

Major milestones in the EU's agenda in security and defence

Abstract:

During the first half of the year, the European institutional framework is going to see important changes in the areas related to security and defence. NATO is defining a new strategic concept that it wants to officially approve during the 2022 Madrid summit, at which a new secretary-general will also be appointed. On the other hand, the European Union is developing the so-called 'strategic compass' which aims to provide a perspective conducive to a common strategic culture. In addition, both organizations plan to issue a new joint statement that will further strengthen their mutual collaboration. In this article we analyse these initiatives.

Keywords:

European Union, NATO, Strategic Compass, strategic autonomy, NATO strategic concept

Cómo citar este documento:

PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *Hitos en la agenda europea de seguridad y defensa.*

Documento de Análisis IEEE 07/2022.

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA07_2022_JOSPON_Agenda.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

El primer semestre de 2022 está siendo muy activo para Europa en los campos de la seguridad y la defensa. Las dos grandes organizaciones del viejo continente, la OTAN y la Unión Europea (UE), se encuentran inmersas en sendos procesos de definición de sus líneas estratégicas. Por su parte, la alianza atlántica desea aprobar un nuevo concepto estratégico (el último data de 2010), a la vez que tiene que nombrar un nuevo secretario general para la organización, previstas ambas en la cumbre de Madrid, que se celebrará en junio de 2022.

Por su parte, la UE está desarrollando la denominada «brújula estratégica», como prolongación de la estrategia de 2016, con la que se pretende que la Unión y sus Estados miembro refuercen su seguridad y defensa, detallando las herramientas y las iniciativas que aseguren una acción exterior más robusta, rápida y decisiva. Esta iniciativa, englobaría a otra también de carácter militar, que consiste en la puesta en marcha de una fuerza de despliegue rápido (unos 5000 efectivos) a la que los países participantes aportarían diferentes módulos de capacidades y fuerzas.

Además, está previsto que ambas organizaciones emitan una nueva declaración conjunta que, unida a las dos anteriores de 2016 y 2018, afiance, profundice e impulse la colaboración mutua entre ambas organizaciones.

El nuevo concepto estratégico de la OTAN

«Nuestro entorno de seguridad es más complejo y disputado que nunca antes... Nos estamos adaptando a un mundo más competitivo».

La organización noratlántica se ha embarcado en la renovación de su concepto estratégico, el séptimo en sus 72 años de historia, cuya última versión data de 2010. Ello requerirá capear un mar tormentoso que agitan un complejo entramado de problemas y amenazas de seguridad que la comunidad atlántica comienza a sentir con intranquilidad creciente. Entre ellas, Rusia destaca como el desafío más importante, a pesar de que no existe un claro consenso al respecto, dado que hay socios de gran peso específico (como Francia y Alemania) que sostienen la necesidad de mantener abierto un diálogo que permita establecer una forma de coexistencia no beligerante, que preserve la posibilidad de progresar hacia la distensión.

Esta confrontación, viene acompañada de una faceta nuclear, en la que Europa es un convidado de piedra de lo que puedan decidir Washington y Moscú, pero que afecta gravemente la seguridad, incluso la supervivencia, del viejo continente. Otro tanto se podría decir de los acuerdos sobre desarme, misiles, etc., en los que los europeos siguen el dictado de EE. UU.

Por otro lado, el crecimiento de China ha modificado el escenario mundial de tal manera que su influencia se hace sentir en el marco europeo, lo que despierta miedos de que su enorme capacidad geoeconómica suponga una interferencia tal que pueda minar la cohesión interna. A esta posibilidad, se une la posición de EE. UU., socio absolutamente determinante en la alianza, que ve a China, no solo en términos de competidor económico, tecnológico, etc., sino mucho más peligroso, como potencial enemigo militar. Una solidaridad atlántica mal entendida podría arrastrar al resto de aliados a situaciones en las que posiblemente muchos de ellos no desearían verse involucrados.

Además, está el conjunto que conforman las nuevas amenazas, que abarcan desde las nuevas tecnologías, pasando por el crimen organizado transnacional, el ciberespacio, el espacio exterior, las consecuencias del cambio climático, la fragmentación de la cohesión social, la desinformación, el terrorismo, el crecimiento de estados fallidos en el entorno vecinal europeo, etc.

La conclusión es que no existe ningún estado que en solitario pueda asegurar su supervivencia, pero especialmente los europeos, que precisan del «hermano mayor» estadounidense como garante real de la misma frente a las otras grandes potencias. Esto es especialmente claro en el campo de la amenaza nuclear, donde la estrategia de Washington ha seguido una doble vía: despliegue avanzado de fuerzas nucleares en Europa para asegurar la disuasión, pero a un nivel lo suficientemente bajo como para evitar el dilema de seguridad y la consecuente carrera armamentística.

Pero el desafío de la organización no es solamente la rápida evolución del ambiente de seguridad, también está la necesidad de contrarrestar la creciente disensión interna. Por un lado, está Turquía, quien con su política neo-otomana de la «Patria Azul» practica una política exterior divergente con los intereses generales, que le ha llevado incluso a chocar con otros Estados miembro en el Mediterráneo Oriental¹. También está la compra

¹ JABBOUR, Jana. "France vs Turkey in the East Med", *IFRI*, 6 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/jabbour_france_vs_turkey_eastmed_2021.pdf consultado por última vez el 20 de enero de 2022.

del sistema antiaéreo ruso, lo que provocó que EE. UU. le negara la venta de aviones de caza de 5ª generación F-35. Por si esto fuera poco, hace unos meses Ankara amagó con expulsar una serie de diplomáticos occidentales. Aunque, en los últimos meses, Turquía está intentando recomponer las relaciones con vecinos como Arabia Saudí, Egipto e Israel.

Por otro lado, está la división de opiniones con respecto a la relación con Rusia, que separa a EE. UU. (quien acaba imponiendo su criterio geoestratégico sobre el conjunto de la Alianza), Reino Unido, los Bálticos, Polonia y Rumanía, por un lado, frente Francia y Alemania por otro. Estos últimos sostienen que se deben mantener canales abiertos de comunicación con Rusia y no ven un peligro tan extremo y existencial.

Así, la cohesión de la alianza se está resintiendo y lejos de disminuir, parece que aumenta y para poder entenderla conviene retrotraernos al momento anterior a la aprobación del concepto estratégico de 2010.

El todavía vigente (en el momento de redactar este artículo) concepto estratégico ha quedado claramente obsoleto, ya que, para empezar, contempla la voluntad de forjar un verdadero partenariado con Rusia, lo que a todas luces parece hoy en día muy difícil, sino imposible. Además, tampoco menciona a China, aunque esta, tampoco supone hoy por hoy, una amenaza militar para Europa. Pero otra cuestión muy importante es que no proporciona ninguna guía de planeamiento. De hecho, se puede afirmar que el documento es el producto del orden de seguridad europeo del momento, caracterizado por la ausencia de una amenaza directa y clara sobre la alianza, pero obligada a enfrentarse a un complejo entramado de nuevos desafíos de seguridad. En aquel momento la mayoría de los socios todavía percibía a Rusia como un socio estratégico potencial y deseable. Además, el socio dominante, EE. UU., impuso una orientación global con una OTAN preparada para la gestión de crisis, ya que, precisaba implicar a los europeos en Irak y Afganistán, para poder reducir en parte su pesada carga en la guerra contra el terror, invocando el artículo V del tratado de Washington tras los atentados del 11S.

Así, el concepto estratégico de 2010 es más un documento de orientación política que no contempla claramente ninguna prioridad estratégica, manteniendo una calculada ambigüedad, contentándose con identificar (sin jerarquía entre ellas) tres tareas fundamentales: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa.

Lo mismo podemos decir de las amenazas potenciales, riesgos y desafíos, al mayoría de los cuales son de carácter transnacional y no convencional, para los que la alianza no está equipada ni económica, ni jurídica, ni diplomáticamente. Por otro lado, la obstinación de la Administración Bush Jr. de arrastrar a sus aliados europeos a la denominada «guerra contra el terror» había socavado ya la cohesión interna. Esta falta de unidad impidió que en 2001 se adaptara el concepto estratégico, debiendo esperara hasta 2010, cuando las heridas de la profunda división que causó la segunda invasión de Irak estaban en parte restañadas.

La citada ambigüedad, provocó la carencia de una guía militar, pero los acontecimientos de 2008 (intervención de Rusia en Georgia) y sobre todo 2014 (rebelión en el Dombás y secesión de Crimea e incorporación a Rusia) forzaron a reaccionar al aparato político-militar. Una vez que se asumió que la alianza se estaba enfrentando a una situación de seguridad en Europa totalmente nueva, se vio que tanto la estructura de mando militar (que había perdido su orientación geográfica), como las capacidades militares (orientadas fundamentalmente a la gestión de crisis) equipaban muy mal a la OTAN para enfrentarse a la situación, además de haber perdido la iniciativa.

Como respuesta, en mayo de 2019, el Comité Militar aprobó el documento denominado MC 400/4, una nueva estrategia militar que representaba una vuelta a la guerra convencional, tras décadas de contraterrorismo y contrainsurgencia, reconociendo una nueva forma de conflicto, la guerra híbrida. En ella, Rusia representaba la mayor amenaza junto al terrorismo (todavía presente ya que EE. UU. seguía empeñado en la guerra contra el terror). Era un paso claro hacia una realidad que se estaba imponiendo por los hechos, abandonando la senda anterior que anteponía los intereses políticos, que algunos Estados miembro como Alemania deseaban en cierto modo preservar.

Mientras, la alianza no permaneció inactiva. En las sucesivas cumbres de Gales (2014) y Varsovia (2016) se acabó adoptando el Plan de Acción de Disponibilidad (*Readiness Action Plan*²), que contempla despliegues inmediatos de fuerzas para reforzar a los países bálticos y Polonia (*Forward Defence Posture*), así como medidas que pretenden realizar cambios a más largo plazo, para disuadir a Rusia. Este conjunto de iniciativas, que claramente desbordaban el concepto estratégico vigente, podría haber provocado el

² Readiness Action Plan, OTAN. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_12/20151130_1512-factsheet_rap_en.pdf consultado por última vez el 20 de enero, de 2022.

desarrollo de uno de nuevo cuño, pero el jaque que supuso la llegada de la Administración Trump, secó drásticamente el caudal político de la alianza por su abierta hostilidad hacia ella, impidiendo cualquier avance hacia una nueva guía estratégica. La llegada a la Casa Blanca de una nueva Administración abiertamente favorable a la restitución del entramado aliado estadounidense a nivel global ha abierto las puertas para que un nuevo concepto estratégico sea posible.

Así, en la cumbre de Londres (diciembre de 2019) el Consejo de la OTAN invitó al secretario general de la Alianza a llevar a cabo un proceso de reflexión hacia el futuro para identificar formas de reforzar la dimensión política de la OTAN. Como consecuencia de dicho mandato, el 25 de noviembre de 2020, se hacía público el documento denominado *OTAN 2030: Unidos para una nueva era*³. Posteriormente, en febrero de 2021, el propio secretario general Stoltenberg mencionó siete áreas que debería enmarcar el nuevo y renovado concepto estratégico comentando el OTAN 2030⁴. Por lo tanto, la alianza se encuentra inmersa en la confección de un nuevo concepto estratégico.

Pero las profundas divisiones de fondo continúan. Por un lado, están aquellos Estados miembro que exigen que se priorice la defensa colectiva frente a Rusia. Otros prefieren la mencionada doble vía, que mantenga la puerta abierta al diálogo. Mientras, hay quien considera que la OTAN debe prestar también atención al flanco sur, donde las amenazas son crecientes y multidimensionales. No podemos olvidar a EE. UU., que desea una alianza con un enfoque más global, esta vez para su creciente confrontación con China, no sin discrepancias con dicha postura⁵. Los socios europeos corren el riesgo de aceptar la no declarada (pero presente) oferta estadounidense de cooperar con Washington en su confrontación por el dominio mundial con China, a cambio de su garantía de seguridad frente a Rusia en el escenario europeo.

Además, está el caso de Turquía, un aliado cuyo régimen está derivando (si no lo está ya) hacia una autocracia lejos de los cacareados «valores que nos unen», pero que

³ Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf consultado por última vez el 20 de enero de 2020

⁴ NATO 2030. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf consultado por última vez el 20 de enero de 2021

⁵ Cercle de Reflection Interarmées (CRI), Il faut stopper ce train fou; Disponible en: <https://www.capital.fr/economie-politique/otan-2030-il-faut-stopper-ce-train-fou-avant-qu'il-ne-soit-trop-tard-1396756> consultado el 20 de enero de 2022. El CRI, es un organismo independiente que reagrupa a oficiales generales retirados de los tres ejércitos, junto a algunos civiles, cuyo objetivo es informar a la opinión pública y a los niveles políticos de decisión.

además está desarrollando una política exterior asertiva, en ciertos casos divergente y en otros claramente opuesta a los intereses de algunos miembros de la Alianza⁶, lo que le lleva a serias disputas con otros aliados en Siria, Libia y el Mediterráneo Oriental (EE. UU., Francia y Grecia fundamentalmente)⁷.

La cuestión es si esta oportunidad para renovar el citado concepto estratégico cederá ante la tentación de conformar un marco político atractivo para todos y que contribuya a cerrar la disensión interna, pero que resulte inadecuado para afrontar los desafíos estratégicos actuales, como ya ocurrió en 2010. Caso de no encontrar el necesario equilibrio entre ambas posiciones, la OTAN muy posiblemente verá disminuida su capacidad para lidiar con la creciente inestabilidad geopolítica regional, así como representar un papel relevante frente a las nuevas amenazas.

Así, el próximo concepto estratégico debería situar la defensa colectiva a la cabeza de la lista de prioridades, pero equilibrada con una mayor atención y presencia en el flanco sur, mientras potencia y alienta el diálogo político-militar interno, para aumentar y solidificar la cohesión de la alianza, evitando un enfoque global ambicioso, sorteando el riesgo de convertirse en la caja de resonancia de los intereses mundiales de Washington.

La brújula estratégica de la Unión Europea

Otro de los grandes hitos en la agenda de la UE para el 2022 es la denominada «brújula estratégica», cuyo objetivo es establecer una visión común estratégica para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), para los próximos 5-10 años, que contribuya a su vez, a crear una cultura estratégica europea común⁸. Todo ello, se espera que sea el caldo de cultivo para fortalecer la unidad y solidaridad europeas y, sobre todo, impulsar su capacidad y voluntad política de actuar conjuntamente, protegiendo los intereses europeos y defendiendo sus valores.

⁶ PONTIJAS, José Luis. “Consecuencias para Europa de la compleja relación ruso-turca”, IEEE. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA32_2021_JOSPON_Consecuencias.pdf

⁷ SANCHEZ TAPIA, Felipe. “Geopolítica del gas y militarización del Mediterráneo Oriental”, IEEE. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA05_2019FELIPE-Mediterraneo.pdf

⁸ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. “La brújula estratégica de la Unión Europea”, IEEE. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA45_2021_JOSPON_Brujula.pdf

La brújula estratégica es una extensión de la estrategia europea de 2016, que desea establecer el nivel de ambición para la agenda de seguridad y defensa de la Unión, estableciendo unos compromisos claros a alcanzar, dentro de unos límites temporales también definidos y divididos en 4 grandes áreas: acción, seguridad, inversión y partenariado.

Con el área de «acción» se pretende ser capaces de responder ante cualquier situación que pueda suponer una amenaza para la seguridad europea o la estabilidad y la paz internacional, de manera rápida y robusta. Para ello se desea actuar con socios, cuando sea posible, pero también en solitario cuando no lo sea, en clara alusión a la falta de interés estadounidense por escenarios geográficos donde sus intereses no estén en riesgo, pero sí los europeos. Para ello se desea reforzar las misiones civiles y militares de la PCSD, dotándose de una capacidad de decisión más rápida y flexible, además de agilizar una mayor solidaridad en la financiación de las operaciones. También se desea dotarse de una capacidad de despliegue rápido (RDC, por sus siglas en inglés), basada en módulos flexibles e interoperables de unidades militares, aportadas por los Estados miembro que a ello se comprometan, que sea capaz de desplegar unos 5000 efectivos (incluyendo los facilitadores estratégicos) para lidiar con diferentes tipos de crisis. Por otro lado, también se desea reforzar las estructuras de mando y control, tanto civil (el denominado *Civilian Planning and Conduct Capability*), como militar (el *Military Planning and Conduct Capability*, unidad del Estado Mayor Militar de la UE).

En el área de «seguridad» se pretende aumentar la habilidad para anticiparse a las amenazas, garantizar el acceso a los dominios estratégicos y proteger a los ciudadanos europeos. Para ello se incrementarán las capacidades de inteligencia, que permitan monitorizar evoluciones de la situación en aquellos escenarios geográficos que se consideren de interés, así como establecer prospectivas estratégicas. También se pretende crear la denominada EU Hybrid Toolbox que aúne los diferentes instrumentos ya existentes para detectar y responder al amplio espectro de amenazas híbridas, especialmente la desinformación y la interferencia desde fuera de la Unión. La ciberdefensa recibirá especial atención, junto al libre acceso en el ámbito marítimo y atención al espacio ultraterrestre.

Con respecto al área «invertir» la idea es adquirir las capacidades necesarias para actuar autónomamente, reduciendo las dependencias tecnológicas e industriales, con especial atención a los denominados «facilitadores estratégicos».

Por su parte, el área «partenariado» busca reforzar e incrementar la cooperación con las instituciones internacionales de referencia (OTAN, ONU, OSCE, Unión Africana y ASEAN), así como los terceros estados con los que se mantiene ya una fluida relación de cooperación, o con aquellos que lo deseen hacer caso por caso. La Unión desea practicar, promover y defender un multilateralismo respetuoso con la legalidad internacional mediante el refuerzo y establecimiento de relaciones multilaterales y bilaterales. Especial atención recibirán socios como Reino Unido (con el que se desea un acuerdo de cooperación global) EE. UU., Noruega y Canadá, pero también áreas como los Balcanes occidentales, África, Asia e Iberoamérica. Una nueva propuesta parece ser la creación de un foro de partenariado en seguridad y defensa, en el que discutir y trabajar con los socios sobre desafíos y amenazas comunes.

A grandes rasgos, este es el plan que la brújula estratégica contempla para reforzar la PCSD en el horizonte de 2030, en el que la Unión desea desempeñar un mayor papel en su propia seguridad, así como a nivel global. Claro que esto último se enfrenta a la visión «provinciana» de algunos Estados miembro y este es precisamente su talón de Aquiles, es decir, la voluntad política de los Estados miembro o, mejor dicho, la falta de esta.

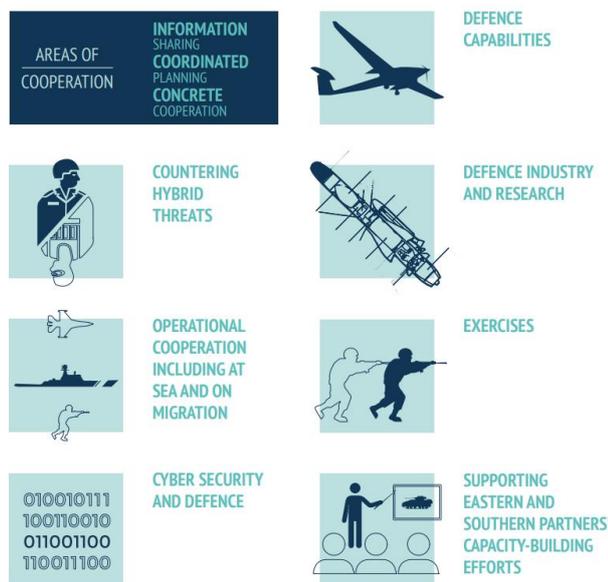
Un ejemplo paradigmático de ello lo tenemos en la nueva iniciativa para poner en pie la mencionada capacidad de despliegue rápido de 5000 efectivos (una fuerza militar de reacción rápida). Otra iniciativa parecida y mucho menos ambiciosa lleva en marcha desde 2007, los «Grupos de Combate», capaz de desplegar en 15 días hasta unos 1500 efectivos y que, hasta la fecha, nunca se ha utilizado, a pesar de las oportunidades para ello, debido a la falta de voluntad política de los Estados miembro para emplear dicha herramienta de gestión de crisis. Este es el principal problema con el que se enfrenta la PCSD en su conjunto ¿Acaso habrá algo en la brújula estratégica que incentive y asegure dicha voluntad política? Desgraciadamente, la experiencia demuestra que en PCSD, lo que depende de la Comisión avanza con relativa fluidez, mientras que lo que depende del Consejo (es decir, de la voluntad de acuerdo de los 27) sufre de un letargo cuasi paralizante. Así pues, a pesar de las grandes expectativas que la brújula estratégica está generando, habrá que ver cómo reaccionan los 27 ante sus propuestas, especialmente en el campo del despliegue operativo para gestión de crisis.

Una nueva declaración conjunta OTAN-UE

«A la Organización no le gusta esta idea. Ustedes saben lo que la Organización espera de ustedes».

Este es el mensaje que el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, envió a determinadas capitales europeas, miembros simultáneamente de la alianza y de la Unión, acerca de los planes de la UE para crear la capacidad militar de despliegue rápido⁹. Dentro de la UE hay socios que no ven con buenos ojos cualquier iniciativa que pueda restar solidez o protagonismo a la OTAN (liderados por Polonia, quien parece haber recogido la antorcha de Reino Unido). Por lo tanto, deberíamos preguntarnos que, si esta es la actitud en lo más alto de la alianza atlántica y en algunos de los Estados miembro de ambas organizaciones ¿Qué se puede esperar de una tercera declaración conjunta UE-OTAN?

Las dos declaraciones anteriores de 2016 y 2018, han conseguido acordar 74 áreas de cooperación, repartidas en 7 grandes agrupamientos temáticos: amenazas híbridas, cooperación operativa militar, ciberseguridad, capacidades de defensa, industria de defensa e investigación, ejercicios de adiestramiento, reconstrucción de capacidades en terceros estados socios y refuerzo del diálogo político entre ambas organizaciones.



Data: EEAS, 2019

Figura 1. Áreas de cooperación OTAN-UE. Fuente: www.eeas.ue

⁹ BISCOP, Sven. "Common Biden, let's talk!", *Egmon Institute*, de 13 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.egmoninstitute.be/40384-2/> consultado por última vez el 20 de enero de 2022.

Pero las amistosas y edulcoradas declaraciones oficiales provenientes de ambos lados, no consiguen ocultar una realidad diferente a la oficial: los contactos tienen lugar a nivel informativo e informal, lo que impide cualquier acuerdo o cooperación de calado. Las razones son varias. En primer lugar, el bloqueo institucional al que Turquía somete cualquier cooperación con la UE, por razones que no son objetivo de nuestro estudio y que reciben su contraparte de Grecia y Chipre. También están los celos institucionales y la desconfianza mutua de ambos aparatos administrativos, lo que no es extraño, ya que la UE es un actor jurídico internacional, mientras que la OTAN es una herramienta (focalizada sobre disuasión y defensa colectiva) sin capacidad diplomática para una política exterior; los asuntos que dominan la agenda europea tienen poco que ver con los que dominan la de la alianza; Bruselas decide colectivamente mientras que en la OTAN, quien verdaderamente decide es Washington y los demás asienten (se realizan consultas y se admiten propuestas, pero sin la aquiescencia estadounidense el recorrido es muy corto); los Estados miembro de la UE prefieren actuar en solitario o en coaliciones *ad hoc* para operaciones de alta/media intensidad (incluso Francia), dado el restrictivo marco legal europeo.

Pero, el factor que más pesa para la falta de entendimiento mutuo es la reticencia estadounidense. En el actual escenario multipolar los intereses y prioridades europeos y norteamericanos son progresivamente divergentes, aunque sigue y seguirá habiendo importantes y fundamentales intereses comunes, como para pretender que en el escenario de seguridad europeo exista una sola visión, la de la alianza atlántica (ergo la de Washington). Esto obliga a la UE a ser un actor geopolítico y geoestratégico, pero eso no quiere decir que se deba separar de EE. UU. Quizá la solución fuese crear un bloque UE dentro de la misma OTAN (el famoso pilar europeo), lo que permitiría un sustancial avance hacia la autonomía estratégica militar europea, pero permaneciendo en sintonía con los intereses del vital aliado norteamericano. Al fin y al cabo, la alianza fue creada por los estadounidenses para que Europa fuera capaz de mantenerse segura por sí misma, de manera que Washington pudiera focalizarse sobre sus propias preocupaciones estratégicas.

¿Quiere verdaderamente EE. UU. mantener esta conversación? Tras el anuncio del AUKUS, el presidente Biden reconoció «... la importancia de una defensa europea más fuerte y capaz, que contribuya positivamente a la seguridad transatlántica y global y que

sea complementaria de la OTAN¹⁰». Pero no es la primera vez que la Administración norteamericana realiza declaraciones similares, para luego dar marcha atrás ante las iniciativas europeas, cuando considera que estas pueden amenazar el liderazgo estadounidense o los intereses de su industria de armamento.

La oportunidad está ahora mismo delante de nosotros, porque ambas organizaciones están desarrollando simultáneamente el concepto estratégico y la brújula estratégica respectivamente, por lo que debería haber una coordinación estrecha entre ambas, que evitara discordancias y sentara unas bases sólidas para una estrecha cooperación. Además, los paralelismos entre ambas iniciativas son obvios. Para empezar, el entorno estratégico es el mismo, después de todo, la seguridad europea debería ser percibida como indivisible, independientemente del marco en el que los Estados cooperen, OTAN o UE. Pero es quizá aquí donde radican las diferencias que distancian las diferentes interpretaciones, ya que la percepción de la amenaza es distinta según la situación geográfica, la historia y las características particulares de cada nación. En el caso de la alianza atlántica, la visión resulta más homogénea debido a la visión que impone Washington y, aun así, hay sus discrepancias.

Hay analistas que propugnan una división de funciones entre ambas organizaciones, en la que la alianza se encargaría de la defensa colectiva (incluyendo nuevos ámbitos como el ciberespacio y el espacio ultraterrestre) mientras que la Unión se encargaría de la gestión de crisis en el entorno geoestratégico europeo. Pero este debate, no se ha sustanciado hasta la fecha en el nivel político, a pesar de que la misma (ya fuera esta en términos geográficos, funcionales o ambos) merecería un análisis en los citados niveles.

En cualquier caso, el fortalecimiento, profundización y mejora de las relaciones y cooperación entre la OTAN y la UE debería ocupar un lugar destacado, tanto en la nueva estrategia de la alianza como en la brújula estratégica de la Unión, para lo cual, la nueva declaración conjunta debería sentar la líneas de progresión y el nivel de ambición. Pero el mutuo bloqueo greco-turco, junto a las reticencias estadounidenses, en el lado de la alianza, y las reticencias de la Administración en el lado de la Unión, hacen presagiar que, a parte del lenguaje grandilocuente y edulcorado de las declaraciones oficiales, muy poco se podrá avanzar en términos prácticos. El nuevo formato de relaciones UE-

¹⁰ SANCHEZ TAPIA, Salvador. "AUKUS la alianza que abiertamente militariza la relación con China", UNAV. Disponible en: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/aukus-la-alianza-que-abiertamente-militariza-la-relacion-con-china> consultada por última vez el 15 de enero de 2020.

EE. UU. podría ser una forma de intentar soslayar dichos obstáculos, pero aun así, no parece una solución que pueda proporcionar resultados previsibles y mucho menos determinantes. La nueva declaración conjunta se arriesga a ser de nuevo en gran parte inoperante.

Conclusiones

Tanto la OTAN, como la UE se encuentran inmersas en desarrollos estratégicos de gran calado estratégico. Además, la alianza atlántica debe nombrar un nuevo secretario general y ambas organizaciones desean emitir una nueva declaración conjunta. Todo ello está previsto que ocurra durante el primer semestre de 2022.

Por su parte, la OTAN actualizará su concepto estratégico, en el que Rusia ya no será vista como un socio deseable, sino como una amenaza real, a pesar de las discrepancias internas respecto a mantener un diálogo que posibilite una futura distensión. Parte de la cuestión rusa es la faceta nuclear, en la que Europa juega a convidado de piedra entre Washington y Moscú. Ante esto, los socios europeos deberían orquestar una relación con Moscú que estableciera una forma de coexistencia no beligerante.

China, ausente en el anterior concepto, aparecerá como otro actor destacado, a pesar de que para el viejo continente su amenaza es más económica que militar. Los socios europeos deberían tratar de evitar que la influencia de Washington les obligue a tomar partido en la creciente confrontación chino-estadounidense.

No podemos olvidar la nueva panoplia de amenazas y riesgos emergentes, para los cuales la alianza noratlántica no está diseñada ni equipada adecuadamente. Todo ello puede abocar a un documento en el que una solidaridad atlántica mal entendida pudiera arrastrar a los europeos a situaciones y escenarios en los que sus intereses fundamentales no estén en juego.

Por último, está la creciente disensión interna debido a la deriva geoestratégica turca, a la relación con Rusia y a la falta de atención al flanco sur. El nuevo concepto estratégico debería guardar un adecuado equilibrio entre el compromiso político, que preserve la cohesión, y la necesidad de adaptarse al nuevo entorno geoestratégico.

Para ello, una adecuada priorización entre la defensa colectiva y la gestión de crisis, evitando un enfoque global ambicioso, debería ser un marco aceptable para todos. En

cualquier caso, la alianza debería evitar convertirse en la caja de resonancia de los intereses geoestratégicos de Washington.

Por su parte, la UE desea dotarse de la denominada «brújula estratégica», con el objetivo de impulsar la PCSD durante los próximos 5-10 años, que contribuya a crear una cultura estratégica europea común, impulsando su capacidad de actuar, así como su voluntad política. Dicho desarrollo incluye la creación de una capacidad de despliegue rápido para gestión de crisis que, dotada de unos 5000 efectivos, sustituiría a los «grupos de combate», que desde su creación nunca han sido empleados.

Pero la falta de voluntad política de la que adolece la PCSD sigue vigente y está por ver si el nuevo documento consigue incentivarla, o fracasará, como ya ha ocurrido con otras iniciativas anteriores, entre otras cosas por la falta de acuerdo con la hora de priorizar las amenazas.

Por último, la nueva declaración conjunta debería servir para relanzar las relaciones entre ambas organizaciones con resultados prácticos, pero las mismas dificultades y reticencias estructurales que han impedido resultados satisfactorios con las dos anteriores, al margen de las declaraciones políticas, podrían de nuevo lastrar y condenarla a la inoperancia.

*José Luis Pontijas Calderón**

Coronel de Artillería DEM

Doctor en Economía Aplicada (UAH)

Analista de Seguridad Euroatlántica (IEEE)