando por un mundo más estable y contribuyendo así a una UE más segura. La toma del poder de los talibanes en Afganistán en agosto de 2021 ha vuelto a desatar conjeturas sobre la conveniencia o no de crear un Ejército de la UE. Esas especulaciones olvidan que las Fuerzas Armadas ocupan un lugar central en la soberanía de los Estados miembros y que el Tratado de Lisboa no contempla la existencia de Fuerzas Armadas propias de la UE. Sin embargo, según se recoge en el artículo 42.2 de Tratado de Lisboa que se podrá llegar «a una defensa común una vez el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad». Los avances en el desarrollo de la PCSD están facilitando que se homogenicen y fortalezcan las estructuras y capacidades militares de los Estados miembros. Sin embargo, para seguir avanzando es totalmente necesaria la coordinación de las distintas iniciativas de la PCSD especialmente entre la Cooperación Estructurada Permanente y la Revisión Anual Coordinada de Defensa. En efecto, como se preconiza en la revisión estratégica de la Cooperación Estructurada Permanente (ver <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13188-2020-INIT/es/pdf>),

es preciso alinear las capacidades necesarias definidas en la Revisión Anual y en el Plan de Desarrollo de Capacidades con los proyectos desarrollados en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente. La primera Revisión Anual Coordinada de Defensa (CARD) identificó 55 oportunidades colaborativas en el desarrollo de capacidades en los dominios operativos y 56 oportunidades en Investigación y Tecnología. Esa primera revisión recomienda concentrar los esfuerzos en seis áreas: Carros de combate, sistemas de apoyo al combatiente, buques de patrulla marítima, equipos contra vehículos tripulados remotamente, defensa en el espacio y movilidad militar mejorada.

La Brújula Estratégica

El 15 de noviembre de 2021, en una sesión del Consejo de la UE con asistencia de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa se intercambiaron ideas sobre el primer borrador de la Brújula Estratégica (la Brújula), resultado del trabajo realizado desde el inicio de la presidencia alemana del Consejo en julio de 2020. La Brújula, pretende proporcionar orientación político-estratégica para los próximos 5 a 10 años y elevar el papel de la UE a proveedor de seguridad global. Sobre la base de un análisis detallado, la Brújula establecerá las medidas concretas y los plazos de actuación conexos, que abarcarán un amplio espectro de asuntos desde la Política Común de Seguridad y Defensa hasta las amenazas cibernéticas e híbridas, la desinformación, el desarrollo de capacidades y los partenariados. En mi opinión, la fase final de la preparación de la Brújula es muy relevante para la defensa de los intereses nacionales en el ámbito de la futura defensa común de la UE y para conseguir que se tengan en cuenta las amenazas y los riesgos inherentes a nuestra situación estratégica.

El martes 16 de noviembre de 2021 los ministros de Defensa de los Estados miembros dieron su visto bueno a la propuesta del VP/AR, Josep Borrell, de crear una fuerza de la UE que permita dar una respuesta más «rápida, decisiva y robusta» en situaciones de crisis. Esta postura se verá refrendada con la adopción de la Brújula Estratégica. Como se ha mencionado, las misiones y operaciones de la PCSD han contribuido a lograr la paz y la estabilidad en países y regiones afectadas por la inestabilidad y por conflictos y de modo indirecto a la seguridad de la Unión y de sus ciudadanos. La Brújula tiene por objeto reforzar el papel de la UE en la gestión de crisis haciendo pleno uso del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Para mejorar la efectividad del compromiso operativo de la UE, la Brújula preconiza la necesidad de dotar a las misiones y operaciones de la PCSD con mandatos sólidos y flexibles como se hizo con la misión de entrenamiento *EUTM Mali*, con la Operación Atalanta y con la Operación Irini. El VP/AR destacó que las fuerzas de respuesta rápida servirán además para enfrentarse a ataques híbridos como los que se considera han sido empleados en la frontera entre Polonia y Bielorrusia.

Ante las nuevas tácticas de desestabilización, el Sr. Borrell ha defendido dotar a la UE de instrumentos adecuados que apoyen los esfuerzos de los Estados miembros ante situaciones como la creada en esa frontera: «Ahora no existen estas capacidades, tienen que crearse para poder movilizarlas cuando se necesiten». En principio, se planea contar con recursos humanos y materiales para poder desplegar hasta 5.000 efectivos en situaciones de crisis, aunque solo se movilizarán los medios necesarios en cada caso. El VP/AR aclaró que se trataba de unas fuerzas limitadas que en ningún caso rivalizarían con las de la OTAN.

Tras la reunión del 16 de noviembre, el Sr. Borrell destacó que los ministros habían dado un amplio apoyo al primer proyecto de la Brújula y que expresaron su disposición para conseguir la adopción del documento final en marzo de 2022. Los ministros destacaron también que la orientación de la Brújula tiene que ser complementaria y beneficiosa para la OTAN evitando duplicaciones y asegurando la coherencia. Por su parte, el Consejo Europeo en su reunión del 16 de diciembre de 2021 refrendó lo acordado por los ministros de Defensa y Asuntos Exteriores e indicó que se impulsasen los trabajos sobre una Brújula ambiciosa y viable a partir del citado primer proyecto.

Los avances realizados en el marco de la PCSD en la homogenización de capacidades y en aspectos operativos como la movilidad militar, así como la prevista adopción de la Brújula Estratégica en el mes de marzo de 2022, sitúan la seguridad y defensa de la UE en el primer plano de actualidad estratégica.