

# Nuevos horizontes estratégicos. Respondiendo a los retos

**FEDERICO YANIZ VELASCO**  
*General (retirado)*  
*del Ejército del Aire*  
*Exdirector adjunto del EMI*

Cuando comienza el año 2022 el mundo se enfrenta a la necesidad de responder a retos muy diversos que tendrá que superar la humanidad para avanzar en su camino hacia un futuro mejor.

Se recogen en este artículo los horizontes que se presentan para responder a retos globales como son las pandemias y la degradación del medio ambiente. Además, para los estados miembros de la Unión Europea (UE), entre ellos España, supone también un reto relevante avanzar en la definición progresiva de una política común de defensa que pueda conducir a una defensa común<sup>1</sup>.

## PANDEMIA Y GOBERNANZA

La pandemia de la COVID-19 está marcando de forma cruel el comienzo de la segunda década del siglo XXI y ha puesto de relieve la fragilidad de la humanidad ante la posible aparición de nuevas enfermedades. La situación creada por la pandemia en todo el mundo ha puesto de relieve la necesidad de afrontar globalmente los peligros que suponen ciertas enfermedades, la degradación del medio ambiente y otros fenómenos naturales adversos que pueden afectar a los habitantes de nuestro planeta. Han pasado más de dos años desde la aparición de la COVID-19 y todavía sigue sin haberse diseñado una estrategia global eficaz para enfrentarse al virus. Sin embargo, las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, la Unión Europea, la OTAN y muchas otras organizaciones internacionales han colaborado en la lucha contra el corona virus. Unidades militares de la mayoría de los países afectados han colaborado con las autoridades sanitarias en la batalla para derrotar el corona virus. En España, el Minis-

terio de Defensa ha desempeñado un papel esencial en la lucha contra la pandemia, teniendo las Fuerzas Armadas y los cuerpos y fuerzas de seguridad un protagonismo destacado en esa lucha especialmente en los momentos más difíciles. Sin embargo, a nivel mundial se ha puesto

en evidencia la necesidad de una gobernanza mundial<sup>2</sup> que permita abordar de forma homogénea la lucha contra la pandemia de la COVID-19 en sus diferentes variantes<sup>3</sup> y contra otras posibles enfermedades que se extiendan por el planeta hasta llegar a ser pandemias.



*El Ejército del Aire en la lucha contra la COVID*



El secretario general en COP26, Glasgow, 2 de noviembre

La desestabilización política, económica y social ha acompañado a la crisis de la COVID-19 en todo el mundo y ha obligado a implementar extraordinarias medidas para intentar recuperar el ritmo de crecimiento de las economías. Los líderes del G20 se reunieron en Roma los días 30 y 31 de octubre para converger en los esfuerzos comunes que permitan la recuperación de la crisis de la COVID-19 y un crecimiento sostenible e inclusivo en todo el mundo. La declaración publicada a la finalización de la reunión destacaba que: «Como principal foro para la cooperación económica internacional, estamos comprometidos a superar la crisis sanitaria y económica mundial derivada de la pandemia, que ha afectado a miles de millones de vidas, obstaculizado drásticamente el progreso hacia el logro de los objetivos de desarrollo sostenible<sup>4</sup> y perturbado las cadenas mundiales de suministros, así como la movilidad internacional...» Además, se considera necesario que la humanidad esté preparada para afrontar otras posibles pandemias que puedan

aparecer en nuestro mundo cuando se recupere la movilidad habitual de sus habitantes. La aparición de la variante ómicron y el significativo repunte del número de afectados en países europeos como Alemania, Austria y Francia obligan a no bajar la guardia ante la pandemia y a luchar contra ella en un horizonte estratégico global.

### SEGURIDAD GLOBAL Y CAMBIO CLIMÁTICO

El llamado cambio climático ha sido objeto de una atención generalizada en los últimos años. Sin olvidar las posibles apreciaciones alarmistas hechas por determinados grupos, parece que el cuidado del medio ambiente es necesario para asegurar el bienestar presente y futuro de la humanidad. La historia de la atención al cambio climático comenzó a principios del siglo XIX cuando se identificó por primera vez el efecto invernadero. Sin embargo, hasta hace pocas décadas no se había prestado al clima una atención mundial que se ha intensificado en los últimos años.

La 26.<sup>a</sup> Conferencia de las partes de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26) se celebró en Glasgow del 31 de octubre al 12 de noviembre. La oficina de la Convención Marco de Cambio Climático de la ONU (CMNUCC) defendió el compromiso adoptado el 14 de noviembre que permitirá «la plena aplicación del Acuerdo de París», si bien reconoció que el resultado de las negociaciones «refleja un delicado equilibrio entre los intereses y las aspiraciones de las casi 200 partes». En un comunicado distribuido en la medianoche del sábado 14 de noviembre poco después de la finalización de la COP26, la oficina de la CMNUCC destacó que las resoluciones y decisiones adoptadas en la conferencia son «fruto de intensas negociaciones durante las dos últimas semanas y de un duro trabajo formal e informal durante muchos meses». Según la oficina, este consenso se sustenta sobre los pilares de la adaptación, la financiación y la mitigación. Sobre la adaptación, la CMNUCC destacó el estable-

cimiento de un grupo de trabajo para identificar las necesidades y las soluciones a la crisis climática, así como el refuerzo de la red Santiago<sup>5</sup>. La oficina puso en valor la decisión de «duplicar al menos la financiación para la adaptación». Se insistió también en la necesidad de mantener la promesa de que los países desarrollados donen 100 000 millones de dólares (unos 87 000 millones de euros) anualmente a los países en desarrollo para avanzar en la lucha contra el cambio climático. Sobre la mitigación se indicó a los países participantes en el COP26 que tomen medidas para reducir sus emisiones de forma que se limite el aumento global de la temperatura a 1,5 grados centígrados.

Aunque ha habido críticas muy duras a algunas de las decisiones tomadas en Glasgow, la concienciación sobre los efectos del cambio climático y su relación con la seguridad global ha sido asumida por la Alianza Atlántica. En efecto, el 2 de noviembre el SG de la OTAN, Jens Stoltenberg, participó en la COP26 en la mesa redonda sobre «Clima, paz y estabilidad: meteorización del riesgo a través de la COP y más allá». El SG explicó en esa ocasión como el cambio climático está ahora en el centro de la agenda de la OTAN, porque: «el cambio climático es un multiplicador de crisis y está haciendo que nuestro mundo sea más peligroso». En la conferencia de prensa del día 26 de noviembre previa a la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN en Riga los días 30 de noviembre y 1 de diciembre, Stoltenberg señaló que los ministros debatirán sobre el próximo Concepto Estratégico de la Alianza y que dicho documento: «Debe tener en cuenta las nuevas realidades, incluidas las acciones agresivas de Rusia, una China más asertiva, las tecnologías emergentes y disruptivas y el impacto del

cambio climático en la seguridad». En un folleto del Ministerio de Defensa británico<sup>6</sup> sobre el reto del cambio climático se puede leer que: «El cambio climático afectará la forma en que protegemos, operamos y luchamos, desde el calentamiento de nuestros océanos hasta el aumento de la necesidad de ayuda humanitaria y de socorro en casos de desastre. Conocemos la forma en que llevamos a cabo la defensa y las tareas que estamos llamados a llevar a cabo se verán obligadas a cambiar a medida que se adaptan a las nuevas condiciones ambientales». Nuestras Fuerzas Armadas debe continuar y reforzar sus esfuerzos para responder al reto que representa el cambio climático para el futuro desempeño de sus actividades.

## LA UNIÓN EUROPEA EN LA ENCRUCIJADA

La Unión Europea (UE) ha estado sometida desde el comienzo del siglo XXI a graves tensiones y enfrentamientos políticos que han hecho peligrar su propia existencia. Se pueden citar: las secuelas de la crisis financiera de 2008; el terrorismo fundamentalista islámico; la separación del Reino Unido; las migraciones incontroladas; y la pandemia de la COVID-19 con sus consecuencias. Sin embargo, el más grave problema al que se ha enfrentado y se enfrenta la UE es la dificultad de armonizar los intereses nacionales, especialmente los de los países más grandes, con los intereses generales de la Unión. Por todo ello, la Política Exterior de la UE tiene que mantener un difícil equilibrio entre las dis-



Estados miembros de la UE



### Capacidades de defensa

tintas percepciones de los estados miembros sobre las relaciones con terceros estados y organizaciones internacionales.

Pese a esas dificultades, la UE ha avanzado notablemente desde el año 2016 el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En mi opinión, el futuro desarrollo de la PCSD es una piedra de toque para ver la viabilidad del proyecto común que se consolidó en el Tratado de Lisboa de 2009. Los avances en la PCSD relacionados con la componente industrial de la defensa y la adquisición de capacidades incluyen: el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en Materia de Defensa (EDIDP)<sup>7</sup>; el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP); el Fondo Eu-

ropeo de Defensa (EDF) dentro del Marco Financiero Plurianual (MFF) 2021-2027; la Cooperación Estructurada Permanente (CEP o PESCO)<sup>8</sup>; y la Revisión Anual Coordinada de Defensa (CARD). En el campo operativo se han realizado también algunos avances como: el Sistema de Mando y Control (EUC2); la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC); y el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EPF). Hay que destacar también los progresos alcanzados en la relación transatlántica con la OTAN recogidos en las declaraciones conjuntas OTAN-UE<sup>9</sup> (diciembre de 2016 en Varsovia y julio de 2018 en Bruselas).

Además, la comisión y el VP/AR han trabajado desde 2017 en el Plan de Acción de Movilidad Militar en consonancia con el compromiso del

anterior presidente del Consejo Europeo Juncker de alcanzar una auténtica Unión de Defensa a más tardar en 2025. El Plan de Acción pretende mejorar la movilidad militar dentro y fuera de la UE. La Comisión y el (VP/AR) adoptaron el 27 de septiembre el tercer informe conjunto que describe los progresos logrados desde octubre de 2020 en la aplicación del Plan de Acción. Un avance destacado es la convocatoria de propuestas para cofinanciar proyectos de infraestructuras de doble uso a través del mecanismo «Conectar Europa» con un presupuesto de 330 millones de euros. También ha sido un progreso la decisión de incluir el desarrollo de un sistema digital para el intercambio de información sobre la movilidad militar financiado con 50 millones por el Fondo Europeo de Defensa.



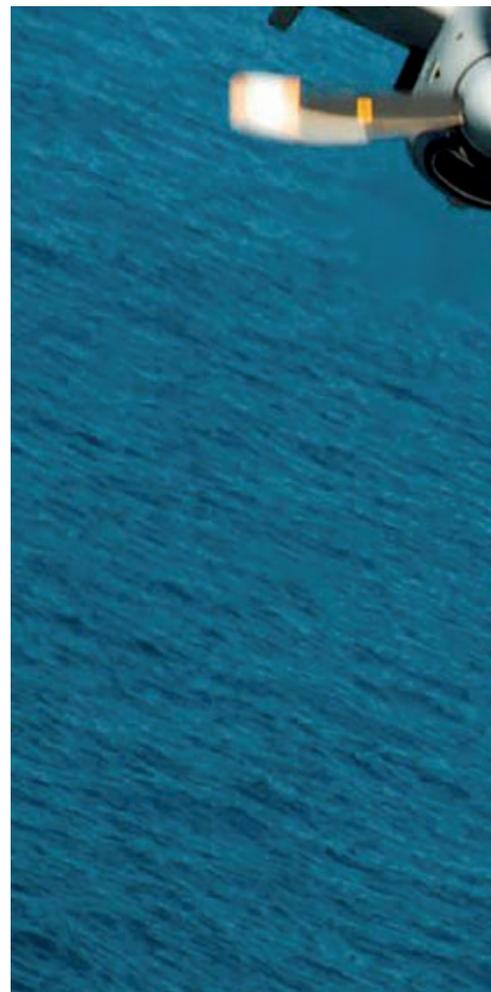
Mientras se avanzaba en el desarrollo de la PCSD, la UE ha ido asumiendo el papel de garante de la paz regiones en crisis y en conflicto. Unos 5000 militares y civiles están desplegados actualmente en misiones y operaciones en tres continentes, trabajando por un mundo más estable y contribuyendo así a una UE más segura. La toma del poder de los talibanes en Afganistán en agosto de 2021 ha vuelto a desatar conjeturas sobre la conveniencia o no de crear un Ejército de la UE. Esas especulaciones olvidan que las Fuerzas Armadas ocupan un lugar central en la soberanía de los estados miembros y que el Tratado de Lisboa no contempla la existencia de Fuerzas Armadas propias de la UE. Sin embargo, según se recoge en el artículo 42.2 de Tratado de Lisboa se podrá llegar «a una defensa común una vez el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad». Los avances en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) están facilitando que se homogenicen y fortalezcan las estructuras y capacidades militares de los estados

miembros. Sin embargo, para seguir avanzando es necesaria la coordinación de las distintas iniciativas de la PCSD especialmente entre PESCO y CARD. En efecto, como se preconiza en la revisión estratégica de la PESCO<sup>10</sup> parece necesario alinear las capacidades necesarias definidas<sup>11</sup> en la Revisión Anual Coordinada de Defensa (CARD) y en el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) con los proyectos desarrollados en el marco de la PESCO que aportaría así una contribución efectiva a las capacidades defensivas necesarias en la UE.

El martes 16 de noviembre los ministros de Defensa de los Estados miembros dieron su visto bueno a la propuesta del VP/AR, Josep Borrell, de crear una fuerza de la UE que permita dar una respuesta más «rápida, decisiva y robusta» en situaciones de crisis. Este desarrollo se verá reforzado con la próxima adopción de la denominada Brújula Estratégica<sup>12</sup>. Como se ha mencionado, las misiones y operaciones de la PCSD han contribuido a lograr la paz y la estabilidad en países y regiones afectadas por la inestabilidad y los conflictos

y han contribuido así a la seguridad de la Unión y de sus ciudadanos. La Brújula Estratégica (la Brújula) tiene por objeto reforzar el papel de la UE en la gestión de crisis haciendo pleno uso del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EPF). Para mejorar la efectividad del compromiso operativo de la UE, la Brújula preconiza la necesidad de dotar a las misiones y operaciones de la PCSD con mandatos sólidos y flexibles como se hizo con la misión de entrenamiento EUTM Mali y con la Operación Atalanta. La Operación Irini también tiene un mandato potente para inspeccionar buques que se sospeche estén incumpliendo el embargo de armas de las Naciones Unidas a Libia. El VP/AR

*Operación Atalanta*



destacó el 16 de noviembre que las fuerzas de respuesta rápida servirán además para enfrentarse a ataques híbridos como los que se considera han sido empleados en la frontera entre Polonia y Bielorrusia. Ante las nuevas tácticas de desestabilización, el VP/AR ha defendido dotar a la UE de instrumentos adecuados que apoyen los esfuerzos nacionales ante situaciones como la creada en la mencionada frontera: «Ahora no existen estas capacidades, tienen que crearse para poder movilizarse cuando se necesiten». En principio, se planea contar con recursos para poder desplegar hasta 5000 efectivos en situaciones de crisis, aunque solo se movilizarán los medios adecuados en cada caso Borrell señaló que se trataba de la creación de unas



Misiones y operaciones de la PCSD 2021

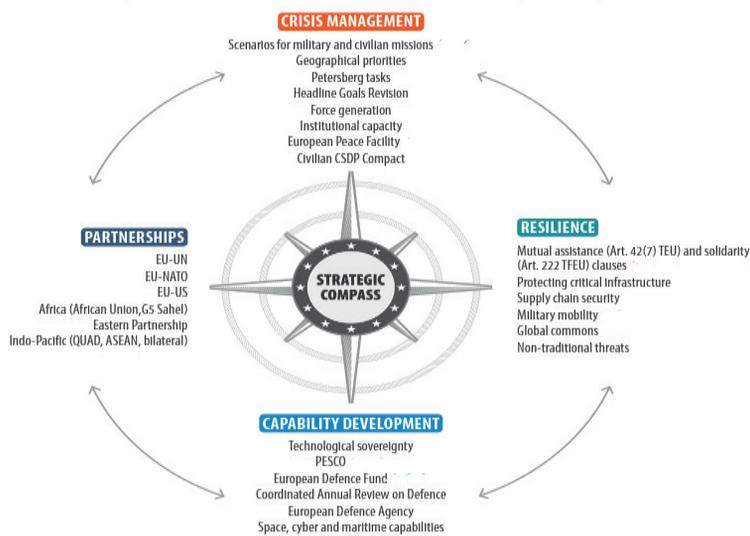


fuerzas limitadas que en ningún caso rivalizarían con las de la OTAN.

El 15 de noviembre, en una sesión del Consejo de la UE con asistencia de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa se intercambiaron ideas sobre el primer borrador de la Brújula, resultado del trabajo realizado desde el inicio de la presidencia alemana del Consejo en julio de 2020. La Brújula, pretende proporcionar orientación político-estratégica para los próximos 5 a 10 años y elevar el papel de la UE a proveedor global de seguridad global. Sobre la base de un análisis detallado, la Brújula establecerá medidas concretas y los plazos de actuación con-



### The European Union's 'Strategic Compass' process



*Operación Irimi de vigilancia sobre el incumplimiento del embargo de armas de las Naciones Unidas a Libia.*

xos, que abarcan un amplio espectro de asuntos desde la Política Común de Seguridad y Defensa hasta las amenazas cibernéticas e híbridas, la desinformación, el desarrollo de capacidades y los partenariados. En mi opinión, la fase final de la preparación de la Brújula es muy importante para la defensa de los intereses nacionales en el ámbito de la futura defensa común de la UE y para conseguir que se tengan en cuenta las amenazas y los riesgos inherentes a nuestra situación estratégica. Tras la reunión, el VP/AR destacó que los ministros habían dado un amplio apoyo al documento y que expresaron su disposición para conseguir la adopción de la Brújula en marzo de 2022. Los mi-



The Strategic Compass aims to cement the foundations for a shared vision for EU security and defence among European Union Member States. This Member Stated process was initiated in 2020, during which a threat analysis was completed. Strategic dialogues among Member States are ongoing in 2021 to shape the content of the Compass on key issues grouped in four interconnected 'baskets'. Its goals are to operationalise the EU's strategic autonomy, a debated term, to refine the EU's level of ambition, and to better link the EU's strategic, operational and capability needs.

EPRS | European Parliamentary Research Service



nistros destacaron igualmente que la orientación de la Brújula tiene que ser complementaria y beneficiosa para la OTAN evitando duplicidades y asegurando la coherencia.

Los avances realizados en la PCSD, el bosquejo de una futura estructura de fuerzas, y la adopción en 2022 de la Brújula Estratégica sitúan a la defensa de la Unión en una encrucijada. Estamos ante un nuevo horizonte estratégico en el que la UE habrá de ser capaz de responder adecuadamente a los retos tradicionales y emergentes a la Seguridad. ■

#### NOTAS

<sup>1</sup>Ver Artículo 42.2 del Tratado de Lisboa.

<sup>2</sup>Ver artículo RAA 899 Mirando alrededor. Reflexiones sobre una gobernanza global.

<sup>3</sup>El 26 de noviembre de 2021, el ministro belga de Salud Pública, Frank Vandebroucke informó que las autoridades

sanitarias de Bélgica habían detectado el pasado 22 de noviembre la nueva variante sudafricana del COVID-19.

<sup>4</sup>En el año 2015 todos los miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

<sup>5</sup>La red Santiago (Santiago Network) pone en contacto a naciones vulnerables en desarrollo con expertos técnicos y recursos para hacer frente a las consecuencias y los riesgos del aumento global de las temperaturas.

<sup>6</sup>Ver Ministry of Defence, Climate Change and Sustainability. Strategy publication: 2021.

<https://www.gov.uk/government/publications/ministry-of-defence-climate-change-and-sustainability-strategic-approach>

<sup>7</sup>Se mantienen las abreviaturas inglesas de las iniciativas de la PCSD, excepto en la CEP o PESCO.

<sup>9</sup>El Consejo de la UE en su reunión de 16 de noviembre pasado adoptó una decisión que actualizaba la lista de proyectos en el marco de la PESCO. Como resultado, se agregarán 14 nuevos proyectos a la lista de los 46 existentes que se han desarrollado desde diciembre de 2017.

<sup>9</sup>Se está trabajando en otra declaración conjunta de la UE con la OTAN, que debería estar lista a finales de año. El objetivo es reafirmar nuestro compromiso político de fortalecer la asociación estratégica y la cooperación UE-OTAN basándose en las dos declaraciones anteriores de 2016 y 2018.

<sup>10</sup>Ver <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13188-2020-INIT/es/pdf>

<sup>11</sup>La primera Revisión Anual Coordinada de Defensa (CARD) identificó 55 oportunidades colaborativas en el desarrollo de capacidades en los dominios operativos y 56 oportunidades en Investigación y Tecnología. Esa primera revisión recomienda concentrar los esfuerzos en seis áreas: Carros de combate, sistemas de apoyo al combatiente, buques de patrulla marítima, equipos contra vehículos tripulados remotamente, defensa en el espacio y movilidad militar mejorada.

<sup>12</sup>De alguna manera la Brújula puede considerarse sucesora, con carácter más operativo, de la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003 y de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad del 2016.