

EUROPA UNIDA JAMÁS SERÁ VENCIDA
La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE de los Veintisiete

por **Rafael Gentili**

“Francia e Inglaterra jamás serán potencias comparables a los Estados Unidos y la Unión Soviética, y tampoco Alemania. Solo les queda una manera de desempeñar un papel decisivo en el mundo, que consiste en unirse para integrar a Europa. Inglaterra no está madura para ello, pero el asunto Suez ayudará a prepararla. No tenemos tiempo que perder: Europa será nuestra venganza”.

Konrad Adenauer
(1876-1967)
Primer Canciller de la República Federal de Alemania

“La estrategia alimenta la ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea. Ello es necesario para promover los intereses comunes de nuestros ciudadanos, así como nuestros principios y valores”.

Federica Mogherini
Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión Europea.

Introducción

La caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría hicieron ilusionar a la *intelligenza* occidental que el fin de la historia había llegado y que el mundo ingresaba en un ciclo prolongado de estabilidad bajo la hegemonía amplia del capitalismo globalizado, en todos los ámbitos y relaciones sociales, políticas, económicas y culturales. El llamado “*Consenso de Washington*” fue su expresión programática.

Sin embargo, los atentados al World Trade Center y al Pentágono, el 11 de septiembre de 2001, arrasaron con esta ilusión y obligaron a los estados nacionales a desarrollar sus prioridades en un contexto inestable e incierto. Así, “*el sistema internacional del siglo XXI quedará señalado por una aparente contradicción: por una parte, fragmentación; por la otra, creciente globalización. En las relaciones entre los Estados, el nuevo orden se parecerá más al sistema de Estados europeos de los siglos XVIII y XIX que a las rígidas pautas de la Guerra Fría. Habrá al menos seis grandes potencias: los Estados Unidos, Europa, China, Japón, Rusia y probablemente la India, así como toda una pléyade de países de mediano tamaño y más pequeñas*” (Kissinger, 2010: 16).

En este contexto, la Unión Europea, que en todos esos años siguió avanzando en su proceso de integración tanto en lo que se refiere a los aspectos políticos como comerciales y económicos, necesitaba un nuevo marco conceptual para hacer frente a los desafíos externos e internos a su seguridad que este nuevo orden le planteaba. Fruto de este largo proceso, entre marzo de 2016 y marzo de 2017, sus máximos órganos políticos institucionales (Consejo Europeo y Comisión Europea) emitieron una serie de documentos que estructuran su nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) con vistas a una Europa de los Veintisiete (sin Gran Bretaña) en 2025.

En este trabajo procuraremos analizar esta nueva doctrina europea, a la luz de una serie de preguntas. En concreto, nos preguntamos: ¿cuáles son los nuevos retos de política internacional que enfrenta la Unión Europea y cuáles los instrumentos con los que piensa hacerle frente?, ¿qué cambios implica en la relación con la OTAN teniendo en cuenta que veinte de los Estados de la Unión son también miembros de la organización transatlántica¹? Por otra parte, ¿esta nueva estrategia refleja verdaderamente las preocupaciones de las élites gobernantes de los diferentes países miembros o se trata de una respuesta a una demanda ciudadana por una mayor integración y unión en este campo? En definitiva: ¿esta estrategia efectivamente presenta un abordaje realista e integrador para que una Europa de los Veintisiete (proyectada ya sin Gran Bretaña) pueda hacer frente a los retos de seguridad y defensa que impone el inestable ambiente internacional?

En los párrafos siguientes trataremos de esbozar algunas respuestas a estos interrogantes.

Antecedentes

En junio de 2016, la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea, la italiana Federica Mogherini, presentó ante el Consejo Europeo, bajo el título “*Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*”², la nueva estrategia de defensa y seguridad para la Unión.

¹ Actualmente, la OTAN cuenta con 29 países miembros: Albania, Alemania, Bélgica, Bulgaria, Canadá, República Checa, Croacia, Dinamarca, Estados Unidos, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania y Turquía.

² Disponible en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf. Última consulta: 10/8/2018.

Este documento, que sería aprobado por el Consejo en diciembre de ese mismo año, complementa un documento anterior³ en el que se detallaron las amenazas reales y potenciales en la política nacional y exterior de la UE y, a su vez, fue complementado con un plan de acción aprobado en esa misma reunión⁴ y con los acuerdos alcanzados en el marco de la OTAN en su Cumbre de Varsovia de junio de 2016⁵.

Al mismo tiempo, en el marco del proceso de debate abierto con la publicación, en marzo de 2017, del *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*⁶, la Alta Representante publicó, en junio de ese mismo año, un documento de reflexión⁷ sobre el futuro de la defensa europea, en el que condensó la nueva visión de seguridad y defensa para la UE y detalló las propuestas para llevarla a cabo.

Este paquete de instrumentos alimenta el objetivo de una “autonomía estratégica” para la Unión Europea, desde un enfoque que combina poder duro y poder blando. En tal sentido, conforman lo que se dio en llamar *Estrategia Global en Seguridad y Defensa (EG) o Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)*, y constituyen una revisión integral en relación con la primera estrategia de seguridad conjunta que había aprobado la UE, en el año 2003, bajo el auspicio de Javier Solana⁸ quien, como secretario general de la OTAN, había sido uno de los principales impulsores de la cuestionada intervención de esta alianza militar en la guerra de los Balcanes⁹, en las postrimerías del siglo XX; y que por entonces detentaba el cargo de alto representante para Asuntos Exteriores y Políticos de Seguridad de la Unión.

La nueva estrategia abandona el *soft power* que dominó la estrategia anterior, tributaria de la creencia imperante en esos años de que Europa estaba rodeada de un “*círculo de amigos*”¹⁰ de

³ Nos referimos al documento “The European Union in a changing global environment”, publicado en <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-union-changing-global-environment>. Última consulta: 10/8/2018.

⁴ “Plan de Acción Europeo de la Defensa” en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52016DC0950>. Última consulta: 10/8/2018.

⁵ Disponible en <http://www.dsn.gob.es/actualidad/sala-prensa/otan-cumbre-varsovia>. Última consulta: 10/8/2018.

⁶ Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf. Última consulta: 10/8/2018.

⁷ Disponible en https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-european-defence_es. Última consulta: 10/8/2018.

⁸ Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r00004&from=ES>. Última consulta: 20/8/2018.

⁹ Ver al respecto Zolo (2007).

¹⁰ Caracterización efectuada en 2003 por el entonces presidente de la Comisión Europea, el italiano Romano Prodi.

países vecinos, basado en los principios humanísticos y democráticos. En tal sentido, la nueva EG es resultado del nuevo escenario mundial atravesado por una “*crisis existencial, dentro y fuera de la UE. La Unión está amenazada. El proyecto europeo, que aportó democracia, prosperidad y paz sin precedentes, está siendo cuestionado*”¹¹. En otras palabras, asume el debilitamiento del rol geopolítico de la Unión Europea y la necesidad de revertir esta situación a partir de cambios estratégicos en su posicionamiento internacional. Este cambio de enfoque, con “*una base fuerte en la Realpolitik y una descripción más precisa y sincera de los intereses que la de 2003 (...), puede promover el debate y ayudar a ejecutar los cambios*” (Optenhögel, 2017: 91).

Las nuevas amenazas

Todos los documentos que conforman la nueva **Estrategia Global** parten de un diagnóstico descarnado de la realidad mundial en la que se encuentra inserta y debe operar la Unión Europea. La base es que el entorno estratégico de la UE cambió radicalmente desde la Estrategia de Seguridad de 2003 y que la existencia misma de la Unión se encuentra amenazada.

A pesar de que los documentos no avanzan más allá de una descripción genérica de estas amenazas, es posible discernir entre aquellas de naturaleza endógena de aquellas que responden a causas exógenas.

En cuanto a los asuntos endógenos que amenazan con generar una paulatina pérdida de influencia relativa de Europa en el concierto mundial, pueden resumirse en dos datos: 1. pérdida de dos puntos de participación en la población mundial: de 6% que representaba en 2015 pasaría a representar el 4% en 2060, sumado a que en 2030 tendrá la población más vieja; y 2. caída también de dos puntos de su participación en el PBI mundial: del actual 22% al 20% en 2030.

En lo que respecta a los gastos en defensa los números son por demás elocuentes: los 28 países de la UE (Gran Bretaña, incluida) gastan el equivalente a 1,34 de su PBI mientras que los Estados Unidos gastó el equivalente a los 3,3pp (el detalle del gasto por países se puede ver en infografía). Asimismo, la inversión por soldado en la adquisición de nuevo equipamiento y en I+D ascendió a 27,6 mil euros contra los 108,3 mil euros de los norteamericanos. Se registra, además,

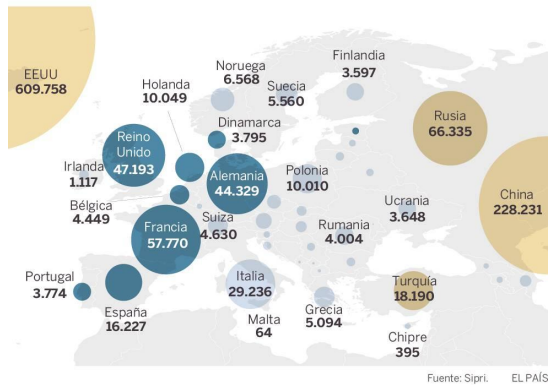
¹¹ Ibid nota 1.

mucha ineficiencia en este gasto dado que es definido a escala nacional por los países miembros, sin ningún tipo de complementariedad ni sinergia común. Así se llega a que, en el marco de la UE, existan 178 diferentes tipos de sistemas de armas, 17 tipos de carros de combate, 29 destructores/fragatas y 20 aviones de combate¹².

FUERZA MILITAR DE REACCIÓN EUROPEA

Gasto militar de los países en millones de dólares corrientes, en 2017

● Nueve países que preparan una fuerza militar de reacción



Entre las causas exógenas sobresale el hecho de que Europa se encuentra geográficamente rodeada de zonas inestables hacia el sur y hacia el este¹³, a lo que se suman la interminable guerra en Siria y la creciente inestabilidad en Oriente Medio con la consecuente ola y crisis de refugiados hacia Europa, la intensificación del terrorismo de raíz islámica en el territorio de los principales países de la Unión (según Eurasia Group, el

fin del califato en Iraq y Siria está empujando a muchos terroristas extranjeros a volver a su tierra de origen, lo que puede incrementar el riesgo de nuevos ataques en Europa¹⁴), el agravamiento de la situación interna en Turquía y de la relación bilateral con Rusia a partir del recrudecimiento de su conflicto con Ucrania por la anexión unilateral al territorio ruso de la península de Crimea¹⁵.

Sin embargo, las amenazas de nuevos conflictos también se extienden a esferas de naturaleza no militar como ser el cruce de intereses en torno al cambio climático y la explotación de los escasos recursos naturales, la seguridad energética, los ciberataques¹⁶, la piratería, la proliferación de armas de destrucción masiva y las amenazas al medio ambiente.

¹² Datos contenidos en documento citado en Nota 6 (pág. 9). En el caso norteamericano la apertura sería la siguiente: 30 tipos de sistemas de armas, 1 solo tipo de carro de combate, 4 destructores/fragatas y 6 aviones de combate.

¹³ Optenhögel (2017) identifica “el Sahel (Sahara) hasta el Cuerno de África, pasando por el Oriente Próximo hasta el Cáucaso y los nuevos conflictos en Europa del Este” (pág. 86).

¹⁴ Sobre el retorno de los yihadistas puede leerse https://elpais.com/internacional/2018/08/06/actualidad/1533556559_704361.

¹⁵ Es importante tener presente que este conflicto es tributario de la ancestral preocupación rusa por garantizar su acceso libre a los mares, a través de su acceso al mar mediterráneo por la península de Dardanelos; y de su contracara: la preocupación de los principales países europeos (históricamente Francia y Gran Bretaña, pero ahora también Alemania) de que ese control pueda llevar a un aumento de la influencia rusa en su continente.

¹⁶ Nuevamente aquí se plantea un conflicto con Rusia a partir de la sospecha europea (y también de importantes sectores en los Estados Unidos) de su intervención en la manipulación de diferentes procesos electorales, entre ellos el referéndum por el Brexit y en las elecciones norteamericanas de 2016.

El informe 2018 de la consultora de riesgo Eurasia Group¹⁷ se hace eco de estas amenazas al tiempo que precisa algunas otras de creciente preocupación, como ser el retraimiento de la presencia norteamericana como “gendarme del mundo”, a partir de la asunción de la presidencia de Donald Trump y la implementación de su política “América Primero”. Este vacío de poder estaría siendo aprovechado por China para establecer, con menos resistencia que nunca, las reglas de juego en tres áreas claves: comercio internacional e inversiones, nuevas tecnologías y diplomacia. En este último campo, el único valor político que China exporta, según Eurasia Group, es el principio de “no intervención en sus asuntos internos” (esto es, sin condicionar ayudas e inversiones a cambios en los regímenes políticos, económicos y sociales de los países destinatarios), el cual se está imponiendo como regla tanto en el campo de la diplomacia como del comercio.

Otras amenazas identificadas por la consulta de Ian Bremmer, que resultan pertinentes mencionar a los fines de nuestro análisis hacen referencia a: 1. el conflicto con Corea del Norte; 2. los alcances que pueda tener, en la dinámica geopolítica mundial, una ruptura del acuerdo con Irán por parte de los Estados Unidos¹⁸; 3. el incremento de una verdadera Guerra Fría Tecnológica entre China y Estados Unidos, que también involucra a Europa en tanto que, a la par de las mejoras en el desarrollo tecnológico chino, comienzan a surgir cuestionamientos en torno a la seguridad de seguir haciendo negocios con Beijing; 4. la erosión de las instituciones democráticas tanto nacionales como regionales y globales, a partir de un extendido cuestionamiento a su funcionamiento por parte de ciudadanos de numerosos países del globo y de gobiernos (Donald Trump en Estados Unidos, pero también la dupla Luigi di Maio y Matteo Salvini en Italia, Viktor Orbán en Hungría y el ultraconservador Ley y Justicia en Polonia) y fuerzas políticas (la Agrupación Nacional de Marine Le Pen en Francia y Alternativa para Alemania en el país homónimo) que, como resumen de todos sus males, el documento caracteriza como “populistas”; 4. el resurgimiento de un Proteccionismo 2.0 impulsado, en buena medida, por la incapacidad colectiva para actualizar y fortalecer las reglas del comercio mundial existentes; 5. por último, el desenlace del contencioso por el Brexit que va a

¹⁷ Eurasia Group (2018). Última consulta 10/08/2018.

¹⁸ En mayo de 2018 sucedió lo temido: el gobierno de Donald Trump denunció el tratado que en julio de 2015 firmaron los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y Alemania con Irán, reestablecido las sanciones a Teherán que regían con anterioridad a dicho acuerdo. Ver al respecto, entre otros, https://elpais.com/internacional/2018/05/08/estados_unidos/1525789783_509205.html.

determinar el tipo de nueva relación política y comercial de la Europa de los Veintisiete con Gran Bretaña.

Paralelamente, para quienes propician esta nueva EG, el crecimiento global, la interdependencia y el progreso tecnológico permitirán que cada vez más personas escapen de la pobreza y vivan vidas más largas, más sanas y más libres, lo cual representa nuevos desafíos, pero también nuevas oportunidades que la UE debe saber aprovechar: empresas europeas poseen el 40% de las patentes mundiales de tecnología en energías renovables, por caso.

En ese contexto, asumen que tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos mientras promueven sus intereses y valores universales. En ese sentido, la naturaleza misma de la Unión, una construcción de políticas entrelazadas, brinda una ventaja única para abrir el camino en un mundo más complejo, más conectado, pero también más disputado.

Por otra parte, esta nueva estrategia es presentada como una respuesta de Bruselas a los ciudadanos europeos en torno a dos demandas diferentes y complementarias. Por un lado, la creciente preocupación en torno al terrorismo y a las migraciones procedentes de África y Oriente medio; y, por el otro, la demanda de hacer frente a estas amenazas a partir de una mayor articulación de los Estados miembros en cuestiones de seguridad y defensa¹⁹.

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

La nueva Estrategia Global de seguridad y defensa (UE, 2016b) pretende conjugar las visiones realistas e idealistas de las relaciones internacionales, en lo que podríamos definir como **una apuesta por el *realidealik***. En ese sentido, su accionar se guiará por “*una evaluación realista del entorno estratégico como de una aspiración idealista a promover un mundo mejor*” (pág.12).

Para ello, necesita enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que presenta el medio ambiente mundial ya que “*una Unión próspera también depende de un sistema económico*

¹⁹ Según los datos de Eurobarómetro, citados en Documento referido en Nota 6 (pág. 8), más del 70% de los europeos están de acuerdo con una política de seguridad y defensa entre los Estados miembros. Por otra parte, entre las cuestiones que más preocupan, sobresalen inmigración con el 48% y terrorismo con el 39%, mientras que el cambio climático apenas recoge el 6% de preocupaciones. Para ver resultados del Eurobarómetro a lo largo de los años: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>.

mundial abierto y justo, y de que haya un acceso sostenible al patrimonio común universal” (pág. 5).

Ahora bien, una respuesta efectiva depende de la capacidad que tenga la Unión para tomar decisiones y priorizar áreas en las que esté dispuesta y sea capaz de marcar la diferencia. También depende de que los instrumentos de acción exterior sean adecuados para estos propósitos. En ese contexto, aparecen cuatro cuestiones claves que deben abordar:

1. Una estrategia global. En este punto hay una reafirmación de la convicción europea de que no hay dicotomía entre sus valores y sus intereses, por el contrario *“redunda en nuestro interés promover nuestros valores en el mundo”* en tanto definen como sus intereses vitales los valores de la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas.

La paz y la seguridad van de la mano en tanto *“la seguridad interior y la seguridad exterior están cada vez más entrelazadas: nuestra seguridad interior supone un interés paralelo en la paz de nuestras regiones vecinas y circundantes”* (pág. 11). Para ello resulta imprescindible *“contar con las capacidades necesarias para defenderse y estar a la altura de los compromisos de asistencia mutua y solidaridad consagrados en [sus] Tratados”* (pág. 11) constitutivos.

La prosperidad, asimismo, es la base para una Europa más fuerte pero ella debe ser compartida y *“requiere el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”*. Sin embargo, ante la previsión de que *“la parte más importante del crecimiento económico en el mundo se produzca en el futuro próximo fuera de la UE”* (pág. 11), esta prosperidad depende *“de mercados competitivos y abiertos (...) normas económicas y ambientales de carácter mundial”* y acceso sostenible al *“patrimonio común universal mediante rutas marítimas, terrestres, aéreas y espaciales abiertas”* y *“una internet libre y segura”* (pág. 11). ¿Acaso formarán parte del *“patrimonio común universal”* el petróleo y el resto de los recursos naturales de los países de la periferia?

En este sentido, la democracia (que en la visión europea es indivisible del respeto y la promoción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho) ya no es un valor a promover en el entorno mundial de manera directa como lo era en la estrategia de seguridad diseñada por Javier Solana sino a partir del ejemplo: *“vivir en consonancia con nuestros valores dentro de la Unión determinará nuestra credibilidad e influencia en el exterior”* (pág. 11).

Por último, un orden basado en normas implica, desde esta visión, consagrar el multilateralismo, articulado en torno a las Naciones Unidas, como principio esencial “*para contener las relaciones políticas basadas en el poder y contribuir a un mundo pacífico, justo y próspero. El acuerdo nuclear iraní es una clara ilustración de ello*” (pág. 12). Este párrafo sintetiza el conflicto actualmente en desarrollo entre la visión europea de las relaciones internacionales y la norteamericana, expresada esta última en la nueva “*Estrategia de Seguridad nacional: Estados Unidos, primero*”, anunciada por el presidente Donald Trump en diciembre de 2017²⁰.

2. Pragmatismo basado en principios, como guía rectora de su política exterior. En este esquema se resaltan cuatro condiciones: a) unidad, entendida como una simbiosis entre intereses nacionales y europeos: “*solo permaneciendo unidos y actuando juntos podremos defender nuestros intereses comunes*” (pág. 12); b) interacción con el mundo ya que “*la Unión no puede levantar un puente levadizo para protegerse de amenazas externas*” (pág. 13); c) cooperación responsable como único camino para “*abordar las causas profundas de los conflictos y la pobreza, y para defender la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos*” (pág. 13) y lograr cambios positivos; y d) invertir en asociaciones selectivas tanto con Estados como órganos regionales e internacionales pero también con la sociedad civil y el sector privado con el objetivo de “*aportar bienes públicos mundiales y abordar desafíos comunes*” (pág. 14).

3. Cinco Prioridades de su accionar exterior para hacer frente a las diferentes amenazas de seguridad a que hicimos referencia anteriormente. **La primera** de ellas tiene que ver la necesidad de “*consolidarse como comunidad de seguridad*” (pág. 15) y como tal profundizar la cooperación con la OTAN, en un marco de complementariedad, sinergia y pleno respeto a la autonomía de decisión (autonomía estratégica) de ambas partes.

Aquí se distinguen dos cambios importantes de enfoque. Por un lado, aun cuando se reconoce que la política y el gasto de defensa siguen siendo prerrogativas nacionales, una “*comunidad de seguridad*” requiere intensificar la cooperación entre sus miembros y entre las diferentes instancias de seguridad y defensa que ya actúan en el marco de las instituciones europeas, así como optimizar el uso de los recursos nacionales tendientes a consolidar una “*sólida industria europea de defensa*” (pág. 16). El otro cambio tiene que ver con la relación con la OTAN,

²⁰ Disponible en <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2017/>. Última consulta 20/8/2018.

particularmente con los Estados Unidos, y el reconocimiento implícito de que ya no pueden confiar su seguridad a lo que se decida en el marco de la alianza atlántica.

Ahora bien, la dificultad de la UE para avanzar en una mayor coordinación en defensa entre sus miembros evidencia la relevancia que “los intereses particulares” siguen teniendo en la definición del accionar exterior de cada país.

La segunda prioridad tiene que ver con la necesidad de invertir en la resiliencia de las regiones vecinas, concretamente en “*los Estados y sociedades situados al este, hacia Asia Central, y al sur, hasta África Central*” (pág. 18), en tanto “*la fragilidad más allá de nuestras fronteras amenaza todos nuestros intereses vitales*” (pág. 18). Para ello es necesario una política de ampliación creíble, clara, basada en condiciones estrictas y equitativas, que contenga acuerdos en la lucha antiterrorista, migraciones, infraestructura, energía, clima y en el ámbito de la seguridad. En ese sentido, resultan estimulantes las coincidencias con los Balcanes Occidentales y Turquía.

Otros instrumentos que contribuyen al cumplimiento de este objetivo, particularmente con los países de la Asociación Oriental y del Mediterráneo meridional, tiene que ver con la PEV (Política Europea de Vecindad) y las ZLCAP (Zonas de Libre Comercio de alcance Amplio y Profundo) así como asociaciones a medida que impliquen la ampliación de las redes transeuropeas y de la Comunidad de la Energía, la construcción de conexiones físicas y digitales, el impulso a la movilidad, los intercambios culturales y educativos, la cooperación en materia de investigación y el refuerzo de las plataformas de la sociedad civil. Aquí aparecen Túnez y Georgia como países de referencia en sus respectivas regiones.

Al mismo tiempo, entienden necesario continuar con políticas a medida para apoyar una gobernanza integradora y responsable, así como el desarrollo sostenible, la protección de los derechos humanos y la gobernanza basada en normas en los países vecinos, para lo cual harán uso, entre otros, de los acuerdos comerciales y de los fondos de desarrollo.

En materia de migraciones y asilo reconocen la necesidad de llevar a cabo una política más eficaz, centrando la atención en los países de origen y de tránsito de los migrantes y refugiados, intensificando allí los esfuerzos humanitarios, en educación, las mujeres y los niños. Los debates que este tema está generando en la sociedad y gobiernos europeos desde la crisis migratoria de 2015 hasta la intensificación de esta controversia en 2018, a partir de los cuestionamientos surgidos tanto

hacia el interior de la alianza de gobierno de Alemania²¹ como en el seno de la Unión a partir del ascenso al gobierno de Italia de la alianza entre la Liga Norte y el Movimiento 5 Estrellas, evidencian la dificultad que enfrenta la dirigencia europea para poder hacer realidad estas nuevas intenciones. Nuevamente, “los intereses” vuelven a interferir en la concreción de tan loables objetivos.

La tercera prioridad tiene que ver con un enfoque integrado de conflictos y crisis. Ante los conflictos violentos que desgarran a estados frágiles (como Siria y Libia, entre otros) y que comprometen los “intereses vitales compartidos” de la Unión, resulta necesario que ésta asuma un enfoque de múltiples fases, lo que implica invertir en la prevención, la resolución y la estabilización, evitando el cese prematuro de su compromiso y actuando a escala local, nacional, regional y mundial. En aras de honrar la dimensión de seguridad de estos conflictos, *“la UE debe estar en condiciones de responder de manera rápida, responsable y decisiva a las crisis, en especial para contribuir a la lucha contra el terrorismo”* (pág. 23).

Al mismo tiempo, en su resolución debe propiciar la gobernanza inclusiva a todos los niveles y con todos los instrumentos diplomáticos y de cooperación a su alcance. Por último, se requiere una mayor sinergia entre la ayuda humanitaria y la ayuda para el desarrollo y, llegado el caso, la aplicación de sanciones inteligentes que, sin interferir en lo que llaman *“la economía legítima”*, no perjudique a las economías locales.

La cuarta prioridad tiene que ver con su renuncia a exportar su modelo y a buscar la articulación con diferentes experiencias, propiciando órdenes regionales y relaciones de cooperación a fin de impulsar responsabilidades mundiales compartidas, para lo cual necesitará actuar de manera flexible. Sin embargo, ello no implica una revisión de los lineamientos que han guiado históricamente la política exterior europea sino, por el contrario, el reconocimiento de la necesidad de buscar nuevos caminos que eviten confrontaciones innecesarias y, al mismo tiempo, resulten eficaces para la concreción de sus objetivos.

En todo caso, su flexibilidad hace referencia más a la paciencia con la que debe encarar la persecución de sus objetivos antes que a una revisión de éstos. Así se observa, por ejemplo, en la

²¹ El conflicto se suscitó entre la canciller Angela Merkel del partido conservador democristiano CDU y su ministro del interior y principal referente del aliado partido conservador bávaro CSU, Horst Seehofer, en torno a la llamada “migración secundaria”, migrantes que llegan desde otro país de la Unión Europea, en el que originariamente habían pedido asilo. Ver al respecto, cobertura en la versión digital de www.elpais.com.

reiteración de abordar la solución al conflicto entre Palestina e Israel bajo la perspectiva de dos Estados con las fronteras vigentes en 1967; en la defensa del acuerdo con Irán; en la insistencia en continuar las negociaciones de adhesión de Turquía sin abandonar los reclamos por su democratización; en el impulso de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) con los Estados Unidos; entre otros. Asimismo, estas renovadas energías de cooperación se canalizarían preferentemente a través de las diferentes estructuras regionales ya existentes, desde la OTAN hasta la Unión Africana y la Comunidad del África Oriental, pasando por la CELAC y la ASEAN.

Es posible que este sesgo hacia organizaciones regionales en vez de hacia los países propiamente dichos tenga que ver con su carácter de órgano supranacional y con la necesidad de no interferir en las relaciones políticas que los diferentes países miembros mantienen alrededor del mundo. Sin embargo, apostar a un mundo en el que las relaciones internacionales se estructuren en base a la interacción entre diferentes organismos regionales antes que entre países parece ser una apuesta máuy realista.

Aunque presentado unos meses antes del triunfo y asunción de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos, este punto condensa todas las diferencias entre la visión europea y la *visión trumpeana* del mundo y de las relaciones internacionales. Los desacuerdos sobre Israel e Irán son, en ese sentido, apenas la punta del iceberg de un desacuerdo en todas las líneas de la política exterior.

La quinta y última prioridad tiene que ver con reforzar la gobernanza mundial para lo cual se: a. propiciará transformaciones trascendentales en sus principales instituciones, particularmente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en las IFI (instituciones financieras internacionales); b. aumentará la financiación a la lucha contra el cambio climático así como la reducción del coste de la energía limpia, al tiempo que incrementará el objetivo de revisión previsto en el Acuerdo de París; c. en materia de comercio, trabajará para que la Organización Mundial del Comercio (OMC) recupere el protagonismo perdido; d. apoyará al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas e impulsará la más amplia aceptación de la competencia de la Corte Penal Internacional y de la Corte Internacional de Justicia; e. finalmente, en materia de desarrollo, será “un ciberactor con visión de futuro”, defendiendo una internet mundial gratuita y segura, para lo cual defenderá una *“gobernanza digital multilateral y un marco de cooperación mundial en materia de ciberseguridad, respetando la libre circulación de la información”* (pág. 34).

4. Hay que actuar. Para materializar los propósitos enunciados es imprescindible que los Estados miembros aumenten su gasto de defensa y hagan posible *“el compromiso colectivo de dedicar el 20% del presupuesto de defensa a investigación y tecnología y a la adquisición de material”* (pág. 35). La cooperación en esta materia, estructurada a través de la Agencia Europea de Defensa (AED) debe ser la regla ya que *“los programas meramente nacionales de defensa son insuficientes para hacer frente a las carencias estratégicas”* (pág. 36). Es imprescindible hacer inversiones comunes en inteligencia, vigilancia y reconocimiento; en la capacidad digital para asegurar datos, redes e infraestructuras crítica dentro del espacio digital europeo; y en las capacidades militares de alta gama, tanto terrestres, aéreas y marítimas como herramientas estratégicas.

En este propósito asoma como imprescindible la estructuración de una industria de defensa europea -no ya de algunos países miembros- sostenible, innovadora y competitiva que, a la vez, puede fomentar el crecimiento y el empleo. Al mismo tiempo, en lo que se refiere a las relaciones internacionales, se resalta la necesidad de que, por un lado, haya una mayor coordinación entre los diferentes estamentos y agencias: *“la política exterior de la UE no es una actuación en solitario: es una orquesta que toca la misma partitura”* (pág. 37); y, por el otro, entre los servicios diplomáticos de los diferentes Estados miembros y las instituciones europeas, particularmente la Alta Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), pero también el Banco Europeo de Inversión (BEI) y el sector privado. En ese sentido, *“los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) representan también una oportunidad para catalizar esa coherencia”* (pág. 39).

Posibles escenarios de Europa en 2025

Como señalamos, tres meses después de que el Consejo aprobara la nueva PCSD, la Comisión publicó el ***Libro Blanco sobre el Futuro de Europa*** en el que trazó los objetivos de la Unión hacia el 2025 y planteo cinco escenarios posibles en cada una de las áreas analizadas de acuerdo a la magnitud y a la velocidad de los compromisos que asuma el conjunto de Estados miembros. En lo que respecta a la política común de seguridad y defensa los cinco escenarios planteados son:

Escenario 1. Seguir igual. O sea, avances paulatinos: se intensifica gradualmente la cooperación en la gestión de las fronteras exteriores, hay mejor coordinación en cuestiones de seguridad y avances hacia una política común de asilo. Cooperación más estrecha en materia de defensa.

Escenario 2. Solo el mercado único. Habría un retroceso en todas las áreas: se acentúan los controles en las fronteras entre Estados miembros, no hay una política común ni de migraciones ni de asilo, los asuntos de seguridad se abordan bilateralmente, no se registrarían avances en la cooperación en defensa.

Escenario 3. Los que desean hacer más, hacen más. Una Europa de dos velocidades: el Escenario 1 solo que un grupo de Estados miembros intensificarían su cooperación en seguridad y defensa, centrándose en la coordinación militar y equipamientos comunes.

Escenario 4. Hacer menos, pero de manera más eficiente. En materia de seguridad eso implicaría una cooperación sistemática en la gestión de fronteras, las políticas de asilo y la lucha contra el terrorismo; en lo que respecta a defensa se avanza en la creación de una Unión Europea de Defensa.

Escenario 5. Hacer mucho más conjuntamente. En cuestiones de seguridad y defensa este escenario no tendría modificaciones en relación al que se planteó para el cuarto Escenario.

En el marco del debate propiciado con la publicación del Libro Blanco, la Vicepresidenta y alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, y el Vicepresidente de Fomento del Empleo, Crecimiento, Inversión y Competitividad, Jyrki Katainen, publicaron, en julio de 2017, un documento de reflexión²² en el que redujeron estos cinco escenarios a tres, descartando la alternativa planteada por el segundo escenario. Esta nueva reconfiguración de escenarios “*ilustra -a su entender- la medida en que el valor añadido potencial de la UE puede ser liberado dependiendo de la voluntad de los Estados miembros*” (UE, 2017: 12). En ese sentido, todos ellos constituyen pasos progresivos en la misma dirección y tienen carácter indicativo. En el Cuadro que exponemos a continuación resumimos las principales diferencias entre ellos.

²² Me refiero al “Documento de Reflexión sobre el Futuro de la Defensa Europea” (UE, 2017).

Asunto	Escenario 1. Cooperación en Seguridad y Defensa	Escenario 2. Seguridad y defensa compartidas	Escenario 3. Defensa y seguridad comunes
Cooperación	De carácter voluntaria y ad hoc.	Mayor solidaridad financiera y operativa. Se refuerza su poder militar ante amenazas internas y/o externas, y la ayuda a sus socios.	Se crea la Unión de Seguridad y Defensa.
Gestión de crisis	La UE seguiría desplegando misiones civiles y militares de pequeña escala y operaciones de gestión de crisis.	Aumenta capacidad para proyectar fuerza militar al exterior, con operaciones de alta intensidad. Estructuras más eficaces y robustas.	Capacidad para llevar a cabo operaciones punteras.
Guardia Europea de Fronteras y Costas	Contribuiría a supervisar y proteger las fronteras exteriores.	Sería la encargada de vigilar y proteger las fronteras exteriores.	Apoiada por fuerzas marítimas europeas permanentes y los servicios de inteligencia.
Relación con OTAN	Seguir intensificando trabajo conjunto, aunque aporte UE sería en poder blando.	Mayor cooperación y coordinación sistemática, particularmente en lo referido al poder duro.	La protección de Europa sería compartida entre la UE y la OTAN.
Gastos en defensa	Creación de un programa de investigación en defensa común. Leve aumento del gasto por parte de los países miembros que no se destinaría a proyectos comunes. Seguiría la fragmentación.	La cooperación sería la norma. Planificación común tanto en la adquisición como en el mantenimiento de las capacidades. Desarrollo de una cultura militar europea compartida.	Mayor eficiencia en el gesto. Completa sincronización, cooperación, integración y especialización entre los Estados. Agencia Europa de Investigación en defensa. Ampliación programas de desarrollo multinacional colaborativo.
Fondo Europeo de Defensa	Incipiente y modesto.	Ambicioso. Creación de Observatorio que analice la inversión extranjera directa en este rubro.	Orientado a que Europa desarrolle capacidades cibernéticas ofensivas y de distracción

Es indudable que todos los esfuerzos de las instituciones europeas, particularmente de la Comisión y de la Alta Representante, están orientados a hacer posible la concreción del escenario más ambicioso, aunque ello implique, en un comienzo, avanzar a distintas velocidades ya sea en lo que se refiere a los temas como a los países miembros involucrados. En cualquier caso, la mayor dificultad estriba en el cambio de paradigma que encierra esta estrategia, en tanto implica que los Estados miembros cedan en un área tan central de soberanía nacional como es la defensa a favor de una instancia supranacional regida por un sistema de *pooling and sharing* (puesta en común y uso compartido) y cuya meta final es la creación de fuerzas armadas europeas, respaldadas por una industria de defensa común, asunto este último en el que sí “se advierte un amplio consenso para una mejor y más amplia cooperación” (Kellner, 2017: 106).

Otra dificultad no menor -sobre todo en lo que se refiere al apoyo de la ciudadanía, en un contexto de relativas limitaciones económicas y presupuestarias- es que este proyecto común necesita que todos los Estados miembros incrementen significativamente sus gastos en defensa para

llegar a la meta del 2% de sus respectivos PBI en 2024. Sin embargo, de acuerdo a lo reseñado por Ana María Kellner, en los últimos tiempos, diecisiete estados incrementaron sus gastos en este rubro, tres los mantuvieron estables y solo siete los disminuyeron, aunque manifestaron voluntad política de estabilizarlos en las proporciones actuales y, de ser posible, volver a incrementarlos²³.

Ahora bien, a dos años de publicada la nueva Estrategia Global, el panorama dista de ser el anhelado por sus impulsores. En palabras del presidente francés, Emmanuel Macron, *“la Europa que conocemos es demasiado débil, lenta e ineficaz. Nuestra incapacidad para actuar juntos de manera convincente cuestiona nuestra credibilidad como europeos”*²⁴. En este contexto, bajo el impulso de Francia, nueve países de la Unión (incluida Gran Bretaña) firmaron, el 24 de junio de 2018, una carta compromiso para establecer una fuerza común de intervención militar, cuyo propósito es agilizar los procedimientos para actuar conjuntamente en misiones de interés europeo, también de tipo civil²⁵. De esta manera, estarían llevando a cabo el tercer escenario planteado por la Comisión en su Libro Blanco de marzo de 2017. De cómo se desarrolle y la velocidad que adquiera esta nueva iniciativa francesa dependerá en buena medida el impulso efectivo que tenga la ambiciosa PCSD diseñada desde Bruselas.

Conclusiones

La visión estratégica que los líderes europeos de posguerra, particularmente franceses y alemanes, tuvieron en cuanto a que su influencia en el mundo estaría condicionada a su capacidad para unirse y no ya en competir por la hegemonía continental (tal como lo refleja la cita de Adenauer que encabeza este trabajo), ha dado lugar al más exitoso experimento de confluencia de países y culturas históricamente enfrentadas detrás de un conjunto de principios y objetivos comunes.

²³ Kellner (2017). Los diecisiete Estados que incrementaron sus gastos en defensa son: Alemania, Austria, Bulgaria, España, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, República Checa y Rumania. Los que lo mantuvieron estable fueron Grecia, Países Bajos y Suecia. Por último, lo disminuyeron Bélgica, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Italia y Portugal.

²⁴ Citado en https://elpais.com/internacional/2017/09/26/actualidad/1506421196_879623.html. Última consulta: 20/8/2018.

²⁵ Los nueve países son: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Francia, Gran Bretaña, Holanda y Portugal. Ver al respecto https://elpais.com/internacional/2018/06/25/actualidad/1529936242_904530.html. Última consulta: 20/8/2018.

La paz europea ya no dependería de un delicado equilibrio de poder entre las diferentes potencias subcontinentales, como ensayaron con relativo éxito luego del Congreso de Viena de 1815, sino de la confluencia y el acuerdo entre ellas.

Por supuesto, este proceso no estuvo ni está exento de retrocesos, incluso de dudas sobre la conveniencia de seguir participando de él, tal como lo refleja el resultado del *Brexit* que obliga a Gran Bretaña a salirse de la Unión a partir del 2019. Sin embargo, el orden mundial es aún más interdependiente y más global que el que se configuraba detrás de aquella visión de los líderes europeos de posguerra, por lo que si en aquellos años la confluencia era una apuesta osada hoy se imponen por los propios acontecimientos.

Por otra parte, en un mundo globalizado la paz mundial (y particularmente, la paz europea) ya no depende exclusivamente de lo que suceda en Europa sino, por el contrario, de conflictos, de variada intensidad y magnitud, que se desarrollan más allá de sus fronteras, algunos de los cuales hemos dado cuenta aquí. De ahí la afirmación de Kissinger de que este nuevo orden se parece más al sistema de Estados europeos de los siglos XVIII y XIX que a las rígidas pautas de la Guerra Fría, solo que la escala ya no es continente europeo sino continente mundo. En ese contexto, resulta indudable la necesidad europea de tener una estrategia de seguridad y defensa común. También que dicha estrategia se configure a partir de los valores que sustentan y tributan la tradición europea (democracia, orden mundial basado en normas, equilibrio de poder, etc.).

Como hemos visto en las páginas precedentes esa necesidad se plasmó en una nueva estrategia de seguridad y defensa común denominada PCSD. Analizada a la luz de las escuelas realistas e idealistas de las relaciones internacionales observamos también que la misma se coloca en un lugar intermedio. En efecto, sin abandonar los principios a los que es tan afecta la dirigencia europea, la nueva estrategia plantea una hoja de ruta ambiciosa en el marco de una visión realista del escenario mundial. Al mismo tiempo, las soluciones planteadas para hacer frente a este escenario, entre las que sobresale la conformación de un ejército y de una industria de defensa comunes, también resultan ambiciosas y realistas, en tanto ya no descansan en su *soft power* ni en el amparo norteamericano como *gendarme del mundo*.

La nueva PCSD es realista en tanto reconoce que sus intereses son la guía rectora de su estrategia, pero al mismo tiempo es idealista porque asimila éstos a sus valores. Así, en el

documento central, se afirma *“nuestros intereses y nuestros valores van de la mano. Redunda en nuestro interés promover nuestros valores en el mundo (...) Los intereses vitales que guían nuestra acción exterior son la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas”* (UE, 2016b: 10).

En términos morgenthianos, lo que define a una política exterior realista es el concepto de interés definido como poder, en cuya evaluación las capacidades militares resultan determinantes. En ese sentido, la PCSD busca dotar a la Unión Europea de mayores recursos propios en esta materia, teniendo como horizonte de su desarrollo dos premisas fundamentales: un ejército europeo y una industria de defensa integrada y con recursos suficientes para invertir en investigación y desarrollo (I+D).

Al mismo tiempo, si tal como afirma Oro Tapia (2013), el interés es *“una cajita”* que se rellena con diferentes contenidos a lo largo del tiempo, nada impide que en estos tiempos en los que *“las crisis dentro y fuera de [sus] fronteras están afectando directamente a la vida de [sus] ciudadanos”* al punto de que *“la propia existencia de [la] Unión está en entredicho”* (UE, 2016b: 2), esa cajita se llene con ciertos valores que los europeos consideran centrales para su vida en comunidad, y que no son indiferentes a sus intereses.

Es realista también en tanto en ningún momento se menciona el concepto de seguridad colectiva de inspiración *wilsoniana* como objetivo de su política exterior, concentrándose, por el contrario, en la preocupación por su propia seguridad. En cierto sentido, hay un reconocimiento de sus limitaciones para moldear el mundo a su imagen y semejanza y de la necesidad de tomar medidas activas para que esas limitaciones no sean mayores.

Por otra parte, es idealista en tanto sigue insistiendo en el diseño de un orden mundial *“basado en normas”*, estructurado alrededor de organizaciones internacionales y regionales que están severamente cuestionadas incluso hacia el interior de la sociedad europea, tanto por su baja eficacia para prevenir conflictos, caso Naciones Unidas, como por su parcialidad en la aplicación de dichas normas, caso Justicia internacional, o por su desacople con las tendencias comerciales globales, caso OMC.

Si bien se trata de un tema que excede el objeto de este trabajo, no podemos dejar de señalar que esta insistencia contrasta con el rediseño de la política exterior norteamericana que está llevando adelante la administración Trump que, punto por punto, es la opuesta a la delineada en esta nueva estrategia europea. Acuerdo con Irán, cambio climático, internet y ciberataques, libre comercio y OMC, ONU, Justicia internacional, OTAN, Rusia, son algunos de los *issues* donde estos desacuerdos se han manifestado en estos casi dos años de convivencia. Como se ve, el desacuerdo es en todas las líneas.

Las derivaciones de este conflicto inédito -particularmente por la virulencia de las declaraciones del presidente norteamericano- entre las dos principales potencias económicas, comerciales y políticas de occidente, pueden generar más inestabilidad mundial que cualquier otro conflicto acontecido desde el fin de la Guerra Fría y profundizar la incertidumbre sobre el destino de un mundo cada vez más líquido y gaseoso.

Hasta qué punto los principios y valores europeos son suficientemente sólidos y pertinentes para guiarnos y atravesar este escenario internacional hostil e inestable, es una incógnita que solo el tiempo nos develará.

Buenos Aires, agosto de 2018

Bibliografía

Kellner, Anna Maria (2017). La defensa vuelve a ser importante. Política de seguridad y defensa en Europa entre Putin, el “Brexit” y Trump. En Revista Nueva Sociedad N° 270. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

Kissinger, Henry (2010). Diplomacia. Barcelona: Ediciones B.

Morgenthau, Hans J. (1986). Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Optenhögel, Uwe (2017). La Unión Europea como actor global. Políticas de defensa, paz y *soft power*. En Revista Nueva Sociedad N° 270. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

Oro Tapia, Luis R. (2013). El concepto de realismo político. Chile: RIL Editores.

Unión Europea (2016a). The European Union in a changing global environment. Disponible en <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-union-changing-global-environment>. Última consulta: 10/8/2018.

----- (2016b). Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Disponible en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf. Última consulta: 10/8/2018.

----- (2016c). Plan de Acción Europeo de la Defensa. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52016DC0950>. Última consulta: 10/8/2018.

----- (2017). Documento de reflexión sobre el Futuro de la Defensa Europea. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-european-defence_es. Última consulta: 10/8/2018.

Zolo, Danilo (2007). La justicia de los vencedores. De Nuremberg a Bagdad. Madrid: Editorial Trotta.