

Unión Europea, el largo camino de la funcionalidad regional a la autonomía estratégica

European Union, the long path from regional functionality to strategic autonomy

Pedro F. Ramos Josa¹

¹ Universidad Internacional de Valencia, España

pedrofrjosa@gmail.com

RESUMEN. El presente trabajo se centra en una de las cuestiones de mayor importancia y actualidad en la Unión Europea, su aspiración por convertirse en un actor internacional de pleno derecho. Por tanto, el principal objetivo de la investigación será identificar las principales debilidades del proyecto europeo en materia de seguridad y defensa. Para ello, se ha utilizado una metodología de investigación cualitativa mediante el análisis de contenido de las fuentes consultadas, con una doble finalidad, reconocer significados mediante el análisis de contenido y también poder situarlos en un contexto determinado mediante deducciones lógicas. Como conclusiones principales, avanzar que la Unión Europea es una estructura que como región funcional le resulta especialmente complicado, por sus propias características y por los cambios más recientes en el contexto mundial, convertirse en agente autónomo en relaciones internacionales.

ABSTRACT. This paper focuses on one of the most important and topical issues in the European Union, its aspiration to become a full-fledge international actor. Therefore, the main objective of the research will be to identify the main weaknesses of the European project in the field of security and defence. To this end, a qualitative research methodology has been used through the analysis of the content of the sources consulted, with a dual purpose, recognize meanings through content analysis and also be able to place them in a given context through logical deductions. As main conclusions, to advance that the European Union is a structure that as a functional region is particularly complicated, by its own characteristics and by the most recent changes in the global context, to become an autonomous agent on international relations.

PALABRAS CLAVE: Historia de la Unión Europea, Autonomía estratégica, Seguridad y defensa europea, Relaciones internacionales, Historia de la OTAN.

KEYWORDS: History of the European Union, Strategic autonomy, European security and defence, International relations, History of the NATO.

1. Introducción

La Unión Europea (UE) es un proyecto político único en el mundo, y de su propia naturaleza nacen sus dificultades para convertirse en un actor internacional por encima de las identidades e intereses nacionales. El presente artículo tiene como objetivo analizar el camino que ha recorrido la UE para sortear sus limitaciones y aspirar a convertirse en un actor autónomo en la escena internacional, pudiendo así identificar las principales debilidades del proyecto europeo en materia de seguridad y defensa para poder ofrecer un marco claro desde el cual seguir avanzando en la autonomía europea.

Como indica Gauchon (2013, p. 36), “la región es una realidad que aspira a ser sin ser realmente: el espacio intermedio de la geopolítica”, de ahí la singularidad del proyecto de la UE, que “prefigura una nueva forma de organización espacial, fundada en el anclaje de los territorios y las soberanías conforme al principio de subsidiaridad” (Gauchon, 2013, p. 36). En palabras de Kissinger (2014, p. 58), “the result is a hybrid, constitutionally something between a state and a confederation, operating through ministerial meetings and a common bureaucracy”, y que “in foreign policy it embraces universal ideals without the means to enforce them, and cosmopolitan identity in contention with national loyalties” (Kissinger, 2014, p. 58), lo que provoca que todo el proyecto europeo esté en peligro “of cutting itself off from the contemporary quest for world order by identifying its internal construction with its ultimate geopolitical purpose” (Kissinger, 2014, p. 60).

La UE es, por tanto, una región funcional, es decir, como resultado de la construcción de instituciones políticas se ha convertido en una región “defined by the spatial extent of membership and the reach of EU law and regulation” (Flint, 2017, p. 58). Pero esa funcionalidad no implica autonomía política plena. Para que la UE llegue a ser un actor internacional con libertad de acción antes debería cumplir con varios requisitos, que en algunos aspectos están lejos de lograrse:

- Que los actores principales dentro de la UE apuesten totalmente por el proyecto europeo, lo que debería implicar la preeminencia del interés común sobre los respectivos intereses nacionales;
- Que una vez consolidada la UE, esta sea capaz de tener una visión compartida del entorno internacional, de sus amenazas y oportunidades; y
- Que tras lograr esa visión común, la UE se dotase de los medios necesarios para desarrollar su seguridad y defensa, pilar imprescindible para alcanzar su autonomía.

No son requerimientos fáciles de cumplir, pero de ellos va a depender “how Europeans will adapt and respond to the systematic geopolitical transformations Europe and the world are undergoing” (Simón, 2013, p. 246).

En el presente trabajo nos vamos a centrar en los dos últimos puntos, aunque sin perder de vista el primero, por lo que la estructura del artículo será la siguiente, tras presentar en un inicio una breve interpretación del entorno internacional, se pasa a continuación a hacer un repaso de los principales hitos en materia de seguridad y defensa a lo largo del proceso de construcción europea, para así analizar después la última iniciativa de Autonomía Estratégica. El artículo finaliza con unas conclusiones sobre los temas abordados y sus posibles implicaciones para el futuro.

2. Revisión de la literatura

Al tratarse de una investigación cualitativa, las fuentes utilizadas en la investigación del presente artículo han sido tanto primarias como secundarias. En el primer caso se ha tratado de consultar en todo momento los textos originales para así realizar un análisis personal de los mismos, mientras que se ha recurrido a las fuentes secundarias para contextualizar lo estudiado. Respecto a las fuentes secundarias, se ha tratado de recurrir a autores de referencia en sus respectivos campos de estudio así como a artículos científicos que trataran más en detalle alguno de los puntos analizados.

3. Metodología

Como ya se ha indicado, se ha utilizado una metodología de investigación cualitativa mediante el análisis de contenido de las fuentes utilizadas. Mediante esta técnica de interpretación de textos vamos a poder describir de forma objetiva y sistemática el contenido de las fuentes analizadas, y así ser capaces de formular inferencias de carácter científico que puedan ser luego aplicadas al contexto de referencia. No solo se trata, pues, de reconocer significados mediante el análisis de contenido, sino de poder situarlos en un contexto determinado mediante deducciones lógicas.

4. Resultados

4.1. Estado del mundo

La confusa y volátil situación actual no es una novedad en el denominado sistema mundial, de hecho, la anarquía ha sido siempre, y continúa siéndolo, la característica por antonomasia del orden internacional, al que, por tanto, más valdría denominar como desorden internacional. La causa principal que impide la existencia de orden es la ausencia de una autoridad central con el suficiente poder como para imponer un conjunto de normas a los distintos integrantes del sistema mundial. No existe ninguna potencia mundial capaz de imponer su voluntad al resto de potencias y países, y tampoco la Organización de Naciones Unidas puede considerarse como esa autoridad central, pues depende por entero para su funcionamiento de la voluntad de sus integrantes, y en concreto de los más poderosos.

Siguiendo a Kissinger (2014, p. 13), todo orden se basa en dos principios esenciales, un conjunto de reglas aceptadas y el equilibrio de poder, que a su vez se apoyan en tres requisitos clave interrelacionados entre sí, la moderación, la fuerza y la legitimidad (Kissinger, 2014, p. 211). Asimismo, Kissinger distingue tres niveles de orden (2014, p. 11):

- Mundial: de escala global,
- Internacional: si afecta a una parte sustancial del anterior, y
- Regional: si únicamente atañe a una región concreta.

Obviamente, de los tres, el más difícil de conseguir y mantener es el primero. Según el propio Kissinger (2014, p. 9), en la actualidad no existe una definición compartida de lo que constituye el sistema ya que en la llamada comunidad internacional no se comparten ni los objetivos, ni los métodos, ni los límites. Por tanto, a pesar de la tan cacareada globalización, nos encontramos en un entorno caracterizado tanto por el caos como por la interdependencia, una situación tan paradójica como inestable.

Ambos factores, caos e interdependencia, vienen determinados a su vez por dos aspectos que han ido creciendo conjuntamente en el seno del sistema, como son el cada vez mayor número de actores globales y el aumento de las redes de flujos. Mientras los Estados, y sus representantes, continúan siendo los principales actores internacionales, y constituyen el núcleo de lo que podemos denominar geopolítica clásica; en las últimas décadas ha ido surgiendo toda una pléyade de nuevos actores con proyección internacional como las grandes corporaciones, las Organizaciones No Gubernamentales, los Partidos Políticos, los movimientos sociales, las organizaciones terroristas y del crimen organizado e incluso simples individuos, todos ellos representantes de lo que podemos considerar como nueva geopolítica.

A diferencia de los Estados, que han hecho del control del territorio la base de su poder, los nuevos actores internacionales han ganado protagonismo al haber trascendido ese territorio gracias a su habilidad para transitar por las distintas redes de flujos que componen la globalización. Según Flint (2017, p. 60), aunque esas redes han existido desde hace siglos, en la actualidad cuentan con una mayor capacidad para “transcend the geographies of places and spaces because they connect geographically separated nodes and, often, through linkages that do not travel through or cannot be controlled by the governments of countries”, ya que en esencia se trata de expresiones de poder sin una determinación territorial clara, aunque su origen haya que buscarlo

en iniciativas tomadas por esos mismos Estados a quienes luego trascienden (Flint, 2017, p. 240).

Su redimensionamiento llevó a numerosos analistas en la década de 1990 a anticipar la muerte del Estado a favor de estos entes extraterritoriales. Seducidos por la rapidez de los cambios, despreciaron la vigencia de la territorialidad como factor de poder. Los acontecimientos sucedidos a partir del 11 de septiembre de 2001 no solo refutaron sus argumentos, sino que han mostrado claramente la siempre difícil conexión entre territorios y redes. La concepción simplista de un entorno internacional que enfrentaba a Estados y flujos se puede observar gráficamente en la siguiente figura (Figura 1):

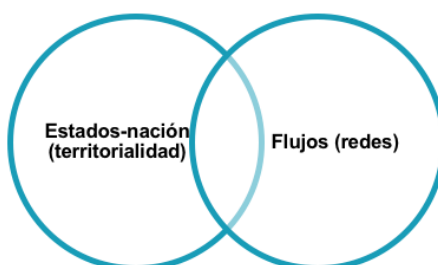


Figura 1. Concepción simple de la relación entre Estados y flujos. Fuente: Elaboración propia.

Para entender cómo se relacionan en la actualidad territorios y redes antes es necesario hacer un breve apunte sobre un debate siempre presente en las ciencias sociales, y más en concreto en ciencias políticas, el problema agente-estructura. Es una polémica que remite a cuestiones de orden social y acción individual, es decir, a un falso dilema entre la preeminencia de la estructura social o de los agentes humanos, pues más bien habría que encuadrar a ambos en un continuo de entidades interrelacionadas. De hecho, el problema agente-estructura parte de dos supuestos evidentes que ya sugieren la interdependencia de ambas entidades (Wendt, 1987, p. 338):

- Los seres humanos y sus organizaciones son actores intencionados cuyas acciones ayudan a reproducir o transformar la sociedad en la que viven,
- La sociedad está hecha de relaciones sociales que estructuran las interacciones entre estos actores intencionados.

Como se aprecia, en lugar de seguir hablando del problema agente-estructura, en política exterior sería más acertado referirse a la conexión entre estructura y agente en el seno de un proceso dinámico de cambio constante. Entender esa interrelación agente-estructura es esencial por cuanto el entorno internacional (contexto) ejerce una influencia directa sobre sus actores principales (agentes) por dos vías centrales, al ofrecer oportunidades y determinar así su estrategia, lo que constriñe su grado de libertad (Flint, 2017, p. 69).

Esa libertad está limitada a su vez por el carácter relativo del poder de cada actor, que ha de medirse en todo momento en relación al poder del resto de actores, es decir, el poder es siempre una cuestión relativa. No solo eso, el poder hay que entenderlo como un atributo que trasciende las meras capacidades materiales, pues es mucho más que algo concreto y mensurable. Al integrar las dimensiones relacional e ideológica obtenemos un concepto más dinámico del poder donde se aglutinan las representaciones y la relatividad con las capacidades (Flint, 2017, p. 74). De hecho, es el componente ideológico del poder el principal responsable de la creación de las estructuras, al no ser estas más que el conjunto de reglas y normas determinadas por los agentes, que a su vez se ven afectados por las oportunidades que esa misma estructura les brinda, ya sean tanto de cariz positivo (permitir cierta acción) como negativo (impedir o limitar sus posibles acciones).

Además de ser la estructura el producto de los agentes, hay que tener presente que los agentes pueden actuar en diversas escalas y que en función de esas escalas tanto la estructura como los agentes pueden intercambiar sus papeles, es decir, en un determinado contexto la estructura se convierte en agente y en otro diferente puede suceder lo contrario (Flint, 2017, p. 72). Por ejemplo, la Organización de Naciones Unidas

(ONU) es la estructura donde se encuadran los Estados del mundo, pero cuando la ONU participa activamente en la resolución de un conflicto, ya sea entre esos Estados o dentro de un Estado, se convierte en un actor más a través de sus misiones de paz, es decir, desciende de escala para ejercer el rol de agente.

Es definitiva, todo paisaje geopolítico hay que entenderlo como el producto de la compleja interacción de diversas estructuras y diferentes agentes (Flint, 2017, p. 377). Pues aunque sean los agentes quienes, mediante sus planes y acciones, creen en última instancia la misma estructura que les cobija, no siempre son conscientes de estar modificando esa misma estructura, e incluso en los raros casos en que lo son (como en la Paz de Westfalia, en el Congreso de Viena o en la creación de la ONU) tampoco son capaces de intuir, y mucho menos controlar, la miríada de efectos que sus acciones e intenciones provocarán en el devenir del sistema internacional.

Por lo tanto, ahora estamos en disposición de entender mejor la compleja y difusa relación entre redes y Estados, flujos y territorios. Son los Estados quienes han creado las redes, que a su vez han modificado la arquitectura geopolítica mundial con la capacidad de sus flujos para trascender los territorios, una capacidad que al mismo tiempo es resistida por los propios Estados, pero no en la misma medida, por cuanto los más poderosos pueden ejercer un mayor control sobre la incidencia de esos flujos en sus territorios. De hecho, la soberanía Estatal real está cada vez más determinada por la capacidad de controlar, administrar y regular esos flujos de dinero, personas, bienes, ideas y tecnologías que actúan sobre sus territorios (Dodds, 2007, p. 63). Si a dicho control le añadimos la capacidad extraterritorial, es decir, el ejercicio y explotación de la influencia propia sobre terceros (Estados, regiones y comunidades) con un alcance global, obtenemos el cuadro completo de las actuales superpotencias (Dodds, 2007, p. 63).

En consecuencia, “the notion of a ‘transformed state’ is more helpful in the sense that it can be used to highlight in which ways globalization has altered the ‘state of affairs’ including global political order” (Dodds, 2007, p. 69). Pues en un mundo donde “a web of interdependence is changing international relations and accompanying global geographies (...) states have to adapt to ever more issues and flows that possess an ability to transcend international boundaries and exclusive sovereignties” (Dodds, 2007, p. 64).

Por consiguiente, teniendo en cuenta la naturaleza compleja y dinámica de la relación entre agente y estructura y entre Estados y redes, junto con una concepción amplia del poder, en la actualidad la jerarquía mundial viene determinada por el grado de capacidad de los diferentes actores internacionales para dictar el paso de la interdependencia. Es decir, aquellos actores que mantengan el control sobre su territorio y al mismo tiempo puedan regular la incidencia de los flujos sobre el mismo, mientras a su vez ejercen influencia sobre terceros, ocuparán los puestos más altos en la jerarquía mundial. Por el contrario, aquellos estados que no puedan controlar los flujos sobre sus territorios y no ejerzan influencia exterior alguna, se situarán en la base de la pirámide mundial.

Como vemos en la siguiente figura (Figura 2), la relación entre Estados y redes es mucho más compleja que la vista anteriormente, pues el poder relativo de cada agente es el que va a determinar su capacidad para controlar la interdependencia entre territorios y flujos.



Figura 2. Concepción compleja de la relación entre Estados y flujos. Fuente: Elaboración propia.

En una estructura dominada por la interdependencia las Superpotencias son aquellas capaces de controlar las redes y de influir en los demás Estados, mientras que el resto de Estados-nación, con mayor o menor poder, sufren la influencia tanto de las redes como de las Superpotencias. Es decir, la interdependencia no es sinónimo de un sistema de relaciones internacionales más equitativo, sino que en realidad ha creado un nuevo sistema de estratificación internacional donde el control del territorio, es decir la soberanía, sigue siendo un concepto central si bien ha sido tremendamente transformado por los flujos de las redes.

La estrategia económica de la Administración Trump que, acusando a los demás países de beneficiarse de la globalización mientras Estados Unidos pagaba la factura, abogaba por poner fin a las deslocalizaciones y recuperar la fuerza industrial estadounidense es solo un ejemplo entre muchos otros de los esfuerzos realizados por las superpotencias por controlar las redes de flujos. Asimismo, tanto Pekín como Moscú han planteado modificar el sistema actual de internet, lo que conduciría a una fragmentación del tráfico cibernético que podría así ser controlado con mayor facilidad por aquellos Estados que, como China o Rusia, ya ejercen una tremenda censura sobre las comunicaciones en la red. Incluso actores menores han establecido cierto control sobre determinadas redes de flujos, como es el caso de Catar, que con su canal de noticias 24 horas Al Jazeera, ha impactado en el campo de la información ofreciendo una alternativa a medios consagrados como la BBC británica, la CNN estadounidense o la RT rusa.

Lo que debemos tener presente es que “the strategic aspect of geopolitics changes in accordance with a range of factors, including technology and tasking, and, in changing, creates new challenges, opportunities, and capabilities that affect the military value, understanding, and use of territory” (Black, 2016, p. 258). Pero no solo eso, como indica Dodds (2007, p. 112), para que los territorios sean concebidos estratégicamente debe concedérseles un significado, y para ello la identidad es esencial, al conectar la geografía con la emoción mediante la elaboración de propósitos nacionales. Por tanto, “national identity has to be constructed (...) the making a remaking of national identities is a creative process and also inherently geographical because they are associated with particular places” (Dodds, 2007, p. 86), ya que “national territories have functioned as seemingly stable platforms for the manufacturing and reproduction of national identities” (Dodds, 2007, p. 94).

Todas estas características y tendencias del actual orden mundial añaden aún más presión sobre el diseño de la construcción de la UE. La UE es un proyecto supranacional de carácter regional que propone un modelo alternativo de estructuración sociopolítica, basado no tanto en la soberanía como en la comunidad de intereses e identidades de sus Estados miembros. Es decir, que su naturaleza es mixta, es tanto una estructura como un agente, lo que dificulta en ocasiones una respuesta rápida y eficaz a los desafíos que surgen con los cambios producidos en el entorno global. No solo eso, al haber convertido la promoción de las redes de flujo en parte básica de su identidad, ahora se encuentra mal diseñada y peor equipada para emular a las superpotencias que, en sentido contrario, tratan de aumentar su control sobre esas mismas redes de flujo (así, mientras Estados Unidos trata de resistir el dominio de China sobre la tecnología del 5G, los miembros de la UE parecen no darse cuenta de lo que está en juego tras los nuevos avances tecnológicos).

Como señala Kissinger (1998, p. 20), “ninguno de los antiguos practicantes europeos de la *raison d'état* es hoy lo bastante fuerte para desempeñar un papel principal en el naciente orden internacional (y por tanto) están tratando de compensar esta relativa debilidad creando una Europa unificada”. De todos modos, lo malo para Europa es que “aunque lo logran, no tendrían a mano alineamientos automáticos para dirigir una Europa unificada en el escenario global, ya que nunca existió tal entidad política” (Kissinger, 1998, p. 20).

De hecho, desde los inicios mismos de la construcción europea gran parte de los esfuerzos dirigidos a la creación de un ente supraestatal europeo han consistido precisamente en la búsqueda de esos alineamientos automáticos, especialmente en el terreno de la seguridad y la defensa. Como veremos en los siguientes apartados, ha sido un camino plagado de iniciativas abortadas o fracasadas que ha culminado en el penúltimo intento por dotar a la UE de una identidad estratégica propia.

4.2. Estado de la Unión Europea

En 1949, cuando ni siquiera existía el más rudimentario sistema de cooperación europea, varios países europeos unieron sus fuerzas a Estados Unidos en un tratado de seguridad que creaba la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), “sobre la base del artículo 51 (Capítulo VII) de la Carta de Naciones Unidas, que reconoce el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado”¹. Reino Unido, Francia, Italia, Bélgica, Dinamarca, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Portugal fueron los países europeos que junto a Canadá y Estados Unidos iniciaron la Alianza Atlántica. En 1952 la Alianza se amplió a Grecia y Turquía, en 1955 fue el turno de la República Federal de Alemania, en 1982 el de España, en 1990 el de Alemania reunificada, en 1999 el de Polonia, Hungría y República Checa; en 2004 el de Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía y Eslovaquia; y en 2009 el de Albania y Croacia. En total 29 países, de los cuales 19 pertenecen a la UE.

Si no se tiene en cuenta esa doble pertenencia de muchos países europeos, a la OTAN y a la UE, no se podrán entender sus pasos en falso hacia el logro de la eficacia estratégica. El primero se dio en 1950 cuando, en plena guerra de Corea, Estados Unidos solicitó el rearme de Alemania Occidental, al que hasta entonces se había opuesto Francia. Surgió entonces la idea de crear una Comunidad Europea de Defensa a propuesta francesa, pero el problema era el rearme alemán, porque era el único objetivo de la Comunidad Europea de Defensa. Francia quería encontrar un sistema para que Alemania pudiera participar y cubrir las necesidades defensivas de Occidente, lo que significaba renunciar a su soberanía. Así nació la idea de la CED. Se creó con el Tratado de París en 1952 y lo firmaron Francia, Alemania Occidental, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo².

El corolario de la CED debía ser la Comunidad Política Europea, encargada de controlar el nuevo ejército europeo. Pero ninguna de las dos vio la luz, pues ambos proyectos fueron abandonados ante la negativa de la Asamblea Nacional francesa al Tratado de París en agosto de 1954. En su fracaso hubo determinantes internos, por parte francesa “la guerra de Indochina, la crisis económica y el pensamiento de De Gaulle contra la supranacionalidad” (Abad 2019, p. 5), y por parte británica a su rechazo a integrarse en una estructura de defensa de carácter continental; pero también existieron determinantes externos, como la bipolaridad de la Guerra Fría que funcionó como un freno a la aparición de terceros actores estratégicos, pues cabía la posibilidad de que Estados Unidos se desvinculase de la defensa europea en caso de existir un poderoso ejército europeo.

El fracaso de la CED condujo a la creación de la Unión Europea Occidental (UEO) en octubre de 1954. Un acuerdo mucho más flexible que la anterior CED y que permitía una cooperación más estrecha con la OTAN. Por tanto, el precio que tuvo que pagar el conjunto de Europa por su seguridad fue muy alto, al vincularla estrechamente a la fortaleza estadounidense, única garantía que permitió entonces que se aprobase la constitución de un ejército alemán comprometido con la seguridad europea, al tiempo que se garantizaba la participación británica en la misma. Pese al paso del tiempo, “no todos los miembros de la Comunidad se mostraron favorables a esta iniciativa franco-alemana, y en 1991 se presentó por parte de Italia y Gran Bretaña una propuesta para que la UEO mantuviera fuertes vínculos con la OTAN” (Varsori, 2009, p. 168), de hecho, la apuesta por la preeminencia de la Alianza Atlántica en temas de seguridad servía a Londres y Roma para compensar un excesivo dominio del eje franco-alemán en el seno de la UE, que en parte también era resistido mediante una estrecha relación bilateral con Washington (Varsori, 2009, p. 173).

Como consecuencia, la UEO “se convirtió en un foro secundario de consultas políticas y su actividad languideció durante casi tres décadas. Además, frente a la visión unitaria del primitivo Tratado de Bruselas, sus funciones se fueron fragmentando en diversos sectores e instituciones” (Arteaga, 2009). No es extraño, por tanto, que la UEO dejase de existir formalmente desde 2001 y fuese disuelta definitivamente en junio de 2011.

¹ <http://www.exteriores.gob.es/representacionespermanentes/otan/es/quees2/paginas/queeslaotan.aspx>

² https://multimedia.europarl.europa.eu/es/history-european-defence-community_V001-0010_ev

El fracaso de los primeros embriones de defensa europea fue compensado con el impulso de la unión económica y el nacimiento de las comunidades europeas (CEE y CEEA o Euratom). En todo caso, hasta 1969, con motivo de la Cumbre de la Haya, no fue requerido el primer informe sobre las posibilidades de cooperación en materia de política exterior, que se materializó un año más tarde en el “Informe Davignon”, cuyas propuestas iniciales fueron reelaboradas hasta que en 1974, en la conferencia de París, los entonces Estados miembros de la CEE expresaron su “voluntad de adoptar posiciones comunes y coordinar su acción diplomática en todos los asuntos internacionales que tuviesen relación con los intereses de la Comunidad Europea” (Jerez 1993, p. 365). Pero no sería hasta 1986, con la aprobación del Acta Única Europea que se institucionalizó la Cooperación Política Europea (CPE), ideada con el fin de que “sobre unas bases estrechas de cooperación en cuestiones de seguridad, y adoptando posiciones comunes en instituciones y conferencias internacionales, se desarrollará una identidad europea en política exterior” (Jerez, 1993, p. 366).

En realidad, la CPE ofrecía a los Estados miembros un foro para debatir cuestiones de política exterior respecto de las cuales tuviesen un interés común. Pero consistía más bien en una actividad intergubernamental ajena a las estructuras supranacionales de la CEE, donde las decisiones no eran vinculantes y se tomaban por consenso bajo la atenta mirada de la Comisión Europea (Comisión Europea, 1991, p. 17). Como señala Salomón (1999, p. 204), “se trataba, pues, de fortalecer mediante la cooperación a las propias políticas exteriores nacionales, no de intentar fusionarlas en una política exterior común”, pues ni la Comisión podía fiscalizar la actuación de los Estados miembro ni el Parlamento Europeo tenía poderes para controlar las decisiones tomadas en el seno de la CPE.

Tras la CPE, con la firma del Tratado de Maastricht en 1992, el siguiente paso fue la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que sustituía a la CPE, y que fue constituida “en sus orígenes como un simple mecanismo de concertación de la política exterior de los distintos países para, posteriormente, incorporarse al acervo comunitario de los Tratados gracias al Tratado de Maastricht de 1993”³. Como señala Jerez (1993, p. 367), “lo novedoso respecto a la CPE es la adopción de acciones comunes, complementarias y de contenido más obligatorio que el de la posición común de la cooperación sistemática”, de ahí que fuese considerada como uno de los pilares de la nueva Unión Europea, junto a las Comunidades Europeas y la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior.

En todo caso, como señala Salomón (1999, p. 209)

en la práctica los procedimientos de decisión de los ‘pilares intergubernamentales’ (PESC y Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior) difieren significativamente de los aplicados en el ‘primer pilar’ (comunitario). En la PESC (“segundo pilar”) lo que quedó reforzado fue, sobre todo, el papel de las instancias intergubernamentales, es decir, el Consejo Europeo y el Consejo. La participación del Parlamento Europeo en la PESC siguió siendo casi tan escasa como lo era en la CPE. El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas tampoco recibieron competencias sobre la PESC.

Es decir, aunque la Comisión vio ampliado su papel respecto a la CPE, pues se le atribuyó el derecho de iniciativa compartido con los Estados miembros, pudiendo presentar propuestas y convocar reuniones mediante el procedimiento de urgencia, en realidad la PESC continuaba siendo un instrumento intergubernamental, al primar en todo momento la voluntad de los Estados miembros. De hecho, “el requisito previo al establecimiento de la cooperación es la aceptación, por parte de los gobiernos, de que los respectivos intereses son convergentes” (Salomón 1999, p. 214), por lo que la PESC acaba conformada por dos niveles distintos, uno interno, propiamente Estatal, donde cada actor formula sus preferencias, y otro intereuropeo, donde las negociaciones se toman intergubernamentalmente. Por lo tanto, y pese a los ambiciosos objetivos

³ <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComun.aspx>

recogidos en el art. 21 del Tratado de la UE⁴, podemos identificar “una enorme tensión en el ámbito de la PESC entre el impulso a cooperar (beneficioso para el sistema internacional) y la necesidad percibida de cada Estado participante de mantener un perfil exterior identificable como propio” (Salomón 1999, p. 215).

Como resultado, la UE seguía siendo una promesa de potencia política por cumplirse. Aunque se sucedían los pasos para paliar dicha carencia, como la creación del Eurocuerpo. Surgido de una iniciativa franco-germana de 1963, se instituyó en 1992 en la Cumbre de La Rochelle, estableciéndose en Estrasburgo las bases de su Cuartel General. El Eurocuerpo se puso a disposición de la UEO para la realización de las llamadas “Misiones Petersberg”, un marco de actuación que limitaba su posible uso a:

- “misiones humanitarias o de rescate;
- misiones de prevención de conflictos y misiones de mantenimiento de la paz;
- misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz;
- acciones conjuntas en materia de desarme;
- misiones de asesoramiento y asistencia en materia militar;
- operaciones de estabilización tras la resolución de conflictos”⁵.

Además, mediante el Acuerdo SACEUR de 1993 se especificaron las relaciones entre el Eurocuerpo y la OTAN⁶. Si bien para muchos observadores se trataba de una iniciativa trampa por parte de Francia, cuyos líderes buscarían en el desarrollo de la defensa europea la oportunidad para reducir la influencia estadounidense en el viejo continente, mientras Estados Unidos llamaba a reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica pero sin permitir el cuestionamiento de su preeminencia en la misma, con Gran Bretaña jugando el papel de equilibrio entre ambos extremos (Lindley-French, 2007, p. 177).

Se llegaba así a los acuerdos de Berlín y Bruselas de 1996, por los que se establecieron los términos en las relaciones entre la OTAN y la UEO y se acordaba la reincorporación de Francia al Comando Militar Integrado de la OTAN, del que había salido en 1966. En esencia, ambas partes, OTAN y UEO, aunque más bien habría que decir Estados Unidos y los países europeos comprometidos con la defensa europea, acordaron no duplicar esfuerzos ni crear dos organizaciones paralelas mediante:

- La posibilidad de operaciones lideradas por la UEO,
- La creación de la Fuerza Operativa Combinada Conjunta (Combined Joint Task Forces, CJTF), para permitir a los Aliados europeos disponer de medios OTAN para llevar a cabo acciones en las que los Estados Unidos no quisieran participar,

⁴ Y que son los siguientes:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

Consultado en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

⁵ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=es

⁶ https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/eurocorps_history/_eurocorps_history_es.pdf

- Todos los miembros europeos de la OTAN podrían tomar parte de operaciones lideradas por la UEO, por lo que se creó la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD, ESDI en sus siglas en inglés),
- Si bien la OTAN seguiría siendo el foro esencial para consultas de seguridad y la búsqueda de los objetivos de seguridad común, requiriendo una total transparencia entre la OTAN y la UEO en cuestiones de gestión de crisis (Hunter, 2002, p. 17).

Pero los acuerdos no acabaron con la rivalidad franco-estadounidense, ya que “what was widely believed to be a basic French motive to championing ESDI: It represented a realm of activity (military) in which France could exercise a major leadership role within Europe” (Hunter, 2002, p. 28). De ahí la reunión en diciembre de 1998 entre Tony Blair y Jacques Chirac en St. Mâlo para aclarar el alcance de la IESD, que no solo fue un llamamiento para acelerar la Política Exterior y de Seguridad Común y mantener a la OTAN como la base de la seguridad de sus miembros, sino que también se abogaba por una capacidad autónoma de la UE, desarrollando aquellas capacidades y estructuras donde la UE dependía por entero de Estados Unidos, como el análisis de situación, la inteligencia o la planificación estratégica (Hunter, 2002, p. 31).

Al año siguiente, en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 se estableció el llamado “Headline Goal”, merced al cual se creaba el objetivo de desplegar una fuerza de 60.000 efectivos en 60 días y con capacidad autónoma para un año a partir del año 2003, para todo el espectro de las misiones Petersberg, que habían sido ampliadas en el Tratado de Ámsterdam de ese mismo año, pudiendo a partir de entonces ser desplegadas también para misiones de interposición, estabilización y reconstrucción, prevención de conflicto, asistencia a nacionales y humanitaria. Además, en ese mismo Tratado de Ámsterdam se instituyó la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), cuyas principales misiones serían:

- “mantener la paz,
- reforzar la seguridad internacional,
- fomentar la cooperación internacional,
- desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”⁷.

El “Headline Goal” de 2003 fue acompañado en la Conferencia de Ministros de Bruselas de noviembre de 2000 de un catálogo de fuerzas, llamado Compromiso de Capacidades, compuesto por el despliegue de más de 100.000 efectivos, 400 aviones de combate y 100 buques de guerra, disponibles tanto para la UE como para la OTAN (Hunter 2010, p. 99).

De todos modos la PESD no contaría con una Estrategia Europea de Seguridad (EES) hasta diciembre de 2003, que dejaba sin aclarar cómo y para qué se usaría la fuerza, no en vano, la potestad de aprobar el uso de la fuerza seguía siendo parte esencial de la soberanía de los Estados miembros, lo que añadido a sus diferentes culturas estratégicas, dio como resultado una EES de mínimos. Aunque sí se aumentó la colaboración política e industrial mediante el establecimiento del Headline Goal 2010 (Arteaga, 2017).

Ese mismo año 2003 fue importante por otro motivo, al truncarse la iniciativa emprendida por Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo de crear un Cuartel General Europeo de operaciones. Fueron suficientes la negativa estadounidense al mismo y la oposición de otros socios europeos, bajo la acusación de duplicar innecesariamente medios ya existentes y de debilitar a la OTAN, para llevar al traste una iniciativa encaminada a dotar a la UE de un instrumento fundamental para su autonomía en materia de seguridad y defensa (Ayala, 2009).

El fiasco del Cuartel General Europeo de operaciones vino precedido por la firma del compromiso llamado Berlín Plus de diciembre de 2002, por el que la UE podía hacer uso de los recursos de la OTAN para sus operaciones, como capacidades de respuesta militar rápida, de transporte estratégico, de capacidades civiles y

⁷ https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es

de cooperación; eso sí, la OTAN observaría en detalle la misión, pudiendo retirar su apoyo en cualquier momento, bastando con el veto de uno solo de sus miembros para impedir la puesta en marcha del mecanismo, es decir, Estados Unidos seguía contando con la última palabra.

Tras las desavenencias provocadas por la invasión de Irak en 2003, con tal bagaje se llegó a 2009, año en que los miembros de la Unión reafirmaban una vez más su propósito de que Europa se convirtiera en un actor global, para lo que se necesitaba una reestructuración del entramado europeo de seguridad. Rechazado el anhelo constitucional, la Unión aprobaría en Lisboa un nuevo Tratado que en materia de seguridad y defensa aportó numerosas novedades.

En lo relativo a las capacidades militares, el Segundo Objetivo sentaba las bases de una futura fuerza de reacción rápida europea con la creación de las agrupaciones tácticas o Battle Groups. De todos modos, se sigue a la espera de la creación de un Cuartel General permanente para operaciones de la PESD, fundamental para asegurar su autonomía en el planeamiento e implementación de misiones. Pero sí se dio un avance dentro de la PESD con la posibilidad de establecer en la Unión cooperaciones reforzadas y cooperaciones permanentes estructuradas (PESCO) que sorteen los principales hándicaps que siguen plagando la política de seguridad y defensa europea como son:

- el favoritismo hacia la OTAN de ciertos miembros de la UE (como Reino Unido, Holanda, República Checa, Polonia, Rumania, Bulgaria y los Países Bálticos),
- la neutralidad de algunos Estados miembros (como Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia), y
- la rigidez de la toma de decisiones por unanimidad y la renuencia del uso de la fuerza que caracteriza a la Unión (IEEE, 2010, pp. 21 y 152).

La PESCO fue definida en el art. 42.6 y el Protocolo 10 del Tratado de Lisboa como “a framework and process to deepen defence cooperation between those EU Member States who are capable and willing to do so”⁸. El objetivo de la PESCO es “to jointly arrive at a coherent full spectrum of defence capabilities available to Member States for national and multinational (EU, NATO, UN, etc.) missions and operations”⁹. De ese modo se reforzarán tres aspectos clave de la seguridad europea:

- la capacidad de la UE para desempeñar el papel de actor internacional de seguridad,
- la protección de los ciudadanos de la UE, y
- la efectividad del gasto en defensa, mediante el Fondo de Defensa Europeo (para el apoyo financiero a proyectos colaborativos de seguridad) y la Revisión Coordinada Anual sobre Defensa (para la asistencia en la identificación de oportunidades de colaboración en proyectos PESCO)¹⁰.

Asimismo, el Tratado de Lisboa redefinió el papel del Alto Representante, que desde entonces ha pasado a dirigir la PESD y presidir el Consejo de Asuntos Exteriores, además de dirigir la Agencia Europea de Defensa y de convertirse en Vicepresidente de la Comisión, con la misión principal de crear un Servicio Exterior Europeo capaz de representar a la Unión en terceros países.

Tras la PESCO y la reforma de la figura del Alto Representante no ha habido grandes cambios. En 2016, la alta Representante Federica Mogherini presentó al Consejo Europeo una nueva Estrategia Global en materia de política exterior y de seguridad común, donde se establecían cinco prioridades:

- “la seguridad de la Unión;
- la resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales de la Unión;

⁸ <https://pesco.europa.eu/>

⁹ *Ibid.*

¹⁰ <https://pesco.europa.eu/about/>

- la concepción de un enfoque integrado en relación con los conflictos;
- órdenes regionales de cooperación; y
- una gobernanza mundial para el siglo XXI¹¹.

Ese mismo año, el Consejo Europeo presentó el plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa, con la finalidad de traducir en términos operativos lo estipulado en la Estrategia Global mediante trece propuestas concretas, entre las que destacan:

- “llevar a cabo una revisión anual coordinada de la defensa (CARD), haciendo hincapié en el gasto (se concluyó una prueba en 2018, pero el primer ciclo completo se pondrá en marcha en otoño de 2019);
- mejorar la respuesta rápida de la Unión recurriendo, entre otros, a los grupos de combate de la Unión; y
- una nueva cooperación estructurada permanente (CEP) única para aquellos Estados miembros que deseen asumir un compromiso mayor en materia de seguridad y defensa¹².

El plan de aplicación, junto al Plan de Acción Europeo de Defensa y las conclusiones relativas a la cooperación entre la UE y la OTAN tras la cumbre de Varsovia, formaron lo que se dio a conocer como el “paquete de invierno sobre defensa” de la UE, cuya finalidad era implementar la nueva Estrategia Global. Una de sus materializaciones más recientes ha sido el establecimiento del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (PEDID), ideado para apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de la defensa de la UE.

En definitiva, tal y como señala Dezcallar (1992, p. 145), una política de defensa común europea implica, “entre otras cosas, definir sus grandes objetivos, establecer una estructura militar integrada capaz de alcanzarlos, fijar una doctrina operativa para su actuación, e integrar los sistemas de producción y adquisición de armamentos”. Y como se ha demostrado en las páginas anteriores,

no es fácil llegar a acuerdos sobre estas cuestiones. Implica la definición de objetivos comunes, la división del trabajo, la especialización nacional y el reparto de costes y beneficios, tanto políticos como económicos. Significa, en suma, perder soberanía en el punto más sensible de todos, el de la defensa (Dezcallar, 1992, p. 146).

Y aquellos países dentro de la UE con mayor poder son los más reacios a perderla, siendo precisamente de los que más depende el éxito del proyecto europeo. Así, Francia “tiene su propia concepción geoestratégica de Europa, una concepción que difiere, en algunos aspectos significativos, de la de Estados Unidos” (Brzezinski 1998, p. 50), además “Francia no sólo busca un papel político central en una Europa unificada sino que también se considera como el núcleo de un grupo de Estados mediterráneos y norteafricanos que comparten intereses comunes” (Brzezinski, 1998, p. 50). Por su parte, Alemania es plenamente consciente de su papel capital en “Europa en tanto que locomotora económica del área y líder emergente de la (...) (y) siente que tiene una responsabilidad especial para con la recientemente emancipada Europa Central” (Brzezinski, 1998, p. 50).

Por tanto, aunque el eje franco-alemán haya sido y es esencial en la construcción europea, ha sido y es una de sus principales fuentes de conflicto. Si desde París “el objetivo de una Europa unida e independiente se puede alcanzar mediante la combinación de la unificación de Europa bajo el liderazgo francés y la disminución simultánea, aunque gradual, de la primacía estadounidense en el continente” (Brzezinski 1998, p. 71); por el contrario, si desde Berlín se ha alimentado el orgullo francés en aras de la construcción europea, “para mantener a una Europa verdaderamente segura no ha aceptado seguir ciegamente el liderazgo francés sino que no ha dejado de reclamar un papel central para los Estados Unidos en la seguridad europea” (Brzezinski, 1998,

¹¹ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa>

¹² *Ibid.*

p. 72).

Este complejo juego de conflicto y cooperación entre las principales capitales de la UE, con Londres siempre jugando simultáneamente como contrapeso entre franceses y alemanes y como paladín estadounidense en Europa, es el que ha dictado los pasos de la construcción europea, especialmente en lo relativo a su seguridad y defensa.

4.3. Hacia una respuesta

En todo caso, “un cambio de esta envergadura, sacar a Europa Occidental de su inercia y de su dependencia, no puede ser solamente el resultado de una política de pequeños pasos” (Dezcallar, 1992, p. 187), aunque esos pasos sean incrementales y acumulativos.

Quizá sea por eso que desde Bruselas y las principales capitales europeas se haya lanzado el concepto de Autonomía Estratégica (AE). El término no fue definido en la nueva Estrategia Global de 2016, pero sí en su plan de implementación, donde fue descrito como “la habilidad para actuar y cooperar con socios internacionales y regionales cuando sea posible, mientras se es capaz de operar autónomamente cuándo y dónde sea necesario”¹³. De ese modo, la AE trata de superar las contradicciones entre los marcos nacional y multilateral, al converger las tres dimensiones (nacional, regional e internacional) en una única estrategia.

Tal grado de ambición repercute necesariamente en el contenido y alcance de la AE, cuya primera expresión no ha podido superar el simple acuerdo de mínimos, para el cual incluso es imprescindible cumplir al menos tres requisitos previos (Arteaga, 2017):

- el desarrollo de una cultura estratégica coherente (que implica un acuerdo político a largo plazo sobre los intereses vitales a proteger, los objetivos a alcanzar y los medios para lograrlo),
- la aprobación de un fondo presupuestario (que financie el alto coste de la defensa y proyección europea, tanto en términos de aportaciones nacionales como de fondos comunes), y
- el fomento de la cooperación y de la complementariedad entre los socios de la UE (generando así valor añadido en la iniciativa común a través del esfuerzo adicional de sus integrantes).

Cabe preguntarse, por tanto, si la AE es la respuesta estratégica necesaria para que la UE culmine por fin su proceso de integración en el ámbito de la seguridad y la defensa. Para poder responder, antes es necesario entender en qué consisten las estrategias y para qué sirven.

Las estrategias sirven no solo para reaccionar ante los cambios producidos en nuestro entorno, adaptándonos a ellos, sino también para intentar alterar ese mismo entorno a nuestro favor, equilibrando los riesgos. En el primer caso nos encontramos con decisiones a corto plazo, mientras en el segundo con planes a más largo plazo (Murray, Sinnreich & Lacey, 2011, p. 2). Dicha dicotomía no implica que la estrategia se deba basar exclusivamente en el establecimiento de objetivos a largo plazo, sino que más bien demanda en primer lugar:

- Una comprensión clara de los principios y prioridades propios,
- Un enfoque flexible y creativo, y
- El logro de ganancias incrementales en el corto plazo (Murray, Sinnreich & Lacey, 2011, p. 108).

En segundo lugar, una estrategia implica tres requisitos básicos:

- Reconocer al otro tal y como es, sin importar la respuesta que tal comprensión requiera,
- Estar dispuestos a adaptar la trayectoria y los medios al esfuerzo requerido, y

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14/conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>

- La habilidad de transmitir una narrativa convincente e inteligente a la ciudadanía (Murray, Sinnreich & Lacey, 2011, p. 181).

De ese modo, los documentos estratégicos han de cumplir tres funciones básicas:

- Analizar la evolución del contexto geopolítico, identificando las principales amenazas y desafíos para la nación,
- Identificar los principales objetivos estratégicos, y
- Señalar los instrumentos que pueden cumplir dichos objetivos (Simón, 2013, p. 16).

Por último, una estrategia eficaz es aquella que posibilita la reconciliación entre los fines establecidos y los medios finitos a nuestra disposición, mientras huye al mismo tiempo de la perfección estratégica y más aún de la ambición desmesurada, y que permite priorizar el esfuerzo estratégico centrándose primero en lo urgente, luego en lo importante y finalmente en lo deseable (Murray, Sinnreich & Lacey, 2011, p. 263).

Hasta el momento, tal y como se ha descrito en el anterior apartado, la UE, centrada en su propio proceso de institucionalización, ha ido en sentido inverso, se ha centrado primero en lo deseable, estableciendo objetivos a largo plazo, mientras daba pequeños pasos que trataban de esquivar lo urgente.

Esta deriva de la UE en cuestiones de seguridad y defensa se puede observar fácilmente si comparamos su Estrategia Global 2016 (EG16) con el recientemente anunciado Integrated Operating Concept (IOC) del Reino Unido. Una vez consumado el Brexit, las autoridades británicas se han apresurado a adaptar su estrategia de seguridad al actual entorno internacional, definido como complejo, dinámico y competitivo, donde se identifica a los principales rivales y adversarios como regímenes autoritarios y extremismos violentos no estatales, cuya estrategia “of ‘political warfare’ is designed to undermine cohesion, to erode economic, political and social resilience, and to challenge our strategic position in key regions of the world” (Ministry of Defence, 2020, p. 3).

Por su parte, la EG16 se limita a señalar que “vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la UE (...) pero estos son también tiempos de oportunidades extraordinarias” (Alta Representante, 2016, p. 5), y ni siquiera aparecen en el documento conceptos tales como adversarios o rivales. De hecho, la EG16 aunque enumera las amenazas externas más importantes de la actualidad, que no dejan de ser las ya clásicas del terrorismo y los desafíos híbridos, no las analiza como sí lo hace el IOC, donde se señala la evolución que han sufrido recientemente, pues:

- “adversaries don’t recognise the rule of law,
- Pervasive information and new technologies have enabled new tools and techniques to undermine our cohesion,
- Adversaries have studied the Western Way of war and modernised their capabilities accordingly,
- Adversaries proliferate their capabilities to proxies,
- The effects of ‘lawfare’ “ (Ministry of Defence, 2020, p. 2).

Como consecuencia, mientras el IOC señala que “we are exposed through our openness” (Ministry of Defence, 2020, p. 3), y como “we are in a state of persistent competition, which can veer to confrontation (...) more of the same will not be enough” (Ministry of Defence, 2020, p. 6); la EG16 por su parte afirma que “gestionaremos la interdependencia con todas las oportunidades, desafíos y temores que lleva consigo, acercándonos al resto del mundo e interactuando con él” (Alta Representante, 2016, p. 13), ya que “la Unión no puede levantar el puente para protegerse de las amenazas externas” (Alta Representante, 2016, p. 6).

Como se aprecia, son dos puntos de partida muy diferentes y que culminan en respuestas también distintas. El IOC aboga por “drive the conditions and tempo of strategic activity, rather than responding to the actions of others, from a static, home-based posture of contingent response” (Ministry of Defence, 2020, p. 8), lo que

obliga a adoptar “a different way of thinking that shifts our behaviour, processes and structures to become more dynamic and pre-emptive, information-led and selective ambiguous” (Ministry of Defence, 2020, p. 10). Un cambio que el IOC resume en cinco puntos principales:

- Integración operativa multi-dominio, integrando la capacidad operativa de los cinco dominios (Espacial, Cibernético, Marítimo, Aéreo y Terrestre);
- Integración militar nacional, haciendo partícipe del esfuerzo militar a toda la nación, desde la sociedad a la academia, pasando por la industria;
- Compromiso internacional, para identificar amenazas, aprovechar oportunidades y amplificar las capacidades nacionales mediante la participación en alianzas, en especial a través de la OTAN;
- Mayor firmeza, para mostrar de cara al exterior las capacidades de disuasión propias; y
- Ventaja informativa, como parte de la Acción Integrada para permitir la mejora de la comprensión, valoración, toma de decisiones y ejecución.

En definitiva, lo que el IOC intenta establecer es una nueva línea de pensamiento diferente “about the employment of the military instrument as part of modern deterrence; and it establishes the doctrine needed to compete decisively with our adversaries who do not distinguish between peace and war” (Ministry of Defence, 2020, p. 17).

Como se observa, el IOC es una iniciativa muy ambiciosa que trata de situar a una nación, el Reino Unido, en una posición de ventaja en un entorno de creciente competitividad, mientras que la EG16 es un documento de compromiso con la intención de unir los diferentes intereses y capacidades de los Estados miembros de la UE que

nos guiará en nuestra labor cotidiana hacia una Unión que satisfaga realmente las necesidades de los ciudadanos, que cumpla sus esperanzas y aspiraciones; una Unión que se asiente en el éxito de 70 años de paz; una Unión con la fuerza para contribuir a la paz y la seguridad en la región y en todo el mundo” (Alta Representante, 2016, p. 4).

Para lograr el primer objetivo, la promoción de los intereses de sus ciudadanos, la EG16 se basa en los intereses vitales que guiarán su acción exterior:

- La promoción de la paz y la seguridad en su territorio,
- La potenciación de la prosperidad de sus pueblos,
- El refuerzo de la democracia, como base de nuestros valores;
- El apoyo a un orden mundial basado en normas, haciendo del multilateralismo su principio vehicular, sobre todo a través de las Naciones Unidas (Alta Representante, 2016, pp. 11-12).

Pero como ningún objetivo puede lograrse solo mediante la enumeración de intereses vitales, la EG16 establece como prioridades de su acción exterior la seguridad de la UE, que ha de reforzarse mediante, esta vez sí, cinco líneas de acción:

- Seguridad y defensa: creando una verdadera comunidad de seguridad ya que “los esfuerzos en materia de seguridad y defensa europeas deberían capacitar a la UE para que actúe de manera autónoma y contribuya también a emprender acciones de cooperación con la OTAN” (Alta Representante, 2016, p. 15).
- Lucha contra el terrorismo,
- Ciberseguridad,
- Seguridad energética,
- Comunicación estratégica: para invertir en “diplomacia pública y combinando diversos ámbitos, a fin de conectar la política exterior de la UE con los ciudadanos y comunicarla mejor a nuestros socios” (Alta Representante, 2016, p. 17).

Además, la EG16 recoge otras prioridades como la resiliencia estatal y de la sociedad de nuestros vecinos orientales y meridionales (tratando entre otros temas, las políticas migratorias), un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis, órdenes regionales de cooperación (del europeo al asiático, pasando por el mediterráneo y africano) y la gobernanza mundial para el siglo XXI, donde una vez más se reitera el compromiso de la UE “con un orden mundial basado en el Derecho Internacional, incluidos los principios de la Carta de Naciones Unidas, que asegure la paz, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y un acceso constante al patrimonio natural de la humanidad” (Alta Representante, 2016, p. 31).

Es decir, el IOC y la EG16 parten de dos visiones muy distintas del entorno internacional, pues mientras el primero pone el acento en los cambios y tendencias que han socavado y socavan el orden internacional nacido tras la II Guerra Mundial, señalando a sus principales promotores, la EG16 parece haber sido diseñada para un contexto menos amenazante. Es cierto que el IOC es posterior, pero ya en 2016 eran evidentes las señales que indicaban que el orden global liberal estaba no solo en entredicho, sino siendo deliberadamente atacado por quienes no comparten sus principios y valores.

Como señala Gairup (2009, p. 101), “this liberal peace argument does not only define the contours of the EC/EU existence and the aims of this special amalgamated security community, but it also provides for the elimination of power interests and the formation of a larger international actor”.

Quizá por ello la EG16 ponga el acento en los aspectos de política exterior en detrimento del componente de seguridad, algo lógico por otra parte, ya que estos últimos son más problemáticos al estar relacionados con el núcleo duro de la soberanía estatal, circunstancia con la que el IOC no debe lidiar. No es el único obstáculo que existe en materia de seguridad y defensa debido a la naturaleza intergubernamental y no Estatal de la UE.

En la práctica, el IOC se ha traducido en la Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy de marzo de 2021, documento más conocido como Global Britain (GB21) por su título principal (Global Britain in a competitive age). El GB21 ha llamado sobre todo la atención de los medios de comunicación porque ha supuesto el fin de tres décadas de reducción del arsenal nuclear británico, revirtiendo la decisión tomada en 2010 de reducir el arsenal nuclear a un tope de 180 ojivas, pues “in recognition of the evolving security environment, including the developing range of technological and doctrinal threats, this is no longer possible, and the UK will move to an overall nuclear weapon stockpile of no more than 260 warheads” (HM Government, 2021, p. 76).

Una respuesta así es impensable en la UE, que ahora dependería por entero de Francia para crear una disuasión nuclear totalmente europea, algo muy difícil de establecer desde que París no ha querido perder en ningún momento el control nacional exclusivo sobre su force de frappe. Además de las suspicacias que crearía en el seno de la Unión colocar a Francia como líder indiscutible de la defensa europea, nos encontraríamos con los problemas derivados de las relaciones de seguridad con Estados Unidos, lo que tensionaría más si cabe las relaciones entre la UE y su principal aliado estratégico, por no hablar de los debates que provocaría en el seno de la Unión sobre la idoneidad de semejante medida.

Por consiguiente, no conviene culpar por entero a los responsables europeos si la EG16 no cumple con todos los requisitos que ha de tener una estrategia, pues la raíz del problema se encuentra en la naturaleza misma del proyecto europeo, tan vulnerable al nuevo entorno internacional competitivo y tan dependiente aun del equilibrio de poder en su seno. No en vano, como indica Simón (2013, p. 9), “the most powerful nation-states in Europe (Britain, France and Germany) largely determine the nature and evolution of CSDP and NATO”, y no solo eso, “these nations see CSDP and NATO as ‘assets’ within their respective grand strategies, at the service of their own (geo)political objectives and power” (Simón, 2013, p. 9), lo que a la postre ha perjudicado el desarrollo de la seguridad y defensa europeas.

En todo caso, y pese a las dificultades inherentes a la creación de la Autonomía Estratégica, hay que tener presente que su ausencia equivale a “being a rule-taker subject to strategic decisions made by others: the United

States, China or Russia” (Lippert, Ondarza & Perthes, 2019, p. 5).

5. Conclusiones

La UE no puede contentarse con la ilusión de la soberanía como ha hecho hasta el momento, debe alcanzarla plenamente si quiere mantener su lugar en el mundo. Pero la UE tiene unas características que, debido a su propia naturaleza, la hacen especialmente sensible a las derivas del actual entorno internacional, en concreto:

- Su carácter intergubernamental dificulta que tome decisiones con la suficiente rapidez y alcance como para adaptarse a los cambios del contexto, y menos aún para tratar de influir en él;
- Al ser un proyecto basado en la libertad de flujos le resulta muy complicado ser capaz ahora de imponer límites y controles sobre las redes, quedando así a merced de aquellos actores que sí son capaces de hacerlo;
- Al carecer de una identidad propiamente europea, a las instituciones comunitarias les resulta muy complicado crear una narrativa genuinamente europea que trascienda los marcos nacionales y movilice a su favor a las diferentes audiencias de los Estados miembros;
- Por todo ello, su carácter intergubernamental no es el más idóneo para el contexto competitivo actual entre los principales protagonistas de la escena internacional, donde el Estado ha resurgido con fuerza frente a los nuevos actores internacionales.

Para superar tales impedimentos, los responsables políticos de la UE, tanto los que se encuentran en sus instituciones como los que gobiernan los diferentes Estados miembros, han de ser conscientes de que en un mundo caracterizado por una creciente competitividad a la UE no le basta con ser una región funcional, es decir, una estructura en su ámbito territorial, sino que ha de convertirse en un agente con capacidad de actuar autónomamente. Además, la UE no puede seguir pensando y actuando como si los valores y principios que rigen su orden regional fueran aún los imperantes en el orden mundial.

Con tal fin, y a la vista de la evolución histórica analizada en apartados anteriores, sería imprescindible que

- Los diferentes Estados miembros, especialmente los más poderosos, Francia y Alemania, alcanzasen por fin un acuerdo a largo plazo sobre los intereses estratégicos de la UE que fuese más allá de las meras declaraciones sobre los valores comunes de la Unión, conviene recordar que “different priorities and sometimes also objectives within the Franco-German core left the concept of autonomisation vague for decades and put a brake on its political dynamism” (Lippert, Ondarza & Perthes, 2019, p. 6);
- Se concretase finalmente la PESC y PCSD en una verdadera defensa común con capacidad de proyección de fuerza y no meramente como un mecanismo reactivo de complejo funcionamiento, para lo que “Europe must instead close capability gaps that have persisted for years, above all with regard to strategic transport reconnaissance and command capability” (Lippert, Ondarza & Perthes, 2019, p. 19), junto a una mejora de la coordinación de sus capacidades militares y civiles, un proceso de toma de decisiones más rápido y una implementación de medidas coherente (Lippert, Ondarza & Perthes, 2019, p. 35).
- La ansiada Autonomía Estratégica europea no entrase en conflicto con la pervivencia de la OTAN como marco de seguridad tanto europeo como atlántico, de hecho, “for the moment, Europe will only be able to achieve a credible degree of strategic autonomy that includes collective defence at current levels within a with NATO, and thus only with the United States” (Lippert, Ondarza & Perthes, 2019, p. 16), además, no conviene olvidar que “Central and Eastern European states are mistrustful that the striving for strategic autonomy could pose a threat to Washington’s engagement in Europe” (Lippert, Ondarza & Perthes, 2019, p. 35).

Por tanto, resulta innegable que los obstáculos para que la UE se convierta en un actor autónomo son enormes, desde su dependencia respecto a Estados Unidos en cuestiones de seguridad y defensa, a la falta de consenso interno sobre la definición y alcance de su autonomía estratégica, pasando por un entorno internacional cada vez menos acorde a los principios que han guiado la construcción europea.

Pero si la UE quiere pervivir y no convertirse en un fenómeno ligado al pasado (Varsori, 2010, p. 174) no existe más opción que la de constituirse en un agente autónomo con capacidad de influencia, de lo contrario, continuará bajo las presiones endógenas fruto de la rivalidad de sus Estados miembros y de las exógenas derivadas tanto del dominio ejercido por los Estados más poderosos como de los cambios estructurales producidos en la escena internacional.

Cómo citar este artículo / How to cite this paper

Ramos Josa, P. F. (2021). Unión Europea, el largo camino de la funcionalidad regional a la autonomía estratégica. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 6(2), 107-124. (www.cisdejournal.com)

Referencias

- Abad, J. (2019). De la CED a la Autonomía Estratégica de la UE: un cambio de paradigma en la Seguridad y la Defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión IEEE 26/2019.
- Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2016). Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea.
- Ayala, J. (2009). Hacia una nueva Alianza Atlántica. Real Instituto Elcano, ARI 53/2009.
- Arteaga, F. (2009). Unión Europea Occidental (UEO). In R. Reyes (Dir.), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, Tomo 4. Madrid (España): Editorial Plaza y Valdés.
- Arteaga, F. (2017). La autonomía estratégica y la defensa europea. Real Instituto Elcano, ARI 76/2017.
- Black, J. (2016). *Geopolitics and the Quest for Dominance*. Bloomington (United States of America): Indiana University Press.
- Brzezinski, Z. (1998). El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos. Barcelona (España): Paidós.
- Comisión Europea (1991). Europa: socio del mundo. Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea. Luxemburgo (Luxemburgo): Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Dezcallar, R. (1992). La Europa dependiente. Madrid (España): Eudema.
- Dodds, K. (2007). *Geopolitics. A Very Short Introduction*. Oxford (Great Britain): Oxford University Press.
- Flint, C. (2017). *Introduction to Geopolitics*. New York (United States of America): Routledge.
- Gairup, M. (2009). *European Security Culture. Language, Theory, Policy*. Burlington (United States of America): Ashgate Publishing Company.
- HM Government (2021). *Global Britain in a competitive age. Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. (United Kingdom).
- Hunter, R. E. (2002). *The European Security and Defense Policy. NATO's Companion or Competitor?*. Santa Monica (United States): RAND.
- IEEE (2010). La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Cuadernos de Estrategia nº 145. Madrid (España): Imprenta del Ministerio de Defensa.
- Jerez, A. (1993). La integración comunitaria en una perspectiva mundial. In J. C. Monedero (Dir.), *El retorno a Europa. De la Prestroika al Tratado de Maastricht*. Madrid (España): Editorial Complutense.
- Kissinger, H. (1998). *Diplomacia*. Barcelona (España): Ediciones B.
- Kissinger, H. (2014). *World Order. Reflections on the Character of Nations and the Course of History*. New York (United States of America): Penguin Press.
- Lindley-French, J. (2007). *A Chronology of European Security & Defence. 1945-2007*. Oxford (United Kingdom): Oxford University Press.
- Lippert, B.; Ondarza N.; Perthes, V. (Dir. 2019). *European Strategic Autonomy. Actors, Issues, Conflicts of Interests*. German Institute for International and Security Affairs, Research Paper 4.
- Ministry of Defence (2020). *Integrated Operating Concept*. (United Kingdom).
- Murray, W.; Sinnreich, R.; Lacey, J. (Ed., 2011). *The Shaping of Grand Strategy. Policy, Diplomacy, and War*. New York (United States of America): Cambridge University Press.
- Salomón, M. (1999). La PESD y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los "nuevos intergubernamentalismos". *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 45-46, 197-221.
- Simón, J. (2013). *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security. The EU-NATO Conundrum in Perspective*. Hampshire (United Kingdom): Palgrave Macmillan.
- Varsori, A. (2010). Atlantismo y europeísmo. *Ayer*, 77, 145-174.
- Wendt, A. (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 41(3), 335-370.