

La Estrategia Global de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea y los avances en su implementación

The Global Strategy for Foreign and Security Policy of the European Union and progress in its implementation

Julián MELERO ARMIÑANZAS

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED, España)
jmelero25@alumno.uned.es

Recepción: Marzo 2021

Aceptación: Septiembre 2021

RESUMEN

El objetivo de este estudio es examinar los avances en la implementación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea por medio de un análisis empírico politológico y aplicando un enfoque funcionalista e institucionalista que se sitúa dentro del marco teórico y conceptual de las relaciones internacionales, los estudios de seguridad y las dinámicas de la integración y cooperación defensiva y de seguridad. La conclusión de la investigación es que se han puesto en marcha instrumentos y herramientas novedosos que permitirán desarrollar las capacidades defensivas y de seguridad de la Unión, pero los progresos resultan actualmente insuficientes para poder alcanzar los objetivos que ambiciona la Estrategia.

Palabras clave: Estrategia Global, Unión Europea, Política Exterior y de Seguridad, Seguridad y Defensa, Implementación.

Clasificación JEL: F50, F53, F55.

ABSTRACT

The objective of this study is to examine the progress in the implementation of the Global Strategy for Foreign and Security Policy of the European Union through an empirical political analysis and applying a functionalist and institutionalist approach that is situated within the theoretical and conceptual framework of international relations, security studies and the dynamics of defence and security integration and cooperation. The conclusion of the investigation is that new instruments and tools have been put in place that will allow the development of the Union's defensive and security capabilities, but progress is currently insufficient to achieve the objectives set by the Strategy.

54

Keywords: Global Strategy, European Union, Foreign and Security Policy, Security and Defence, Implementation.

JEL Classification: F50, F53, F55.



1. INTRODUCCIÓN

Los trágicos atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América motivaron la publicación de estrategias de seguridad o ser revisadas las estrategias nacionales de seguridad para hacer frente a los nuevos riesgos. En ese contexto, fue publicada la Estrategia Europea de Seguridad o “documento Solana revisado” en diciembre de 2003. Se trataba de un documento reducido y estructurado en tres partes diferenciadas, en las que se analizaba el contexto de seguridad, con los desafíos mundiales y las principales amenazas. Así mismo, se establecen los objetivos estratégicos y se deducen las implicaciones estratégicas para la Unión Europea, que debía estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor.

La Estrategia Europea de Seguridad cumplió gran parte de los fines y objetivos que se había propuesto y permitió un avance sustancial en la Política Exterior y de Seguridad Común. No obstante, se produjeron importantes cambios en la sociedad internacional desde su adopción, con la aparición de nuevos retos, amenazas, conflictos y situaciones de crisis a los que la UE debía hacer frente. A pesar de los desafíos existentes, la presentación del Informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad en el 2008 no fue aprovechada para introducir novedades relevantes o para actualizar la Estrategia.

55

La Estrategia Global de Seguridad comprende todos los aspectos que se refieren a la política exterior y de seguridad y defensa de la Unión, una competencia gestionada por el Alto Representante, que adquirió la obligación de presentar un informe anual sobre los resultados logrados en la implementación de la Estrategia. Un compromiso que ha cumplido mediante la presentación de tres revisiones, la última de ellas en 2019, que se valorará junto a otras publicaciones institucionales de la Unión Europea para determinar su evolución y el estado actual de los objetivos previstos.

2. LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

La adopción por el Consejo Europeo en octubre de 2016 de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2016) viene a reemplazar la Estrategia de Seguridad Europea, y trata de responder a los nuevos retos y desafíos, actualizando la visión de la Unión como actor global y redefine los objetivos, medios y estrategias de su política exterior. Según Barbé, es “un documento de ambición limitada, lejos del discurso de aquella UE que quería transformar el mundo, y sobre todo de carácter instrumental, ya que recoge un gran

número de propuestas concretas para la acción” (Barbé, 2016: 1-10). En definitiva, un documento más amplio que la Estrategia Europea de Seguridad que se estructura en cuatro apartados: una Estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos; los principios rectores de la acción exterior de la UE; prioridades de la acción exterior; y de la visión a la acción.

2.1 Una Estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos

La Estrategia destaca los valores fundamentales de la Unión, que están integrados en sus intereses, y que se desea promover en la acción exterior mediante la promoción de intereses vitales, como son la paz y la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas. La paz y seguridad de los ciudadanos europeos y de su territorio, implica necesariamente contar con la capacidad de actuación necesaria para hacer frente a los compromisos de asistencia mutua y solidaridad recogidos en los Tratados europeos. La referencia a la defensa de un orden mundial basado en normas con el multilateralismo “principio y norma legal, así como discurso político, aspiración moral y lógica funcional” (Sanahuja, 2013: 27-54) como principio esencial basado en el derecho internacional, se muestra como la verdadera garantía para la paz y la seguridad en Europa y en el exterior. Al mismo tiempo, “no hay genuino multilateralismo sin respeto del Estado de derecho (internacional) y no hay mejor multilateralismo que el que se traduce en instituciones colectivas abiertas, sea en un plano universal o regional, bajo reglas que garantizan un cierto equilibrio entre los poderosos y los numerosos en sus diferentes combinaciones” (Remiro, 2020: 17-26). Un orden multilateral que incluye los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

2.2 Principios rectores de la acción exterior de la Unión Europea

La Estrategia Global establece el concepto de “pragmatismo basado en principios” que orientará la acción exterior en los próximos años y que se basa en cuatro puntos: unidad, interacción, responsabilidad y asociacionismo. Unidad para hacer frente a un mundo más complejo; interacción para hacer frente a los desafíos de un mundo cada vez más interdependiente; responsabilidad, para cooperar y actuar con rapidez y prevenir conflictos violentos; y asociación selectiva como base para ejercer un papel relevante como actor principal a nivel global, trabajando con socios, países afines y grupos regionales. Si bien se reafirman los principios y valores que contempla el Tratado de Lisboa “hay un visible giro hacia el pragmatismo, que supone una evaluación más cautelosa y circunspecta de la capacidad “transformadora” de la acción exterior de la UE, y pone el acento en la “resiliencia” de su entorno” (Sanahuja, 2018: 1-30).

2.3 Prioridades de la acción exterior

Se señalan cinco prioridades estratégicas para la acción exterior de la UE: la seguridad de la Unión; resiliencia estatal y de la sociedad de los vecinos orientales y meridionales;



un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis; órdenes regionales de cooperación; y gobernanza global para el siglo XXI.

La seguridad precisa de un refuerzo de las capacidades para poder mantener el estatus de seguridad, democracia y prosperidad, traduciendo el compromiso de asistencia mutua y de solidaridad en actuaciones que contribuyan en mayor medida a la seguridad colectiva de Europa. Se establecen cinco líneas de acción: la seguridad y defensa, la lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad, la seguridad energética y la comunicación estratégica de la Unión. La seguridad y defensa de la Unión requiere asumir una mayor responsabilidad y hacer frente a las amenazas externas, debiendo estar preparada y capacitada para ejercer disuasión, dar respuesta a las crisis y protegerse de los riesgos. Para lograrlo, se necesita tener un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica, un concepto que “genéricamente se vincula a las capacidades militares indispensables para llevar a cabo acciones autónomas por un actor estratégico” (Arteaga, 2017: 1-11), y ser capaces de proteger a los ciudadanos, responder a las crisis externas y ayudar a los socios. Los compromisos de asistencia mutua y solidaridad implican hacer frente a retos que tengan tanto una dimensión exterior como interior; el terrorismo, las amenazas híbridas, la ciberseguridad y la seguridad energética, la delincuencia organizada y la gestión de las fronteras exteriores.

57

La defensa colectiva está centrada en la OTAN, que sigue siendo el marco principal de seguridad para la mayoría de los Estados miembros. Pero las relaciones UE-OTAN se entienden sin perjuicio de la política de seguridad y defensa de aquellos países que no forman parte de la Alianza. En materia de lucha contra el terrorismo, sigue siendo fundamental un mayor intercambio de información y mayor cooperación de inteligencia entre los Estados miembros y las agencias de la UE, y el fomento de una mayor solidaridad e inversiones junto al desarrollo de una cooperación antiterrorista que sea respetuosa con los derechos humanos en el vecindario de la Unión. La Ciberseguridad es una preocupación que implica una mayor atención y cooperación estatal al mismo tiempo que se mantiene un ciberespacio abierto, libre y seguro, siendo precisa una cooperación en ciberseguridad a nivel político, operativo y técnico entre los Estados miembros y con los principales socios de la UE como los Estados Unidos y la OTAN. La seguridad energética europea es un riesgo que requiere un esfuerzo integrado en el que la Unión tratará de diversificar sus fuentes, proveedores y rutas de energía, especialmente en el ámbito del gas, y de promover el máximo nivel de seguridad nuclear en terceros países, trabajando internamente en la creación de un mercado interior de la energía plenamente operativo, que se centrará en la energía sostenible y la eficiencia energética.

La Comunicación estratégica es un reto que se propone superar la Estrategia Global, y en esa dirección, la Unión intensificará sus comunicaciones estratégicas, invirtiendo en

diplomacia pública y combinando diversos ámbitos, a fin de conectar la política exterior de la Unión con los ciudadanos y comunicarla mejor a los socios de la Unión Europea.

2.3.1 La resiliencia estatal y de la sociedad de los vecinos orientales y meridionales

La resiliencia constituye uno de los temas más importantes de la agenda estratégica, que se define como la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, soportando así los desastres y para recuperarse de las crisis internas y externas. La “sociedad resiliente” se extiende más allá del territorio de la UE, hacia el este y el sur, en forma de seguridad en los países vecinos. Abarca aspectos tales como la política de ampliación y la resiliencia en las regiones circundantes, una resiliencia que aplicada a los Estados “implica la capacidad institucional para adaptarse a los desafíos y recuperarse de ellos. Los Estados resilientes no son inmunes a los desafíos, pero tienen las disposiciones establecidas para reaccionar de manera flexible y rápida para mantener un nivel aceptable de funcionamiento estatal” (Missiroli, 2017: 1-98), pero también, una política migratoria más eficaz.

2.3.2 Un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis

58

La UE muestra su compromiso en la construcción de la paz, especialmente en el área de vecindad, pero sin renunciar a la actuación en otras regiones más lejanas al territorio europeo. Además, se fomentará la seguridad humana mediante un enfoque integrado que asimismo constituye “una herramienta para que todos los actores que tienen que tomar decisiones tengan una comprensión compartida (shared understanding) con otros actores de la situación con el fin de facilitar su decisión” (Pareja y Colom, 2008: 1-7). De esta manera, se pretende reforzar una actuación preventiva en favor de la economía política de paz, un compromiso con la seguridad y la estabilización, y la resolución de conflictos y crisis con instrumentos postconflicto. El enfoque integrado y pluridimensional permite la utilización de todos los instrumentos y políticas disponibles orientados a la prevención, la gestión y la resolución de los conflictos en todas sus fases. Un enfoque de múltiples niveles que actuará a escala local, nacional, regional y mundial. La Unión reconoce que no podrá resolverlos en solitario, y deberá aplicar un enfoque multilateral que comprometa a todos los actores necesarios para su solución.

2.3.3 Órdenes regionales de cooperación

La Estrategia emplea la dimensión regional en las relaciones con otras áreas del mundo y pretende ejercer la influencia que a la UE como actor de primer orden a nivel mundial le corresponde. Las formas voluntarias de gobernanza regional ofrecen a los Estados y a los pueblos la oportunidad de gestionar mejor los problemas de seguridad, cosechar los beneficios de la globalización, expresar más plenamente las culturas e identidades y ejercer influencia en los asuntos mundiales. La Unión actuará impulsada por objetivos específicos, apoyando órdenes regionales de cooperación en diferentes regiones: en Europa; en el Mediterráneo, Oriente Medio y África; al otro lado del Atlántico, tanto al norte como al sur; en Asia; y en el Ártico.



En el orden de seguridad europeo es donde quedan reflejadas las áreas que la UE considera más vulnerables para su seguridad, ofreciendo un detalle de países y regiones en los que debe desarrollar sus relaciones de participación, cooperación o resiliencia y que abarcan desde las relaciones de interdependencia con Rusia, la cooperación sectorial con Turquía o las de cooperación y contribución con el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa “OSCE”. También se resalta el fomento de la resiliencia con los vecinos orientales, la promoción de la paz y el desarrollo de los derechos humanos en el Mediterráneo, Oriente Medio o en África, y la colaboración con la Unión por el Mediterráneo, la Liga Árabe, la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo y el G5 del Sahel, entre otras organizaciones regionales.

La asociación transatlántica por medio de la OTAN y con los Estados Unidos y Canadá continúa siendo un pilar de seguridad colectiva que permite hacer frente a los conflictos, al tiempo que contribuye a una gobernanza mundial efectiva. En el espacio atlántico, la Unión ampliará la cooperación y establecerá asociaciones más intensas con América Latina y el Caribe “CELAC”, impulsando el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba al igual que está haciendo en Colombia. La paz y la estabilidad en Asia son un requisito previo para la prosperidad de la UE y en el que China juega un papel decisivo en la seguridad del continente, pero también es relevante ampliar las asociaciones con Japón, la República de Corea, Indonesia y otros, y el apoyo a una arquitectura de seguridad regional conducida por la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático “ASEAN”. Un área de interés estratégico para la UE es que el Ártico siga siendo un área de baja tensión, con una cooperación en curso a cargo del Consejo Ártico.

59

2.3.4 *Gobernanza mundial para el siglo XXI*

Es una de las prioridades en la acción exterior de la Unión. Se justifica como una de las tradicionales señas de identidad de la UE en su firme defensa del orden internacional basado en normas, trabajando en cooperación con las Naciones Unidas –un socio esencial de la UE–, con socios fundamentales, –como EE. UU.–, y con organizaciones regionales, y otros socios estratégicos afines en Asia, África y las Américas. Entre las reformas, la Unión quiere transformar y mejorar las Naciones Unidas y a su Consejo de Seguridad y también, las Instituciones Financieras Internacionales, junto al fortalecimiento de la voz de la Unión en todos los foros internacionales, con una representación unificada en el Fondo Monetario Internacional.

La Unión promoverá el deber de protección, el derecho internacional humanitario, la legislación internacional sobre derechos humanos y el Derecho penal internacional, apoyando al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas e impulsando la

más amplia aceptación de la competencia de la Corte Penal Internacional y de la Corte Internacional de Justicia.

En aquellos asuntos mundiales que se encuentran en los confines de la reglamentación multilateral, la UE desarrollará normas que garanticen la seguridad, y apoyará la gobernanza digital multilateral y un marco de cooperación mundial en materia de ciberseguridad. Así mismo, promoverá la autonomía y la seguridad de sus servicios espaciales y la formulación de principios de comportamiento espacial responsable, e impulsará mecanismos multilaterales cuyo objeto sea garantizar patrones energéticos sostenibles. En lo que respecta a la salud, trabajará para lograr una mayor eficacia en la prevención y detección de las pandemias mundiales y en la manera de responder a las mismas.

2.4 De la visión a la acción

En el último apartado de la Estrategia se realiza una referencia a la visión estratégica, con base en tres parámetros sobre los que acometer una inversión colectiva: credibilidad, capacidad de respuesta e integración:

- *Una Unión creíble*: el poder simbólico no basta. La Estrategia señala que es necesaria una inversión en todos los ámbitos de la política exterior, desde la investigación hasta la lucha contra el cambio climático, pasando por la infraestructura, la movilidad, el comercio, el régimen de sanciones, la diplomacia y el desarrollo.
- *Una Unión con capacidad de respuesta*: tener una Unión con mayor capacidad de respuesta exige cambios. En el ámbito de la diplomacia, la Estrategia contempla la posibilidad de invitar a un Estado miembro o un grupo de Estados miembros a aplicar las posiciones acordadas en el Consejo, como medida de compromiso efectivo. En cuanto a la Política Común de Seguridad y Defensa “PCSD”, se trata de ser más rápido y eficaz en la respuesta frente a las crisis. En lo relativo a la política de desarrollo, el objetivo es flexibilizar y ajustar las decisiones a las prioridades estratégicas de forma más coherente.
-
- *Una Unión integrada*: el mensaje que la Estrategia Global de seguridad envía es el de una mayor integración en todos los ámbitos de actuación de la política exterior y de seguridad de la UE, siempre basadas en la coherencia y en la cooperación entre Estados miembros como norma.



3. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Sobre la base de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad, los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa adoptaron las conclusiones del Consejo sobre el Plan de Implementación presentado por el Alto Representante el 14 de noviembre de 2016 (Consejo de la UE, 2016a), en el que se propone un nuevo nivel de ambición para la política de seguridad y defensa de la UE y proporciona orientación sobre las acciones necesarias para cumplir estas ambiciones, tal y como se establece en la Estrategia, por la que la UE debe contribuir a: responder a conflictos y crisis externas, desarrollar las capacidades de los socios, y proteger a la Unión y sus ciudadanos. En el cumplimiento de estas tres tareas que se refuerzan mutuamente, la UE debe continuar trabajando en estrecha colaboración con sus socios, particularmente con las Naciones Unidas y la OTAN. Las acciones necesarias para cumplir con estas ambiciones se basan en:

- *Responder a conflictos y crisis externas:* la respuesta a los conflictos y crisis externas abarca toda la gama de tareas de la PCSD en la gestión de crisis civiles y militares fuera de la Unión. El objetivo es aumentar la conciencia situacional y la capacidad de respuesta de la UE en todas las fases del ciclo del conflicto, – incluida la prevención–, para promover la paz y la seguridad dentro de un orden global.
- *Desarrollar las capacidades de los socios:* el desarrollo de capacidades de los socios es el objetivo de las misiones / operaciones de la PCSD con tareas de capacitación, asesoramiento y/o tutoría dentro del sector de la seguridad. El objetivo es fortalecer la capacidad de la PCSD para contribuir de manera más sistemática a la resiliencia y estabilización de los países socios que se recuperan o están amenazados por conflictos o inestabilidad, en sinergia con otros instrumentos y actores de la UE, especialmente a lo largo del nexo de seguridad y desarrollo.
- *Proteger a la UE y sus ciudadanos:* la protección cubre la contribución que la UE y sus Estados miembros pueden hacer desde una perspectiva de seguridad y defensa, especialmente a través de la PCSD, para abordar los desafíos y amenazas que tienen un impacto en la seguridad, a lo largo del nexo de seguridad interna y externa. Esta prioridad se perseguirá en cooperación con los actores de Libertad, Seguridad y Justicia. Si bien las misiones y operaciones de la PCSD se despliegan fuera de la Unión, la UE puede contribuir desde una perspectiva de seguridad y defensa a: 1) el fortalecimiento de la protección y la resiliencia de sus redes e infraestructura crítica; 2) la seguridad de sus fronteras exteriores; 3) la protección civil y la respuesta a los desastres; 4) a garantizar el

acceso estable y el uso de los bienes comunes mundiales, incluidas la alta mar y el espacio; 5) contrarrestar las amenazas híbridas; 6) la seguridad cibernética; 7) prevenir y combatir el terrorismo y la radicalización; 8) combatir el tráfico y la trata de personas; 9) crear capacidades para gestionar flujos migratorios irregulares; 10) promover el cumplimiento de los regímenes de no proliferación; y 11) combatir el tráfico de armas y el crimen organizado. Las políticas existentes de la UE en estas áreas deben llevarse adelante de manera integral.

En este contexto, también se destaca la importancia de la cláusula de asistencia y ayuda mutua de conformidad con el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento, respectivamente. La OTAN sigue siendo la base de la defensa colectiva de los Estados miembros de la misma, pero se respetará plenamente el carácter específico de la política de seguridad y defensa de todos los Estados miembros de la Unión.

62

Para llevar a cabo sus acciones, la UE trabajará con socios y mejorará activamente sus asociaciones, al tiempo que fortalecerá su propia capacidad para asumir la responsabilidad y compartir la carga con los socios en seguridad y defensa. La autonomía estratégica de la Unión implica la capacidad de actuar y cooperar con socios internacionales y regionales siempre que sea posible, al tiempo que puede operar de forma autónoma cuando y donde sea necesario. El desarrollo de las capacidades de los Estados miembros a través de la PCSD y el uso de instrumentos de la UE también ayudará a fortalecer las capacidades potencialmente disponibles para las Naciones Unidas y la OTAN.

Las propuestas concretas de actuación en las diferentes áreas son: establecimiento de prioridades de desarrollo de capacidad; profundización de la cooperación en materia de defensa; ajuste de estructuras, herramientas e instrumentos (financieros); aprovechar todo el potencial del Tratado de la Unión Europea: la Cooperación Estructurada Permanente; y desarrollar activamente asociaciones de la Política Común de Seguridad de Defensa.

4. REVISIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UE

4.1 La primera revisión de la implementación de la Estrategia Global

En octubre de 2017, el Alto Representante presentó la primera revisión de la Implementación de la Estrategia Global “De la visión compartida a la acción común: implementación de la Estrategia Global de la UE, año 1” (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2017), en la que se revisa lo que se ha hecho hasta la fecha y los posibles cambios potenciales para el trabajo que se avecina.



4.1.1 Resiliencia de los Estados y sociedades al este y sur de la Unión

Se destaca el enfoque multifacético que adopta la Unión sobre la resiliencia en la vecindad, respecto a la protección de los derechos, la construcción de la participación política, el fomento del desarrollo sostenible y la seguridad, que les permita resistir, protegerse, adaptarse, recuperarse y responder a las crisis cuando surjan.

4.1.2 El Enfoque Integrado de los conflictos y crisis

La acción de la Unión está cada vez más atenta a la prevención de conflictos y la consolidación de la paz después de los conflictos, más allá de la gestión de crisis. El enfoque integral describe cómo garantizar una respuesta rápida y eficaz a las crisis por medio de las sinergias creadas entre el Mecanismo de Respuesta a las Crisis del Servicio Europeo de Acción Exterior, el Centro de Coordinación de Respuesta a Emergencias de la Comisión Europea y otros sistemas de respuesta a emergencias, hasta el despliegue de misiones y operaciones de gestión de crisis de la Política Común de Seguridad y Defensa.

4.1.3 Seguridad y defensa

Se ofrece una visión positiva sobre los avances conseguidos en los últimos meses – muchos más que en los últimos diez años–, con la puesta en marcha de: una Capacidad de Planificación y Ejecución para las misiones militares no ejecutivas dentro del Estado Mayor de la UE; la activación de la Cooperación Estructurada Permanente “PESCO” entre los Estados miembros más dispuestos y capaces para realizar compromisos más vinculantes y misiones más exigentes; una Célula de Coordinación y Apoyo Conjunto para fortalecer las sinergias entre las misiones civiles y militares de la Unión; y el refuerzo de la conciencia situacional de la UE a través del trabajo conjunto realizado por el Centro de Inteligencia y Situación de la UE y la Dirección de Inteligencia de la Estado Mayor de la UE “EUMS”, dentro del Servicio Europeo de Acción Exterior. Así mismo, se acordó iniciar una Revisión Anual Coordinada en Defensa que facilitará el intercambio regular y sistemático de información entre los Estados miembros sobre su planificación de defensa y la implementación del Plan de Desarrollo de Capacidades, junto a la creación del Fondo Europeo de Defensa para complementar y ampliar las inversiones nacionales en investigación de defensa, desarrollo de prototipos y adquisición de equipo y tecnología de defensa, iniciativas en las que la Agencia Europea de Defensa “EDA” tendrá un papel clave.

El Informe señala dos áreas de acción: –*la respuesta militar rápida*–, que requiere una serie de acciones para mejorar la preparación, la modularidad y la financiación efectiva de los Grupos de Batalla de la UE con el fin de mejorar su capacidad de despliegue y flexibilidad, incluyendo la revisión del mecanismo Athena; y –*las capacidades civiles*–, para la gestión de crisis civiles a la luz del nuevo nivel de ambición de la Estrategia Global y los retos actuales de seguridad, fortaleciendo la capacidad de respuesta de las

misiones civiles de la PCSD que permitan una acción más rápida sobre el terreno. Con respecto a la Alianza Atlántica, se considera que el refuerzo de la seguridad y la defensa de la UE significa también fortalecer la cooperación UE-OTAN. Partiendo de la Declaración de Varsovia, la UE y la OTAN están implementando conjuntamente los 42 puntos de acción acordados en diciembre de 2016 (Consejo de la UE, 2016b) y se ha establecido un nuevo Centro Europeo para Contrarrestar las Amenazas Híbridas en Helsinki. En términos de capacidades de defensa, también se está trabajando para garantizar la coherencia de la producción entre el Proceso de Planificación de Defensa de la OTAN y el Plan de Desarrollo de Capacidades.

La implementación de la Estrategia Global ha supuesto la transformación de un método de trabajo; la forma en que la UE hace la política exterior. Desarrollar todo el potencial disponible solo puede realizarse si la Unión trabaja conjuntamente en todos los sectores políticos, instituciones y Estados miembros por medio de un enfoque conjunto. El Consejo de Asuntos Exteriores seleccionó dos prioridades para el primer año de la implementación de la Estrategia: el nexo interno-externo y la diplomacia pública.

64

4.1.4 El nexo interno-externo

Significa que las iniciativas internas y externas dentro del mismo dominio de políticas deben ser coherentes y reforzarse mutuamente. Se destaca la importancia de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para lograr ese objetivo, el Consenso Europeo sobre Desarrollo promueve un enfoque coherente de las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y la sostenibilidad, incluido su énfasis en la creación de resiliencia en todos los niveles. En el nexo interno-externo es clave la migración, un problema en el que la UE ha puesto en marcha medidas a corto, medio y largo plazo para abordar sus causas profundas. A nivel mundial, la Unión ha colaborado en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes en la Cumbre de la ONU de 2016, creando el Marco de Asociación con terceros países sobre Migración (Comisión Europea, 2016a), que se basa en la idea de que la migración solo puede gestionarse en asociación con los países de origen y tránsito de migrantes, de manera sostenible, respetuosa y humana.

4.1.5 Diplomacia pública

El propio Alto Representante ha visitado extensamente África, Asia y América Latina para promover la cooperación prevista por la Estrategia Global. Es esencial no solo comunicar el valor añadido de la acción de la UE, sino también, abrir nuevos canales para que los ciudadanos europeos y no europeos participen en la formulación de políticas de la Unión. Este es el objetivo de la iniciativa Young Med Voices Plus, o aprovechar aún más el potencial de las 139 delegaciones de la UE en todo el mundo con una mejor coordinación o explotando la red de cátedras Jean Monnet y el Programa Erasmus +.



4.2 La segunda revisión de la implementación de la Estrategia Global

En junio de 2018, el Alto Representante presentó la revisión del segundo año “Implementando la estrategia global de la UE Año 2” (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2018), un informe que mantiene una estructura similar a la utilizada en la primera revisión y que actualiza los avances y los desafíos a los que debe enfrentarse la Unión.

4.2.1 Seguridad y defensa

Es considerada esencial para la seguridad interna y externa de la Unión, y se incide en que Europa necesita asumir una mayor responsabilidad por su propia seguridad. Se han creado nuevos mecanismos que permitirán que los Estados miembros y la Unión planifiquen juntos y estén preparados para enfrentarse a las amenazas y los desafíos, con la finalidad de mantener a los ciudadanos seguros y contribuir a la paz y la seguridad mundiales. La cooperación europea sirve para hacer más eficiente el gasto en defensa nacional, evitar duplicaciones y explotar las economías de escala.

Se evalúa favorablemente el establecimiento y la puesta en marcha de instrumentos y herramientas en la implementación de la Estrategia Global, como son: la PESCO; la mejora de la movilidad militar; el establecimiento del Programa Europeo de Desarrollo Industrial para la Defensa, que prevé una inversión de 500 millones de euros en dos años para cofinanciar el desarrollo y la capacidad innovadora de la industria de la defensa; la propuesta de un Fondo Europeo de Defensa, que estará dotado con 13.000 millones de euros para financiar proyectos de investigación en colaboración y cofinanciar el desarrollo en capacidades; la propuesta para establecer un Fondo Europeo para la Paz, un nuevo fondo extrapresupuestario por valor de 10.500 millones de euros para financiar acciones operativas en virtud de la Política Exterior y de Seguridad Común “PESC”; y el establecimiento de la Capacidad de Planificación y Ejecución para hacer más efectivas las misiones europeas no ejecutivas, aumentándose la capacidad de respuesta civil para que las misiones en todo el mundo sean más efectivas; o el acuerdo sobre un nuevo concepto para la PCSD civil.

65

La UE ha profundizado su alianza con la OTAN, acordándose un conjunto concreto de acciones comunes para hacer frente a las amenazas híbridas, promover la seguridad cibernética y desarrollar capacidades militares, así como el trabajo común centrado en la movilidad militar, el contraterrorismo, y la mujer, la paz y la seguridad, y profundizando la cooperación en misiones marítimas. Se han dado pasos importantes hacia la cooperación con socios de todo el mundo, estableciéndose un enfoque más estratégico para las asociaciones de seguridad y defensa, en las que más de 25 países no pertenecientes a la UE han participado en las misiones civiles y militares de la Unión en todo el mundo, intensificándose aún más la cooperación con las Naciones Unidas, para fomentar la paz y la seguridad en varios campos importantes, especialmente en África.

4.2.2 La resiliencia y el Enfoque Integrado

Construir la paz hoy va más allá de las dimensiones militar y de defensa. Responder a las necesidades humanitarias inmediatas, ayudar a reconstruir países y sociedades desgarradas por los conflictos, y abordar las causas profundas de la inestabilidad para evitar más violencia forma parte del enfoque de la UE en la resiliencia y el enfoque integrado de los conflictos y crisis. La seguridad humana está en el centro de todas las acciones de la Unión, con un compromiso firme desde una etapa temprana para prevenir conflictos y salvar vidas, en estrecha cooperación con la sociedad civil sobre el terreno y en las secuelas del conflicto, para asegurar que la paz arraigue y que los países no vuelvan a caer en la inestabilidad y en el conflicto violento. La estabilidad requiere reformas para fortalecer la gobernanza, el respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, y un fuerte enfoque en el desarrollo económico, para garantizar la educación, el empleo y las oportunidades para la generación más joven.

4.2.3 Órdenes regionales cooperativas

La UE, como un ejemplo principal de cómo la cooperación y la integración entre los Estados fomentan la paz y la prosperidad, apoya los órdenes regionales de cooperación como una forma de garantizar una mayor estabilidad y seguridad global.

4.2.4 Configurando un orden multilateral para el siglo XXI

En un momento en que muchas voces lo cuestionan, la UE defiende un orden internacional basado en normas, y está intensificando su compromiso con las instituciones multilaterales para garantizar que se puedan encontrar soluciones comunes a los desafíos a los que se enfrentan. Se resalta la profundización de la asociación UE-ONU para apoyar los esfuerzos de reforma liderados por su Secretario General en un mundo que cambia rápidamente, y el liderazgo de la Unión en impulsar y defender los acuerdos mundiales, como lo demuestra el trabajo de la UE sobre diplomacia climática a través del acuerdo de París sobre cambio climático y la implementación de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo reconoce el vínculo entre seguridad, migración, cambio climático y acción humanitaria.

4.2.5 Fortalecer el vínculo entre las políticas internas y externas

La Estrategia Global promueve una forma más conjunta de trabajar entre las políticas externas e internas para abordar de manera más efectiva los complejos y transversales desafíos actuales, como el cambio climático, la migración y el terrorismo. Las principales áreas de progreso han sido vincular las dimensiones internas y externas en el trabajo sobre migración, ciberseguridad y contraterrorismo. La migración es un problema global que solo puede ser abordado de manera efectiva por la comunidad internacional en su conjunto, trabajando dentro del contexto de asociación más amplio del Pacto Mundial sobre Migración y el Pacto Mundial sobre Refugiados. La



Ciberseguridad es fundamental tanto para la prosperidad como para la seguridad de la Unión, y la Comisión presentó en septiembre de 2017 un paquete integral de ciberseguridad para mejorar la resiliencia, la detección y la respuesta a los riesgos, tomando medidas concretas para afrontar las amenazas híbridas. La lucha contra el terrorismo y la prevención/lucha contra el extremismo violento han sido las principales prioridades durante el año pasado.

4.2.6 Nueva propuesta de presupuesto externo de la UE: más recursos, simplificación, flexibilidad, transparencia y escrutinio democrático

En el mundo de hoy existe una creciente demanda de una UE fuerte, confiable, predecible y activa. Esta es la razón por la cual la Comisión ha propuesto para los próximos siete años un presupuesto para la acción exterior aumentado en aproximadamente un 30% en comparación con el período financiero actual. Es un reconocimiento de que el trabajo común a nivel europeo sobre la acción exterior trae resultados que ningún Estado miembro puede lograr solo a escala mundial, ya sea en seguridad, en gestión de crisis, en ayuda humanitaria, en desarrollo, en migración y cambio climático o en el comercio. También reconoce que en un mundo cada vez más conectado, la asistencia externa es una herramienta efectiva para proyectar y defender los valores e intereses de la Unión cuando se trata de ayudar a las personas en el extranjero a obtener una vida mejor y a los países que buscan abordar la pobreza, la inestabilidad u otros desafíos.

67

4.2.7 Promoción de la Diplomacia Pública y las Comunicaciones Estratégicas

La UE está intensificando la lucha contra la desinformación deliberada, incluso a través de la cooperación internacional. Por medio de la diplomacia pública, la Unión está trabajando para generar confianza y entendimiento mutuo en todo el mundo. Como se describe en la Estrategia Global, un enfoque más unido de la diplomacia pública se está convirtiendo en una realidad, gracias al esfuerzo continuo para trabajar en todas las instituciones de la UE con los Estados miembros y los países socios.

4.3 La tercera revisión de la Estrategia Global

El Alto Representante presentó la tercera y hasta la fecha, última revisión de la Estrategia en junio de 2019 “La Estrategia Global de la UE: tres años después, mirando hacia adelante” (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2019). El Informe muestra una estructura diferenciada de la que se utilizó en las dos revisiones anteriores y ofrece datos comparativos sobre los objetivos que se proponía alcanzar la Estrategia y lo que se ha hecho hasta ahora. Igualmente se señalan cuáles son los retos pendientes que tiene la Unión para actuar como actor de seguridad global.

4.3.1 Un mundo cada vez más conectado, disputado y complejo

La Estrategia Global establece los intereses, principios y prioridades en un mundo más conectado, disputado y complejo, y en los últimos tres años, estas tendencias mundiales

no solo se han confirmado; se han profundizado y se han entrelazado más. Esto ha hecho que la unidad europea y el apoyo al multilateralismo sean más vitales que nunca. La característica definitoria de una mayor complejidad internacional es el cambio continuo de una estructura unipolar a una distribución de poder más fragmentada, y se está produciendo una mayor disputa a nivel mundial y regional, particularmente en áreas que ya experimentan fragilidades, conflictos y rivalidades. La propia UE no ha sido inmune a los efectos de una mayor disputa en todo el mundo: la resiliencia y la seguridad de la Unión están en juego. Todo esto perjudica igualmente el orden global basado en normas, un interés existencial de la Unión, precisamente cuando el multilateralismo es más necesario. Encontrar soluciones a estos desafíos representa la búsqueda de políticas más importante de nuestra era.

4.3.2 Implicaciones para la Unión

La revisión confirma el apoyo que obtiene la Estrategia Global y la relevancia continua de las cinco prioridades que estableció. Todos los interesados también continúan abogando por una Unión más creíble, receptiva e integrada, como lo exige la Estrategia, y el logro de un avance significativo al convertir la visión de la Estrategia en una acción concreta: el progreso realizado en materia de seguridad y defensa europea, trabajando hacia el objetivo de la autonomía estratégica. También, se evalúan positivamente las propuestas para una ampliación significativa de los recursos financieros disponibles para la acción externa, una mayor flexibilidad en los instrumentos y una mayor eficacia en la comunicación de la Unión, así como una política exterior más integrada en todos los sectores e instituciones políticas. Todo esto demuestra el poder de la UE cuando acuerda las prioridades estratégicas y trabaja unida para cumplirlas, debiendo continuar invirtiendo constantemente en la capacidad colectiva para actuar de manera autónoma y en cooperación con los socios. Hacerlo es esencial para defender eficazmente los intereses y principios de la Unión, al tiempo que muestra ser un socio confiable y predecible en el mundo.

4.3.3 La seguridad de la Unión

La seguridad se presentó como la primera prioridad de la Estrategia, dada la importancia que le atribuyen los Estados miembros y las instituciones de la UE, y el desarrollo de la implementación en los últimos tres años ha superado las expectativas. El continuo deterioro del contexto estratégico y la creciente determinación política de los Estados miembros y las instituciones de la UE para abordarlo conjuntamente dio lugar a un nuevo nivel de ambición con tres objetivos generales: gestión de crisis; desarrollo de las capacidades de seguridad y defensa de los socios; y protección a la propia Unión Europea. La Unión ha seguido actuando como un proveedor de seguridad global, como dejan constancia las dieciséis misiones y operaciones civiles y militares actuales con cerca de 5.000 personas desplegadas por todo el mundo. Al mismo tiempo, la UE ha logrado avances históricos en el campo de la seguridad y la defensa, implementando y yendo más allá de muchas sugerencias hechas por la Estrategia Global.



Las propuestas específicas adelantadas por la Estrategia Global se han implementado en su totalidad; la Revisión Anual Coordinada en Defensa, la Capacidad de Planificación y Ejecución, la Cooperación Estructurada Permanente o el Fondo Europeo de Defensa. El Fondo Europeo para la Paz propuesto como un nuevo fondo extrapresupuestario debería financiar los costos comunes de las operaciones de la PCSD y contribuir a la financiación de las operaciones militares de apoyo a la paz, y un Pacto Civil ha reactivado la dimensión civil de la PCSD. Así mismo, se ha logrado un gran progreso a través del Centro Europeo de Excelencia para Contrarrestar las Amenazas Híbridas. Todo esto ha sucedido junto con una cooperación sin precedentes entre la UE y la OTAN, con nada menos que 74 acciones comunes hasta la fecha en el marco de las dos Declaraciones Conjuntas de 2016 y 2018. El trabajo conjunto sobre movilidad militar, seguridad cibernética y marítima es un ejemplo clave que pone de relieve las dinámicas que se refuerzan mutuamente en las relaciones entre la UE-OTAN en la actualidad.

El trabajo realizado en los últimos tres años ha sentado bases sólidas para una Unión Europea de seguridad y defensa y una autonomía estratégica europea, y hay espacio para una mayor cooperación, coordinación e intercambio de información. Esto puede consolidarse y ampliarse en los próximos años, en particular, con un trabajo adicional en: apoyo de inteligencia para la toma de decisiones; cultura estratégica común; interoperabilidad; comando y control; cooperación de defensa para retener y desarrollar el conjunto único de fuerzas de los Estados miembros; defensa europea y base industrial tecnológica; tecnología y ciberespacio; PCSD civil; y el acceso seguro a rutas y redes.

69

4.3.4 Gobernanza Global y Órdenes regionales cooperativos

El orden internacional basado en normas, centrado en el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, es un interés existencial de la Unión, y la Estrategia Global identificó la gobernanza global multilateral como una prioridad estratégica a perseguir. Al implementar, reformar, invertir, profundizar, ampliar y crear el multilateralismo, la UE ha intensificado su cooperación con organizaciones internacionales y una amplia variedad de terceros países, organizaciones regionales y actores no estatales, y se ha convertido en el punto de referencia para todos aquellos en el mundo que desean preservar, promover y fortalecer el multilateralismo. El Informe detalla las principales áreas de actuación, evaluando las relaciones de asociación y cooperación con los diversos órdenes regionales y países socios por todo el mundo, y fundamentalmente, el vínculo transatlántico, los Balcanes Occidentales, Oriente Medio y África del Norte, la Asociación Oriental, Turquía, África, Asia, América Latina, el Acuerdo posterior a Cotonú, Rusia y el Ártico.

Hay cuatro líneas de acción para ayudar a revitalizar el sistema multilateral y apoyar la cooperación regional basada en reglas. Para lograrlo, es esencial fortalecer la

cooperación y coordinación dentro de la Unión, mediante un multilateralismo pluridimensional:

- *Multilateralismo reformado*: la UE promueve un sistema de la ONU reformado y, por lo tanto, más eficaz y eficiente, así como la reforma de la Organización Mundial del Comercio, las instituciones financieras internacionales y el Consejo de Europa, y respalda el trabajo del G7, el G20 y la OSCE, con el objetivo de garantizar que las organizaciones internacionales se adapten a un mundo cambiante y defiendan y apliquen mejor los acuerdos y leyes internacionales.
- *Multilateralismo de geometría variable*: hoy ya no hay conjuntos fijos de países con ideas afines que actúen juntos automáticamente en todos los temas. La UE puede trabajar hacia una asociación de ideas afines, en la que, guiada por sus objetivos de principios, identifique y fomente pragmáticamente el grupo multilateral apropiado sobre cualquier tema específico. Dicha asociación puede cambiar de un tema a otro.
- *Multilateralismo regional*: la UE puede continuar apoyando formas de cooperación regional que constituyen los componentes básicos de la gobernanza global.
- *Multilateralismo inteligente*: el multilateralismo del siglo XXI está destinado a ser más rápido y más flexible para ser efectivo, esto requiere constituir foros multilaterales para diferentes desafíos internacionales que son lo suficientemente pequeños como para ser ágiles, pero también lo suficientemente grandes y variados como para ser representativos.

4.3.5 La resiliencia y el enfoque integrado en las regiones circundantes de la Unión

La turbulencia en curso en las regiones circundantes, tanto al este como al sur, sugiere que la resiliencia de los Estados y las sociedades y un enfoque integrado de los conflictos y las crisis siguen siendo muy pertinentes.

- *Resiliencia*: la UE ha sido firme en su apoyo a los Estados frágiles, permitiéndoles abordar sus vulnerabilidades en diferentes áreas políticas y ponerse de pie frente a los choques, interrupciones y crisis potenciales o reales. Mirando hacia el futuro, la construcción de resiliencia de la Unión podría poner aún más énfasis en los derechos humanos, el crecimiento verde, la cultura y la educación, y la resiliencia económica, incluida la infraestructura social y económica y la sostenibilidad financiera.
- *El enfoque integrado*: este enfoque tenía como objetivo dar cuenta del nexo entre el desarrollo y la seguridad, desarrollando un enfoque holístico de los



conflictos, teniendo en cuenta su identidad humanitaria, socioeconómica, de seguridad, medioambiental y energética. También debe contemplar sus ciclos de tiempo con fases preventivas, de gestión de crisis y consolidación de la paz, y sus diferentes dimensiones geopolíticas que se desarrollan a nivel local, nacional e internacional. Combinando el enfoque integrado con el multilateral, la UE también tuvo como objetivo cooperar más estrechamente con todos los actores relevantes en cualquier entorno particular de conflicto, en la búsqueda de una paz sostenible. El enfoque integrado se ha implementado en la práctica con la prevención de conflictos y con la utilización al máximo de la caja de herramientas de la Unión, por la que la UE se ha asegurado de que su intervención en las crisis se base en un plan integral.

4.3.6 La forma en que trabaja la UE: Una Unión más creíble, responsable e integrada

Las cinco prioridades de la Estrategia Global requieren una forma de trabajo creíble, receptiva y conjunta.

- *Credibilidad*: cumplir con las expectativas de la Estrategia Global requiere una inversión política colectiva, significativa y sostenida. Ya sea en términos de diplomacia, desarrollo o defensa, la UE requiere recursos humanos y financieros para cumplir con la ambiciosa agenda externa que se ha propuesto para proteger y promover sus intereses, y necesita poder utilizar mejor y más eficientemente aquellos recursos a su disposición. En esta perspectiva, la Comisión Europea ha propuesto establecer un solo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional dentro del próximo Marco Financiero Plurianual.
- *Capacidad de respuesta y visibilidad*: la diplomacia pública y la comunicación, incluida la comunicación estratégica y la lucha contra la desinformación, son fundamentales. El establecimiento de tres Grupos de Trabajo de Comunicaciones Estratégicas (Este, Sur y Balcanes Occidentales) dentro del Servicio Europeo de Acción Exterior señala la importancia política atribuida a este dominio.
- *El enfoque conjunto*: la idea es que en todas las prioridades de la Estrategia Global y, de hecho, en cada acción exterior de la UE, la eficacia es mayor cuando los Estados miembros hablan, y, sobre todo, actúan unidos, y las diferentes comunidades políticas trabajan juntas.

El enfoque conjunto es esencial si la Unión quiere ser creíble y lograr resultados, y deberá comprender:

- el nexo humanitario-desarrollo-paz: los actores de desarrollo, humanitarios y de seguridad de la UE han comenzado a trabajar mano a mano más que nunca. El hecho de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y los de la Estrategia Global compartan el mismo enfoque holístico contribuyó a este logro;
- el nexo interno-externo: la Estrategia Global insistió en el hecho de que no hay una línea dura que separe las dimensiones internas y externas de las políticas de la UE. El trabajo realizado en la PCSD civil, que condujo al Pacto sobre la Vertiente Civil en 2018, es un caso clave. Las Agencias de Justicia y Asuntos de Interior –Europol, Eurojust y Frontex–, están cada vez más comprometidas por y a través de la PCSD. En términos más generales, el campo que mejor ejemplifica el progreso en el nexo interno-externo es la migración;

hacia un enfoque conjunto más amplio: el enfoque conjunto es mucho más que el desarrollo humanitario, la paz y los nexos internos y externos. En los últimos años ha surgido y consolidado gradualmente el enfoque conjunto de la diplomacia económica, la diplomacia cultural y la diplomacia digital. Dos áreas se destacan a este respecto, el nexo económico-político-seguridad, y en particular, la necesidad de vínculos más estrechos entre la política exterior de la UE y sus funciones financieras, económicas y monetarias en el mundo, y el nexo entre la seguridad-clima, dado que la crisis ecológica a la que nos enfrentamos está impulsando y exacerbando la inseguridad y el conflicto, así como la integración del clima en la energía, el comercio, el desarrollo y las políticas exteriores y de seguridad de la UE; y

- coordinación de los Estados miembros en la práctica: la política exterior europea sería más eficaz por medio de una coordinación más estrecha entre los Estados miembros, incluida una mejor coordinación entre la UE y las actividades de los Estados, y mediante una mayor coherencia entre lo que los Estados miembros acuerdan en los entornos de la UE y lo que hacen sus políticas en la práctica.

5. INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS PARA IMPULSAR LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD

Siguiendo la Estrategia Global y el rango de iniciativas de la UE, así como el plan de implementación y los informes de revisión presentados por el Alto Representante, los instrumentos y herramientas existentes se han ido fortaleciendo y se han creado otros nuevos que precisan ser desarrollados e implementados con una mayor planificación, actuación e inversión conjunta. El estudio de los avances más relevantes producidos tras la publicación de la Estrategia es la clave para evaluar los logros alcanzados.



5.1 La Agencia Europea de Defensa

Creada para mejorar las capacidades de defensa de la Unión en el ámbito de la gestión de crisis, así como para apoyar a la PCSD según la Acción común 2004/551/PESC (Consejo de la UE, 2004), su relevancia se puede constatar por su inclusión en el artículo 42.3 y por la misión encomendada en el artículo 45 del Tratado de la Unión Europea “TUE”. En junio de 2018, la EDA aprobó el Plan de Desarrollo de Capacidades (revisado) y las once Prioridades de Desarrollo de Capacidades de la UE asociadas (Agencia Europea de Defensa, 2018) que sirven como referencia clave para la implementación de las principales iniciativas de defensa europeas lanzadas después de la Estrategia Global de la UE de 2016, como la Revisión Anual Coordinada de Defensa, la PESCO y el Fondo Europeo de Defensa.

Las Once prioridades de desarrollo de capacidades se refieren a los siguientes dominios: a) capacidades de combate terrestre; b) capacidades mejoradas de apoyo logístico y médico; c) maniobrabilidad naval; d) el control submarino que contribuye a la resiliencia en el mar; e) superioridad aérea; f) movilidad aérea; g) integración de la capacidad aérea militar en un sector de la aviación en evolución; h) habilitación de capacidades para operaciones de respuesta cibernética; i) servicios de información y comunicación basados en el espacio; j) superioridad de la información; y k) capacidades multidominio que contribuyen a alcanzar el nivel de ambición de la UE.

73

5.2 La Cooperación Estructurada Permanente

El Tratado de Lisboa instauró la Cooperación Estructurada Permanente al contemplar la posibilidad de que varios Estados miembros colaboraran más estrechamente en el ámbito de la seguridad y la defensa. La PESCO se crea con el objetivo de profundizar en la cooperación en materia de defensa y reforzar conjuntamente las capacidades de defensa y ponerlas a disposición de las operaciones militares de la UE, una cooperación que contempla el artículo 42.6 del TUE. Para poder desarrollar nuevos avances en la seguridad y defensa europea, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 14866/17 (Consejo de la UE, 2017a) por la que se establece la Cooperación Estructurada Permanente y en la que decidieron participar veinticinco Estados miembros de la Unión con la excepción de Dinamarca, Malta y el Reino Unido, este último país en proceso de salida de la Unión, a tenor de lo dispuesto en el artículo 46.1 del TUE.

En el anexo de la Decisión se establece una lista de compromisos comunes ambiciosos y más vinculantes que llevarán a efecto los Estados miembros participantes en las cinco áreas establecidas en el artículo 2 del Protocolo 10, como son: cooperación en gastos de inversión en equipos de defensa, armonización de las necesidades militares, puesta en común de los recursos, interoperabilidad y refuerzo de la disponibilidad y capacidad de despliegue de sus fuerzas, superación de las deficiencias en el mecanismo de desarrollo de capacidades y la participación en el desarrollo de programas en el marco de la EDA,

a la que los Estados miembros se comprometen para cumplir los objetivos acordados en materia de seguridad y defensa.

Por la Decisión (PESC) 2018/340 del Consejo (Consejo de la UE, 2018a), se estableció una lista inicial con 17 proyectos que deben desarrollarse en el marco de la PESCO. Posteriormente, por medio de la Decisión (PESC) 2018/1797 del Consejo (Consejo de la UE, 2018b), se produjo una modificación y ampliación con 17 proyectos más, hasta un total de 34, una lista de proyectos que volvió nuevamente a ser ampliada y modificada por medio de la Decisión (PESC) 2019/1909 del Consejo (Consejo de la UE, 2019a), hasta alcanzar los 47 proyectos actuales. Los proyectos cubren áreas tales como capacitación, desarrollo de capacidades y preparación operativa en tierra, mar y aire, así como en defensa cibernética.

5.3 El Plan de Acción Europeo de la Defensa

El Plan de Acción es una iniciativa que puso en marcha la Comisión (Comisión Europea, 2016b) y tiene como objetivo principal, promover una Base Europea Tecnológica e Industrial de Defensa. La Estrategia Global señala una serie de ámbitos prioritarios en cuanto a capacidades de defensa en los que es necesario que Europa invierta y diseñe enfoques colaborativos: información, vigilancia y reconocimiento –incluidos los sistemas aéreos pilotados a distancia, las comunicaciones por satélite, el acceso autónomo al espacio y la observación terrestre permanente–; capacidades militares de gama alta –incluidos los facilitadores estratégicos–; y capacidades destinadas a garantizar la ciberseguridad y la protección marítima.

En la Comunicación de la Comisión se señala que el mercado europeo de la defensa adolece de fragmentación e insuficiente colaboración industrial. Para que Europa pueda responder a estas prioridades en cuanto a capacidades, debe crear las condiciones para una mayor cooperación en materia de defensa. Con el fin de maximizar el rendimiento y la eficiencia del gasto en defensa, éste debe de ir de la mano de una base industrial de la defensa fuerte, competitiva e innovadora y en beneficio de la economía en general, en la que las inversiones en el sector de la defensa tienen un importante efecto económico multiplicador en términos de creación de empresas derivadas, transferencia de tecnología a otros sectores y creación de puestos de trabajo. Atendiendo al llamamiento del Consejo, el Plan de Acción Europeo de la Defensa contribuye a garantizar que la base industrial europea en el ámbito de la defensa sea capaz de satisfacer las necesidades actuales y futuras de Europa en materia de seguridad y, a ese respecto, mejorar la autonomía estratégica de la Unión, reforzando su capacidad para actuar con sus socios.

5.4 La Revisión Anual Coordinada de Defensa

El establecimiento de la Revisión Anual ayuda a fomentar el desarrollo de capacidades para abordar las deficiencias, profundizar la cooperación en defensa y garantizar un uso



óptimo, incluida la coherencia de los planes de gasto en defensa. Sobre la base del marco de políticas para la cooperación sistemática y a largo plazo en defensa, el objetivo de la Revisión Anual Coordinada de Defensa “CARD” es desarrollar, voluntariamente, una forma más estructurada de entrega de capacidades identificadas, basadas en una mayor transparencia, visibilidad política y compromiso de los Estados miembros.

El Consejo aprobó en el año 2017 (Consejo de la UE, 2017b) las modalidades para establecer la CARD, destacando especialmente que la Revisión Anual se llevará a cabo de forma voluntaria y con pleno respeto de las prerrogativas y los compromisos de los Estados miembros en materia de defensa, incluidos cuando proceda, la defensa colectiva y sus procesos de planificación de defensa y teniendo en cuenta las amenazas externas y los desafíos de seguridad en toda la UE. También reitera la necesidad de garantizar la coherencia entre la CARD con el Plan de Desarrollo de Capacidades y los respectivos procesos de la OTAN, como el Proceso de Planificación de Defensa de la OTAN, en la medida en que coincidan las necesidades, reconociendo al mismo tiempo, la diferente índole de ambas organizaciones y sus responsabilidades respectivas.

75

La EDA elaborará un informe escrito como secretaría de la Revisión Anual en cooperación con el Estado Mayor y el Comité Militar de la UE, que se presentará a la Junta Directiva de la EDA a nivel ministerial, en un principio cada dos años, y que se remitirá al Consejo. Dicho Informe presentará una visión global sobre los planes agregados de defensa de los Estados miembros, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos por el Consejo Europeo en diciembre de 2016 y la aplicación de las prioridades de desarrollo de capacidades de la Unión resultantes del Plan de Desarrollo de Capacidades. También tendrá en consideración la priorización en el ámbito de la investigación y la tecnología, las actividades estratégicas clave y el impulso de la cooperación europea, que proporcionará con el tiempo una imagen global de los Estados miembros que determine el potencial de desarrollo adicional de capacidades.

El Consejo subraya que la EDA debe recopilar la información justificativa aprovechando las herramientas y los procesos existentes, e invita a los Estados miembros a que realicen sus contribuciones a la Alianza Atlántica a través del Proceso de Planificación de la Defensa de la OTAN y del Compromiso de Inversión en Defensa o del Proceso de Planificación y Análisis de la Asociación para la Paz, y aprueba las modalidades presentadas con objeto de establecer la Revisión Anual con arreglo a estos criterios, comenzando con un ensayo a partir del otoño de 2017 que englobe a todos los Estados miembros. El primer informe de la Revisión derivado de este ensayo, junto con una evaluación de las lecciones extraídas con vistas a los futuros ejercicios de la Revisión Anual se presentó a la Junta Directiva de la EDA a nivel ministerial en noviembre de 2018 y se remitió posteriormente al Consejo.

5.5 El Fondo Europeo de Defensa

Siguiendo el Plan de Acción Europeo de Defensa, se creó el Fondo Europeo de Defensa (Comisión Europea, 2017a) por el que se constituye un nuevo instrumento para impulsar la seguridad y defensa de la UE con el objetivo de ayudar a hacer más eficiente el gasto de los Estados miembros en capacidades de defensa conjuntas, reforzando la seguridad de los ciudadanos europeos y fomentando una base industrial competitiva e innovadora. Dichos elementos contribuirán a la consecución de una autonomía estratégica, ambición que se propone lograr la Estrategia Global y que se contempla en dos líneas fundamentales que ya habían sido previstas en la presentación del Plan de Acción; investigación y capacidades. Los objetivos del Fondo son:

- a) fomentar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de defensa en toda la Unión mediante el apoyo a acciones de colaboración en cada fase del ciclo industrial, en particular, desde la fase de investigación a la fase de desarrollo;
- b) apoyar y reforzar la cooperación transfronteriza entre las empresas de toda la Unión, incluidas las pequeñas y medianas empresas, en el ámbito de la investigación y el desarrollo de productos o tecnologías en consonancia con las prioridades de las capacidades de defensa comúnmente acordadas por los Estados miembros en el seno de la UE a través del Plan de Desarrollo de Capacidades, teniendo además en cuenta la Revisión Anual Coordinada de la Defensa; y
- c) brindar apoyo, a lo largo de todo el ciclo de la investigación y el desarrollo, a proyectos colaborativos orientados a productos y tecnologías de defensa. Se prestará especial atención al fomento de proyectos colaborativos con importante participación transfronteriza de pequeñas y medianas empresas, de este modo, se garantizará que el Fondo está abierto a los beneficiarios de todos los Estados miembros, independientemente de su tamaño y su ubicación en la Unión.

5.6 El Fondo Europeo de Paz

Con motivo de una Decisión del Consejo en virtud de la PESC, el Alto Representante presentó una propuesta ante el Consejo con el apoyo de la Comisión Europea, por la que se establece un Fondo Europeo de Paz (Consejo de la UE, 2018c) que tiene como objetivo proporcionar a la UE un fondo extrapresupuestario para la duración del próximo marco financiero plurianual, que permita financiar todas las acciones operativas de la Política Exterior y de Seguridad Común que tengan implicaciones de defensa y que el Consejo pueda decidir. El Fondo dotará a la Unión de una capacidad para financiar acciones en el marco de la PESC, para prevenir conflictos, preservar la paz y fortalecer la seguridad internacional de conformidad con los objetivos de la acción exterior de la Unión establecidos en el art.21.2 TUE.



El nuevo instrumento financiero reunirá los mecanismos existentes fuera del presupuesto dedicado a la seguridad y defensa, superando sus brechas y limitaciones actuales en tres áreas clave:

- *Operaciones militares de la UE*: el mecanismo proporcionará un fondo permanente, facilitando así el lanzamiento de nuevas operaciones y mejorará la eficacia y la previsibilidad de los esfuerzos en curso. Las revisiones sucesivas del mecanismo de Athena no han llevado a una evolución en el alcance de los costos financiados en común, y la propuesta del mecanismo tiene como objetivo mejorar el alcance de los costos comunes, estableciendo una estructura de incentivos para los Estados miembros que facilite las operaciones militares de la UE o las tareas militares que el Consejo podría encomendar a un grupo de Estados miembros de conformidad con el artículo 44 del TUE.
- *Apoyo a las operaciones militares de apoyo a la paz de los socios*: hasta ahora se ha proporcionado financiación fuera del presupuesto de la UE a través del Fondo de Paz Africano establecido por el Fondo Europeo de Desarrollo y financiado por éste. Actualmente se limita a las operaciones dirigidas por la Unión Africana o por organizaciones regionales africanas. El nuevo Fondo Europeo para la Paz dará a la Unión la capacidad de contribuir directamente a la financiación de las operaciones de apoyo a la paz dirigidas por terceros Estados, así como a organizaciones internacionales a nivel mundial, no limitado a África ni a la Unión Africana.
- *Acciones más amplias de carácter militar / de defensa en apoyo de los objetivos de la PESC*: en la actualidad, la capacidad para participar en tales acciones es limitada, en particular en lo que respecta a las actividades de desarrollo de capacidades para los actores militares, y la provisión de entrenamiento militar, equipo e infraestructura. Las disposiciones actuales sobre el desarrollo de capacidades de los actores militares previstas en la “Creación de capacidad en apoyo de la seguridad y el desarrollo” (Comisión Europea, 2015) como instrumento que contribuye a la estabilidad y la paz, prevén acciones que persiguen principalmente objetivos en el campo del desarrollo. El Fondo podrá financiar actividades de creación de capacidad en apoyo de las fuerzas armadas de terceros países para perseguir los objetivos de la PESC.

El nuevo Fondo Europeo para la Paz permitiría a la UE ser mucho más eficiente en el despliegue de las misiones militares, y también apoyar mejor a los socios para enfrentar los desafíos de seguridad compartida. Actualmente, tanto el mecanismo Athena como el Fondo para la Paz de África, son mecanismos extrapresupuestarios de la UE.

5.7 El Plan de Movilidad Militar

La mejora de la movilidad militar es una iniciativa de la UE lanzada en noviembre de 2017 que contribuye al cumplimiento del nivel de ambición en materia de seguridad y defensa acordado por el Consejo el 14 de noviembre de 2016 después de la presentación de la Estrategia Global. La movilidad militar se ejecuta de forma coherente con la PESCO, y es una prioridad clave para la cooperación UE-OTAN en el marco de la ejecución de las Declaraciones Conjuntas y el diálogo estructurado establecido sobre la movilidad militar a escala del personal. Esta iniciativa explota las sinergias civiles y militares para mejorar la movilidad del personal, el material y los equipos militares para actividades rutinarias y durante las crisis y conflictos, dentro y fuera de la UE, en todos los medios de transporte y en todas las direcciones estratégicas. También permitirá a los Estados miembros de la UE actuar de forma más rápida y eficaz en el contexto de la política común de seguridad y defensa y en las actividades nacionales e internacionales.

78

La Comisión Europea presentó una Comunicación conjunta al Parlamento y al Consejo (Comisión Europea, 2017b) relativa a la mejora de la movilidad militar de la UE, en la que se pone de relieve que, la seguridad de los ciudadanos europeos es una prioridad para la Unión y un asunto en el que éstos esperan que la UE intervenga. Los Estados miembros deben decidir, en soberanía plena, si permiten a tropas procedentes de otros países entrar en su territorio. Sin embargo, a fin de estar preparados para situaciones de crisis que puedan incluir ejercicios militares y poder reaccionar ante ellas, es necesario garantizar que las decisiones pertinentes puedan tomarse rápidamente y que las tropas y equipamientos puedan circular de manera ágil y fluida. Además, debe respetarse el carácter específico en materia de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

En este contexto, la circulación ágil y rápida de personal y de equipamiento militar en la UE se está viendo obstaculizada por numerosas barreras físicas, jurídicas y normativas, como infraestructuras que no están preparadas para soportar el peso de un vehículo militar o dificultades en aduanas y otros procedimientos. Como ya se ha podido comprobar en grandes ejercicios militares recientes, dichas barreras pueden conllevar retrasos, perturbaciones, costes más elevados y una mayor vulnerabilidad. Debido al movimiento carácter específico de las fuerzas armadas y de su equipamiento, la movilidad militar se encuentra jurídicamente vinculada a un gran número de decisiones nacionales y normas de la UE encargadas de determinar la posibilidad de realizar nacionales o internacionales.

El Alto Representante y la Comisión Europea presentaron la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, relativa al Plan de Acción de Movilidad Militar (Comisión Europea, 2018). El Plan de Acción está basado en la hoja de ruta del grupo de trabajo ad hoc sobre transporte militar transfronterizo en Europa en el marco de la



Agencia Europea de Defensa y tiene por objeto proporcionar un marco coherente para los programas, proyectos, iniciativas y actividades en curso y futuros, lo que permitirá adoptar un enfoque más coordinado a nivel de la Unión, reforzar la solidaridad entre Estados miembros y mejorar el valor añadido de la Unión. Una mayor movilidad de las fuerzas armadas dentro y fuera de la Unión mejorará la seguridad europea, al permitir a los Estados miembros intervenir más rápidamente, en consonancia con sus necesidades y responsabilidades en materia de defensa, tanto en el contexto de las misiones y operaciones de la PCSD como en el de las actividades nacionales e internacionales (por ejemplo, en el marco de la OTAN).

En el año 2019 se presentó un Informe conjunto del Alto Representante y la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Plan de Acción sobre Movilidad Militar (Comisión Europea, 2019). En sus conclusiones se señala que, desde el lanzamiento del Plan de Acción, se ha logrado un avance significativo y tangible en todos los ámbitos y se han presentado documentos clave, como las necesidades militares, el análisis de diferencias y la propuesta de modificaciones del impuesto sobre el valor añadido.

79

5.8 Capacidad Militar de Planificación y Ejecución

El Consejo estableció la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución de misiones militares no ejecutivas de la PCSD (Consejo de la UE, 2017c) como capacidad permanente de planificación y ejecución a nivel estratégico militar para esas misiones, con arreglo al principio de evitar duplicidades innecesarias con la OTAN. La capacidad asumirá responsabilidades en el plano estratégico sobre la planificación operativa y la realización de las misiones militares no ejecutivas de la UE, actuando bajo el control político y la orientación estratégica del Comité Político y de Seguridad. El director general del Estado Mayor de la UE será el director de la Capacidad, y en calidad de tal, asumirá las funciones del comandante de la misión en las misiones militares no ejecutivas de la PCSD.

El Consejo reitera que la nueva Capacidad trabajará en paralelo y de manera coordinada con la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución, y destaca también, la importante contribución de la Capacidad al objetivo que la UE, como proveedor de seguridad, tiene de poder reaccionar de manera más rápida, eficaz y fluida, como parte de su enfoque integrado para los conflictos y las crisis exteriores.

5.9 Pacto sobre la vertiente civil de la Política Común de Seguridad y Defensa

El Consejo y los Estados miembros adoptaron un Pacto sobre la vertiente civil de la PCSD por medio de las Conclusiones de noviembre de 2018 (Consejo de la UE, 2018d). En las orientaciones estratégicas del documento se subraya que el Pacto debe conducir a una vertiente civil de la PCSD más capaz, más eficaz e integrada.

Esta capacidad reforzada de la UE para desplegar misiones civiles de gestión de crisis deberá ayudar a alcanzar las cinco prioridades estratégicas de la Estrategia Global y contribuir al cumplimiento del nivel de ambición de la UE y sus tres prioridades estratégicas en el ámbito de la seguridad y la defensa. También prestará especial atención a las prioridades de Feira y responder con celeridad y determinación a situaciones particulares en todo el ciclo del conflicto, contribuyendo a la resiliencia y la seguridad de los países socios y colaborando eficazmente con las correspondientes organizaciones internacionales asociadas y otros instrumentos de la UE en el marco de un enfoque común europeo. Además, cooperará cuando proceda, con los servicios de la Comisión y las agencias del ámbito de Justicia y Asuntos de Interior, incorporando los derechos humanos y la perspectiva de género a todas las actividades y velando por el cumplimiento del derecho internacional, el Derecho penal internacional, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Derecho de los refugiados y el Derecho humanitario. Por último, permitirá seguir mejorando la visibilidad de la vertiente civil de la PCSD y su contribución a la seguridad de los ciudadanos europeos y de los socios de la Unión.

80

A la vista de los resultados de la primera Conferencia de la Revisión Anual celebrada el 14 de noviembre de 2019, el Consejo adoptó en las Conclusiones de diciembre de 2019 (Consejo de la UE, 2019b) la aplicación del Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD lo más pronto posible, y, en cualquier caso, antes de principios del verano de 2023.

6. CONCLUSIONES

La adopción de la Estrategia Global ha supuesto la incorporación de nuevos retos a la agenda de seguridad europea y ha configurado un nuevo marco estratégico que debe desarrollar la UE para responder a los riesgos y amenazas globales en áreas complejas o difusas que se sitúan en el espacio exterior o en el ciberespacio, junto a la aparición de las amenazas híbridas o el desarrollo de conflictos en zona gris, nuevos espacios que amplían la diversidad de riesgos para la seguridad europea y del conjunto de la sociedad internacional, que implican la necesidad de la cooperación multilateral.

La UE mantiene sus principales líneas de acción en política exterior y de seguridad, en la defensa de sus principios, valores e intereses, en la preservación de la paz, y en la ayuda al desarrollo y la cooperación internacional, objetivos que se propone alcanzar a través de la cooperación multilateral y el enfoque integral para la prevención y resolución de crisis y conflictos, pero también ha incorporado nuevos ámbitos de acción como la resiliencia o la autonomía estratégica, conceptos que han alcanzado mayor relieve entre los objetivos que desea alcanzar la Estrategia Global en áreas geográficas que son prioritarias para garantizar la seguridad de los ciudadanos y del conjunto de la Unión.



La lucha contra el terrorismo, las ciberamenazas, las amenazas híbridas, la presión migratoria, la crisis climática, la seguridad energética y de transporte aéreo, terrestre y marítimo, constituyen riesgos y desafíos a los que la UE busca dar respuesta conjunta e integrada en el marco de la Estrategia Global, habiéndose adoptado propuestas, planes y programas junto a la creación de nuevos instrumentos, herramientas y mecanismos que necesitan ser financiados dentro del marco financiero plurianual, pero que no han obtenido los recursos propuestos en los presupuestos del actual período 2021 – 2027.

La gobernanza global precisa de organizaciones internacionales renovadas y órdenes regionales, a través de las cuales la UE mantiene acuerdos de asociación, entre otros socios relevantes, con la OTAN, la OSCE, la Unión Africana, el Consejo de Europa, la Asociación Oriental o la Unión por el Mediterráneo, para prevenir, gestionar y resolver los conflictos y las crisis, teniendo como base un multilateralismo eficiente basado en valores y normas universales que constituyen la fuerza y la eficacia de las Naciones Unidas, y a cuyos mandatos supedita la Unión, las misiones y operaciones civiles y militares de la PCSD, asociaciones que precisan ser revisadas y actualizadas. Entre las relaciones de asociación y cooperación de la Unión Europea, con los diversas regiones y países socios en el mundo destacan, el vínculo transatlántico, los Balcanes Occidentales, Oriente Medio y África del Norte, la Asociación Oriental, Turquía, África, Asia, América Latina, el Acuerdo posterior a Cotonú, Rusia y el Ártico.

81

La defensa colectiva de la UE continúa estando apoyada en la OTAN, una cooperación que se ha incrementado tras la adopción del Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza de 2010, con el establecimiento de una asociación estratégica UE-OTAN y la implementación de propuestas de interoperabilidad y coordinación para generar una mayor eficiencia en los medios y capacidades disponibles y evitar duplicidades en ambas organizaciones, pero manteniendo el carácter específico de los países miembros de la Unión que no forman parte de la Alianza. La cooperación muestra la dependencia de la OTAN y de los EE. UU. y limita las aspiraciones de mayor autonomía estratégica.

Las misiones y operaciones civiles y militares que están siendo llevadas a cabo dentro de la PCSD suponen el cumplimiento de los compromisos que la Unión tiene contraídos con la paz, la seguridad y el desarrollo en el vecindario europeo y en las zonas estratégicas de interés para la UE e implican la utilización de recursos y medios civiles que permitan avanzar en la consolidación de los valores y principios del Estado de derecho y el respeto a las normas del derecho internacional que defiende la UE bajo las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, pero presentan insuficiencias presupuestarias y capacidades limitadas para lograr los fines que se propone alcanzar la Estrategia Global.

La incorporación de la seguridad humana, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre cambio climático en la implementación de la

Estrategia, deben permitir hacer frente común a los desafíos de la globalización y ampliar los beneficios de la paz, el desarrollo económico, el acceso a la justicia y el Estado de derecho como objetivos que son precisos para toda la sociedad internacional, y su obtención, redundará favorablemente en los propios fines que se desea alcanzar para la seguridad y el bienestar del conjunto de la Unión Europea.

Actualmente, el mundo entero se encuentra bajo los efectos causados por el cambio climático, la migración, el terrorismo, los desastres naturales y en particular por la crisis de la pandemia, donde la Unión Europea ha sido una de las regiones más afectadas, estos hechos ponen a prueba la cohesión y credibilidad del proyecto de construcción europeo y la Estrategia Global de la Política Exterior, que precisa mayor determinación y voluntad política de los Estados miembros para dotar a la Unión de una autonomía estratégica como actor global, sin menoscabo de las relaciones con la OTAN.

Los mecanismos e instrumentos que han sido puestos en marcha o se han reforzado desde el año 2016 tienen como objetivo alcanzar el nivel de ambición propuesto por la Estrategia Global, unas herramientas de cooperación en seguridad y defensa y una capacidad de investigación y desarrollo defensivo europeo que tras la salida del Reino Unido de la Unión o las complejas relaciones con los EE. UU., constituyen una oportunidad para alcanzar una futura Unión de la Defensa Europea, con menor dependencia de la OTAN. No obstante, se llega a la conclusión en esta investigación de que mientras la integración europea en defensa ha progresado, aún se necesitan esfuerzos coordinados en áreas presupuestarias y de desarrollo de medios y capacidades comunes que son clave para afrontar los desafíos de seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA (2018). The EU Capability Development Priorities, 2018 CDP Revision. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/eda-brochure-cdp> [Consultado: 10-08-2021].

ARTEAGA MARTÍN, F. (2017). *La autonomía estratégica y la defensa europea*. Real Instituto Elcano, 1-11.

BARBÉ IZUEL, E. (2016). La Estrategia Global de la Unión Europea: el camino del medio. *Revista General de Derecho Europeo* (40): 1-10.

COMISIÓN EUROPEA (2015). Comunicación conjunta de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo - Capacitar a los socios para la prevención y la gestión de las crisis. JOIN (2015) 17 final. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/join/com_join\(2015\)0017_/com_join\(2015\)0017_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/join/com_join(2015)0017_/com_join(2015)0017_es.pdf) [Consultado: 10-08-2021].



- COMISIÓN EUROPEA (2016a). Comunicación de la Comisión sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración. COM (2016) 385 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0385&from=EN> [Consultado: 10-08-2021].
- COMISIÓN EUROPEA (2016b). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions. COM (2016) 950 final. European Defence Action Plan. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=EN> [Consultado: 10-08-2021].
- COMISIÓN EUROPEA (2017a). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions. COM (2017) 295 final. Launching the European Defence Fund. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0295&from=en> [Consultado: 10-08-2021].
- COMISIÓN EUROPEA (2017b). Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Mejora de la movilidad militar en la Unión Europea. JOIN (2017) 41 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017JC0041&from=ES> [Consultado: 10-08-2021].
- COMISIÓN EUROPEA (2018). Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo relativa al plan de acción sobre movilidad militar. JOIN (2018) 5 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0005&from=es> [Consultado: 10-08-2021].
- COMISIÓN EUROPEA (2019). Join Report to the European Parliament and the Council on the implementation of the Action Plan on Military Mobility. Join (2019) 11 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0011&from=en> [Consultado: 10-08-2021].
- CONSEJO DE LA UE (2004). Acción común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004E0551&from=ES> [Consultado: 10-08-2021].
- CONSEJO DE LA UE (2016a). Council conclusions (14 November 2016). Implementation Plan on Security and Defence. <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>

CONSEJO DE LA UE (2016b). Council Conclusions on the Implementation of the 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://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15283-2016-INIT/en/pdf> [Consultado: 10-08-2021].

CONSEJO DE LA UE (2017a). Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN> [Consultado: 10-08-2021].

CONSEJO DE LA UE (2017b). Council conclusions (13 November 2017). Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy. <https://www.consilium.europa.eu/media/31520/ccs-on-security-and-defence.pdf> [Consultado: 10-08-2021].

CONSEJO DE LA UE (2017c). Decisión (UE) 2017/971 del Consejo de 8 de junio de 2017 por la que se determinan las disposiciones de planificación y ejecución de misiones militares no ejecutivas PCSD de la UE y se modifican otras Decisiones. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0971&from=es> [Consultado: 10-08-2021].

CONSEJO DE LA UE (2018a). Decisión (PESC) 2018/1797 del Consejo de 19 de noviembre de 2018 por la que se modifica y actualiza la Decisión (PESC) 2018/340 por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D1797&from=ES> [Consultado: 10-08-2021].

CONSEJO DE LA UE (2018b). Decisión (PESC) 2018/340 del Consejo de 6 de marzo de 2018 por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0340&from=ES> [Consultado: 10-08-2021].

CONSEJO DE LA UE (2018c). Proposal of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, with the support of the Commission, to the Council for a Council Decision establishing a European Peace Facility. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9736-2018-INIT/en/pdf> [Consultado: 10-08-2021].

CONSEJO DE LA UE (2018d). Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact. <https://www.consilium.europa.eu/media/37027/st14305-en18.pdf> [Consultado: 10-08-2021].



- CONSEJO DE LA UE (2019a). Decisión (PESC) 2019/1909 del Consejo de 12 de noviembre de 2019 por la que se modifica y actualiza la Decisión (PESC) 2018/340 por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D1909&from=ES> [Consultado: 10-08-2021].
- CONSEJO DE LA UE (2019b). Council Conclusions on the implementation of the Civilian CSDP Compact. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14611-2019-INIT/en/pdf> [Consultado: 10-08-2021].
- MISSIROLI, A. (2017). *After the EU global strategy: building resilience European Union*. Institute for Security Studies.
- PAREJA RODRÍGUEZ, I. Y COLOM PIELLA, G. (2008). El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales. *Boletín Elcano*, (107), 7.
- REMIRO BROTONS, A. (2020). Editorial: La declaración sobre los principios cumple cincuenta años. rondó del poder taimado. *Revista Española de Derecho Internacional*, 72(1), 17-26. doi:10.2307/26890309 <https://www-jstor-org.ezproxy.uned.es/stable/26890309> [Consultado: 10-08-2021].
- SANAHUJA PERALES, J. A. (2013). Narrativas del multilateralismo: «efecto rashomon» y cambio de poder/narratives of multilateralism: "Rashomon effect" and change of power. *Revista Cidob D'Afers Internacionals*, 27-54.
- SANAHUJA PERALES, J. A. (2018). *La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, 1-30. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.26511.48801> [Consultado: 10-08-2021].
- SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf [Consultado: 10-08-2021].
- SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (2017). From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1. https://eeas.europa.eu/sites/default/files/full_brochure_year_1_0.pdf [Consultado: 10-08-2021].
- SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (2018). Implementing the EU Global Strategy Year 2. https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_annual_report_year_2.pdf [Consultado: 10-08-2021].

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (2019). The European Union's Global Strategy. Three years on, looking forward. https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf [Consultado: 10-08-2021].

