



Doi: <https://doi.org/10.17398/2695-7728.38.207>

RELACIONES ESTRATÉGICAS ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA OTAN: EN EL CAMINO DE LA DEFENSA EN EUROPA

STRATEGIC RELATIONS BETWEEN THE EU AND NATO: ON THE PATH OF DEFENCE IN EUROPE

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN¹

Universidad de Extremadura

Recibido: 12/11/2022 Aceptado: 30/12/2022

RESUMEN

En un contexto de transformaciones, la seguridad y la defensa recobran gran importancia en Europa. La voluntad declarada de la Unión Europea de posicionarse como un actor internacional ha requerido la puesta en aplicación de políticas que, aunque soportadas sobre los Tratados, habían sido continuamente postergadas por la ausencia de concordancia en las prioridades nacionales en estos campos. El debilitamiento del vínculo transatlántico, fundamental para comprender la defensa, y la oportunidad de avanzar en una definición estratégica propiamente europea han impulsado una política de defensa aún con importantes carencias. La existencia de un conflicto armado de gran intensidad en el este del Continente ha revitalizado las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN, que exige conformar una cohesión más completa entre los miembros a ambos lados del Atlántico. Las consecuencias graves que se deducen de este conflicto animan a que los debates sean reconducidos a la

¹ Profesor Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Extremadura. Licenciado y doctor en Derecho. Es miembro del Instituto Universitario de Investigación para el Desarrollo Territorial Sostenible (INTERRA) de la Universidad de Extremadura y colaborador de la Cátedra Naciones Unidas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre Desarrollo y Erradicación de la Pobreza (SDG-F y Universidad Rey Juan Carlos de Madrid).

necesidad de fijar posiciones geoestratégicas de gran entidad, lo que enlaza inevitablemente a las organizaciones con funciones en materia de defensa.

Palabras clave: Unión Europea, OTAN, Seguridad Europea, Defensa Europea, Política Común de Seguridad y Defensa, Estrategia de Seguridad.

ABSTRACT

In a context of change, security and defence are becoming increasingly important in Europe. The desire of European Union to position itself as an international player has required the implementation of policies which, although supported by the Treaties, had been continually postponed by the lack of agreement on national priorities in these fields. The weakening of the transatlantic link, which is fundamental to understand defence, and the opportunity to make progress on a properly European strategic definition have boosted a defence policy that is still seriously deficient. The existence of a high-intensity armed conflict in the eastern part of the continent has revitalized relations between the European Union and NATO, which calls for a more complete cohesion between members on both sides of the Atlantic. The serious consequences of this conflict encourage discussions to be relegated to the need to establish large-scale geostrategic positions, which inevitably bind defence-related organizations.

Keywords: European Union, NATO, European Security, European Defence, Common Security and Defence Policy, Security Strategy.

Sumario: 1. *Introducción. Un incierto futuro en la defensa europea.* 2. *La Unión Europea y su posición en el mundo: la necesidad de una perspectiva de seguridad y defensa.* 3. *Las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN: de la competencia a una recomposición acelerada.* 4. *Perspectivas de evolución en las relaciones transatlánticas: Un modelo en unidad, ¿también del modelo de defensa de la Unión?* 5. *A modo de conclusión. Referencias bibliográficas.*

1. INTRODUCCIÓN. UN INCIERTO FUTURO EN LA DEFENSA EUROPEA

Las transformaciones que se observan en la Sociedad Internacional desde el último decenio del siglo XX están resultando de una especial entidad en numerosos ámbitos, pero especialmente para la seguridad internacional. Desde el final de la Guerra Fría, la incertidumbre parece instalada en el equilibrio de in-

tereses que las potencias más relevantes vinieron perfilando durante décadas; pero ya el siglo XXI se encuentra marcado por hitos que parecen acelerar los cambios y acentuar la inestabilidad. La invasión de Ucrania por parte de Rusia ha constituido el último acontecimiento desconcertante, en el que se ponen de relieve las dificultades que en el orden internacional venían produciéndose tanto para los modelos regionales como para el universal.

Al menos para el Viejo Continente, la seguridad y la defensa han vuelto a convertirse en prioridades que han de ser abordadas colectivamente en unas condiciones y una urgencia tal vez no conocidas hasta ahora. Junto a la sucesión de acontecimientos bélicos que se están conociendo en Europa en 2022, la evolución que se produce en este año viene perfilada por dos importantes acontecimientos que, aunque estuvieran programados, se han visto condicionados claramente por el desarrollo de una confrontación armada a gran escala en el Este de Europa: la adopción de la Brújula Estratégica de la Unión Europea² y la aprobación del nuevo concepto estratégico para la OTAN³.

Sobre este aspecto, es conveniente tener presente que ambas organizaciones han realizado una aproximación sobre el mismo objeto, la seguridad europea, que impulsa ineludiblemente a que confluyan preocupaciones y objetivos. Aunque éstos deben ser entendidos con un criterio de oportunidad impulsado por amenazas que se demuestran crecientes, exige una coordinación y un reforzamiento acorde con los fines tanto de la OTAN como de la UE que trascienda la situación momentánea. La confluencia en el tiempo de los documentos señalados constituye una oportunidad para que esto pueda llevarse a efecto, y su conveniencia debe ser valorada como la respuesta a un conjunto de amenazas y desafíos cambiantes. Pero no hay que desconocer que si la OTAN constituye una organización asentada sobre principios y reglas de funcionamiento inalterados desde su creación, la UE es el resultado de un proceso de integración progresivo que no se ha extendido al campo de la seguridad y la defensa hasta tiempos relativamente recientes.

La crisis que se ha escenificado en Ucrania desde 2014, con la acelerada

2 Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa. Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales. Documento adoptado el 21 de marzo de 2022 en el seno del Consejo Europeo por unanimidad (https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf).

3 OTAN 2022, *Concepto estratégico*, adoptado en la Cumbre de Madrid de los días 29 y 30 de junio de 2022 (https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategi_c-concept.pdf).

anexión de Crimea por parte de Rusia, genera un cambio trascendental. La política seguida en las últimas décadas por los Estados europeos se ha basado en una aproximación destinada a formar un entorno pacífico que ha beneficiado a la UE, pero que hoy ya queda sometida a una revisión de orden estratégico. Estos esfuerzos han sido percibidos por Rusia como una amenaza sobre sus pretensiones de reequilibrar los intereses que se han entendido debilitados desde el fin de la Guerra Fría, con episodios antecedentes como la intervención armada en Georgia en 2008. Así lo ha venido poniendo de manifiesto su Presidente desde la Conferencia de Munich del año 2007, cuando alerta de que las políticas desplegadas por los Estados occidentales inciden sobre la seguridad, la proliferación de armamentos, los componentes de cooperación en materia energética, advirtiendo especialmente de las consecuencias de la expansión de la OTAN hacia el Este de Europa⁴. Estas aspiraciones divergentes evocan de forma espontánea las esferas de seguridad que se estabilizaron durante la etapa soviética en Europa, y tal vez el punto crítico se alcanza en 2020 cuando el Gobierno ucraniano se adentra abiertamente en una cooperación avanzada con la OTAN que animó incluso a plantear la posibilidad de una adhesión a esta Organización⁵. Sin embargo, una representación más completa del posicionamiento ruso debe poner en relación el escenario europeo con otras manifestaciones de clara expansión de influencia en espacios como el Mediterráneo o el Sahel, que pueden entenderse como reflejo de un intento por recobrar su presencia en un tablero geoestratégico que se recompone con la ya inevitable presencia de China.

Contextualizar adecuadamente las transformaciones que incide en el campo de la seguridad requiere tener presente el orden internacional en que se producen. Construido sobre componentes liberales que se soportan en un conjunto de normas, ha facilitado el establecimiento de marcos de cooperación estables que comprenden un amplio espectro de ámbitos regidos por la multilateralidad como principio de organización. Pero sobresale particularmente éste cuando se perfila como un instrumento para la paz y cauce adecuado para la contención de las diferencias. Su defensa, junto a los valores e ideas que han fraguado un multilateralismo como una manifestación activa destinada a formar

4 Puede encontrarse el discurso del Presidente de Rusia en la Conferencia de Munich sobre Política de Seguridad en <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

5 José Antonio Sanahuja, "Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global", *Anuario CEIPAZ 2020-21: Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global* (2022): 43.

el orden internacional⁶, se ha convertido en el eje motriz de la acción de diferentes Estados y Organizaciones que contemplan la crisis a la que está expuesto. En la perspectiva de las relaciones internacionales, son frecuentes los análisis que ponen una particular atención en los desafíos a los que se enfrenta el orden internacional liberal que ha venido dominando desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial. Y puede entenderse que la conformación de normas se ha convertido en el cauce a través del cual se imponen límites a la acción de los Estados en defensa de sus intereses y se han estructurado los modelos organizativos e institucionales que han permitido su establecimiento⁷.

El conflicto en Ucrania, contra los pronósticos que reorientaban principalmente las tensiones de seguridad al ámbito del Pacífico, ha devuelto a Europa a un punto central en el escenario internacional. Esto ocurre en un momento en el que parecían desdibujarse los elementos de cohesión que conformaron una forma de comunidad política entre los Estados occidentales. La exportación de postulados de naturaleza política basados en la democracia, el Estado de derecho o el libre comercio, asentados en los sistemas liberales, se encontraba entre los objetivos que permeabilizaban la acción de estos Estados en un momento en que la interdependencia crecía en complejidad. Esto facilitó el crecimiento de la OTAN hacia el Este de Europa con Estados que han deseado reproducir los esquemas de bienestar alcanzados en el área occidental; pero de forma paralela se han recompuesto ciertos intereses estratégicos europeos que pueden constituir un obstáculo para la tradicional solidez de las relaciones transatlánticas y las expone a ciertas dificultades. La injustificable actuación de Rusia al emplear la fuerza y desencadenar una guerra a gran escala, por más que pueda entenderse bajo su percepción de la seguridad, ha hecho retornar el discurso aglutinador que invoca el concepto de Occidente⁸. Así, la reacción concertada sustentada en las relaciones establecidas en el marco de la OTAN recuerda en gran medida al mundo bipolar que dominó la segunda mitad del siglo XX.

A pesar de que las manifestaciones inmediatas de unidad han actualizado las relaciones en el norte del Atlántico, no puede observarse un influjo asimila-

6 Robert W. Cox, "Multilateralism and World Order", *Review of International Studies*, vol. 18, n° 2 (1992): 161.

7 Michael J. Mazarr, "Preserving the Post-War Order", *The Washington Quarterly*, Vol. 40, No. 2 (2017): 32.

8 Sirva de exponente el discurso del Presidente de EE.UU., Joe Biden, sobre el estado de la Unión el día 2 de marzo de 2002, en el que subrayó en alusión al Presidente de Rusia: "Pensó que Occidente y la OTAN no responderían. Y pensó que podría dividirnos en el país, en esta cámara, en este país. Pensó que también podía dividirnos en Europa" (<https://www.state.gov/translations/spanish/discurso-pronunciado-por-el-presidente-joe-biden-sobre-el-estado-de-la-union/>).

ble a nivel global. Tanto es así que hoy parece confirmarse la existencia de un debilitamiento de las bases que han sustentado un orden internacional en el que la preeminencia de los Estados occidentales ha venido manteniéndose durante los últimos siglos. Particularmente, es de significar que la distribución de poderes se está viendo alterada por cambios sobre los liderazgos más asentados hasta las últimas décadas. Se comprueba que la etapa de dominio unipolar de Estados Unidos tras el desmoronamiento de la Unión Soviética, con una influencia general decisiva sobre los componentes económicos y militares en todo el planeta, tal vez no pueda sostenerse. De ello se derivarán consecuencias importantes en pérdida progresiva de protagonismo y capacidades de participación en la distribución más diversificada de poderes a escala global. Incluso podría estimarse que la reprobada conducta seguida por Rusia a la luz del Derecho Internacional admite cierta comparación con episodios antecedentes en los que han participado Estados occidentales⁹, lo que no fortalece posicionamientos soportados sobre el respeto por normas fundamentales en el orden internacional. Pero, aun con todas las incertidumbres que se ciernen sobre el futuro, se aventura un modelo multipolar a través del ascenso de potencias y grupos informales de Estados que pueden hacer más perceptible el empequeñecimiento comparativo de los Estados occidentales y las posibilidades de que éstos puedan defender el orden internacional liberal¹⁰.

Aunque los efectos de estos cambios puedan proyectarse en diferentes campos, la seguridad y la defensa serán indudablemente uno de los que adquirirán mayor relevancia. El conflicto que se desarrolla en Ucrania puede ser un exponente claro de algunas amenazas que despiertan entre las transformaciones señaladas; y también pone de manifiesto la diversidad de percepciones que ante las mismas se tienen en diferentes áreas geográficas. A este respecto, el desarrollo de los acontecimientos en Europa parece confirmar estas tendencias, y las diferencias entre los posicionamientos existentes en torno al conflicto han de ser entendidas como algo más complejo que las clásicas divisiones que se conformaban en torno a áreas de influencia geopolítica.

Uno de sus exponentes más tempranos se produjo cuando se ha abordado el asunto en el marco de las Naciones Unidas, ampliamente representativo por

9 En este sentido, Félix Vacas Fernández, “El derecho internacional, el derecho humanitario y la guerra”, en Beneyto Pérez, J.M. (dir.), *¿Hacia un nuevo orden mundial?: La guerra de Ucrania y sus consecuencias* (Ediciones Deusto, 2022), 207-230.

10 G. John Ikenberry, “The end of liberal international order?”, *International Affairs*, Volume 94, Issue 1 (2018): 17.

cuanto que aglutina a la práctica totalidad de Estados. Descartado su tratamiento en el seno del Consejo de Seguridad¹¹, la Asamblea General se ha pronunciado con una amplia mayoría condenando la invasión de Ucrania por parte del ejército ruso y ha expresado “su compromiso con la soberanía, la independencia política, la unidad y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente”¹². E igualmente, ha manifestado su condena por “todas las violaciones del derecho internacional humanitario y las violaciones y los abusos de los derechos humanos” que se puedan producir en el desarrollo de este conflicto, pidiendo a las partes en el mismo que se respeten de forma escrupulosa estas normas¹³. Parece así indubitado que existe una adhesión generalizada a los principios de la Carta que propugnan el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales sobre la base de las relaciones pacíficas y la prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza. Ahora bien, puede contrastarse el mayoritario apoyo que nítidamente se expresa sobre estas materias con actuaciones ulteriores del mismo órgano en el que la conformación de mayorías se ha visto claramente disminuida, como ocurriera con la decisión de suspender a Rusia en los derechos inherentes a la condición de miembro del Consejo de Derechos Humanos¹⁴.

El seguimiento del conflicto está poniendo de relieve que, más allá de la condena de actos que contravienen el Derecho internacional, los niveles de im-

11 La persistente voluntad de Rusia de impedir que el Consejo de Seguridad adopte una resolución que condene su intervención en Ucrania ha permitido invocar la antigua Resolución “Unión Pro-Paz” (Res. 377 A (V), de 3 de noviembre de 1950). La Carta de fecha 28 de febrero de 2014 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Ucrania ante las Naciones Unidas (Doc. S/2014/136) inició una actividad en este Consejo que fue paralizada por el veto de Rusia; sin embargo, el tema fue dirigido a la Asamblea General al amparo de la Resolución señalada, pues la misma permite incluso la celebración de sesiones extraordinarias destinadas a adoptar medidas en situaciones de bloqueo ocasionadas por la ausencia de unanimidad de los miembros permanentes. Puede señalarse que por estos mismos motivos, tampoco el Consejo de Seguridad ha podido adoptar el 30 de septiembre de 2022 una resolución condenando la celebración de referendos en territorios ocupados por Rusia que estaban destinados a anexionarse los mismos.

12 Resolución A/ES-11/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 2 de marzo de 2022. Hay que destacar que la misma fue adoptada con el apoyo de 141 Estados, amplia mayoría de los 193 que componen la Organización, votaron en contra 5 (Rusia, Bielorrusia, Eritrea, Corea del Norte y Siria) y 35 se abstuvieron. Asimismo, mediante la Resolución A/ES-11/4, el 12 de octubre de 2022 la Asamblea condena los referéndums ilegales organizados por Rusia en regiones ucranianas para anexionarse los territorios de Donetsk, Khersón, Luhansk y Zaporizhzhia (por una mayoría de 143 votos frente a 5 en contra y 35 abstenciones).

13 Resolución A/ES-11/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 24 de marzo de 2022. Cabe señalar que votaron a favor 140 Estados, los mismos 5 Estados que en la precedente votaron en contra y 38 se abstuvieron.

14 Como se hizo el 7 de abril de 2022 mediante la Resolución A/ES-11/3 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 24 de marzo de 2022 con el voto favorable de 93 Estados, 24 en contra y 58 abstenciones.

plicación en la adopción de medidas destinadas a garantizar su aplicación es extraordinariamente desigual. Sin considerar la asistencia que se presta a Ucrania en el campo armamentístico y militar, casi exclusivamente limitada a la enviada por Estados Unidos y los Estados de la Unión Europea¹⁵, hay que observar la pasividad general que este conflicto genera entre los Estados asiáticos, africanos e incluso los latinoamericanos. Si bien el impacto que se ha producido sobre las economías no deja indemne a prácticamente ningún Estado, especialmente en el campo energético y alimentario, parece comprenderse este conflicto como algo distante y, sobre todo, una oportunidad para afirmar la autonomía respecto de las posiciones que han venido dominando las relaciones internacionales bajo el influjo occidental. Bien sea por la discrepancia ideológica o de intereses estratégicos, bien por la progresiva reducción de las diferencias económicas, científicas u organizativas entre los Estados más desarrollados y los que se han identificado como el Sur Global, lo cierto es que parece confirmarse un declive en las capacidades occidentales para promover acciones que hagan primar intereses que dejan de ser entendidos como compartidos¹⁶.

Bien es cierto que, a diferencia de lo ocurrido en 2014 con la anexión de Crimea por parte de Rusia, la respuesta organizada en la Comunidad internacional ha sido especialmente intensa y soportada sobre la comprensión de que el respeto por la legalidad internacional constituye un soporte esencial para la paz. Como medida de reacción, sin embargo, se han aplicado contra el agresor unas sanciones de una intensidad extraordinaria, pero éstas se circunscriben fundamentalmente a Estados Unidos y la UE, en la que no participan ni siquiera los Estados latinoamericanos bajo diferentes motivaciones¹⁷. A pesar de que la experiencia acumulada en la aplicación de éstas no parece demostrar una gran eficacia en el objetivo de restablecer el respeto por el Derecho internacional¹⁸, el

15 Sobre este ámbito, el Secretario de Defensa de EE.UU. invitó el 22 de abril de 2022 a los Ministros de Defensa de todos los Estados del mundo, incluidos altos funcionarios militares, para discutir los aspectos de seguridad que genera el conflicto en Ucrania. La formación de este "Ukraine Security Consultative Group", a pesar de sus amplias pretensiones, ha contado con la participación de unas decenas de Estados, fundamentalmente los miembros de la OTAN y los tradicionales aliados en Asia y Pacífico.

16 José Pardo de Santayana, "La guerra de Ucrania y la rebelión del Sur global", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 63/2022 (13 octubre 2022).

17 José Antonio Sanahuja, Pablo Stefanoni y Francisco J. Verdes-Montenegro, "América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas", *Fundación Carolina*, Documento de Trabajo nº 62 (marzo 2022).

18 Las consecuencias asociadas a las sanciones aplicadas contra Rusia por parte de Estados Unidos y la UE no han sido particularmente eficaces, no sólo por no haber conseguido el objetivo de restaurar el orden alterado con la anexión de Crimea y las acciones en otros territorios ucranianos. Así se pone de relieve en el análisis de Jorge Mestre-Jordá, "Análisis de la eficacia de las sanciones de EE.UU. y la UE

establecimiento de este régimen en 2022 no está teniendo los efectos perseguidos tal y como se comprueba por la prolongación en el tiempo de las acciones bélicas.

Ante estas condiciones, se está comprobando la necesidad de que la UE replantee algunas de sus posiciones más asentadas, tradicionalmente basadas en la convicción de que su posición de actor internacional se fundamenta sobre valores e intereses que pueden ser compartidos. Pero los instrumentos tradicionales para mantenerlos y desarrollarlos, como la política comercial, la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo..., se demuestran insuficientes. Y en estos tiempos críticos se revitalizan de forma extraordinaria las oportunidades y la conveniencia de que se consolide como una potencia que pueda articular formas de defensa colectiva, lo que implica el desarrollo de capacidades por parte de los Estados miembros que le doten de una mayor credibilidad en un escenario inestable y progresivamente inseguro.

2. LA UNIÓN EUROPEA Y SU POSICIÓN EN EL MUNDO: LA NECESIDAD DE UNA PERSPECTIVA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Desde los orígenes de la integración europea, las entidades que la encarnan han buscado su lugar en una Sociedad Internacional cambiante. Si en el largo período de Guerra Fría se limitaron a ser un actor relevante en el campo comercial y económico, la adaptación que se impone cuando finalizó justifica una transformación compleja a través de los componentes políticos que consagra el Tratado de Maastricht. Esta se manifiesta singularmente a través de bases normativas que permitieran el establecimiento de una Política Exterior y de Seguridad Común que, por ser considerada incompleta e insuficiente¹⁹, ha sido objeto de modificaciones continuas hasta el Tratado de Lisboa. En esta etapa se modifican sustancialmente los caracteres de la posición señalada para adentrarse en dimensiones de alcance extraordinariamente más amplios y, sobre todo, promueven la acción de la UE a una escala planetaria inserta en un medio social sometido a las reglas de la globalización. Esta proyección se hace evidente al consolidarse como un actor normativo que persigue extender más

a Rusia (2014-2017)", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión 28/2018 (15 de marzo de 2018).

19 A pesar de las mejoras en el diseño de la PESC en los Tratados, su desarrollo queda sometido a la voluntad de los Estados miembros de avanzar en su construcción, con el consabido obstáculo que representa la necesidad de que se haga sobre la base de un consenso de todos ellos (Martín Ortega Carcelén, "La contribución de la Unión Europea a la gobernanza global en cuestiones de paz y seguridad", *Cuadernos europeos de Deusto*, N° 45 (2011): 152).

allá del Continente valores y principios asumidos en el modelo europeo; pero no ha quedado limitado a este aspecto por la voluntad de afianzarse como un actor en las relaciones internacionales mediante la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior²⁰.

En esta evolución se aprecian diferentes etapas y consecuciones que han hecho posible un tránsito desde un modelo carente de componentes básicos correspondientes al ámbito de la defensa a generar estructuras en los que esta materia adquiere un valor relevante. Puede reconocerse, con carácter general, que las crisis sirven como contexto para impulsar procesos de transformación, abordados frecuentemente por la necesidad apremiante de innovación o por ser inaplazables las decisiones sobre componentes postergados. Y la historia de las políticas que contornan la defensa en Europa parece confirmar tal afirmación, sometidas a las tensiones que se producen entre las necesidades de seguridad, la protección de los intereses nacionales y la reducción de potestades soberanas²¹.

a) La Defensa no ha sido un ámbito en el que la Unión se haya desarrollado con la misma intensidad, soportándose ésta sobre las atribuciones nacionales de los Estados miembros y la cooperación que se desarrolla en el marco de alianzas defensivas, particularmente la OTAN. Cuando la construcción europea se adentra en los últimos pasos dados en la integración hasta el momento, surgen planteamientos que parecen hacer insoslayable la profundización en este campo para que la Unión se dote de una posición propia y específica en el orden internacional. “¿No debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de guiar a numerosos países y pueblos?”²². El interrogante constituye una reacción ante los cambios que en los inicios del siglo XXI se producen y que requieren una adaptación consecuente por parte de la Unión.

Las cuestiones referidas a esta materia están asentadas sobre los Tratados acordados en Lisboa, y se vinculan fundamentalmente a la progresiva definición

20 Francisco Aldecoa Luzárraga, “La Cooperación Estructurada Permanente. Haciendo creíble la alianza defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, nº 34 (2018): 1007.

21 Sirva recordar, en los orígenes, que la creación de la Unión Europea se produce en un contexto en el que se persigue que Europa tenga una voz propia en el ámbito internacional y se encuentra condicionado por el fin de la Guerra Fría, la reunificación alemana y la terrible guerra que descompuso Yugoslavia.

22 Declaración de Laeken, anexa a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Laeken los días 14 y 15 de diciembre de 2001.

de la política común de defensa. Sin embargo, éstas son comprendidas como parte integrante de la política exterior y de seguridad común, lo que ofrece a la Unión capacidades para desarrollar misiones con capacidades civiles y militares (art. 42.1 TUE). El impulso que se otorga a la misma se produce en un momento de profundos cambios en los que se comprueba que Europa pierde influencia como actor geopolítico. Se advierte que lo hace de forma acelerada desde que en 2003 se adoptara la primera Estrategia de Seguridad propia de la Unión Europea en la que, sin triunfalismos desmedidos, se contemplaba un escenario de seguridad basado en la estabilidad que facilita el mantenimiento de la paz y la extensión de valores como la democracia entre las áreas que la contornan²³. Sin embargo, después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se comprueba que las expectativas que generara la incorporación de normas más completas para avanzar en la PESD no se han visto cumplidas, por más que pueda explicarse por la crisis financiera que afectó con gran intensidad a los Estados miembros y el empeño de la Unión por superar los graves problemas de la Eurozona²⁴.

La incertidumbre que se instala sobre la seguridad europea en la segunda década del siglo XX tiene como respuesta la adopción en 2016 de la “Estrategia global para la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea”, impulsada por la Alta Representante F. Mogherini²⁵. El escenario que se contempla en el documento pone de manifiesto la crisis a que se ven expuestas las sociedades europeas, tanto por factores externos como internos, que requieren “una Europa más fuerte”. Para ello propone destinar esfuerzos más completos desde el punto de vista del equipamiento, la formación y la organización que faciliten, si fuera preciso, una actuación independiente. La apuesta por un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica se considera necesaria para fomentar la paz y garantizar la seguridad, tanto dentro como fuera de sus fronteras.

Bien es cierto que estamos ante un instrumento que diseña una política y

23 *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un Mundo mejor*, adoptada por el Consejo en diciembre de 2003. Bien es cierto que en 2009 se constatan que, a pesar de la implementación progresiva de los principios y objetivos que se convinieron, existen desafíos sobresalientes que se relacionan con la proliferación nuclear, el terrorismo y la delincuencia organizada, la ciberseguridad o la seguridad energética; y ello requerirá de una actuación más eficaz que implique el recurso a capacidades más amplias acordes con las circunstancias.

24 De Castro Ruano, José Luis, “La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa: En busca de un relanzamiento siempre pendiente”, *Cuadernos europeos de Deusto*, Extra 1 (2015): 43

25 European Union Global Strategy (EUGS), 2016. “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy”, June 2016.

carece de eficacia normativa por sí mismo²⁶; sin embargo, esto no le resta relevancia por cuanto que permite fijar una posición adaptada a las nuevas necesidades. Es destacable el interés sobresaliente que se otorga a continuar consolidando a la Unión como un actor que participa en el diseño de un orden internacional soportado sobre normas, tomando como presupuesto que

A multilateral order grounded in international law, including the principles of the UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights, is the only guarantee of peace and security at home and abroad. A rules-based global order unlocks the full potential of a prosperous Union with open economies and deep global connections, and embeds democratic values within the international system.

Aunque esta Estrategia se plantea sobre el conjunto de la política exterior de la Unión con un alcance “global”, su contenido dominante parece poner de manifiesto la preocupación por la seguridad y se enfoca con carácter principal sobre las áreas que conforman su vecindad. Pero no queda dissociada de los componentes normativos que contiene el TUE, toda vez que se parte de la premisa de que “The European Union will promote peace and guarantee the security of its citizens and territory”. Es interesante comprobar que la crecientemente difuminada delimitación entre seguridad interior y seguridad exterior ha potenciado otorgar una dimensión europea a la defensa del territorio de los Estados miembros, reconociendo así explícitamente la necesidad de profundizar en los componentes de defensa que ya vienen contenidos en las normas constitutivas. Aunque no es, ciertamente, la única faceta sobresaliente de la Estrategia Global, interesa aquí subrayar que la defensa europea se encuentra entre los componentes principales la misma.

b) Para comprenderlo, es importante tener presente que su aprobación viene marcada por dos acontecimientos que coinciden en el tiempo: por una parte, el anuncio del Reino Unido de su retirada de la Unión Europea²⁷; por otra parte, la

26 Se trata de un instrumento que especifica los intereses y objetivos estratégicos de la Unión, cuya determinación en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común se reserva al Consejo (art. 22 TUE), así como la elaboración de esta política y las decisiones necesarias para definir y aplicar la misma bajo las orientaciones generales que fije el Consejo Europeo (art. 26 TUE). La participación de la Alta Representante y de la Comisión permiten garantizar la coherencia en la acción exterior y entre ésta y el resto de políticas de la Unión (art. 21.3 y 26.2 TUE), sin perjuicio de que pueda tomar la iniciativa mediante propuestas destinadas a elaborar esta PESC (art. 27.1 TUE).

27 Recuérdese que la decisión de retirada se produce como consecuencia de un referéndum celebrado el 23 de junio de 2016, cuyo ajustado resultado de participación dio inicio a un proceso de negociación que se inicia el marzo de 2017 con la notificación requerida en el art. 50 TUE y concluye en enero de 2020.

posición mantenida por Estados Unidos al llegar a la Presidencia Donald Trump.

El *Brexit* se ha observado en este campo como un hecho desconcertante para el proyecto europeo, especialmente si consideramos que las capacidades netas del conjunto de los Estados de la Unión se ven sensiblemente disminuidas²⁸. Se ha observado que este hecho podrá plantear algunos problemas tanto para la Unión como para Gran Bretaña principalmente en el ámbito de la seguridad²⁹, entre otros motivos porque la defensa en este momento aún se encuentra en un estado de desarrollo poco avanzado, principalmente por la persistente resistencia británica a profundizar en ella dentro del sistema de la Unión. Siendo su vocación atlantista más marcada, la retirada ha sido contemplada como una oportunidad para renovar el debate e introducir innovaciones que se extienden en el ámbito político, económico y militar³⁰, lo que permite introducir cierto optimismo en las posibilidades de desarrollar este ámbito. Aunque limitadamente, los hechos han acreditado que la pérdida de uno de sus miembros más relevantes desde el punto de vista económico y político ha generado una mayor unidad entre los demás; y ésta se hace notar más allá de las difíciles negociaciones que se han tenido lugar para formalizar la retirada. Los elementos vinculados a la seguridad y a la defensa que han sido objeto de acuerdo antes de la retirada seguirán siendo de aplicación transitoriamente en las relaciones entre Gran Bretaña y los Estados de la UE, pero hay que tener presente que no es previsible una desvinculación total por los intereses mutuos que se mantienen más allá incluso de las relaciones mantenidas en el marco de la OTAN. A pesar de que en el acuerdo que regula la retirada del Reino Unido, que entró en vigor el 1 de febrero de 2020, no se contienen disposiciones particulares sobre la seguridad y la defensa, no existen obstáculos para que los Estados miembros puedan celebrar acuerdos bilaterales en este ámbito³¹ o puedan tener continuidad los que se ha-

28 Se ha estimado que el Reino Unido representaba en torno al 20% de las capacidades del conjunto de Estados de la UE, y del sumatorio de gastos en defensa entre los miembros, se elevaba al 25%. Pero su relevancia en la materia no debe ser considerada sólo en estos términos porcentuales, sino también por poseer unas fuerzas marcadamente expedicionarias, dispone de capacidades aéreas y navales muy sobresalientes, además de capacidad disuasoria nuclear, y cuenta con una industria de defensa muy desarrollada.

29 José Luis Pontijas Calderón, "Implicaciones del *brexit* en los campos de la defensa y la seguridad", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 22/2018 (1 de marzo de 2018).

30 Øyvind Svendsen, "Brexit and the future of EU defence: a practice approach to differentiated defence integration", *Journal of European Integration*, vol. 41, n.º. 8 (2019): 993-1007.

31 Sirvan de ejemplo las informaciones que han trascendido sobre las negociaciones entre España y Reino Unido para un posible acuerdo en materia de lucha contra el terrorismo, la ciberdefensa, misiones militares conjuntas, la industria de defensa y la actividad militar en el territorio de Gibraltar (Diario El País de 4 de enero de 2021, <https://elpais.com/espana/2021-01-03/espana-y-reino-unido-negocian-un-acuerdo-de-cooperacion-militar-tras-el-brexit.html>).

bían concluido antes de la retirada³².

Es esta organización atlántica, y las transformaciones tenidas en su seno, la que ha tenido una incidencia más sobresaliente en el desarrollo de una política de defensa para la UE. La inestabilidad generada a partir de la reorientación política de Estados Unidos durante el mandato del Presidente Trump ha causado un impacto notable sobre la conveniencia de impulsar una autonomía estratégica europea. Las poco contenidas expresiones proferidas por el mandatario, que llegó a declarar “*I think the European Union is a foe, what they do to us in trade*”³³, se vieron acompañadas de acciones de abierta hostilidad en el campo de las relaciones comerciales que parecían comprometer la visión geoestratégica presente en las relaciones transatlánticas desde el fin de la Segunda Gran Guerra. Con independencia del aparentemente pasajero reposicionamiento estadounidense, los Estados europeos han percibido con una claridad mayor que su seguridad va a depender progresivamente de ellos mismos porque las prioridades norteamericanas se han desviado a otros marcos geográficos.

c) Ya con anterioridad, la Declaración y Hoja de Ruta acordadas en el Consejo Europeo celebrado en Bratislava el 16 de septiembre de 2016, ante los cambios geopolíticos que se estaban produciendo, señalan la voluntad de avanzar con celeridad en la cooperación en materia de seguridad exterior y defensa. La reunión del Consejo Europeo de diciembre de ese mismo año acredita la necesidad de acelerar los tiempos de ejecución para esta cooperación en materia de Seguridad y Defensa y señala algunos de los elementos sobre los que habrá de profundizarse. Fundamentalmente, éstos se extienden al desarrollo de capacidades civiles, el proceso de desarrollo de las capacidades militares, también de los aspectos industriales, la formulación de un planeamiento y conducción estratégicos acorde con estas capacidades, la capacidad operativa de los instrumentos de respuesta rápida de la UE y la posibilidad de desarrollar una Cooperación Estructurada Permanente que incluya futuros proyectos³⁴. Algunas de estas medidas ya se venían implementando y no resultan realmente innovadoras,

32 Como ocurre con el Tratado de Lancaster House, firmado el 2 de noviembre de 2010 entre Francia y Gran Bretaña que extiende la cooperación en materia de defensa a cuestiones de interés fundamental, incluyendo las capacidades nucleares, las capacidades de alta intensidad y expedicionarias, así como el campo de la industria de la defensa. Existe un segundo tratado relativo a las instalaciones radiográficas e hidrodinámicas comunes que afecta a la cooperación estrecha en materia nuclear de uso militar.

33 Según declarase en una entrevista en la cadena CBS el 15 de julio de 2018 (<https://www.cbsnews.com/news/donald-trump-interview-cbs-news-european-union-is-a-foe-ahead-of-putin-meeting-in-helsinki-jeff-glor/>)

34 Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 15 de diciembre de 2016 (EUCO 34/16).

como ocurre con los *Battlegroups* que gozan de operatividad plena desde 2007 y permiten a la UE disponer de estas capacidades para emprender operaciones que requieran este tamaño.

El impulso más significativo se produce al generar la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), marco en el que se va a producir el reforzamiento de la cooperación en materia de defensa sobre el soporte normativo ya contemplado en el TUE (art. 42.6 y 46 TUE y Protocolo N° 10). El establecimiento de la PESCO en diciembre de 2017 se aventuró como una nueva etapa que hace aflorar una función de protección de la UE que parecía silente en los Tratados a la espera de su aplicación³⁵. Si ésta no se consideró labor sencilla, su surgimiento se produce sin atender a las aspiraciones maximalistas que en determinados círculos políticos se han expresado, como sería la posible formación de un ejército común. Pero, aunque no sea así, debe reflejar de forma suficiente la solidaridad que propugnan las normas originarias y, sobre todo, dotar a la Unión de una credibilidad suficiente. Especialmente debe entenderse así frente a las amenazas de gran alcance, como son el crecimiento de los ataques que comprometen la seguridad en el ciberespacio y las pretensiones de expansión territorial de Rusia que se consuman con la ocupación de Crimea. Afrontarlas constituía un desafío en un contexto de debilitamiento aparente provocado por el *Brexit* y la convicción de que el modelo de seguridad que aporta la OTAN daba muestras de agotamiento. Y así se consideró necesaria una respuesta que reafirmase los vínculos entre los Estados miembros y diera satisfacción a la demanda de seguridad de los ciudadanos; pero, además, debía adoptarse bajo fórmulas que evitaran un nuevo referéndum que pudiese disolver las esperanzas que encierra el sueño europeo³⁶. Bajo esta perspectiva, puede considerarse oportuna y equilibrada la formación de una PESCO que envuelve la práctica totalidad de los Estados de la UE.

Ahora bien, ha de tenerse presente que originariamente esta cooperación se concibe reconociendo las profundas diferencias que existieron en relación con la formación de una política de defensa propiamente europea, sobre la que existieron dispares posicionamientos y se hicieron evidentes las diferencias en las

35 Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes (DO L 331 de 14.12.2017). Corrección de errores de la Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes (DO L 12 de 17.1.2018).

36 Catherine Prieto, "La «coopération structurée permanente», début d'un nouveau cycle pour la politique de défense", *Revue trimestrielle de droit européen*, Vol. 54, N° 1 (2018): 3.

capacidades que existían en este sector³⁷. De este modo, aparece como una cooperación diferenciada que podría incluir principalmente a Alemania, Francia, Italia y España (excluido ya el Reino Unido por su retirada), que son los que tomaron la iniciativa para avanzar sobre estos soportes jurídicos. Hay que subrayar que, aunque la participación en la PESCO sólo está perfilada para aquellos Estados que se comprometan a desarrollar de forma más intensa sus capacidades de defensa y a participar en despliegues y programas europeos sobre equipos de defensa, el Protocolo nº 10 anexo al Tratado contiene exigencias sobre las capacidades militares que han de tener para incorporarse a esta cooperación particular. Así, su mera lectura invita a pensar que se concebía para un número reducido de Estados; sin embargo, no se ha desarrollado bajo estas prescripciones de forma estricta pues han quedado incluidos en ella 25 de los 27 Estados de la Unión, quedando fuera de ella en 2017 Dinamarca y Malta.

La conclusión de esta particular cooperación, en puridad, no ha surgido *ex novo*, pues el ámbito y materias que comprende ha sido realizada por Estados miembros bajo diferentes formulaciones. Su importancia debe ser puesta en relación con la aspiración de formalizar la planificación, el desarrollo y la inversión conjunta en proyectos que permitan desplegar capacidades compartidas, así como mejorar la preparación de sus fuerzas armadas. Y ello se hace mediante un instrumento del que se deducen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados, que habrán de garantizar su aplicación mediante la elaboración de Planes nacionales y que quedarán sometidos a evaluación para comprobar su disposición para cumplir los compromisos³⁸. Éstos son detallados en la Decisión de 2017 y se califican como “compromisos comunes ambiciosos y más vinculantes”, sistematizándose en torno a los cinco ámbitos que se establecen en el art. 2 del Protocolo nº 10.

Con todo, es de destacar que “la cooperación estructurada permanente es un marco jurídico europeo ambicioso, vinculante e inclusivo para realizar inver-

37 Cabe recordar que el art. 42.3 TUE dispone que “Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se registrará por el artículo 46 y no afectará a lo dispuesto en el artículo 43”.

38 En esta línea, en el art. 4 de la Decisión (PESC) 2017/2315 se dispone la competencia del Consejo para adoptar decisiones y recomendaciones para evaluar el cumplimiento de estos compromisos, estableciéndose un mecanismo en el art. 6 que incluye un informe del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El último exponente de este procedimiento ha sido la Recomendación 2022/C 433/02 del Consejo de 14 de noviembre de 2022 por la que se evalúan los avances realizados por los Estados miembros participantes en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la cooperación estructurada permanente (CEP) (DO C 433 de 15.11.2022).

siones en la seguridad y la defensa del territorio de la UE y sus ciudadanos”. Así se subraya en los principios de la Cooperación Estructurada Permanente³⁹, que no desconoce, por otra parte, que existe un componente político fundamental en la medida en que impulsa bajo criterios coordinados la mejora de las capacidades de defensa de los Estados miembros. Bajo esta perspectiva, puede ser considerada como un paso de especial trascendencia no sólo para la realización de una política común de defensa en los términos que se definen en el Tratado, sino que además puede constituir un soporte fundamental para avanzar en este ámbito particular y conducir a una auténtica defensa común que ya se contemplara en las normas constitutivas (arts. 24 y 42 TUE).

Ahora bien, aunque estos avances deben ser necesariamente comprendidos como resultado de un proceso complejo de concertación política que no consiguió desarrollarse hasta fechas recientes, los resultados apuntan con nitidez a que la promoción de la seguridad y la defensa queda ya entroncada decididamente en el marco de la Unión. Esto se enmarca en una etapa que atribuye a las cuestiones relacionadas con la defensa una importancia extraordinaria, justificadas por los cambios geopolíticos que están conociéndose y la oportunidad de que la UE y sus Estados no queden al margen de los mismos. La continuidad de la Unión como un actor en las relaciones internacionales puede quedar comprometida si no asume las responsabilidades que conlleva, y especialmente en un tiempo en que se requiere dotarse de las herramientas imprescindibles en materia de seguridad y defensa.

Bien es cierto, que la profundización en este campo genera ciertas prevenciones acerca de las posibilidades de que puedan estar mutándose los fines con que nace el proceso de integración; incluso se exponen a cambios las atribuciones de los Estados en un campo que se considera medular en su consideración soberana. Frente a ello, resuenan aún las palabras del Presidente de la Comisión en 2018 cuando subrayaba lo siguiente: “no militarizaremos la Unión Europea. Lo que queremos es hacernos más responsables y más independientes”⁴⁰. Pero ya no cabe sostener la seguridad exclusivamente sobre las tradicionales bases de cooperación e impulso de principios, valores y desarrollo que la Unión ha venido proyectando sobre su entorno pues, como ha enfatizado el eurodiputado Sán-

39 Contenidos en el Anexo I de la Decisión (PESC) 2017/2315.

40 Estado de la Unión 2018. La hora de la soberanía europea. Discurso sobre el estado de la Unión 2018 del Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker (https://commission.europa.eu/system/files/2018-09/soteu2018-speech_es_o.pdf).

chez Amor, “nuestro tradicional *soft power* está dejando de ser funcional”⁴¹. En estas condiciones, la necesidad de dotar de protección a los ciudadanos y a las sociedades europeas con sus valores e intereses obligan a una profundización sustancial en su posición como actor independiente frente a amenazas y vulnerabilidades que puedan someterlas, sin que ello represente necesariamente la conformación de un nuevo actor militar en el escenario internacional⁴².

Este planteamiento parece mantenerse latente entre los ciudadanos europeos que han participado en los debates que se enmarcan en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que se iniciara el 10 de marzo de 2021. Aunque un tanto difusa, se ha expresado la conveniencia de que la defensa europea sea objeto de una construcción avanzada como medio para garantizar su posición como actor de la paz y seguridad internacionales con capacidades propias, pero teniendo presente que no ha de realizar una duplicación de las funciones que ya desempeña la OTAN, ni distorsionar las relaciones que mantienen los Estados miembros con ella⁴³. Queda pues claro que existe la conciencia de que la defensa de los europeos, asentada sobre sus capacidades nacionales y la creciente participación de la UE sobre esta materia, está asociada a la Alianza Atlántica de manera ineludible, a pesar de que las relaciones entre los diferentes Estados que la componen se encuentren sometidas a una reflexión compleja.

3. LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA OTAN: DE LA COMPETENCIA A UNA RECOMPOSICIÓN ACELERADA

Es un lugar común poner de manifiesto que la Unión Europea y la OTAN son organizaciones diferentes, tanto en sus fines y objetivos como en su composición. Los orígenes y la evolución de ambas no han suscitado consideraciones significativas que las relacionasen hasta la última década del siglo XX, cuando la UE se constituye formalmente y se adentra, siquiera limitadamente, en el campo de la seguridad y la defensa. Pero esta incipiente actividad europea pronto pone de manifiesto la incapacidad para acometer tareas de cierta enver-

41 Ignacio Sánchez Amor, “La ‘cocina’ de la Política Exterior Europea”, *The Diplomat in Spain*, 7 de abril de 2022, <https://thediplotatinspain.com/2022/04/la-cocina-de-la-politica-exterior-europea/>

42 Miguel Ángel Acosta Sánchez, “La Cooperación Estructurada Permanente ¿Un primer paso hacia la integración en la seguridad y defensa europeas?”, *Revista General de Derecho Europeo*, N.º. 45 (2018): 58-106.

43 “Propuesta 23: La UE como actor importante de la paz y la seguridad en la escena mundial”, contenida en el *Informe sobre el resultado final* emitido en el marco de la Conferencia sobre el Futuro de Europa en mayo de 2022.

gadura, a pesar de haber soportado algunas actuaciones sobre la Unión Europea Occidental (UEO) y perfilado las conocidas “Misiones Petersberg” que con el Tratado de Ámsterdam quedarían incluidas dentro de la PESC⁴⁴. Sin embargo, en pleno conflicto en Kosovo, la Cumbre franco-británica de Saint Malo pone en marcha la Política europea de Seguridad y Defensa que institucionaliza el Consejo Europeo de Helsinki en 1999. A pesar de que se fijan aquí las bases para la PESD, no será hasta 2003 cuando se inicia la primera operación en el terreno de la gestión de crisis fuera de Europa, y demuestra su capacidad para dar una respuesta rápida a este tipo de requerimientos sin recurrir a los medios propios de la OTAN⁴⁵, si bien hay que subrayar que se hizo con grandes limitaciones en una operación de ámbito muy restringido y bajo el liderazgo de uno de los Estados miembros.

a) Sólo a partir de estas manifestaciones que empiezan a acreditar ciertas capacidades operativas por parte de la UE se puede establecer un modelo de relación con la OTAN que pueda entenderse eficaz. Pero ello precisa el reconocimiento de las contribuciones que ambas organizaciones puedan realizar a la seguridad en el ámbito euroatlántico, que llegará mediante la “Declaración OTAN-Unión Europea sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)”, realizada el 16 de diciembre de 2002. En ella se determinan los principios sobre los que se asienta esta relación, en todo caso respetuosa con los de la Carta de Naciones Unidas, bajo concertación eficaz, igualdad entre ambas organizaciones, la autonomía en la toma de decisiones y el desarrollo coherente y transparente de las capacidades militares⁴⁶. Esta aproximación formalizada tiene como instrumento fundamental para hacer efectiva la cooperación los Acuerdos Berlin Plus, que se firmaron el mismo 2003. En ellos se contemplaba la posibilidad de

44 Así se contempló en el art. 17.2 TUE con la redacción dada en Ámsterdam, que contemplaba “misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz”.

45 El despliegue se hizo con la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (S/RES/1484 (2003), de 30 de mayo de 2003) en apoyo a la Misión de la MONUC desplegada en la República Democrática del Congo. No obstante, hay que recordar que ya se había implicado la UE en este ámbito de la gestión de crisis con la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (EUPM) y la Operación Concordia en Macedonia, pero soportada sobre capacidades que requerían la implicación de medios y procedimientos de la OTAN.

46 https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm. Es destacable que en 2003 se constituyó el “Grupo de Capacidades OTAN-UE”, que sirve para facilitar a los Estados que formen parte de ambas organizaciones acomodarse a las exigencias que puedan tener, evitando duplicidades en relación con las capacidades militares. Un análisis general de estas relaciones puede verse en Javier García, “La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N.º. 42 (2016): 217-239.

que la UE accediese a los medios y capacidades de la OTAN en aquellas operaciones de gestión de crisis dirigidas por Europa, además del establecimiento de mecanismos de consulta y la integración de las necesidades propias de la UE en el planeamiento de la OTAN⁴⁷.

Pero a pesar de su importancia, la conformación de ambas organizaciones y de intereses dispares genera severos condicionantes en la relación que ha de fraguarse. Así se observa si atendemos a su diferente composición, que se manifiesta en las reticencias de Turquía a avanzar en estas relaciones, y los temores manifestados de una sobreexposición de la dependencia europea de la OTAN que limita la posibilidad de despliegue de operaciones por iniciativa propia, como enfatizaba el Gobierno francés. Bien es cierto que tales posicionamientos se producen en un contexto de seguridad en el que desde Europa no se perciben graves riesgos, y se están produciendo importantes avances para la ampliación hacia el Este del Continente. La apuesta por “un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz”, como se destaca en este documento, no contempla una seguridad vinculada exclusivamente a la OTAN. Además, se produce un deterioro significativo en las relaciones transatlánticas como consecuencia de la oposición abierta de algunos Estados europeos (especialmente Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo) a la invasión de Irak por parte de EE.UU., que les animó a promover la creación de un *Operational Headquarters* para la UE, lo que entraba en contradicción con el principio de no duplicación de capacidades ya señalado. Además, la UE emprende a partir de 2004 un desarrollo importante mediante el establecimiento de los “Grupos de combate” (*Battlegroups*)⁴⁸ y la creación de la Agencia Europea de Defensa⁴⁹, que inciden en ámbitos comprendidos en la OTAN.

Sin embargo, la lentitud con que se desenvuelve la implementación de las medidas que se vienen perfilando en el marco de estas relaciones y, sobre todo, las limitaciones que se hacen perceptibles en relación con el desarrollo de capa-

47 A pesar de la importancia de lo acordado, no puede desconocerse que ha sido un mecanismo al que tan sólo se ha recurrido ocasionalmente, fundamentalmente en el relevo de las misiones en los Balcanes y que contiene ciertas limitaciones y se ha considerado plagado de obstáculos políticos.

48 Se trata de grupos de combate, normalmente bajo la forma de unidades de unos 1500 efectivos, concebidos para que la UE pueda iniciar una misión en los cinco días siguientes a que ésta sea aprobada por el Consejo, de modo que la fuerza empiece a llevar a cabo su misión en un plazo máximo de diez días y pueda sostenerse en la zona de despliegue durante un período que puede extenderse entre 30 y 120 días. A pesar de que desde 2007 estos grupos están en pleno funcionamiento, lo cierto es que no ha existido voluntad política ni acuerdo de financiación para hacerlos operativos en misiones.

49 Acción Común 2004/551/PESC del consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DO L 245, 17.7.2004).

ciudades, ponen de manifiesto que la UE diseña su proyección internacional a un ritmo y sobre unas bases al margen de la OTAN. Pero ello requiere avanzar sus pasos hacia una cierta autonomía estratégica, dispersa por la presencia de intereses nacionales no coincidentes, y sin fraguar los medios necesarios para situaciones de crisis. Una de las causas relevantes es la existencia de profundas diferencias entre los miembros, entre los que apuestan por un europeísmo consecuente con las pretensiones de configurar un gran actor internacional (Francia), los abiertamente partidarios de reservar las cuestiones de la defensa a la eficaz estructura atlántica (Gran Bretaña) y los que parecen más partidarios de que la Unión no se adentre en funciones de naturaleza militar (Alemania)⁵⁰. Así parece reflejarlo en 2008 el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad⁵¹, escasamente evolutivo para un momento en que aparecen amenazas y retos de notable importancia como el inicio de una grave crisis financiera, que hará menos prioritarios los presupuestos para la defensa, o la guerra en Georgia, así como el deterioro progresivo de las relaciones con Rusia, que decidió suspender en 2007 el Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa, instrumento fundamental para entender la consolidación de la seguridad en el Continente desde 1990.

Interesa destacar que en este Informe se sostiene que “la UE y la OTAN deben intensificar su asociación estratégica para mejorar su cooperación en materia de gestión de crisis”, expresiones nada retóricas que ponen en evidencia las tensiones entre una integración europea que se ha afianzado en el campo de la seguridad y la defensa con el Tratado de Lisboa y una OTAN con la que se coopera frecuentemente bajo cierta informalidad⁵². Pero esta situación parece *a priori* poco comprensible cuando se observa que, tras la retirada del Reino Unido de la UE, 21 Estados de la Unión se integran también en la Organización Atlántica. Y, sin llegar a una incompatibilización, lo cierto es que ambas parecen haberse instalado durante algún tiempo en una suerte de juego de competitividad que no encuentra equilibrio, y cuya explicación no queda reducida a la influencia que puede ejercer dentro de ella Estados Unidos con su sobrepeso.

Cierto es que, tras la Segunda Guerra Mundial, la OTAN parecía haber mo-

50 Ruiz González, F.J., “Los actuales retos de la cooperación militar y las capacidades de la Unión Europea”, *Cuadernos europeos de Deusto*, N° Extra 1, 2015, p. 113.

51 Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución. Bruselas, 11 de diciembre de 2008 (S407/08).

52 Margriet Drent, “EU-NATO Relations in Crisis Management Operations: The Practice of Informality”, en Maria Raquel Freire and Maria Grazia Galantino (eds.), *Managing Crisis, Making Peace. Towards a Strategic EU Vision for Security and Defense*, (Basingstoke: Palgrave, 2015), 91-110.

nopolizado los principales componentes colectivos en la defensa de sus miembros, también los europeos. La expresión más depurada de la solidaridad que generaba entre ellos se encuentra en la cláusula de asistencia mutua que contempla el art. 5 de su Tratado constitutivo para el supuesto de ataque armado contra uno o varios de ellos. Pero tras el Tratado de Lisboa, la Unión cuenta con una disposición asimilable que permite que opere como una Alianza defensiva en aquellos casos en que uno de sus miembros sufra una agresión armada en su territorio (art. 42.7 TUE), lo que es particularmente relevante para aquellos Estados europeos que no forman parte de la OTAN⁵³. Incluso se ha dispuesto también una cláusula de solidaridad de naturaleza no defensiva que implica obligaciones para todos los miembros cuando uno de ellos sufra ataques terroristas o catástrofes (naturales o de origen humano), y que podría implicar la disposición de medios militares si se considerara necesario (art. 222 TFUE). La convivencia de ambas disposiciones, bajo una perspectiva jurídica, no debería haber provocado reticencias para ninguno de los miembros de estas organizaciones, toda vez que parecía indiscutido que es de aplicación preferente el Tratado del Atlántico Norte (art. 351 TFUE) y la invocación de éste en un caso concreto haría inaplicable lo dispuesto en el Tratado de la UE para los Estados miembros⁵⁴.

Sin embargo, en la puesta en aplicación de estas disposiciones se ha producido una situación singular cuando Francia invocó la asistencia mutua en el marco de la Unión como consecuencia de los ataques terroristas sufridos. Esto ha suscitado importantes cuestiones en torno al alcance de las disposiciones del Tratado e incluso de la declaración explícita que hiciera el Presidente de la República de que Francia estaba en guerra⁵⁵. Puede entenderse razonable invocar la asistencia mutua en lugar de la cláusula de solidaridad contemplada en la Unión por motivos estrictamente jurídicos, toda vez que la primera habilita para

53 Puede recordarse que esta asistencia mutua en situaciones de agresión también quedaba recogida en el art. V del Tratado de Bruselas de 1954 que instituye la Unión Europea Occidental (UEO), que quedaría sin funciones con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y de la que no formaban parte los Estados de la UE que deseaban mantener su estatus de neutralidad.

54 Carmen-Cristina Cîrlig, "The EU's mutual assistance clause. First ever activation of Article 42(7) TEU", *European Parliamentary Research Service*, 2015: 4.

55 Hay que recordar que Francia ha sido el primer Estado en invocar esta cláusula de asistencia mutua el 17 de noviembre de 2015 ante el Consejo de Asuntos Exteriores a causa de los atentados sufridos en su territorio cuatro días antes. Sin embargo, no ha habido una asistencia directamente desplegada sobre territorio francés por parte de otros Estados miembros, sino que abrió una serie de contactos a nivel bilateral con algunos miembros para identificar la ayuda que podría facilitarse, especialmente mediante aportaciones de fuerzas en operaciones contra el terrorismo en Irak y Siria, o incrementando su participación en otras misiones internacionales para facilitar que las tropas francesas fueran replegadas en esas zonas y se destinaran a otros fines. A pesar de esta peculiar configuración de la asistencia, ha constituido un impulso significativo para avanzar en la política europea de defensa.

que la asistencia pueda ser prestada en el exterior, mientras la segunda queda circunscrita a situaciones que se desarrollan en el interior del territorio de los Estados miembros. Además, la asistencia se plasma mediante acuerdos bilaterales entre éstos para hacerla operativa, lo que no ocurre con la cláusula de solidaridad, que queda entroncada en la Unión bajo la coordinación del Consejo⁵⁶. Pero la particularidad viene marcada por no haber acudido al sistema de la Alianza Atlántica cuando éste se considera preferente, lo que ocasionó cierta sorpresa inicialmente. No obstante, puede haber fundados motivos para ello, pues las medidas que podría requerir Francia no quedaban delimitadas exclusivamente al área en la que es de aplicación el Tratado del Atlántico Norte (territorios europeos de los miembros y América del Norte), pues la acción armada podría tener lugar en los territorios franceses fuera del Viejo Continente. Además, en este caso, a diferencia de lo que ocurrió cuando se produjeron los ataques terroristas contra EE.UU. el 11 de septiembre de 2001, la Alianza no activó los mecanismos de defensa colectiva por sí misma sin petición de un miembro, lo que facilitó que Francia tuviera cierta discrecionalidad sobre la decisión de requerir la asistencia de una u otra organización.

Ahora bien, con independencia de las motivaciones políticas que lo impulsaran, supuso una importante manifestación de confianza sobre la defensa europea que, por otra parte, sería poco razonable entender como un debilitamiento para la OTAN, especialmente si consideramos las sobresalientes diferencias de medios y capacidades que pueden desplegarse en uno u otro caso. Antes al contrario, podría comprenderse que la activación de la UE como actor global también en el campo de la seguridad sería conveniente para abordar crisis en las que la Alianza no muestre interés estratégico o su participación se entienda menos eficaz. Pero subyacen en estos planeamientos los interrogantes que se vienen suscitando en torno a la concurrencia sobre el campo de la defensa de dos organizaciones tan dispares y sobre la que se pueden contraponer intereses de sus miembros.

b) *We are different but complementary*, “neither of us nor any of our member states is capable of tackling the challenges we face alone; son expresiones que describen bien las posiciones institucionales de la OTAN y la UE en declaraciones de 13 de diciembre de 2016⁵⁷. En ese año, en un entorno geoestra-

⁵⁶ Decisión 2014/415/UE del Consejo, de 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad (DO L 192 de 1.7.2014).

⁵⁷ Joint op-ed by President of the European Council, Donald Tusk, President of the European Commission, Jean-Claude Juncker and NATO Secretary General Jens Stoltenberg

tégico de gran inquietud en la periferia de Europa, la Unión Europea había adoptado la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad, la OTAN celebra su Cumbre en Varsovia y se produce el referéndum sobre la pertenencia del Reino Unido a la UE. La concatenación de estos acontecimientos se produce en un momento en el que se consideró que habría de imprimirse un nuevo impulso y un nuevo contenido a las relaciones entre la OTAN y la UE⁵⁸. El deterioro que se venía produciendo en las relaciones transatlánticas no trasciende expresamente en el discurso, pero a su incremento contribuyen los cambios en el gobierno estadounidense, que podrían empezar a minusvalorar el compromiso tradicional con la defensa de Europa. La aspiración europea de dotarse de una autonomía con capacidades militares adecuadas para la pretensión de garantizar su defensa está presente en esta Estrategia Global. La progresividad que se pretende con ella constituye una respuesta que en el plano político puede valorarse como el inicio de una nueva etapa, pero no puede entenderse que se consolide sin algunos cambios suficientemente profundos que eviten los errores que han venido sucediéndose, que apuntaban a un debilitamiento en la cohesión del propio proceso de integración. Y, sin perjuicio de las diferentes posiciones que puedan tener los Estados sobre las relaciones que ha de mantenerse con la OTAN, lo cierto es que cualquier avance que se produzca en el campo de la defensa por parte de la UE no debe hacerse en detrimento de una cooperación con la Alianza Atlántica que a todas luces parece imprescindible⁵⁹.

La Declaración y la Hoja de ruta acordada en la Cumbre del Consejo Europeo de Bratislava en 2016 apunta en este camino, conciliar la consolidación del camino hacia una defensa asumida por los Estados europeos cumpliendo sus responsabilidades y lo acordado en el marco de las relaciones con la OTAN. Así se declara prioritario “iniciar de inmediato la aplicación de lo dispuesto en la declaración conjunta con la OTAN”, manifestación de un compromiso con las decisiones e iniciativas que se adoptaron para convertir a la Alianza en una organización adaptable en los ámbitos militar y político. Pero también persigue transmitir, como se acordó en la Cumbre de Varsovia, un mensaje de unidad y

(<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/12/13/tusk-juncker-stoltenberg-opinion/>)

58 Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_16_2459).

Creemos que ha llegado el momento de dar un nuevo impulso y una nueva sustancia a la asociación estratégica OTAN-UE

59 Eugenia López-Jacoiste Díaz, “Hacia la autonomía estratégica de la UE: el necesario equilibrio entre ambición y realidad”, *Revista General de Derecho Europeo*, N.º. 50 (2020).

cohesión entre los miembros que impida dar una percepción de fragilidad, que podría transmitirse con la existencia de posibles pugnas que socaven la seguridad euroatlántica mediante concepciones subregionales. Dotarse de una significación completa se corresponde con la solidaridad que debe estar presente en la OTAN, que persigue reforzar su cooperación estratégica con la UE tras haber manifestado una firme posición conjunta frente a Rusia y haber confirmado que la seguridad que ofrece está referida a todas las fronteras, que incluye particularmente las del Este y las del Sur⁶⁰.

La profundización que representa la cooperación estructurada permanente en 2017, en aplicación de estos planteamientos sobre la autonomía estratégica de la UE, suscita de manera inmediata interrogantes acerca de la forma en que se articulará con la OTAN al hacerla operativa. A este respecto, las valoraciones que pudieron hacerse señalando la posibilidad de que esta cooperación se configurase como una herramienta de defensa alternativa a la OTAN parecen exageradas. La voluntad de avanzar en la construcción en el campo de la defensa no puede ser entendida con un objetivo de crear una fuerza propiamente europea que actúe con autonomía, sino que queda circunscrita al desarrollo de las capacidades de los Estados miembros mediante iniciativas y proyectos en los que voluntariamente participan en los señalados “compromisos más vinculantes”. Hay que subrayar que las capacidades que se desarrollen en este marco no constituyen un medio dependiente de la UE, sino que continuarán estando en manos de los Estados, quienes podrán determinar con discrecionalidad la forma en que hacen uso de ella, incluida la puesta a disposición de la OTAN⁶¹. Así queda evidenciado en el proceso de adopción de la Decisión que establece la PESCO al señalarse con rotundidad que “las capacidades de defensa reforzadas de los Estados miembros de la UE redundarán también en beneficio de la OTAN”⁶²; de este modo, parece arrojar luz sobre una clara intención de reforzar a la Alianza en su pilar europeo y da respuesta a los compromisos de asumir la corresponsabilidad en la defensa que se diseña a ambos lados del Atlántico. Así ha sido entendido también por parte de la OTAN, cuyo Secretario General acogió esta iniciativa con beneplácito y la incardina en las líneas de complementariedad con-

60 Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016 (https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm).

61 Niklas Nováky, “The EU’s Permanent Structured Cooperation in defence: Keeping Sleeping Beauty from snoozing”, *European View*, Volume 17, Issue 1 (2018): 99.

62 Como se declara en la “Notificación sobre la cooperación estructurada permanente al consejo y a la Alta Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad”, en cuyo Anexo I se contienen los principios de la misma.

venidas entre ambas Organizaciones⁶³.

Aun así, las tensiones internas en la Alianza generan una situación de cierto estancamiento. A ello conduce las diferentes percepciones que tienen los miembros sobre las amenazas, la falta de concordancia de las posiciones que mantienen los Estados europeos sobre la vinculación que han de sostener con la OTAN, así como la constatación de que para alcanzar una mayor autonomía son necesarios medios y capacidades que exigirán profundizar aún más en la integración y requerirá esfuerzos adicionales en el campo de la defensa⁶⁴.

c) Sin embargo, esta situación cambia “sorpresivamente” como consecuencia de la guerra en Ucrania, con la ambiciosa pretensión rusa de tomar el control de dicho Estado y ocupar su territorio, así como el extraordinario alcance que adquieren las acciones armadas al convertirse en un conflicto de alta intensidad. La Declaración de Versalles de 10 y 11 de marzo de 2022, adoptada tras la reunión informal de los Jefes de Estado y de Gobierno, además de condenar la agresión rusa contra Ucrania, impulsa el fortalecimiento de las capacidades de defensa⁶⁵, pero también propugna una reducción de la dependencia energética que se mantiene respecto de Rusia, así como el desarrollo de una base económica más sólida.

Bajo la perspectiva europea, la conciencia de que la competencia estratégica se ha incrementado y las amenazas crecen en su complejidad había impulsado una revisión estratégica, incorporando las transformaciones que se han venido produciendo en el campo de la seguridad y la defensa⁶⁶. Así, el 21 de marzo de 2022 se adopta la Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa, cuyo surgimiento se encuentra condicionado por la reciente guerra desencadenada por Rusia. Su finalidad es contribuir a “construir una cultura estratégica común, a

63 Como declaró al inicio del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE en formato de Defensa (NATO - Opinion: Doorstep by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the start of the European Union Foreign Affairs Council in Defence format, 13-Nov.-2017). Pero no obvió recordar que tras la retirada del Reino Unido de la UE, el 80% del gasto en defensa de la OTAN provendrá de aliados que no son miembros de la Unión.

64 Así lo subrayaba el Consejo Europeo en su reunión de diciembre de 2021, en el que se acordó un mayor compromiso de la UE con su seguridad y continuar con una acción estratégica en materia de defensa que incremente su capacidad para actuar de manera autónoma.

65 En particular, se expresa el compromiso en “incrementar sustancialmente” el gasto en defensa, incentivar las inversiones colaborativas entre los miembros y la adquisición conjunta de capacidades de defensa, así como adoptar medidas de reforzamiento y desarrollo de la industria de defensa. (<https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>).

66 En junio de 2020 el Consejo Europeo acordó desarrollar una “nueva Agenda Estratégica para la UE” que fijó los ámbitos prioritarios sobre los que versará la acción de las Instituciones en esta materia (<https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>).

reforzar nuestra unidad y nuestra solidaridad y, sobre todo, a aumentar nuestra capacidad y nuestra voluntad de actuar conjuntamente, proteger nuestros intereses y defender nuestros valores”. Junto al análisis del entorno y las amenazas y desafíos emergentes y transnacionales, sobresale su estructuración sobre cuatro grandes ámbitos sobre los que se expresan compromisos: la actuación, la garantía de la seguridad, la inversión y el trabajo asociativo.

Sintéticamente, se pueden destacar dentro de éstas el desarrollo de capacidades que permitan responder a cualquier amenaza para la seguridad europea y la paz internacional, con intervenciones más firmes, rápidas y decisivas, lo que requiere el reforzamiento de las misiones civiles y militares con posibilidades de decisión suficientemente ágiles y flexibles que incluyan los componentes financieros necesarios⁶⁷. Así mismo, para garantizar la seguridad se prevé el reforzamiento de las estructuras de análisis conjunto destinado a desarrollar la dimensión de inteligencia dentro de la UE, afrontar las amenazas híbridas y anticiparse a las consecuencias de la manipulación de la información por agentes extranjeros, junto a las tradicionales amenazas asociadas al terrorismo o la proliferación de armamentos⁶⁸. Las inversiones constituyen uno de los aspectos sobre los que se ha incidido en diversos ámbitos con más insistencia, particularmente en lo referente al incremento del gasto y la optimización de mismo, y se toma como idea motriz la adquisición de unas capacidades de defensa por parte de los Estados que permitan a la Unión actuar de forma autónoma reduciendo la dependencia tecnológica e industrial, además de reducir las carencias más relevantes en elementos de apoyo estratégico. Finalmente, invocando la necesidad de defender el orden internacional basado en normas y el multilateralismo efectivo, se apuesta por el desarrollo de “partenariados” que refuercen la cooperación con otras organizaciones internacionales (especialmente la OTAN, la ONU, la OSCE, la Unión Africana o la ASEAN), así como el incremento de la cooperación con Estados terceros de forma bilateral (EE.UU., Reino Unido, Noruega y

67 En particular, se contempla la formación de una “Capacidad de Despliegue Rápido de la UE”, destinada a realizar un despliegue rápido en entornos inciertos con dotaciones de hasta 5.000 militares, y que han de estar operativas para 2025; para ese mismo año se deberá disponer de la “Capacidad Militar de Planificación y Ejecución” para misiones militares no ejecutivas o ejecutivas de pequeña envergadura; e igualmente se apoyarán de forma mutua las misiones y operaciones y misiones de la PSCD y las misiones y operaciones singulares que sean dirigidas por Europa, de las que ya están en marcha varias. También cabe destacar la voluntad de desarrollar las capacidades civiles estableciendo un “Pacto sobre la Vertiente Civil de la PSCD” en 2023.

68 Se prevé la revisión de las amenazas a través de la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia, soportada sobre los servicios de inteligencia de los Estados miembros, y se reforzará el Centro de Satélites de la UE, además de adoptar normas adicionales para garantizar la seguridad en el ciberespacio.

Canadá, todos ellos en el marco de la Alianza Atlántica, así como otros Estados de los Balcanes, África, Asia o Iberoamérica). En suma, se perfila a través de diferentes ámbitos y con complejas medidas un plan con el que se persigue atribuir a la Unión un protagonismo mayor para afrontar los problemas de seguridad que afecta a los Estados que la componen. Más allá de las medidas concretas, hay que destacar que se establecen plazos detallados para su ejecución, lo que permitirá valorar las realizaciones y comprobar si asume unas responsabilidades mayores en materia de defensa que refuerce su posición como actor global.

Pero no cabe duda de que, en materia de defensa, los componentes de relación más sobresalientes están referidos a la OTAN, por lo que la Brújula Estratégica reconoce de forma explícita que “la asociación estratégica de la UE con la OTAN es crucial para nuestra seguridad euroatlántica”. Esta idea, ya ampliamente asentada en el marco declarativo europeo, también está presente en la Alianza Atlántica, que al renovar su concepto estratégico la Cumbre de Madrid de 2022 no ha descuidado subrayar la importancia de la complementariedad de ambas organizaciones, su congruencia y reforzamiento mutuo. En esta línea se apunta la oportunidad de mejorar las relaciones OTAN-UE, señalando ciertos ámbitos en los que se han puesto de manifiesto algunas debilidades y nuevas necesidades, para lo cual “reforzaremos las consultas políticas y aumentaremos la cooperación en cuestiones de interés común, como la movilidad militar, la resiliencia, el impacto del cambio climático en la seguridad, las tecnologías emergentes y disruptivas, la seguridad humana, la Agenda para la Mujer, la Paz y la Seguridad, además de plantar cara a las amenazas cibernéticas e híbridas y abordar los desafíos sistémicos planteados por la RPC a la seguridad euroatlántica”⁶⁹.

Estos posicionamientos, ante la preocupante evolución de acontecimientos en la parte más oriental de Europa, se han visto confirmados en la más reciente Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN, que confirma la necesidad de profundizar en la misma⁷⁰. La importancia de este momento en que los problemas de seguridad parecen agudizarse ha alentado a tomar en consideración la importancia de aquellos Estados de la OTAN que no forman parte de la UE y de los Estados europeos que no se han adherido a la Alianza, a los que se anima a que se impliquen de la forma más intensa posible en sus respectivas iniciativas. Y bajo esta presión que se extiende por el Viejo Continente, parece

69 OTAN 2022, Concepto estratégico, *cit.*, par. 43.

70 Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN, 10 de enero de 2023. (<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>).

que se revitalizan las motivaciones estratégicas primigenias a ambas orillas del Atlántico Norte al reconocerse que las posiciones manifestadas tanto por estas organizaciones “demuestra más que nunca la importancia del vínculo transatlántico y que requiere una cooperación más estrecha entre la UE y la OTAN”.

4. PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN EN LAS RELACIONES TRANS-ATLÁNTICAS: UN MODELO EN UNIDAD, ¿TAMBIÉN DEL MODELO DE DEFENSA DE LA UNIÓN?

*What we are currently experiencing is the brain death of NATO*⁷¹. Con esta dramática expresión el Presidente francés, Emmanuel Macron, manifestaba su opinión sobre la situación en la que se encontraban las relaciones en el marco de la OTAN en noviembre de 2019. No parece que tres años después tal afirmación se vea confirmada por los hechos; antes al contrario, podría decirse que se ha visto revitalizada la Organización de forma extraordinaria. No cabe duda de que los graves problemas de seguridad que se están conociendo en la parte más oriental de Europa justifican un cambio en las orientaciones estratégicas, que se observan como una oportunidad de revitalización de la OTAN y del vínculo transatlántico.

Bien es cierto que esta Organización se ha visto sometida a fuertes tensiones en los últimos años que han puesto de manifiesto una desorientación estratégica, y su intensidad podría llegar a entenderse como una crisis existencial. No es la primera ocasión en que las disparidades de intereses entre los aliados aparecen, pues han surgido recurrentemente desde su creación y no tuvieron como consecuencia la desconfiguración de sus principios ni la separación de las funciones para las que surgió. Sin embargo, a pesar de la solidez demostrada históricamente en el vínculo trasatlántico que estructura la OTAN, tras el final de la Guerra Fría sus objetivos inmediatos se desdibujan una vez que el enemigo identificado durante décadas deja de serlo y aparecen nuevos riesgos y amenazas en un contexto global. Como se ha destacado, la gravedad de las crisis de la OTAN, sea por fatiga o desconfianza, debe medirse por las posibilidades de que Estados Unidos se repliegase de Europa⁷². Y tal vez sea la reorientación de los intereses

71 <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-be-coming-brain-dead>

72 Timothy Andrews Sayle, *Enduring Alliance: a History of NATO and the postwar global order* (New York: Cornell University Press, 2019).

estratégicos de EE.UU. el motivo por el que la Alianza Atlántica ha sufrido su última crisis, pues parece decidido a desviar sus esfuerzos a otras áreas geográficas, animando a los europeos a responsabilizarse en mayor medida de su seguridad y promocionando sus intereses comerciales hasta la confrontación. Aunque esta tendencia ya se venía poniendo de manifiesto con anterioridad, la política exterior del Presidente Trump ha visualizado de forma especialmente abrupta las exigencias que se plantean sobre la seguridad y la defensa en el Viejo Continente.

a) Las cuestiones relativas a la financiación de la defensa en Europa ha sido uno de los reproches que con mayor frecuencia se enfatizan para justificar este distanciamiento, quizás erróneamente entendidos al Este del Atlántico como una reacción airada frente al escaso compromiso con la defensa, pero que se entendía suficiente ante la apariencia de seguridad que aportaba una visión estratégica basada en la interdependencia con los Estados vecinos. Sin embargo, tras la anexión de Crimea por parte de Rusia, la inestabilidad en el Sur del Mediterráneo y las amenazas transnacionales que comprometen la seguridad, la OTAN explicita no sólo la necesidad de reforzarse sino también los Estados asumen el compromiso de completar sus presupuestos de defensa impidiendo que se reduzcan por debajo del 2% de su PIB para los que ya realizan este esfuerzo, e incrementarlo hasta esta cifra los que aún no lo hagan en un plazo de diez años⁷³. Además, se acuerda hacer un uso más eficaz de estos recursos económicos y promover una equilibrada distribución entre costes y responsabilidades asumidas, con especial mención a fomentar una industria de defensa más sólida en toda la Alianza, incluyendo la propiamente europea. Es sabido que no se han cumplido en sus propios términos estos acuerdos políticos, incluso se advierte que 20 Estados de la OTAN no cumplen este objetivo, lo que mantiene a Estados Unidos en una posición claramente sobredimensionada por comparación al resto de los miembros⁷⁴. Pero las nuevas circunstancias parecen remover las voluntades y apuntan a una concentración de esfuerzos en relación con la defensa con exponentes tan sobresalientes como el alemán, que ha decidido cumplir el

73 Como se acordó en la Cumbre de Gales de septiembre de 2014, no sólo se comprometieron a ampliar la disponibilidad presupuestaria para la defensa hasta el 2% del PIB, sino que además deberían destinar al menos un 20% del gasto a equipos importantes, incluida la investigación y el desarrollo (*Wales Summit Declaration*, par. 14).

74 Pueden comprobarse los datos segregados por Estado miembro y por destino de los presupuestos nacionales en *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022)*, North Atlantic Treaty Organisation, Communiqué 27 June 2022 (PR/CP(2022)105) (https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-en.pdf).

compromiso señalado, además de complementarlo con fondos extraordinarios⁷⁵.

b) Tampoco es una cuestión oculta para los europeos que los Estados Unidos tienen una orientación estratégica que se traslada hacia el Pacífico, en detrimento del tradicional basamento de su política exterior en materia de defensa sobre el espacio euromediterráneo. El desplazamiento de la centralidad que ocurre para Europa hacia la región de Asia-Pacífico es fácil de asociar a una percepción que ya no toma a Rusia como rival estratégico principal, sino que apunta a China como potencia con una proyección política, económica y militar de extraordinaria importancia. Quizás el movimiento más depurado hasta el momento en esta dirección se produjo el 15 de septiembre de 2021, cuando Estados Unidos, Gran Bretaña y Australia anuncian la formalización de un acuerdo al que denominan AUKUS, destinado a asegurar la estabilidad en el Indo-Pacífico a largo plazo. Ciertamente es que el mismo queda circunscrito a facilitar a Australia tecnología defensiva, fundamentalmente para la construcción de submarinos movidos por energía nuclear, y en ningún caso se menciona a China en la motivación que impulsa este acuerdo. Pero parece fuera de dudas que Estados Unidos ha dado prioridad a esta área geográfica sin haber participado de la misma al conjunto de aliados europeos, lo que ha sido entendido en la UE como una falta de lealtad y transparencia⁷⁶.

Es evidente la ventaja que para la industria de defensa estadounidense reporta, en competitividad evidente con la francesa que ya había celebrado contratos sobre estos equipamientos con Australia; pero más allá de la irritación expresada por Francia o las diferentes posiciones individuales expresadas por otros Estados europeos, invita a suscitar de qué manera es comprendida la Unión Europea en el exterior⁷⁷. La discreción con que se han desarrollado estas negociaciones a espaldas del conjunto de Estados europeos, incluso tomando en consideración una eventual pugna estratégica entre Francia y Gran Bretaña por la presencia en este espacio Indo-Pacífico, conlleva ciertas dificultades para entender el sentido de unidad que deberían exhibir los aliados e incluso transmite

75 Así lo ha subrayado el propio Canciller Federal en febrero de 2022, que ha cuantificado en 100.000 millones la dotación de estos fondos extraordinarios (<https://www.bundesregie.rung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>).

76 En palabras del Presidente del Consejo Europeo, Charles Michel (<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-chief-michel-denounces-lack-of-loyalty-by-us/>).

77 Elie Perot, "The AUKUS Agreement, What Repercussions for the European Union?", *European Issues (Foundation Robert Schuman. Policy Paper)*, No. 608 (28 September 2021): 5.

una imagen del mundo occidental descoordinado o incluso dividido⁷⁸. La retirada de Afganistán en agosto de 2021, aunque acordada y anunciada, tampoco ha contribuido a generar confianza entre los aliados, que pueden percibir los desordenados resultados como el resultado de la anteposición de los intereses estadounidenses sobre los compromisos contraídos. Estas actuaciones unilaterales, que aparecen como manifestaciones de una potencia hegemónica, han generado desencuentros y contraposición de intereses. Sin embargo, ante los desafíos que se plantean en torno a China, la posición europea continúa desdibujada por la ausencia de unanimidad entre los Estados miembros; y ello a pesar de haberla señalado ya como origen de campañas de desinformación en un momento crítico como el desarrollo de la pandemia a partir de 2020 con fines claramente desestabilizadores que mejoraban su propia imagen⁷⁹.

c) Los términos del debate en que puede ser entendido el desarrollo de acontecimientos hasta 2022 ponen de manifiesto que los elementos de cohesión sobre los que se ha fraguado la conformación de un bloque de seguridad en el área euroatlántica se ven expuestos a cierta dilución por la contraposición de intereses y las diferencias que se hacen profundas en algunos componentes estratégicos fundamentales. La perspectiva europea de progresiva construcción de la política de defensa refleja en buena medida la voluntad de asumir con cierta solidez las responsabilidades que le corresponden, en gran medida soportadas sobre la señalada Cooperación Estructurada Permanente. A ello deben unirse los importantes avances que constituyen la creación de un Fondo Europeo de Defensa, destinado a fomentar la competitividad y la capacidad de innovación de la defensa europea⁸⁰, así como el Fondo Europeo para la Paz, destinado a financiar las acciones de la Unión (PESC) dirigidas al mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional y que permite incluso el reforzamiento de capacidades de Estados terceros y organizaciones internacionales⁸¹.

78 Como subrayó el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en su *blog post* “Asamblea General de las Naciones Unidas: una semana en Nueva York”, el 25 de septiembre de 2021 (https://www.eeas.europa.eu/eeas/united-nations-general-assembly-one-week-new-york_en?page_lang=es).

79 Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La lucha contra la desinformación acerca de la COVID-19: contrastando los datos (JOIN/2020/8 final).

80 Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092 PE/11/2021/INIT(OJ L 170, 12.5.2021).

81 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 L 102, de 24.3.2021).

Sin embargo, los componentes de defensa entroncados en la UE se han juzgado en cierta medida insuficientes o limitados por las diferencias de capacidades para asumir compromisos más completos que pudieran ser requeridos. La oportunidad de avanzar en esta construcción se ha perfilado de una forma singular a través de la Iniciativa Europea de Intervención, soportada sobre un proyecto impulsado por Francia desde 2017 para generar unas capacidades de respuesta rápida y eficiente en situaciones de crisis que puedan amenazar a la seguridad europea, ya sea dentro del territorio europeo o fuera de él. El protagonismo adquirido por Francia en este campo se corresponde con su posición de potencia más avanzada en el campo de la defensa dentro de la Unión, y manifiesta su empeño por liderar en este campo la emergencia de una cultura estratégica y operacional, tal vez impulsada por la sobrecarga estratégica asumida⁸².

Sin embargo, queda disociada esta iniciativa de la UE e incluye a Estados que no participan en su política de defensa en este momento, como el Reino Unido o Dinamarca. Esto es observado con cierta prevención por algunos Estados europeos más entusiastas del vínculo transatlántico, pues entienden que propuestas de estas características pueden debilitarlo, aunque la ejecución de compromisos quede sometida a decisiones estrictamente nacionales, o advierten una cierta duplicidad de esfuerzos ya incluidos en la PESCO. Esta crítica podría venir justificada por el hecho de que la cooperación estructurada se ha concebido con una flexibilidad suficiente para facilitar que en los proyectos que se desarrollan en su seno puedan participar Estados terceros⁸³, pero con unas condiciones que circunscriben estrictamente quiénes pueden ser los participantes y los proyectos en los que puede producirse⁸⁴.

82 Luis Enrique Moya Cánovas, “La Iniciativa Europea de Intervención, la Cooperación Permanente Estructurada e ingeniería institucional francesa”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión 79/2019 (16 de septiembre de 2019).

83 Decisión (PESC) 2020/1639 del Consejo de 5 de noviembre de 2020 por la que se establecen las condiciones generales en las que se podrá invitar excepcionalmente a terceros Estados a participar en proyectos individuales de la Cooperación Estructurada Permanente (DO L 371, de 6.11.2020).

84 Beatriz Cózar Murillo, “La cooperación estructurada permanente y la participación de terceros estados”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº. 53, 2021. Hasta el momento, los proyectos que han conseguido atraer la participación de Estados no miembros de la UE son los asociados a la movilidad militar, en los que ya colaboran Estados Unidos (Decisión (PESC) 2021/750 del Consejo de 6 de mayo de 2021 relativa a la participación de los Estados Unidos de América en el proyecto de movilidad militar de la cooperación estructurada permanente (CEP) (ST/7559/2021/INIT), DO L 160, 7.5.2021), Canadá (Decisión (PESC) 2021/748 del Consejo de 6 de mayo de 2021 relativa a la participación de Canadá en el proyecto de movilidad militar de la cooperación estructurada permanente (CEP), DO L 160, de 7.05.2021) y Gran Bretaña (Decisión (PESC) 2022/2244 del Consejo de 14 de noviembre de 2022 relativa a la participación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el proyecto de movilidad militar de la cooperación estructurada permanente (CEP), DO L 294, de 15.11. 2022).

Con todo, no cabe la menor duda de que la agresión a Ucrania por parte de Rusia ha supuesto una recomposición de los vínculos defensivos en Europa y actualizado con urgencia las necesidades de que la UE asuma un papel relevante en asociación con la OTAN, por más que pervivan las diferencias que se ponen de manifiesto continuamente. A este respecto, es particularmente sobresaliente la unánime posición de rechazo a las acciones rusas y la asunción de importantes sacrificios sobre intereses fundamentales, como la necesidad de desvincularse de la dependencia energética de Rusia. De este modo se podrá fraguar una más estrecha unidad en la proyección internacional de la Unión que permitan olvidar episodios poco constructivos del pasado⁸⁵. En esta línea, es significativo el hecho de que Dinamarca haya tomado la decisión de incorporarse a la política de defensa de la Unión, de la que quedó excluida desde los orígenes⁸⁶.

Sin embargo, aunque parece avanzarse hacia una identidad entre miembros de la Unión y participantes en la política común de seguridad y defensa, permanece una diferenciación en relación con los Estados que invocaron su neutralidad (Austria, Suecia, Finlandia, Irlanda, Chipre y Malta). Ésta queda garantizada en la Unión al fijarse en el TUE el respeto por “el carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros”, del mismo modo que no impedirá el cumplimiento a otros Estados de las obligaciones derivadas de su pertenencia a la OTAN (art. 42.2 TUE). Aunque el significado de esta condición de neutral no es fácil de comprender en una organización que avanza en estructuras de defensa e incorpora una cláusula de defensa mutua suficientemente flexible para contemplar posicionamientos con esta particularidad⁸⁷, su mantenimiento se vuelve difícil en circunstancias en las que la seguridad se puede ver gravemente comprometida. Así puede entenderse la “repentina” solicitud formulada por Suecia y Finlandia el 18 de junio de 2022 de adhesión a la OTAN.

En esta perspectiva, aunque los progresos en el sistema de la UE son ciertos,

85 Entre ellos, puede evocarse la profunda división que se puso de relieve en relación con la intervención en Libia en 2011, que requirieron una participación muy activa de Francia y Gran Bretaña con apoyo de la OTAN, para proteger a civiles y las áreas bajo amenazas de ataques. Así se contempló en la Resolución 1973 adoptada por el Consejo de Seguridad el 17 de marzo de 2011, pero que contó con el rechazo de Alemania, que se abstuvo en la votación de la misma.

86 El 66% de los ciudadanos daneses convocados a un referéndum el 1 de junio de 2022 votaron a favor de suprimir la excepcionalidad contenida en el Protocolo nº 22 del TUE y TFUE, lo que permitirá que aplique en su integridad las disposiciones relativas a la defensa en el marco de la Unión Europea.

87 Por esta razón, la redacción del art. 42.7 TUE incorporó una fórmula abierta que dejara a salvo esta neutralidad, motivo de discrepancias desde el proyecto de Constitución Europea. *Vid.* Romualdo Bermejo García, “La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?”, en Ramón Chornet, C. (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2005), 85.

parece que la cobertura defensiva de la OTAN se considera más completa para abandonar la neutralidad, especialmente en tiempos de crisis. En cierta medida, los acontecimientos han reforzado posiciones proatlantistas que ya venían sosteniendo con firmeza algunos miembros de la Unión, especialmente los ubicados en el Este. Su percepción de las amenazas está lógicamente alimentada por su proximidad a Rusia, y casos como el de Polonia se comprenden por la desconfianza a ciertas políticas de aproximación seguidas que le han impulsado a expresar una voluntad claramente diferenciada de la tendencia marcada a profundizar en una política de defensa propiamente europea. Este reforzamiento político del vínculo transatlántico, incluida la solicitud de adhesión de nuevos Estados a la OTAN, tal vez sea un efecto no previsto por parte de Rusia, cuyas previsiones diluyentes tal vez no fueran tan erráticas si se observa que la cohesión tanto en el seno de la Alianza Atlántica como de la Unión aparenta cierta fragilidad. No obstante, deberá afrontar una situación nueva con la previsible adhesión de estos Estados nórdicos, pues conllevará una extensión de las fronteras con Estados de la OTAN multiplicada que no resulta fácil de gestionar. Esta reacción no oculta, por otra parte, que las divisiones existen, y buena muestra de ello son las dificultades que está encontrando la ratificación de los acuerdos de adhesión con un Gobierno húngaro que ha postergado reiteradamente esta decisión y la resistencia que mantiene Turquía por cuestiones de orden bilateral que su Gobierno considera fundamentales⁸⁸. No deja de ser éste un episodio más de las particularidades manifestadas por este Estado en diferentes situaciones que envuelven a su seguridad, de las que su principal exponente tradicional ha sido el conflicto con Chipre, pero que llegan a envolver a las relaciones entre la OTAN y la UE pues se opone a que los medios de la Alianza queden a disposición de las operaciones de la Unión si no cuentan con la aprobación de todos los miembros de esta organización.

Con todo, la Cumbre de Madrid de la OTAN ha permitido concertar un nuevo Concepto Estratégico que pone fuera de toda duda que la seguridad colectiva continuará siendo la pieza fundamental sobre la que se sustenta su acción y el mantenimiento de los motivos de su propia existencia. Se dota igualmente de estabilidad al mismo no concentrando de modo exclusivo su enfoque en los espacios más orientales de Europa, pues incluye el tratamiento de las amenazas

88 En concreto, Turquía ha exigido ciertas garantías de seguridad sobre las que Suecia muestra reticencias, fundamentalmente por la negativa sueca a retirar el estatus de refugiados a individuos a los que Turquía considera terroristas de movimientos kurdos. Pero también hay otras cuestiones de interés que pretende reforzar con su posición, especialmente por la desconfianza de algunos aliados a facilitar armamento a Turquía como consecuencia de sus acuerdos en materia defensiva con Rusia.

y desafíos en regiones que tienen interés para los miembros y para la propia organización como son oriente próximo, norte de África y el Sahel. Incluso se identifica la región del Indo-Pacífico como un área de interés que puede afectar directamente la seguridad euroatlántica.

En estas condiciones de refuerzo de los soportes políticos de la OTAN y el consecuente influjo sobre las relaciones de ésta con la UE, pone en evidencia ciertos elementos que pueden resultar paradójicos, como es el inevitable reconocimiento de una mayor vinculación con los EE.UU. a través de la Alianza Atlántica y propugnar de forma paralela una mayor autonomía estratégica. La apuesta por llevar adelante con realizaciones el diseño proyectado con la Brújula Estratégica reforzará las funciones de la Unión como proveedor de seguridad, necesario para afianzarla como un actor relevante en un futuro que se anuncia plagado de peligros y en el que la competencia estratégica es muy intensa. Pero ello requiere el desarrollo de modelos asociativos, en el que de forma indubitada tiene un carácter absolutamente prioritario la OTAN. Así lo ha subrayado con nitidez el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al señalar que “todo este esfuerzo de la UE para reforzar sus capacidades es plenamente coherente con la OTAN. Una UE más fuerte en defensa es inseparable de una OTAN más fuerte”⁸⁹.

La necesaria, y además inevitable, complementariedad que se propugna entre ambas organizaciones habrá de plasmarse en resultados concretos. Éstos deben comprenderse como una manifestación de las diferencias estructurales entre la OTAN y la UE, basada la primera en materia de seguridad y defensa mientras la segunda dispone de competencias que pueden incidir sobre la operatividad de las fuerzas, como se ha puesto de manifiesto más recientemente en cuestiones como el desarrollo de infraestructuras de transporte. La asunción de ciertas funciones a través de la PESD y los progresos en la PESCO acrecientan las exigencias de reforzar la cooperación y el diálogo, pudiéndose comprobar ya la existencia de progresos en ciertos ámbitos⁹⁰. Sin embargo, la firmeza de posi-

89 Borrell Fontelles, J., “La nueva Europa de la Defensa y la Brújula Estratégica”, Conferencia impartida en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 20 de abril de 2022 (<https://publicaciones.defensa.gob.es/la-nueva-europa-de-la-defensa-y-la-brujula-estrategica-libros-papel.html>).

90 Así ocurre con el establecimiento de un diálogo estructurado en materia de resiliencia, la cooperación en materia de comunicación estratégica y lucha contra la desinformación y la interferencia extranjera, la movilidad militar o el impulso coordinador para garantizar la coherencia de resultados en la planificación de la defensa tanto de la OTAN como de la UE cuando puede haber duplicidades o solapamientos. Así se pone de manifiesto en *Seventh progress report on the implementation of the*

cionamientos conjuntos y la insistente unidad que se invoca como fortaleza ante la invasión de Ucrania, no puede ocultar la existencia de divisiones importantes que tendrán reflejo tanto en la UE como en la Alianza Atlántica. Éstas parten, fundamentalmente, de la percepción de las amenazas que se ciernen sobre los Estados miembros y las divergencias que sobre la misma puedan existir, con los del Este especialmente alarmados ante acontecimientos próximos a sus fronteras sobre los que venían anticipando posicionamientos, y los más alejados resintiéndose por la ruptura del *status quo* mantenido durante décadas que permitió la estabilidad que facilitaba su desarrollo económico⁹¹. Los efectos asociados a la fuerte dependencia energética de Europa, las exigencias de incrementar los presupuestos de defensa de forma sobresaliente o la continua afluencia de refugiados hacia los Estados europeos pondrán a prueba la capacidad de resistencia de esta unidad proclamada si se prolonga el conflicto en el tiempo.

Ante estas circunstancias, las orientaciones avanzadas que se contienen en la Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa quedan expuestas a voluntades políticas que podrían ser alteradas. Así se ha observado en situaciones precedentes, en las que otros impulsos sobre la Europa de la defensa han contado con la acelerada contribución de la Comisión y no se han visto acompañados por la voluntad decisoria del Consejo para cumplir los objetivos. Las dificultades para alcanzar la unanimidad requerida en el procedimiento de toma de decisiones exponen los avances a limitaciones lógicas, pero la oportunidad de reconducirla a un régimen de mayorías puede entenderse tan necesaria como inviable en estos momentos⁹². Incluso habría de valorarse la conveniencia de este cambio a la luz de una concertación suficiente con la OTAN en el marco de la asociación estratégica, especialmente por la doble membresía de numerosos Estados de la Unión. Esto anima a pensar si profundizar en los marcos institucionalizados entre ambas organizaciones es la técnica adecuada para conducir la cooperación en el futuro o si, en determinados sectores, podría ser más constructivo fórmulas singulares que permitan superar obstáculos más complejos que ya se han venido poniendo de manifiesto.

common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017 (20 June 2022). (<https://www.consilium.europa.eu/media/57184/eu-nato-progress-report.pdf>).

⁹¹ Judy Dempsey, "The War in Ukraine Highlights European Rifts", *Carnegie Endowment for International Peace (USA)* (December 20, 2022).

⁹² Francisco José Dacoba Cerviño, "Ucrania: ni guerra relámpago, ni paz duradera", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 51/2022, 13 de julio de 2022, p. 7. Cabe señalar a este respecto que en la Conferencia sobre el Futuro de Europa se ha abordado de forma general esta cuestión, inclinándose a una supresión generalizada de la unanimidad ("Propuesta 39: Propuesta: Proceso de toma de decisiones en la UE", contenida en el *Informe sobre el resultado final*).

En todo caso, quizás un punto de partida necesario sea propiciar los elementos que conformen una comunidad atlántica que faciliten el aseguramiento de los intereses estratégicos en el Continente europeo y sienten las bases para su extensión a un plano global. Con independencia de la coherencia que ello representaría en el terreno político, constituiría una oportunidad para facilitar un consenso que proyectase la participación de la UE a esta escala ampliada, tal y como está perfilando a través del objetivo de extender bajo diferentes fórmulas las democracias a los Balcanes y, en general, a la parte más oriental de Europa con iniciativas como la Comunidad Política Europea⁹³. Pero, además, soportar sobre valores fundamentales la relación evitaría la exacerbación que en ocasiones se aprecia en la contraposición de intereses que separa a los socios en ciertos ámbitos. Es, sin duda, la seguridad lo que ha de promover la solidez del vínculo trasatlántico, pero tal vez sea necesario fundamentar la misma sobre valores compartidos. Y en esta línea, el Concepto Estratégico de la OTAN adoptado en Madrid en 2022 subraya: “Nos unen valores comunes: la libertad individual, los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho”.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La seguridad y la defensa son ámbitos en los que los sosegados ritmos de avance en la construcción europea han quedado acompasados por la consideración de los Estados de que Europa es un espacio seguro. Las convulsiones que se comprueban en este siglo XXI han impulsado la definición progresiva de la Política de Seguridad y Defensa, fuente de desencuentros y lugar para la postergación de las decisiones más comprometidas, otorgando a la misma un protagonismo acelerado en las Instituciones y Gobiernos. Bien es cierto que desde la adopción del Tratado de Lisboa, la Unión cuenta con unos componentes normativos suficientes para desarrollar esta política, si bien hasta tiempos recientes no se ha impulsado decididamente, alentada por los cambios de circunstancias que podrían estar comprometiendo su continuidad como actor relevante.

Los cambios de percepción sobre la seguridad en Europa han impulsado desde 2014 los debates en torno al reforzamiento de la política de defensa común, siendo la Cooperación Estructurada Permanente la expresión más avanzada, en

93 Iordan Gheorghe Barbulescu, "La nueva Comunidad Política Europea y la reconstrucción del continente más allá de la Unión Europea, ¿un déjà vu, político?", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Vol. 49, N° 2 (2022): 171-183.

cuanto a resultados, de dotarse de estructuras de seguridad y defensa que faciliten la autonomía estratégica propugnada ante una OTAN diluida en la búsqueda de propósitos que justifiquen su propia existencia y sometida a fuertes tensiones entre sus miembros. Sin embargo, la insistente declaración de que el reforzamiento de capacidades de defensa por los Estados que participan en esta cooperación contribuirá a un mejor reparto de cargas en la Alianza Atlántica pone de manifiesto las dificultades para estructurar una defensa común y la conveniencia de articular de forma más completa las relaciones entre la UE y la OTAN.

La guerra iniciada en 2022 en Ucrania ha supuesto una aceleración en los tiempos. Y es particularmente sorprendente la capacidad manifestada por la Unión para que sus burocratizadas estructuras se muevan de forma sincronizada a los acontecimientos; pero más extraordinario quizás sea que las retardantes disensiones no se hayan extendido a cuestiones de sobresaliente importancia que requerían atención urgente, como la inmediata facilitación de la entrada a un gran número de refugiados que huyen del conflicto o la adopción de medidas para la reducción de la dependencia energética de las fuentes rusas que exigen grandes sacrificios para las economías nacionales. Incluso se ha adentrado en actuaciones en otros momentos políticamente incomprensibles, como es apoyar con una asistencia militar directa a un Estado no miembro envuelto en un conflicto activo mediante la financiación de armamento, decisión que la aleja definitivamente de unos postulados basados en el *soft power* sobre el que sustentaba su acción exterior. No obstante, no sin cierta resistencia por parte de los Estados más inclinados a extender el europeísmo hasta el campo de la defensa, la realidad se impone, y los postulados más atlantistas sostenidos entre los miembros más próximos al territorio en guerra parecen imponerse. La percepción de que tiene que ser la OTAN, con el aliado estadounidense liderando, el cauce disuasorio adecuado ante estas amenazas se confirma con la solicitud de adhesión de Estados tradicionalmente neutrales como Finlandia y Suecia.

La cumbre de la OTAN celebrada en Madrid ha confirmado esta situación y ha impulsado una actualización de las relaciones entre aliados, pero también las sostenidas con la UE, ya como actor ineludible en el campo de la seguridad. Sin embargo, más allá de la búsqueda de complementariedades entre ambas organizaciones, especialmente por el reconocimiento de unas capacidades más completas de la Unión en operaciones con un componente civil, debe buscarse una fundamentación más completa a las relaciones euro-atlánticas. En este sentido, identificar que el orden internacional parece más abierto e inestable se hace tangible por la insuficiencia de la invocación a la aplicación del Derecho Interna-

cional descaradamente vulnerado y la incapacidad manifiesta de las instituciones internacionales para exigir su cumplimiento. Frente a ello, la decidida acción de la UE y de la OTAN para dotarse de los instrumentos necesarios que garanticen la seguridad de sus miembros debe acompañarse necesariamente de unos fundamentos de cohesión suficientemente sólidos, que eviten una competencia estratégica disgregadora entre los miembros e identifique de forma consistente su posición en el planeta. Profundizar en los valores que con la pandemia de la COVID-19 han sido sometidos a tensiones críticas puede ser un punto de partida principal, porque son objeto de confrontación cuando se señalan como valores occidentales y no universales desde potencias como Rusia o China. Democracia, derechos humanos y estado de derecho forman parte de los elementos que aglutinan a los Estados de la OTAN y predispone las orientaciones estratégicas, fundamentalmente para los Estados europeos. Su pervivencia parece hoy más necesaria, y es inexcusable su defensa cuando la rivalidad entre sistemas democráticos y autoritarios se expande. Esto nos obliga a pensar en la agitación de las conciencias adormecidas que contienen las invocaciones a estos valores que se dirigen desde el gobierno ucraniano, y cómo insertar los mismos en nuestros componentes de defensa colectiva. Ciertamente, no es más que un punto de partida para la continuidad de la construcción de las relaciones a ambos lados del Atlántico Norte, sometidas aún a la desconfianza y cierta rivalidad que impide dotar de mayor efectividad a la cooperación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta Sánchez, Miguel Ángel. "La Cooperación Estructurada Permanente ¿Un primer paso hacia la integración en la seguridad y defensa europeas? *Revista General de Derecho Europeo* 45 (2018): 58-106.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco. "La Cooperación Estructurada Permanente. Haciendo creíble la alianza defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática". *Anuario Español de Derecho Internacional* 34 (2018): 1003-1020.
- Barbulescu, Iordan Gheorghe. "La nueva Comunidad Política Europea y la reconstrucción del continente más allá de la Unión Europea, ¿un déjà vu, político?" *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 49, Nº 2 (2022): 171-183.
- Bermejo García, Romualdo. "La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?" En C. Ramón Chornet, coord. *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. 71-94.
- Cîrlig, Carmen-Cristina. "The EU's mutual assistance clause. First ever activation of Article 42 (7) TEU". *European Parliamentary Research Service*, 2015.

- Cox, Robert W. "Multilateralism and World Order". *Review of International Studies* 18, nº 2 (1992): 161-180.
- Cózar Murillo, Beatriz. "La cooperación estructurada permanente y la participación de terceros estados". *Revista General de Derecho Europeo* 53 (2021).
- Dacoba Cerviño, Francisco José. "Ucrania: ni guerra relámpago, ni paz duradera". *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 51/2022 (13 de julio de 2022), https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA51_2022_FRADAC_Ucrania.pdf
- De Castro Ruano, José Luis. "La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa: En busca de un relanzamiento siempre pendiente". *Cuadernos europeos de Deusto*, Extra 1 (2015): 19-48.
- Dempsey, Judy. "The War in Ukraine Highlights European Rifts", *Carnegie Endowment for International Peace* (USA) (December 20, 2022), <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/88670>.
- Drent, Margriet. "EU-NATO Relations in Crisis Management Operations: The Practice of Informality", en Maria Raquel Freire and Maria Grazia Galantino, eds. *Managing Crisis, Making Peace. Towards a Strategic EU Vision for Security and Defense*. Basingstoke: Palgrave, 2015. 91-110.
- García, Javier, "La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea". *Revista UNISCI / UNISCI Journal* 42 (2016): 217-239.
- Ikenberry, G. John. "The end of liberal international order?". *International Affairs* 94, Issue 1 (2018): 7-23.
- López-Jacoiste Díaz, Eugenia. "Hacia la autonomía estratégica de la UE: el necesario equilibrio entre ambición y realidad". *Revista General de Derecho Europeo* 50 (2020).
- Mazarr, Michael J. "Preserving the Post-War Order". *The Washington Quarterly* 40, No. 2 (2017): 29-49.
- Mestre-Jordá, Jorge. "Análisis de la eficacia de las sanciones de EE.UU. y la UE a Rusia (2014-2017)". *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento de Opinión 28/2018 (15 de marzo de 2018), https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO28-2018_Sanciones_EEUU-UE_a_Rusia_JorgeMestre.pdf
- Moya Cánovas, Luis Enrique. "La Iniciativa Europea de Intervención, la Cooperación Permanente Estructurada e ingeniería institucional francesa". *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión 79/2019 (16 de septiembre de 2019), https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO79_2019LUIM_OY_UEDef.pdf
- Nováky, Niklas. "The EU's Permanent Structured Cooperation in defence: Keeping Sleeping Beauty from snoozing". *European View* 17, Issue 1 (2018): 97-104.
- Ortega Carcelén, Martín. "La contribución de la Unión Europea a la gobernanza global en cuestiones de paz y seguridad". *Cuadernos europeos de Deusto* 45 (2011): 49-65.
- Pardo de Santayana, José. "La guerra de Ucrania y la rebelión del Sur global". *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 63/2022 (13 octubre 2022), https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA63_2022_JOSP_AR_Ucrania.pdf
- Perot, Elie. "The AUKUS Agreement, What Repercussions for the European Union?".

- European Issues (Fondation Robert Schuman. Policy Paper)* 608 (28 September 2021), <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0608-the-aukus-agreement-what-repercussions-for-the-european-union>.
- Pontijas Calderón, José Luis. “Implicaciones del *brexit* en los campos de la defensa y la seguridad”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos Documento de Análisis* 22/2018 (1 de marzo de 2018), https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO22-2018_Implicacion_Brexit_SegyDef_JLPC.pdf
- Prieto, Catherine. “La «coopération structurée permanente», début d’un nouveau cycle pour la politique de défense”, *Revue trimestrielle de droit européen* 54, N° 1 (2018): 3-6.
- Ruiz González, Francisco José. “Los actuales retos de la cooperación militar y las capacidades de la Unión Europea”. *Cuadernos europeos de Deusto*, Extra 1 (2015): 101-124.
- Sayle, Timothy Andrews. *Enduring Alliance: a History of NATO and the postwar global order* (New York: Cornell University Press, 2019).
- Sánchez Amor, Ignacio. “La ‘cocina’ de la Política Exterior Europea”. *The Diplomat in Spain*, 7 de abril de 2022, <https://thediplomatinspain.com/2022/04/la-cocina-de-la-politica-exterior-europea/>
- Sanahuja, José Antonio. “Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 101, (abril 2003): 27-54.
- Sanahuja, José Antonio. “Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global”. *Anuario CEIPAZ 2020-21: Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global* (2022): 41-71.
- Sanahuja, José Antonio; Pablo Stefanoni y Francisco J. Verdes-Montenegro. “América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”. *Fundación Carolina*, Documento de Trabajo nº 62 (marzo 2022), https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/03/DT_FC_62.pdf
- Svendsen, Øyvind. “Brexit and the future of EU defence: a practice approach to differentiated defence integration”. *Journal of European Integration* 41, no. 8 (2019): 993-1007.
- Vacas Fernández, Félix. “El derecho internacional, el derecho humanitario y la guerra” En J.M. Beneyto Pérez, dir. *¿Hacia un nuevo orden mundial?: La guerra de Ucrania y sus consecuencias*. 207-230. Bilbao: Ediciones Deusto, 2022.

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN
 Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
 Departamento de Derecho Público
 Facultad de Derecho
 Universidad de Extremadura
 jmrb@unex.es
<https://orcid.org/0000-0002-4232-1086>