

Introducción

Dra. Claribel de Castro Sánchez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Hagamos balance del camino recorrido

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. El cambio de escenario internacional como vector de cambio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

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