



**UNIVERSIDAD  
COMPLUTENSE**  
MADRID

**LA OTAN Y LA AUTONOMÍA ESTRATEGICA DE LA UE  
EL INSTRUMENTO DE APOYO A LA PAZ**

Dr. María Isabel Nieto Fernández  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM)

# LA OTAN Y LA AUTONOMÍA ESTRATEGICA DE LA UE

- INTRODUCCIÓN
- ORÍGENES HISTÓRICOS
- PRINCIPALES DESARROLLOS DE LA UE EN MATERIA DE DEFENSA
- SINERGIAS ENTRE LA BRÚJULA ESTRATÉGICA Y EL CONCEPTO ESTRATÉGICO
- RELACIONES UE/OTAN
- EL INSTRUMENTO DE APOYO A LA PAZ

# Introducción

- La **UE y la OTAN han estado cooperando durante décadas**, y no siempre en un contexto favorable cuando se trata de relaciones transatlánticas
- La **UE no es capaz de proporcionar seguridad a Europa**. Por el contrario, la **OTAN**, cuyo objetivo clave es garantizar la defensa colectiva de sus países miembros, **se ha vuelto aún más fuerte como proveedor fundamental de seguridad** en nuestro continente
- **Ambas organizaciones han reforzado su colaboración desde 2014** después de la primera agresión de Rusia a Ucrania, que terminó con la anexión ilegal de Crimea, y hoy esta colaboración está pasando una dura prueba de estrés con la invasión militar actual en Ucrania, comenzada el 24 de febrero de 2022
- Rusia está amenazando al mundo con un conflicto global

# Introducción

- La situación es muy difícil para **Ucrania**, que, por ahora, **cuenta con el apoyo y la asistencia limitada de los países miembros de la OTAN**, que están proporcionando a este país una cantidad cada vez mayor de suministros militares
- La **ayuda militar de. La viceportavoz del Pentágono, Sabrina Singh**, detalló en una rueda de prensa que la nueva ayuda incl**Estados Unidos** ha superado los 18.500 millones de dólares (superando al total del resto de donantes), a fecha de 28/10/2022 uye, además de las municiones para los Sistemas de Cohetes de Artillería de Alta Movilidad (HIMARS, en inglés –sistema de lanzamisiles-), 500 proyectiles guiados de artillería de 155 mm y 2.000 piezas de munición antiblindados, así como municiones para armas pequeñas y cuatro antenas para satélites de comunicaciones
- La **UE**: Borrell ha cifrado la ayuda militar de la UE a Ucrania ascendería en 8.000 millones de euros desde el estallido de la guerra. Borrell asegura que los europeos apoyarán lo que los ucranianos decidan
- El **camino diplomático parece muerto** y el propio Zelensky, el abanderado del mundo libre, se ha negado a intercambiar territorio ucraniano a cambio de la paz, hasta ahora
- Expectantes: en Bali, Indonesia, se reunieron el 14/11/2022 los presidentes de Estados Unidos y China, Joe Biden y Xi Jinping, También, El jefe de la CIA se reúne con su homólogo ruso para advertirle sobre el uso de armas nucleares
- **La OTAN ve posible una negociación si Ucrania se mantiene "fuerte" en la batalla**
- «La **Federación Rusa** es la amenaza más significativa y directa para la seguridad de los aliados y para la paz y la estabilidad en la zona euroatlántica. Busca establecer esferas de influencia y control directo a través de la coacción, subversión, agresión y anexión. Utiliza medios convencionales, cibernéticos e híbridos contra nosotros y nuestros socios. Su postura militar coercitiva, su retórica y su voluntad comprobada de usar la fuerza para perseguir sus objetivos políticos socavan el orden internacional basado en reglas. La Federación Rusa está modernizando sus fuerzas nucleares y expandiendo sus novedosos y disruptivos sistemas de entrega de doble capacidad, al tiempo que emplea la señalización nuclear coercitiva. Su objetivo es desestabilizar a los países hacia nuestro Este y Sur” (**OTAN 2022**)

# Algo de historia

- Las relaciones iniciales entre la UE y la OTAN se remontan a los primeros años después de la IIGM.
- Por un lado, la firma del **Tratado de Bruselas en 1948** estableció la creación de la Unión Occidental (UO), una alianza militar entre **Francia, Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo y el Reino Unido**, promoviendo también la colaboración económica, cultural y social, que surgió como respuesta a la política amenazante y expansionista mostrada por la Unión Soviética ya en los primeros años de la posguerra.
- Esta organización se convertiría en el embrión del cual, solo un año después, y con la firma del **Tratado de Washington el 4 de abril de 1949** por los miembros de la mencionada organización más los Estados Unidos de América, Canadá, Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal, se convertirían en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, **entonces formada por 12 Estados** y que, sobre la base del Artículo 51 de la Carta de las Naciones, tenía como **objetivo principal proporcionar defensa colectiva y ayuda militar mutua a los países miembros. Hoy en día, 30 países son miembros** de la Alianza del Atlántico Norte.
- El 9 de mayo de **1950**, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, marcaría lo que ahora se considera el hito fundacional de la futura Unión Europea, con el discurso que hoy conocemos como la **Declaración Schumann**.
- **La Unión Occidental fue sucedida por la Unión Europea Occidental (UEO)** después de la modificación del Tratado de Bruselas en la Conferencia de París de 1954, con la incorporación de Alemania e Italia. Más tarde, Portugal y España en 1990, y Grecia en 1995 terminarían adhiriéndose a esta organización, **compuesta solo por países de la UE. Fue en 2000 cuando la UEO acordó transferir gradualmente sus competencias a la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE.** Cabe señalar que **"el predominio de la OTAN fue reconocido indirectamente en el Tratado UEO, que destacó «la indeseabilidad de duplicar el personal militar de la OTAN» (Latici 2020).**

# El presente

- Hoy en día, **la OTAN y la UE son dos organizaciones con estructuras profundamente anidadas, con objetivos diferentes, coexistiendo en el mismo escenario cambiante y con un horizonte común**
- **Ambas defienden el multilateralismo y deben hacer frente a viejos y nuevos desafíos**
- La **Conferencia de Munich** que tuvo lugar el **19 de febrero de 2021**, en la edición especial de esta Conferencia de Seguridad «Beyond Westlessness» /desoccidentalización/, El mundo es cada vez menos occidental/destacó el mensaje del presidente Biden a sus socios: Estados Unidos está de vuelta. La alianza transatlántica ha vuelto
- Especial interés despertó las palabras del **presidente francés Macron**, que hizo en los siguientes términos: Creo en la OTAN. Creo que la OTAN necesita un nuevo impulso político y una aclaración de su concepto estratégico. Y la OTAN necesita un enfoque más político"
- Hoy, un nuevo **Concepto Estratégico** que guía a la organización interna y externamente ha sido adoptado en Madrid el 30 de junio de **2022** por la XXX Cumbre **de la Alianza**
- Este documento define los desafíos de la organización para la próxima década. **Países socios** como Jordania, Bosnia y Herzegovina o Mauritania han estado presentes. Recordemos que el último Concepto Estratégico databa de 2010
- Estas reflexiones son significativas teniendo en cuenta también que **la UE, en los últimos años, está experimentando una evolución en los desarrollos de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, especialmente, en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), en términos de políticas, instrumentos e iniciativas. La UE está obligada a reflexionar sobre la seguridad y la defensa que desea y que puede**
- Desde **la entrada en vigor del Tratado de Lisboa** y, unos años más tarde, a partir de junio de **2016**, con **la EGS**, en palabras del profesor Aldecoa el profesor Aldecoa, **«la política europea de defensa nace de la mano de la Estrategia Global» (Aldecoa 2018)**

# Principales desarrollos de la UE en defensa

- **El Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) /necesidades /misiones en el exterior**
- **La Capacidad de Planificación y Ejecución Militar (MPCC)** - una nueva estructura que tiene la responsabilidad a nivel estratégico de la planificación operativa y la conducción de las misiones militares no ejecutivas de la UE y que deja la puerta abierta a la creación de un Cuartel General Europeo
- **Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)**, que favorece una mayor coordinación, un aumento de la inversión y una mayor cooperación en el desarrollo de capacidades de defensa. dotación de 13 000 millones de euros en su propuesta para el futuro marco financiero plurianual (2021-2027).
- **El Fondo Europeo de Defensa/promoción de la compra y mantenimiento conjuntos de equipos de defensa por parte de los estados miembros**
- Una nueva **Dirección General para la Industria de la Defensa y el Espacio (DEFIS)**, bajo el liderazgo del Comisario Thierry Breton, con la misión de liderar la competitividad y la innovación de la industria de defensa europea asegurando la evolución de una base tecnológica y una industria fuerte
- El instrumento financiero denominado **European Peace Facility**, un fondo extrapresupuestario que contará con **5.000 millones de euros para el período 2021-2027** y que cubrirá todas las acciones exteriores con implicaciones militares o de defensa y limitadas a la PESC
- El **Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI)**, una herramienta que tiene como objetivo aumentar la visibilidad de las políticas exteriores de la UE, mejorar la coordinación con las políticas internas y proporcionar una respuesta más rápida de la Unión en situaciones de crisis.
- **La Revisión Anual Coordinada de Defensa (CARD)**; pretende ofrecer una visión general más clara de los planes nacionales de gasto en defensa
- **El Programa Europeo de Desarrollo Industrial de la Defensa (EDIDP); la Movilidad Militar;**
- **El Plan de Acción de Defensa y más recientemente la denominada Brújula Estratégica**, aprobada por el Consejo, el 21 de marzo de 2022

# Sobre la Brújula Estratégica (1/3)

- **«Una Brújula Estratégica para la seguridad y la defensa para una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales» (Consejo de la Unión Europea).** La Brújula Estratégica traza ambicioso plan de medidas, objetivos e hitos, recursos y procedimientos claros para reforzar la política de seguridad y defensa desde ahora hasta 2030, marcando el nivel de ambición de la UE en esta materia, proporcionando **«una evaluación compartida de nuestro entorno estratégico, las amenazas y desafíos a los que nos enfrentamos y sus implicaciones para la UE».**
- **La UE decide asumir más responsabilidad por su seguridad,** al tiempo que decide reforzar la asociación estratégica con la OTAN y las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales para alcanzar objetivos comunes. La UE decide reforzar sus capacidades en todos los ámbitos: dominios terrestres, marítimos, aéreos, espaciales y cibernéticos
- Otra de las acciones que se proponen es la creación de un **Centro de Innovación en materia de Defensa dentro de la Agencia Europea de Defensa, en colaboración con la Comisión,** para aumentar y coordinar la cooperación en materia de innovación en materia de defensa entre los Estados miembros».

# Sobre la Brújula Estratégica (2/3)

**Su principal objetivo es el establecimiento de una cultura europea común de seguridad y defensa, cultura, que, en la actualidad, lamentablemente es inexistente**

- **Para ello, establece acciones concretas en los siguientes cuatro ejes de trabajo para:**
  - Actuar con mayor rapidez y decisión frente a las crisis
  - Proteger a los ciudadanos europeos contra las amenazas que cambiantes
  - Invertir en las capacidades y tecnologías necesarias; y
  - Asociarse con otros para lograr objetivos comunes
- **Fija plazos concretos para facilitar el seguimiento y garantizar la implementación**
- **Dos de las propuestas mas relevantes son el refuerzo de las misiones civiles, con la creación de una misión experta de 200 efectivos en menos de 30 días incluso en situaciones de riesgo, y la creación de una Fuerza de Despliegue Rápido prevista para 2024 y puesta en funcionamiento en 2025.** Sin duda, ambas propuestas son necesarias, pero claramente insuficientes. “Desde el Sahel y Libia hasta el Mediterráneo Oriental, hay muchas crisis que exigen una fuerte respuesta europea”, palabras pronunciadas por la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión Europea F. Mogherini

# Sobre la Brújula Estratégica (3/3)

- La OTAN y la UE, (donde 23 de sus estados miembros son parte de la OTAN, incluimos a Finlandia y Suecia, excepto Austria, Irlanda, Malta y Chipre), están en proceso de reestructuración y necesitan aclarar sus ideas sobre el papel conjunto que ambas organizaciones pueden desempeñar en el sentido más amplio y, en particular, en la cuenca del Mediterráneo y en el llamado "Gran Magreb", enfrentando muchos desafíos y amenazas comunes como el terrorismo, la ideología islamista radical, el control transfronterizo para prevenir el tráfico ilícito de drogas, personas y las armas, la enorme inestabilidad, los flujos migratorios irregulares y su vínculo con las mafias y el crimen organizado o las amenazas híbridas, por mencionar algunos. Pero esta tarea no es fácil por la ausencia de una estrategia para el Mediterráneo
- ¿Cuál es el futuro papel de la OTAN en la mitigación de las amenazas a la seguridad en el Mediterráneo?

# UE y OTAN, diferentes naturalezas (1/2)

- La **UE** es «una organización civil con un brazo militar para las operaciones exteriores a que se refiere el artículo 43, apartado 1, del TUE (misiones Petersberg) y **la OTAN**, una alianza militar encargada de organizar la defensa territorial colectiva de sus miembros» (Parlamento Europeo 2022) y ambas están evolucionando en el mismo contexto geopolítico cambiante
- A pesar de ello, **cooperan de manera lógica respetando la autonomía y los procedimientos inherentes al proceso de toma de decisiones**, y sin perjuicio de la naturaleza específica de las propias políticas de seguridad y defensa de los Estados miembros. Ambas organizaciones se necesitan
- La creación por parte de la UE de un nuevo Instrumento político militar, el **Instrumento de Apoyo a la Paz**, ha venido a cambiar este paradigma.
- Si la UE aspira a ser un actor fuerte en la escena internacional *“debería tener la influencia que una capacidad militar le daría frente a otros actores internacionales. Poder de fuego para disuadir, primero, y usar si y cuando sea necesario, y como último recurso para su defensa. Deben corregirse otras deficiencias, como la relacionada con un mejor servicio europeo de inteligencia. En consecuencia, no se aprovecha el potencial del Servicio Europeo de Acción Exterior”* (Nieto 2022)

## UE y OTAN, diferentes naturalezas (2/2)

- **Europa** debe adaptarse a los nuevos acontecimientos y **tomar en serio la defensa** como política pública europea. Las medidas decisivas adoptadas por Suecia y Finlandia para solicitar formalmente su entrada en la OTAN el 18 de mayo de 2022, y la posterior firma en Bruselas de los 30 miembros de la OTAN de los protocolos de adhesión de ambos países el 5 de mayo, tienen que hacernos reflexionar. Luego, **más presupuesto a nivel nacional y europeo, y más capacidades, más coherencia e integración son esenciales**
- **Este camino es intrincado. Esto también se aplica a la industria de defensa de la UE:** es obligatorio un esfuerzo para apoyar una construcción integrada de una industria de defensa común capaz de satisfacer las necesidades de la UE. **La integración de la industria europea de defensa es una necesidad.** En este sentido, el 19 de julio de 2021, el comisario Bretons anunció *«Une nouvelle étape dans l'intégration européenne en matière e défense»*, refiriéndose al hecho de que **la Comisión adoptó una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el reforzamiento de la industria europea de defensa mediante la Ley común de contratación pública (EDIRPA) para 2022-2024.** El objetivo del instrumento es la adquisición conjunta de armas (Comisión Europea, 2022). El PE ya le ha dado el visto bueno y se está pendiente del Consejo

# Mercado de defensa europeo

- Una de las lecciones aprendidas al final de la misión en agosto de 2021 en Afganistán es que la Unión debe estar mejor preparada para emergencias repentinas que reduzcan su alta dependencia de las fuerzas externas
- Que, para lograr un **mercado de defensa europeo más competitivo y armonizado**, son necesarios algunos requisitos, entre los que enumeramos los siguientes:
  - Aumentar la inversión en investigación y capacidades (aprovechando las posibilidades que ofrece la Directiva 2009/43/CE). Objetivo: simplificar las normas y los procedimientos aplicables a la transferencia intracomunitaria de productos relacionados con la defensa a fin de asegurar el correcto funcionamiento del mercado interior.
  - Reducir las dependencias estratégicas (concientización sobre el carácter crítico de determinadas tecnologías, como los semiconductores para los sectores de la seguridad y la defensa, y teniendo en cuenta las conclusiones del denominado Observatorio de las Tecnologías Críticas);
  - Fomentar la adquisición conjunta de capacidades europeas de defensa; esto permitiría una exención del IVA «para apoyar la contratación pública conjunta y la propiedad de las capacidades de defensa desarrolladas de manera colaborativa dentro de la UE»
  - Avanzar en prácticas racionalizadas y más convergentes de control de las exportaciones;
  - Consolidar la dimensión de seguridad y defensa del espacio a escala de la UE, y
  - Reforzar la resiliencia europea, especialmente en el ámbito de la ciberseguridad, mejorar la movilidad militar y abordar los retos del cambio climático para la defensa (Comisión Europea 2022)

# ¿Un ejército Europeo?

- El **Parlamento Europeo** publicó un **artículo titulado "Defensa: ¿Está la UE creando un ejército europeo?"**, donde se hizo eco del sentir de la opinión pública europea.
- En este sentido, los europeos esperan que la “UE garantice la seguridad y la paz”. Tres cuartas partes (75%) están a favor de una política común de defensa y seguridad de la UE según el Eurobarómetro Especial de Seguridad y Defensa 2017, y una mayoría (55%) está a favor de crear un ejército de la Unión Europea". Un año después , el 68 % de los europeos opina que le gustaría que la UE hiciera más en materia de defensa (Encuesta Eurobarómetro de marzo de 2018).
- El PE: limitada capacidad y margen de maniobra, y a través de resoluciones e informes dirigidos a las instituciones europeas (el Alto Representante, el Consejo...) Parlamento Europeo. Defensa: ¿está la UE creando un ejército europeo?. Noticias del Parlamento Europeo, 26 de junio de 2019

# La OTAN y el Concepto Estratégico (1/3)

- La OTAN sirve a los intereses y valores de ambos lados del Atlántico y es de alcance regional con preocupaciones globales
- Su adhesión está abierta *«a cualquier otro Estado europeo dispuesto a apoyar los principios de este Tratado y a contribuir a la seguridad de la zona del Atlántico Norte»*.
- Su dirección estratégica es establecida por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y está definida por el llamado **Concepto Estratégico (SC)**. Este documento establece las tareas centrales y los principios fundamentales de la Alianza, sus valores, el entorno de seguridad en evolución y los objetivos estratégicos de la Alianza durante un período de aproximadamente una década
- Siete SC han sido adoptados hasta la fecha, los primeros tres — **1949, 1957 y 1967** — en el contexto de la Guerra Fría. Este fue un período en el que la geopolítica internacional se caracterizó por una confrontación bipolar entre Oriente y Occidente. Tres en el período posterior a la Guerra Fría -**1991, 1999 y 2010-**; y el último de este año **2022: Debate:¿Volver a una nueva Guerra Fría?**

# La OTAN y el Concepto Estratégico (2/3)

- **La OTAN** -cuyos países aliados comparten valores, intereses, el Estado de Derecho y la defensa de las libertades- dio a conocer su **último Concepto Estratégico, adoptado en la cumbre de Madrid del 30 de junio de 2022**. En este documento, sus miembros establecen su estrategia para la nueva década y comparten riesgos y amenazas que provienen no solo del flanco oriental, sino también de la vecindad meridional de la OTAN, en particular Oriente Medio, África del Norte y las regiones del Sahel, que se enfrentan a «*desafíos de seguridad interconectados, demográficos, económicos y políticos*» (OTAN 2022)
- Se planean amenazas actuales y amenazas futuras, y no sólo ataques armados a nuestros territorios (artículo 5 del Tratado de la OTAN), sino también amenazas complejas como la instrumentalización de la inmigración, las campañas de desinformación, la manipulación de las cadenas de suministro de energía o la coacción económica
- Rusia es hoy la amenaza más significativa y directa para los aliados y la estabilidad en la zona euroatlántica
- Y China, el gran “desafío”
- Tres son las tareas principales de la Alianza: **disuasión y defensa, prevención y gestión de crisis y seguridad cooperativa**

# La OTAN y el Concepto Estratégico (3/3)

Las **decisiones de mayor alcance** han sido señaladas por el **Secretario General de la OTAN en su reciente comparecencia ante el Parlamento Europeo (PE) el 13 de julio de 2022:**

1. **Los aliados de la OTAN aumentarán su ayuda económica y militar a Ucrania para apoyar su derecho a la legítima defensa.** Se investigarán y desplegarán los mejores métodos para mantener un apoyo a largo plazo, no solo en términos materiales y presupuestarios, sino también para apoyar la construcción y el fortalecimiento de instituciones de defensa sólidas en Ucrania
2. **La OTAN no es un contendiente,** y no estará directamente involucrada en la lucha sobre el terreno
3. **La necesidad del mayor cambio en términos de defensa desde la Guerra Fría se ha acordado en todos los ámbitos: tierra, mar, aire, espacio, ciberespacio...** Se ha decidido un despliegue más avanzado de las tropas en el flanco oriental de la Alianza. El número de grupos de combate, establecidos en Polonia, Rumania, Eslovaquia, Hungría y Bulgaria, se duplicará, aumentando de 4 a 8, y su número de tropas aumentará hasta el tamaño de las brigadas. Hoy en día hay 42.000 soldados bajo el mando de la OTAN, y el plan es tener más de 300.000 soldados con capacidad de despliegue rápido, convenientemente desplegados en escenarios bien posicionados y bien entrenados por medio de ejercicios y maniobras adecuadas
4. **Suecia y Finlandia se unirán rápidamente a la OTAN** tras sus solicitudes formales. Se han firmado los protocolos de adhesión y el último paso para materializar este hito relevante es la ratificación por los parlamentos de los 30 países miembros. La puerta de la OTAN está abierta a otros nuevos miembros
5. El documento también advierte sobre **la colaboración cada vez más estrecha entre China y Rusia.** Temas como la tecnología, la cibernética y el cambio climático, entre otros, han estado en el trasfondo de cualquier debate en curso en la cumbre (Parlamento Europeo 2022)

# Relaciones EU/OTAN: Cláusulas relevantes

- Las cláusulas más relevantes que garantizan la defensa colectiva y la solidaridad con sus miembros son el **artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea (TUE)**, el **artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** y el **artículo 5 del Tratado de Washington**
- La UE reconoce expresamente el papel de la OTAN hacia sus miembros en el **artículo 42.7 del TUE**. En concreto, dispone: *"Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros deben ayudarlo y asistirlo con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas"*. Se entiende que ello no perjudicará el carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.
- El **artículo 222:1** del TFUE establece que *"La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o provocada por el hombre. La Unión movilizará todos los instrumentos a su disposición, incluidos los recursos militares puestos a disposición por los Estados miembros, para (a)-prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros, -proteger las instituciones democráticas y la población civil de cualquier ataque terrorista; - asistir a un Estado miembro en su territorio, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista; b) ayudar a un Estado miembro en su territorio, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque natural o desastre provocado por el hombre"*
- "NATO Program for Partnership for Peace" es un instrumento que ha estado permitiendo a los estados neutrales cooperar con la Alianza e incluso ampliar esta cooperación

# Una mirada retrospectiva a la cooperación entre la UE y la OTAN

## La década de 1990 en los Balcanes y en el campo de la gestión de crisis

- Se aprobó el **Concepto Estratégico de la OTAN de 1991**, que reconoce los profundos cambios que se están produciendo en Europa Central y Oriental, incluido el proceso de integración. Alemania se ha reunificado y es miembro de la Alianza y de las instituciones europeas. Como se establece en el Concepto Estratégico, “El hecho de que los países de la Comunidad Europea estén trabajando hacia el objetivo de la unión política, incluido el desarrollo de una identidad de seguridad europea, y la mejora del papel de la UEO son factores importantes para la seguridad europea. El fortalecimiento de la dimensión de seguridad en el proceso de integración europea y la mejora del papel y las responsabilidades de los miembros europeos de la Alianza son positivos y se refuerzan mutuamente. El desarrollo de una identidad de seguridad europea y un papel de defensa, reflejado en el fortalecimiento del pilar europeo dentro de la Alianza, no solo servirá a los intereses de los estados europeos, sino que también reforzará la integridad y eficacia de la Alianza en su conjunto”.
- En junio de 1992 establece las Misiones de Petersberg. Los países declararon su voluntad de poner a disposición de la UEO, también de la OTAN y de la UE, unidades militares de toda la gama de sus fuerzas convencionales para misiones humanitarias y de rescate, misiones de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, misiones que involucren fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluyendo misiones para restaurar la paz, acciones conjuntas en el campo del desarme; misiones de asesoramiento y asistencia en materia militar; y operaciones de estabilización posteriores a los conflictos. En palabras del **Secretario General de la UEO José Cutileiro**, *la misión de la UEO era “dirigir la gestión de las operaciones de crisis que los europeos puedan realizar y en las que los estadounidenses no participen”...* “Si es una operación conjunta, como en Bosnia o Kosovo, es una operación de la OTAN, pero si la realizan solo europeos, estamos ante una operación de la UEO
- La **Declaración de Saint Malo tuvo lugar en 1998** entre el Reino Unido y Francia. Declaró: “La Unión debe tener una capacidad de acción autónoma, apoyada por fuerzas militares creíbles”. La respuesta estadounidense fue inmediata: predominio del modelo «NATO first» –la Alianza decide de antemano si se va a involucrar o no– y cualquier construcción europea debe hacerse en el marco de la «Iniciativa Europea de Defensa» de la OTAN

# El marco legal de las relaciones entre ambas organizaciones

- El **Acuerdo Marco de 2003**, que se limita a *“el uso compartido con la Unión de estructuras de planificación, activos y capacidades colectivas de la OTAN en relación con la planificación y desarrollo de operaciones militares de la PCSD de la Unión de conformidad con los acuerdos de “Berlín plus”*”. Por lo tanto, estos Acuerdos facilitan el apoyo de la OTAN a las operaciones de gestión de crisis de la UE sin que la OTAN esté directamente involucrada
- También es importante la **Declaración UE/OTAN sobre Política Exterior y de Seguridad Común PESC**, no publicada en el Boletín Oficial, de 16 de diciembre de 2002

# La arquitectura de seguridad en Europa ha cambiado

- Cambios en 2008, en 2014, el Brexit, la llegada y salida de Trump, la llegada de la Administración Biden, la invasión de Rusia a Ucrania...
- Un salto cualitativo se produjo con la Estrategia de Seguridad Global de 2016 que, entre otras cosas, buscaba reforzar el papel de la UE en el mundo actual
- La **Declaración Conjunta UE-OTAN del 8 de julio de 2016 firmada en Varsovia establece que las dos organizaciones son "socios esenciales" en la provisión de seguridad euroatlántica. Se identificaron siete áreas específicas para fortalecer la cooperación:** 1. Contrarrestar las amenazas híbridas, 2. Cooperación operativa, incluso en el mar y sobre migración. 3. Ciberseguridad y defensa. 4. Capacidades de defensa 5. Industria e investigación de defensa 6. Ejercicios. 7. Apoyar la capacidad de los socios del este y del sur – Esfuerzos de construcción. Posteriormente se añaden una serie de propuestas comunes. 42 propuestas estarían relacionadas en áreas amplias: amenazas híbridas, ejercicios y capacidades de defensa, industria e investigación de defensa, cooperación cooperativa, cibernética, desarrollo de capacidades, y en diciembre de 2017 esa lista se amplió con 32 nuevas. Incluye movilidad militar, paz y seguridad, contraterrorismo , mujeres.
- El 10 de julio de **2018 tiene lugar una nueva Declaración Conjunta donde se reconocen los esfuerzos de la UE para reforzar la seguridad y defensa europea**, especialmente con PESCO y el Fondo Europeo de Defensa
- “Como resultado del aumento de la cooperación operativa, se han establecido enlaces militares permanentes para facilitar la cooperación futura. Como tal, **la OTAN ha tenido un equipo operando en la sede del Estado Mayor de la UE desde 2005, mientras que la UE ha tenido un equipo en SHAPE (Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa) desde marzo de 2006”**
- Esta **cooperación** se ha guiado por algunos **principios** clave: apertura, transparencia, inclusión y reciprocidad, en pleno respeto de la autonomía de decisión y de los procedimientos de ambas organizaciones, sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de cualquier Estado miembro
- Una de las bases clave de esta cooperación es el llamado **principio del "conjunto único de fuerzas"**. Este principio significa que los miembros comunes no tienen una fuerza armada para la OTAN y otra para la UE.
- **2023 Tercera Declaración Conjunta UE-OTAN, firmada el 10 de enero de 2023. Se solicita una cooperación más estrecha entre ambas OI**

# Cooperación

- La Comisión (AR/VP) lanza una comunicación conjunta sobre la mejora de la **movilidad militar** el 10 de noviembre de 2017 “La OTAN también está desarrollando una serie de actividades para facilitar la movilidad militar, como el trabajo sobre instrumentos legales para facilitar la libertad de movimiento, conocimiento de la situación de la infraestructura , mejora de la movilidad aérea rápida, así como trabajo de preparación civil y resiliencia”
- En 2017 “se anunció la **creación de un Hub en el Mando de Fuerzas Conjuntas de Nápoles** para coordinar las actividades de inteligencia, lucha contra el terrorismo y desarrollo de capacidades de defensa en el vecindario sur”. Si bien se han dado pasos para lograr la estabilidad en el barrio sur, está lejos de lograrse.
- Más concretamente, en 2018 se puso en marcha un «**diálogo estructurado sobre movilidad militar**» entre la UE y la OTAN. Los ejercicios y la formación conjuntos se han identificado como formas importantes de desarrollar métodos de trabajo comunes. Se han llevado a cabo ejercicios clave UE-OTAN en los dominios híbrido y cibernético
- Es muy relevante la aclaración **del Comunicado de la Cumbre de la OTAN del 14 de junio de 2021**, que indica que el Consejo del Atlántico Norte puede decidir invocar el artículo 5 en el caso de guerra híbrida, así como en el caso de ataque armado. En esa Cumbre de la OTAN, los aliados expresaron su preocupación por el deterioro de la situación en la región del Sahel.

# Cooperación

- En los últimos años se ha intensificado la interacción al más alto nivel entre ambas organizaciones y dos de los hechos más relevantes han sido el **primer debate entre un Secretario General de la OTAN y el Colegio de Comisarios de la Unión en diciembre de 2020 y la participación del Secretario General de la OTAN en el Consejo Europeo de febrero de 2021**. Igualmente relevantes fueron los principales resultados obtenidos con motivo del Consejo de Asuntos Exteriores (Defensa) del 16 de noviembre de 2021. En lo que respecta a la OTAN, cabe señalar que los miembros del citado Consejo sostuvo un almuerzo de trabajo informal con la secretaria general Jen Stoltenberg y valoró la posibilidad de ampliar las áreas de cooperación a temas como resiliencia, clima y defensa y tecnologías emergentes y disruptivas.

# Cooperación en el mar

- Ambas organizaciones cooperan también en el ámbito de la seguridad marítima, la lucha contra el tráfico ilegal y la piratería en el Mediterráneo. En 2016 se estableció un enlace entre el Mando Marítimo de la OTAN (MARCOM) y Frontex mediante un acuerdo formal, y también hay un oficial de enlace adscrito a la Operación Sea Guardian. En 2017 se acordó un acuerdo entre MARCOM y Operation Sophia para facilitar el intercambio de información y apoyo logístico y médico. Sin embargo, en este momento, el potencial y el alcance de la participación de la OTAN en la operación IRINI no están claros.

# Un nuevo Concepto Estratégico, ¿en qué dirección?

- Parece claro que la dirección y el curso de la relación UE/OTAN aún no están decididos
- Algunos expertos mantienen la necesidad de que la OTAN se "europeice" como consecuencia de la progresiva autonomía estratégica
- Otros son más partidarios de un reparto de tareas
- E incluso hay quienes abogan por la retirada de Estados Unidos de la OTAN y dejar la seguridad europea a los europeos
- Es imperativo buscar la interoperabilidad y la complementariedad de la UE con las capacidades de la OTAN
- una mayor autonomía estratégica permitirá a la UE asumir una mayor responsabilidad en su seguridad

# CONCLUSIONES

- La cooperación UE-OTAN, que se remonta a más de siete décadas, ha aumentado en los últimos años tras la anexión de Crimea y el reciente acto imperialista ruso contra Ucrania en febrero de 2022. Esta última, que ha devuelto la guerra a Europa y amenaza al mundo con conflictos a escala mundial, ha desencadenado una mayor cohesión y unidad tanto internamente como internamente entre la UE y la OTAN
- Ambas organizaciones defienden la seguridad de sus miembros y la defensa de los principios democráticos y de un orden internacional basado en normas, que está siendo fuertemente cuestionado por los poderes revisionistas. La UE y la OTAN comparten la misma vecindad, tanto en los flancos orientales como meridionales, los mismos riesgos, amenazas y desafíos, y la necesidad de proporcionar una respuesta de seguridad indivisible
- La amenaza directa de Rusia y el avance del desafío chino, como se refleja en los dos principales documentos estratégicos que guían los pasos de la UE y la OTAN para la próxima década, la brújula estratégica y el concepto estratégico, nos llevan a afirmar que los lazos se han fortalecido y revitalizado tanto en las dimensiones política como militar de las dos organizaciones
- La tendencia en el actual entorno geopolítico hostil debería llevar a la UE y a la OTAN a tratar de consolidar una alianza estratégica y suavizar los altibajos de las relaciones, en particular en la zona transatlántica. La dimensión militar de la seguridad está tomando una vez más prioridad sobre la dimensión política, como lo hizo durante la Guerra Fría y en 1949 con el establecimiento del primer concepto estratégico.
- Lo cierto es que Rusia ha querido volver a las llamadas «esferas de influencia». La OTAN y la UE deben convertir esta amenaza en una oportunidad para que la paz y la seguridad internacionales y el Estado de Derecho prevalezcan contra los vientos iliberales y totalitarios.

# El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EPF)

- Introducción
- Relevancia del EPF en el contexto actual
- Reflexiones finales

# Introducción (1/5)

- Lecciones aprendidas: el proyecto de la UE sale fortalecido a golpe de crisis
- Panorama en la arena internacional complejo: la crisis financiera global de 2009/ la anexión de Crimea 2014 por Rusia/ el Brexit/ una pandemia mundial/ el cambio abrupto en los estilos de liderazgo de la administración americana/ Presidentes Obama, Trump, y Biden que ha afectado significativamente a las relaciones transatlánticas y a las relaciones UE/OTAN
- Aumento en la competencia entre las grandes potencias que ha tendido a dibujar un entorno internacional cada vez más complejo, hostil y disputado, y un orden mundial cada vez más inestable y polarizado, *“marcado por agendas y posiciones políticas en competición, así como por el riesgo creciente de fragmentación reglamentaria y de competencia en materia de normas reguladoras”*
- *tensiones entre algunos estados miembros con Turquía por la actitud agresiva del todavía candidato a entrar en la Unión Europea en el Mediterráneo oriental*
- *Pero el salto cualitativo que ha sacudido los cimientos de la Unión, asestando una bofetada al derecho internacional el 24 de febrero de este año 2022, con el tercer capítulo de la invasión militar de Ucrania por parte de Rusia*
- *El efecto tensionador que la crisis energética y económica sobrevenida a la agresión rusa ha tenido sobre un entorno político ya de por sí difícil para la UE, con importantes disensiones políticas “ad intra” vinculadas a debates internos enconados en el seno de partidos nacionalistas y a menudo euroescépticos, el deterioro de los derechos humanos y el socavamiento de los valores comunes europeos en algunos países miembros -léase Hungría por mencionar un caso-, y con un vecindario inestable tanto en el flanco oriental como meridional*

# Introducción (2/5)

- Los retos son enormes, y las lecciones a aprender muchas
- La UE debe asegurar con determinación sus valores e intereses en la gestión de los asuntos internacionales, incluso para su supervivencia política, y defender de manera férrea un orden internacional multilateral
- Europa debe ser estratégicamente autónoma, entendida como la *“capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario y, en la medida de lo posible, con los países asociados”*
- *“La UE debe aprender a gestionar las interdependencias existentes en ámbitos como el comercio, el mercado único, que debe estar operativo incluso en tiempos de crisis”*, en palabras de la Comisaria de Competencia Margrethe Vestager, o los suministros críticos

# Introducción (3/5)

- la invasión militar de Rusia sobre Ucrania ha puesto de relieve, ahora más que nunca, la trascendencia que tiene que la UE vaya más allá en la denominada autonomía estratégica desde el prisma de la seguridad y la defensa
- Es necesario pensar -con una visión a largo plazo- más allá de los marcos de actuación que habilitan los tratados vigentes -para resolver ciertas limitaciones de dichos tratados- y ser más prácticos, innovadores y resolutivos en los desafíos para la política exterior, de seguridad y de defensa de la UE
- Si la UE quiere tener una voz común en los asuntos internacionales y no ser irrelevante -como lamentablemente lo ha sido en Siria, Libia, el Sahel u Oriente Medio-, debe avanzar más en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y en la Política Común de Seguridad y de Defensa (PCSD)
- Y aunque con el Tratado de Lisboa ha habido adelantos y mejoras, estos ámbitos siguen siendo eminentemente competencia de los Estados miembros
- El acento intergubernamental prima
- debemos tener presente que la política exterior de la UE forma parte de un sistema complejo de gobernanza caracterizado por la multidimensionalidad: multi-actor; multi-sector y -multi-capa
- Y que la política exterior de la UE coexiste con la política exterior de cada uno de los estados miembros

# Introducción (4/5)

- Muchas son las cuestiones que debe abordar la Unión Europea para alcanzar esa autonomía
- Una de ellas ha venido de la mano de un nuevo instrumentos político-militar: el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz 11 (EPF)
- No debemos olvidar que muchas de las diferencias y discrepancias a la hora de abordar las cuestiones de seguridad y defensa tienen mucho que ver con las diferentes percepciones
- necesitamos darnos una cultura estratégica común que nos permita mantener este periodo de paz sin tener que depender de aliados exteriores que nos protejan de agresores exteriores y de nosotros mismos
- Y en este sentido se está trabajando desde la presentación en 2016 de la Estrategia Global de Seguridad por la entonces Alta Representante Federica Mogherini
- Se han dado pasos pero no demasiados el mayor de ellos, es el que se da de la mano del documento conocido como “Brújula Estratégica” 15 , ambicioso plan que pretende reforzar la seguridad y la defensa de la Unión Europea en el próximo decenio, fortaleciendo sus capacidades militares y su capacidad de proyección de fuerza

# Introducción (5/5)

- No existe un ejército europeo, aunque se ha creado recientemente una Fuerza de Despliegue Rápido de hasta 5.000 soldados operativa en 2025.
- Tampoco hay grandes avances en la política industrial de la defensa de la Unión, que tiene una influencia deletérea en la falta de armonización de los sistemas de armas de los países aliados
- En resumen, pasito a pasito, la UE camina en la dirección de ser responsable de su propia seguridad, pero tal vez la distancia a recorrer es demasiado larga si los países miembros no se comprometen a aumentar el ritmo y la longitud de esos pasos. Y claro está, esto no sale gratis

## Relevancia del EPF en el contexto actual (1/6)

- Es un fondo que se enmarca dentro de la política exterior y de seguridad de la UE
- Se debe respetar la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo que definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares. Posición común que “no afectará al derecho de los estados miembros a aplicar normas nacionales más estrictas” 18 . Merecen señalarse los artículos 1, 2 y 12. Disposiciones que indican lo siguiente:

## Relevancia del EPF en el contexto actual (2/6)

- Art. 1:

1. Cada Estado miembro evaluará una por una las solicitudes de licencia de exportación que se hagan en relación con los artículos que figuran en la Lista Común Militar de la UE mencionada en el artículo 12, con arreglo a los criterios expuestos en el artículo 2.
2. Las solicitudes de licencias de exportación mencionadas en el apartado 1 incluirán lo siguiente: — las solicitudes de licencias para exportaciones físicas, incluidas aquellas cuyo objeto sea la producción bajo licencia de equipos militares en terceros países, — las solicitudes de licencias de corretaje, — las solicitudes de licencias de «tránsito» o de «transbordo», — las solicitudes de licencias de transferencias intangibles de programas informáticos y tecnología mediante medios electrónicos, fax o teléfono. La legislación de los Estados miembros indicará en qué caso se necesita una licencia de exportación respecto de dichas solicitudes.

## Relevancia del EPF en el contexto actual (3/6)

- Art. 2: Se establecen los criterios que rigen estas acciones. Son cinco:
  - Criterio 1: Respeto de los compromisos y obligaciones internacionales de los Estados miembros, en particular las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o la Unión Europea, los acuerdos de no proliferación y sobre otros temas, así como otras obligaciones internacionales. Recoge los supuestos de denegación de la licencia de exportación cuando no es compatible en varios supuestos.
  - Criterio 2: Respeto de los derechos humanos en el país de destino final y respeto del Derecho internacional humanitario por parte de dicho país.
  - Criterio 3: Situación interna del país de destino final, en relación con la existencia de tensiones o conflictos armados.
  - Criterio 4: Mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad regionales.
  - Criterio 5: Seguridad nacional de los Estados miembros y de los territorios cuyas relaciones exteriores son responsabilidad de un Estado miembro, así como de los países amigos y aliados.

## Relevancia del EPF en el contexto actual (4/6)

- Art. 12. “Los Estados miembros garantizarán que sus legislaciones nacionales les permitan controlar las exportaciones de la tecnología y los equipos incluidos en la Lista Común Militar de la Unión Europea. Esta lista servirá de referencia para las listas nacionales de tecnología y equipos militares de los Estados miembros, pero no las sustituirá directamente”. La Lista Común Militar de la Unión la adoptó el Consejo el 17 de febrero de 2020 y define las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares .

## Relevancia del EPF en el contexto actual (5/6)

- En el ámbito de la PESC y de la PCSD, la UE no puede financiar acciones o actividades con implicaciones militares o de defensa con el presupuesto de la UE (Art.41, apartado 2 del TUE). Ahora bien, los Estados miembros sí pueden financiar gastos con implicaciones militares y de defensa a través de mecanismos que provengan de contribuciones nacionales
- Este Fondo de alcance geográfico mundial cuenta con un límite financiero de 5 692 millones de euros a precios corrientes (5 000 millones de euros a precios de 2018) para el período 2021-2027, y permite a los estados miembros apoyar operaciones militares de apoyo a la paz realizadas por terceros países y organizaciones regionales e internacionales en cualquier parte del mundo, pudiendo suministrar a las fuerzas armadas de estos países y organizaciones asistencia técnica, infraestructuras y equipos militares, incluidas armas y municiones

## Relevancia del EPF en el contexto actual (6/6)

- Para financiar acciones con cargo a este nuevo Fondo, el Consejo debe adoptar previamente, por unanimidad, un acto jurídico. Las aportaciones se realizarán atendiendo a un criterio de reparto basado en la Renta Nacional Bruta. Dicho Fondo debía estar operativo a más tardar el 1 de julio de 2021, y ya lo está en estos momentos.
- La primera medida de asistencia financiada por el fondo consistió en una partida de 4 millones de euros para el equipo requerido para la misión de entrenamiento militar de la Unión Europea en Mozambique (EUTM-Mozambique)
- El Fondo ha servido para suministrar equipo letal y no letal a Ucrania, y a fecha de 22 de Julio de este año 2022, la ayuda a este país ascendía a 2 500 millones de euros
- La controversia con la puesta en marcha del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz está servida

# Reflexiones finales

- Por primera vez la UE suministra armas y munición a través del Fondo Europeo de apoyo a la Paz y lo hace en defensa de la paz. Este salto cualitativo era inimaginable hace unos años. El nuevo contexto internacional con la guerra a las puertas de Europa debería mover a los 27 estados miembros de la Unión hacia un mayor impulso en su PESC y la PCSD. Desde luego que muchos estados se aplican el viejo adagio de “En tiempos de tribulación no hacer mudanza”, pero también, este nefasto momento podría servir de palanca para persuadir a los más reticentes de que el mundo ha cambiado, y que problemas nuevos requieren de soluciones innovadoras, permitiendo su movilización para empezar a tomar decisiones superando la unanimidad en estas políticas específicas.
- De otra parte, sería conveniente que este Fondo se incorporase cuanto antes al presupuesto comunitario y pueda estar sujeto a la supervisión y escrutinio del Parlamento Europeo y a las auditorias del Tribunal de Cuentas de la Unión. La sociedad civil y los ciudadanos europeos tienen mucho que decir y decidir y deben ser conscientes de las implicaciones de estos asuntos y superar barreras o déficits democráticos.