

La Unión Europea como actor global

Políticas de defensa, paz y soft power

La necesidad de desarrollar políticas comunes en seguridad y defensa genera consenso entre los ciudadanos de la Unión Europea. La frase de Javier Solana en 2003, «Nunca antes Europa ha sido tan rica, segura y libre», hoy suena como un cuento de hadas. Europa perdió influencia como actor geopolítico. La percepción de una mayor amenaza a escala global, regional y local ha creado una base necesaria para llevar adelante un debate amplio y público sobre la identidad europea en torno de las políticas de seguridad y defensa, sobre la base de un equilibrio entre el *soft* y el *hard power*.

UWE OPTENHÖGEL

Después de que las poblaciones europeas hubieran sufrido las peores catástrofes del siglo con las dos guerras mundiales, los documentos fundacionales de la Unión Europea y los tratados de Roma les hicieron una promesa: «Nunca más guerra en Europa». En palabras de Romano Prodi: «Debemos recordar siempre que la verdadera razón de ser del proceso de integración europeo y de la UE es la paz. Esta fue la verdadera razón que nuestros padres fundadores tuvieron en mente. Como decía Jean Monnet: 'Fundar Europa significa lograr la paz'»¹.

Uwe Optenhögel: es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Hamburgo y consultor político. Entre 2009 y 2013 se desempeñó como director de la oficina de la Fundación Friedrich Ebert (FES) para Cuba; desde 2013 es director de la oficina de la FES para Europa, con sede en Bruselas.

Palabras claves: defensa, geopolítica, paz, *soft power*, Unión Europea.

Nota: este artículo se basa en parte en el artículo de Anna Maria Kellner y U. Optenhögel: «Strategic Autonomy for the European Union as a Power of Peace», incluido en Hans-Peter Bartels, A.M. Kellner y U. Optenhögel: *Strategic Autonomy and the Defense of Europe – On the Road to a European Army?*, J.H.W. Dietz, Bonn, 2017. Traducción del alemán de Vera von Kreutzbruck.

1. Discurso de Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea, pronunciado en la Universidad de Ulster el 1 de abril de 2004, en el cual reconoció el aporte de los ganadores del Premio Nobel John Hume y David Trimble al proceso de paz de Irlanda del Norte, disponible en <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-04-170_de.htm>.

En la actualidad, muchos indicios apuntan a que esta promesa de la época de la fundación está recobrando vigencia, gracias a un nuevo impulso que busca fortalecer la identidad de las naciones y de los ciudadanos ante una creciente sensación de inseguridad. De momento, así parece ser la situación en Bruselas. Es como si las políticas comunes de seguridad y defensa (PCSD) fueran una de las pocas áreas de la política en las que la mayoría de los Estados miembros se pueden poner de acuerdo. Y lo hacen con el consentimiento de la gran mayoría de sus ciudadanos, que ya hace muchos años se vienen pronunciando en favor de un mayor involucramiento de Europa en este tipo de políticas².

■ Aterrizaje brusco en la nueva realidad

En 2003, cuando la UE acordó su primera estrategia de seguridad conjunta, lo hizo en un contexto en el que existían dos importantes líneas de desarrollo opuestas dentro de la política europea: por un lado, la Guerra de los Balcanes y el atentado del 11 de septiembre de 2001, que impulsó la lucha contra el terrorismo y la Guerra de Iraq, indicaban que la tan esperada paz tras el fin de la Guerra Fría no era sostenible. Por el otro, la relación con el aliado más importante, Estados Unidos, estaba deteriorada, el futuro rol de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no estaba claro y los Estados europeos estaban en desacuerdo. Al mismo tiempo, faltaba poco para la ampliación de la UE más importante hasta el momento. En la historia del mundo, la Unión era considerada no solo como un ejemplo único de solución pacífica de conflictos en un continente sacudido por las guerras durante siglos, sino también como modelo exitoso de integración regional *sui generis*, como actor global en política exterior y económica. Esta (auto)confianza también se reflejaba en el discurso inaugural de la estrategia de seguridad acordada en diciembre de 2003, ofrecido por el entonces alto representante para Asuntos Exteriores y Políticos de Seguridad de la UE, Javier Solana. Con el título «Una Europa segura en un mundo mejor», decía lo siguiente: «Nunca antes Europa ha sido tan rica, segura y libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha desaparecido para dar lugar a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea».

De esta forma, Solana presentó por primera vez en la historia de la UE un documento estratégico sobre política exterior y seguridad, con el que todos los Estados miembros podían estar de acuerdo y que constituía una base común para una doctrina política, luego de las discordias en torno de la Guerra de

2. V. resultados del Eurobarómetro a los largo de los años en <<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>>.



Iraq. La estrategia creó los instrumentos necesarios y colocó la planificación de las relaciones exteriores dentro de un mismo marco de valores. Estructuró los aspectos de política exterior y de seguridad del debate sobre la Constitución europea, y esto se reflejó en la aprobación del Tratado de Lisboa (2009). Se proyectó una Europa que fuera en primera instancia un «círculo de amigos» –como afirmó Prodi en 2003–, de países vecinos, cuya base fueran los valores humanísticos y democráticos. Además de esto, también se contemplaba un enfoque amplio (*comprehensive approach*) y un «multilateralismo efectivo» en la prevención de crisis y la resolución de conflictos, es decir, un *soft power* que brindara seguridad y desarrollo y, con ello, un orden mundial pacífico y un régimen económico justo. La estrategia de Solana establecía la esencia de la imagen de la UE como *soft power* en el escenario mundial.

Un poco más de una década después, esta postura actualmente a cargo de política exterior y seguridad de la UE de 2003 suena francamente como un cuento de hadas. La doctrina de seguridad modificada de la UE que la alta representante Federica Mogherini, actualmente a cargo de política exterior y de seguridad, presentó ante el Consejo en junio de 2016 tenía el título «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE» y comenzaba con las siguientes palabras: «Necesitamos una Europa más fuerte. Es lo que merecen nuestros ciudadanos, es lo que todo el mundo espera. Vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la UE. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que aportó democracia, prosperidad y paz sin precedentes, está en entredicho»³.

¿Qué pasó? Básicamente, ocurrieron varias crisis repentinas que escalaron con rapidez y se produjeron varios conflictos internacionales. Asimismo, la UE estuvo paralizada debido a disputas internas y a una dedicación, por momentos casi exclusiva, a la crisis del euro. Todo esto debilitó el rol de Europa como actor geopolítico. Esto se pudo observar en tres áreas centrales de la política.

Política de seguridad. En lugar de estar rodeada de un «círculo de amigos», hoy la UE está rodeada geográficamente de zonas inestables, que van desde el Sahel hasta el Cuerno de África, pasando por el Oriente Próximo hasta el Cáucaso y los nuevos conflictos en Europa del Este. El fracaso de la «primavera árabe» como último intento de democratización de sociedades no occidentales, las

3. «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE», 2016, disponible en <https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf>.

guerras ininterrumpidas en Siria e Iraq, los flujos de refugiados hacia Europa, la intensificación del terrorismo en los Estados centrales de la Unión, así como la creciente autodesestabilización en Turquía, acentúan la gravedad de la situación.

La anexión de Crimea por parte de Rusia, la conflictividad en el este de Ucrania y las provocaciones militares a varios Estados miembros de la UE ponen en peligro las políticas de seguridad establecidas en la Carta de París (1990), firmada después del fin de la Guerra Fría. Debido a estos acontecimientos, volvió a instaurarse en el terreno de lo posible el pensamiento de que en Europa los conflictos agresivos se pueden solucionar con armas convencionales y ocupaciones territoriales.

Además, el desarrollo de un contexto de seguridad multilateral ha generado una diversificación de las amenazas, que se extienden a través de esferas políticas, sociales y económicas y que cada vez están más fuertemente interconectadas. Estos riesgos de seguridad no son solo de naturaleza militar, sino que incluyen la proliferación de armas de destrucción masiva, ataques cibernéticos, piratería y amenazas al sector energético y al medio ambiente. A causa de la globalización, estos peligros atraviesan las fronteras de los países y de esta forma ya no se limitan a regiones geográficas particulares. Las fronteras entre la seguridad interna y externa se desdibujan. Actualmente, no hay otro *global player* que tenga un caos de tal índole con tanta cercanía geográfica.

Política interior de la UE. La crisis financiera y las medidas de austeridad resultantes también han perjudicado de forma considerable las capacidades militares y los recursos de los países miembros de la UE. Sin una amenaza externa y en vista de los costos crecientes de los sistemas armamentísticos y del escepticismo de la opinión pública con respecto a las intervenciones militares, a los gobiernos les cuesta justificar un gasto elevado en defensa o explicar una participación militar en misiones extranjeras. Durante los últimos 10 o 15 años, en la mayoría de los países miembros de la UE los presupuestos de defensa se recortaron drásticamente y de manera no coordinada. Un problema adicional es que cada vez se desdibujan más las fronteras entre la seguridad interna y la externa. Una manifestación de ello es la escalada de la amenaza terrorista en los Estados miembros de la UE, con el trasfondo de la creciente presión de los movimientos migratorios en los países europeos.

La crisis financiera y las medidas de austeridad resultantes también han perjudicado de forma considerable las capacidades militares ■

Las medidas de austeridad también han tenido efecto en la PCSD: todavía no se le ha dado la importancia que se le había otorgado en la estrategia de seguridad en 2003 y, posteriormente, en el Tratado de Lisboa.

Geopolítica. El ascenso económico de los países emergentes, sobre todo de Asia, y las tendencias demográficas a largo plazo causaron un desplazamiento de Europa como centro de la economía mundial. En consecuencia, también cambiaron los gastos de defensa globales. En esta área, EEUU sigue siendo la única superpotencia militar: gasta cerca de cinco veces más que China, que está en segundo lugar. También es líder en el desarrollo de hardware y software, en ex-

**EEUU sigue siendo la
única superpotencia militar:
gasta cerca de cinco
veces más que China ■**

periencia en combate y en disponibilidad operacional global. Si bien los países de la UE se encuentran en el grupo puntero en lo que respecta a gastos de defensa y equipamiento de sus ejércitos, se puede observar un desplazamiento de fuerzas hacia los países emergentes, que están

ganando terreno y están por alcanzar a los países industriales. Esta nueva confianza de los países emergentes en cuanto a la protección y a la imposición de sus intereses regionales y globales va a generar en el futuro una intensificación de las tensiones y, como consecuencia de ello, habrá mayor inseguridad.

En vistas de que ya no es posible seguir negando los cambios geopolíticos y de que se logró contener la crisis del euro, a partir del otoño de 2013 se empezó a prestar más atención a las políticas de seguridad y defensa. Y mientras hace una década EEUU se oponía al desarrollo de estructuras de defensa autónomas y más fuertes dentro de la UE, ahora los líderes políticos estadounidenses de distintos partidos políticos lo están exigiendo, en especial y de forma incisiva el nuevo presidente Donald Trump.

Durante años, en Bruselas se subestimaron las amenazas a la UE y los líderes políticos ignoraron el estado de ánimo general de la sociedad europea. Esto se pudo observar en el transcurso de los últimos diez años en los resultados de las encuestas, que muestran que un promedio de más de 70% de los ciudadanos está a favor de la implementación de un proyecto europeo amplio de políticas de seguridad y defensa⁴.

4. V. «Opinión pública en la UE», *Standard Eurobarómetro* N° 83, primavera de 2015, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_publ_en.pdf>.

■ Ajustes institucionales ante una nueva estrategia global

A partir de los acuerdos del Consejo Europeo en diciembre de 2013 y con más fuerza después de las elecciones europeas de 2014, las instituciones de Bruselas empezaron a trabajar para eliminar los déficits acumulados en sus políticas de relaciones exteriores, seguridad y defensa. La UE admitió que las diferencias entre los Estados miembros en lo que respecta a la evaluación de los riesgos y en cuanto a sus intereses en torno de la seguridad habían impedido hasta ahora la creación de una estrategia conjunta y el logro de un acuerdo en lo que respecta a instrumentos y estructuras militares comunes. Se hizo evidente que solo se puede alcanzar una autonomía estratégica fuerte si se generan las condiciones necesarias para que esta surja, como por ejemplo un trabajo más cooperativo entre los Estados miembros en lo que respecta a temáticas relacionadas con la seguridad y la defensa, así como el desarrollo de una industria de defensa internacional y competitiva. Solo así será capaz la Unión de expresar sus intereses en otras áreas centrales de la política (desarrollo, clima, comercio y derechos humanos) y de mostrarse como un actor internacional confiable.

El presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, reconoció esto. Se pronunció en repetidas ocasiones en favor de la creación de un ejército europeo y desde principios de 2015 esta posición tuvo una gran repercusión en la opinión pública. La propuesta causó sentimientos tanto de desaprobación como de aprobación por parte de los países miembros, según el punto de vista de cada uno. Gracias al debate, se puso en evidencia que se trata de un objetivo que solo es posible cumplir a largo plazo. No obstante, la intervención de Juncker ayudó no solo a que los tecnócratas europeos discutieran el tema en público dentro de las *communities* abocadas a las políticas de seguridad, sino también a que se presentara a un público más amplio y de manera directa.

Paralelamente, se llevaron a cabo cambios concretos para integrar mejor las políticas de relaciones exteriores y de seguridad en las instituciones europeas. Se formaron grupos temáticos de direcciones generales para terminar con la «mentalidad de silo»⁵ y para posibilitar una comunicación y una toma de decisiones horizontal. Mogherini está a cargo de la coordinación de las direcciones generales de Países Vecinos, Desarrollo, Comercio y Migración y también es vicepresidenta de la Comisión Europea. El desafío de esta doble

5. Tradicionalmente, en el ámbito político de Bruselas la comunicación se produce de manera vertical dentro de cada dirección. En cambio, la comunicación entre los departamentos está menos organizada y las políticas son menos coherentes. Precisamente esto es lo que se quiere superar con la formación de grupos de departamentos que se pongan de acuerdo en los contenidos.

función es integrar mejor el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) –el cuerpo diplomático de la UE– dentro de este sistema de instituciones. Durante el mandato de la antecesora de Mogherini, Catherine Ashton, el SEAE era considerado un cuerpo extraño por las instituciones de la UE. Por este motivo, para mandar un mensaje simbólico, al principio de su gestión Mogherini se mudó al edificio Berlaymont, que alberga a la Comisión Europea. De esta forma, dejó claro que el trabajo relacionado con la política exterior y la seguridad implica poder ponerse de acuerdo tanto con los Estados miembros del Consejo como con la Comisión. Pero no quedó satisfecha únicamente con el nivel simbólico.

Su gabinete está compuesto por funcionarios de la Comisión con amplia experiencia y uno de ellos es su jefe de gabinete. Mogherini trabaja intensamente con otros comisarios del grupo especializado en política exterior y tiene buenas relaciones laborales con el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, y con el presidente del Consejo, Donald Tusk. Esta forma de trabajo tiene especial relevancia para los componentes de *soft power* de las relaciones exteriores de la UE, ya que la Comisión maneja un presupuesto considerable a través de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo.

Mogherini le asignó al Parlamento Europeo un rol de «socio especial». Esto se acordó con el entonces presidente del Parlamento, el socialdemócrata alemán Martin Schulz, y se ve reflejado en la participación regular en las reuniones de la Comisión de Asuntos Exteriores y en el anuncio de la reactivación de la antigua Comisión Especial dedicada a debatir informaciones confidenciales.

■ Un nuevo equilibrio entre valores e intereses: la Estrategia Global

En vistas del cambio radical en las condiciones de la política nacional e internacional, la UE decidió emprender una revisión fundamental de la estrategia de Solana de 2003. Luego de un año de preparación y un proceso de consulta público, la alta representante presentó al Consejo Europeo la nueva Estrategia Global a fines de junio de 2016.

La presentación ante el Consejo se realizó en un momento pésimo, ya que fue inmediatamente después del referéndum británico sobre el «Brexit», y eso no ayudó a que el mensaje resonara con más amplitud en el público y a que se llevara a cabo un debate profundo entre los jefes de Estado y Gobierno presentes. A pesar de las circunstancias, Mogherini decidió seguir con el cronograma estipulado y lo fundamentó con las siguientes palabras: «En tiempos difíciles,

una Unión fuerte es aquella que piensa de manera estratégica, la que comparte una visión y actúa conjuntamente. Y esto es aún más cierto tras el referéndum británico»⁶.

Más allá de las críticas, en principio justificadas, a los documentos estratégicos, cuya esencia y efectos recién se podrán ver luego de su implementación, los expertos están de acuerdo en que se trata de un documento que puede promover el debate y ayudar a ejecutar los cambios. Contra lo que tal vez podría esperarse, la estrategia no empieza con un análisis de las amenazas reales y potenciales en la política nacional y exterior. Este tema ya se había tratado antes de la publicación de la estrategia en un documento especial titulado «La UE en un entorno global cambiante. Un mundo más conectado, conflictivo y complejo»⁷. En comparación con la estrategia de seguridad europea (ESE) de 2003, esta nueva estrategia parece más modesta en sus pretensiones, parece tener más claras sus limitaciones y es más precisa en los detalles de los siguientes pasos a seguir. Establece prioridades regionales con los países vecinos sin renunciar a las demandas globales. Tiene una base fuerte en la *Realpolitik* y una descripción más precisa y sincera de los intereses que la de 2003; sin embargo, no cuestiona los valores de la política exterior y de seguridad europea: «Nuestros intereses y nuestros valores van de la mano. Redunda en nuestro interés promover nuestros valores en el mundo. Al mismo tiempo, nuestros valores fundamentales están integrados en nuestros intereses. Los intereses vitales que guían nuestra acción exterior son la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas»⁸.

El documento tiene en cuenta que las fronteras entre la seguridad nacional y la exterior se están borrando progresivamente.

Ante la conciencia de la sociedad de las amenazas existentes, no tiene miedo en resaltar repetidamente los intereses de la Unión y los deseos de sus ciudadanos (intereses sociales, necesidad de seguridad, etc.). Este no era tanto el caso de la estrategia de seguridad europea de 2003⁹.

La Estrategia Global de la UE está compuesta por cinco campos de acción (niveles de ambiciones) relacionados con:

Las fronteras entre la seguridad nacional y la exterior se están borrando progresivamente ■

6. «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte», cit.

7. «The European Union in a Changing Global Environment», disponible en <<https://europa.eu/globalstrategy/en/european-union-changing-global-environment>>.

8. «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte», cit.

9. V. tb. Giovanni Grevi: «A global strategy for a soul-searching European Union», EPC Discussion Paper, 2016.

- la seguridad de la Unión;
- la estabilidad estatal y social de los países vecinos en el este y el sur;
- el mantenimiento de un criterio integral en los conflictos y crisis;
- la creación de reglas regionales cooperativas y estables;
- estructuras de gobernanza global adecuadas al siglo XXI.

Teniendo en cuenta los cambios en favor de una forma de hacer política más orientada a la *Realpolitik*, el documento contiene aspectos relacionados a la seguridad y la defensa que hasta ahora habían quedado desatendidos (parte 1). El *leitmotiv* para esta parte del documento es la «autonomía estratégica», y el criterio metódico para alcanzar los objetivos se describe como «pragmatismo con principios». En comparación con la diferenciación clara de la estrategia de seguridad europea en cuanto a objetivos y criterios relacionados con políticas de seguridad y defensa, la parte 3 (criterios integrales para conflictos y crisis) trata sobre una estrategia de *soft power* más evolucionada que la que ya se había comenzado a implementar de manera exitosa en 2003. La estrategia actual pone menos énfasis en la promoción de la democracia y más en garantizar estabilidad a través del fortalecimiento de la resiliencia de las sociedades y los Estados. Se presentan como argumentos en favor de un cambio de estrategia los fallidos intentos de «cambio de régimen» de la política exterior de

**Para los procesos de
 búsqueda de soluciones a
 las crisis se propone un
 «enfoque a medida» ■**

EEUU, así como experiencias propias en este ámbito político.

Para los procesos de búsqueda de soluciones a las crisis se propone un «enfoque a medida», cuya esencia se basa en la inclusión de todas las partes del conflicto y la participación de la ciudadanía, que a menudo es la única parte (y la más numerosa) que tiene un interés serio en implementar estructuras sostenibles que promuevan la paz¹⁰.

En resumen, los expertos y observadores concuerdan en que la Estrategia Global cumple su cometido y cambia la política exterior de la Unión en vistas de los múltiples desafíos que plantea el actual escenario geopolítico y de la política interior. Las instituciones de Bruselas tomaron rápidamente las medidas necesarias para poder implementar la estrategia. El Consejo Europeo

10. Para más información sobre el concepto de «seguridad humana» y sobre la inclusión de actores de la ciudadanía, v. «From Hybrid Peace to Human Security: Rethinking EU Strategy towards Conflict», FES, 1/3/2016, disponible en <www.fes-europe.eu/news-list/e/from-hybrid-peace-to-human-security-rethinking-eu-strategy-towards-conflict/>.

presentó a mediados de diciembre de 2016 un paquete de medidas para su aprobación, cuyos tres temas centrales eran:

- asumir más responsabilidad en materia de seguridad y defensa propia, con ayuda del Plan de Implementación para la Seguridad y la Defensa del SEAE, donde se plantean nuevos objetivos y exigencias;
- desarrollar nuevas capacidades de defensa para los Estados miembros y la industria de defensa mediante la ejecución del Plan de Acción de Defensa de la Comisión Europea, que allana el camino a nuevos instrumentos de financiación;
- implementar propuestas concretas para el cumplimiento de los objetivos acordados en la declaración conjunta de la UE y la OTAN de la Cumbre de la OTAN celebrada en Varsovia en julio de 2016.

Las propuestas mencionadas anteriormente se describen con más detalle en el «Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea»¹¹, que se publicó junto con el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* de la Comisión Europea¹². El libro incluye los siguientes pasos concretos a seguir para una mayor integración: creación de un cuartel central europeo (planeamiento militar y capacidad de ejecución); implementación de un proceso de revisión anual que evalúe las actividades de defensa de los Estados miembros; creación de un fondo de defensa europeo para financiar proyectos armamentísticos conjuntos y la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), que les posibilitaría a los grupos de Estados miembros que participan en ella proceder más rápidamente que aquellos que no lo hacen en su trabajo de cooperación en materia de seguridad. Estos elementos forman en conjunto un paquete que apunta a mejorar la seguridad de la Unión y de sus ciudadanos¹³.

11. Comisión Europea: «Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea», Bruselas, 7/6/ 2017, disponible en <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_es.pdf>.

12. Comisión Europea: *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, Bruselas, 1/3/2017.

13. Se le pidió a Mogherini que en un lapso de algunos meses preparara propuestas dentro de este marco temático: desarrollo de capacidades civiles, establecimiento de parámetros para una revisión coordinada anual de la política de defensa por parte de los Estados miembros, desarrollo de la capacidad militar teniendo en cuenta los aspectos relacionados con la investigación, la tecnología y la industria, análisis estratégico para lograr una planificación operativa permanente y capacidad de ejecución, fortalecimiento de la relevancia, funcionalidad y capacidad de despliegue del *rapid response toolbox* de la UE, elementos y opciones para lograr una PESCO que sea inclusiva y basada en un enfoque modular y en una esquematización de proyectos posibles, y un análisis sobre cómo cumplir todos los requisitos del mecanismo de Construcción de Capacidad en Seguridad y Desarrollo (CBSD, por sus siglas en inglés). V. documento disponible en <www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/12/20161215-euco-conclusions-final_pdf/> (en inglés).

■ Hacia una Unión de Defensa Europea

Más allá de los cambios geopolíticos mencionados, de la aprobación de una nueva «estrategia global» y de las iniciativas de seguridad y defensa implementadas desde fines de 2013, el resultado del referéndum en favor del «Brexit» y la elección de Trump como presidente de EEUU –el aliado más importante– fueron al mismo tiempo un *shock* y un estímulo para llevar adelante cambios¹⁴. Desde entonces, la UE y sus Estados miembros están implementando sus iniciativas para poder tener una Unión de Defensa Europea más resolutiva.

Las condiciones materiales para ello ya están dadas. Los Estados miembros de la Unión gastan alrededor de 200.000 millones de euros por año en defensa para financiar a 28 ejércitos con 1,5 millones de soldados, que intentan conservar sus habilidades militares sin éxito. El número de soldados es mayor que el del ejército estadounidense y el gasto es aproximadamente el triple

Se calcula que se desperdician por año alrededor de 26.000 millones de euros por la falta de coordinación en políticas de defensa ■

de lo que gasta Rusia en seguridad. Se calcula que se desperdician por año alrededor de 26.000 millones de euros por la falta de coordinación en políticas de defensa, según un informe de 2013 elaborado por el Parlamento Europeo. Y las pérdidas podrían aumentar mucho más si continúan empeorando las condiciones para tener una política de

seguridad más eficiente. La capacidad de acción en este ámbito no es primordialmente una cuestión de dinero sino de voluntad política. A fin de cuentas, se trata de saber si los Estados miembros están dispuestos, y hasta qué punto, a ceder en un área tan central de soberanía nacional como es la defensa, y si desean organizarse de manera eficaz, colaborativa y conjunta en un sistema de *pooling and sharing* (puesta en común y uso compartido). Esto significaría que, en casos concretos, especialmente cuando se necesiten capacidades militares complejas, estas capacidades solo existirán dentro del marco de la UE y ya no a escala nacional. El tiempo dirá si existe la confianza política entre los europeos para llevar adelante estos cambios.

Algunos Estados miembros de la UE están pensando hace tiempo en esta dirección; han participado en discusiones públicas y se han imaginado la posibilidad de crear una institución dentro de la Unión dedicada a la defensa,

14. V. el artículo de A.M. Kellner en este número de *Nueva Sociedad* [N. del E.].

con el objetivo a largo plazo de tener un ejército europeo, y esto ha causado un revuelo. Sin embargo, desde principios del otoño de 2016, la expresión «ejército europeo» está desapareciendo poco a poco de los comunicados de prensa de los gobiernos, lo que demuestra un distanciamiento de esta meta. Los países nórdicos y de Europa del Este son los que han expresado dudas y están más bien a favor de fortalecer el rol de la OTAN y de un accionar europeo coordinado y consistente. El miedo de los socios pequeños de tener una Europa a dos velocidades, en la que ellos serían dejados de lado, es comprensible pero innecesario. Si algunos integrantes de la UE quisieran avanzar con este tema –por ejemplo, dentro del marco de la PESCO, que luego de la salida de la UE de los británicos, hasta ahora resistentes, sería nuevamente posible–, se podría organizar de tal manera que los Estados miembros puedan unirse a iniciativas o salir en cualquier momento de ellas. El concepto de naciones marco (*framework nations*) introducido por Alemania y la OTAN es equivalente al concepto de cooperación PESCO propuesto en 2009 en el Tratado de Lisboa y permitiría una buena integración de la PCSD con los planes existentes de la OTAN.

Teniendo en cuenta los actuales conflictos políticos y económicos dentro de la UE, las consecuencias aún no calculables del «Brexit» y los distintos intereses, tradiciones y culturas de defensa dentro de Europa, se debería crear con cautela una unión de defensa o un ejército conjunto de manera *top-down* (de arriba hacia abajo). Y esto debería complementarse con un enfoque *bottom-up* (de abajo hacia arriba), con cooperaciones bilaterales y multilaterales, o con grupos de Estados miembros, en materia de seguridad y defensa. Esto ya está ocurriendo en muchos más ámbitos de los que el público y los políticos mismos conocen¹⁵.

■ ¡Son los Estados miembros, estúpido!

Mediante la Estrategia Global y los planteamientos mencionados anteriormente para su implementación, las instituciones de la UE y la OTAN han logrado en poco tiempo crear las condiciones necesarias para hacer progresos cualitativos en sus políticas de seguridad y defensa. Bruselas ha sido utilizada muy a menudo como chivo expiatorio para justificar los errores cometidos en políticas nacionales, pero en este caso ha logrado resultados concretos. Ahora se necesitan países miembros que continúen avanzando en este proyecto de defensa. Si bien los británicos eran uno de los grandes bloqueadores de la PCSD y ahora se irán de la UE, su postura de bloqueadores categóricos en ma-

15. V. el artículo de Hans-Peter Bartels en H.-P. Bartels, A.M. Kellner y U. Optenhögel (eds.): ob. cit.

teria de política exterior y de seguridad también tapaba las diferencias entre los Estados miembros restantes. Y estas diferencias existen no solo entre los países grandes y chicos, o entre el norte y el sur. Por ejemplo, las ideas de Alemania y Francia sobre el desarrollo de la PCSD no son congruentes cuando se las analiza en detalle. Las expectativas y los intereses básicos son absolutamente divergentes. Hasta ahora ha sido posible ocultar estas diferencias en los debates amistosos y los documentos conjuntos porque de todos modos los británicos impedían cualquier intento de implementación del plan. Pero ya no se podrá evitar que Alemania y Francia, como el resto de los Estados miembros, lleven adelante una discusión abierta sobre sus intereses y expectativas. La elección del proeuropeo Emmanuel Macron como presidente de Francia ofrece motivos para ser optimistas.

La Cumbre de Bratislava (septiembre de 2016) ya sugirió que una PCSD fuerte sería conciliable solo parcialmente con intereses muy diversos. Una vez que los británicos hayan salido de la UE, crecerá la presión para que los miembros restantes hablen entre sí de manera honesta. A su vez, los Estados grandes pueden y deben impulsar esta visión común. Las iniciativas bilaterales que se han concretado hasta ahora, así como la «Carta de los Cuatro» (Alemania, Francia, Italia y España), son un buen comienzo. Pero es fundamental que se pongan de acuerdo no solo en palabras claves sino también en los detalles concretos. ¿Cuál es el objetivo de la Unión de Defensa? ¿Cuál es su valor adicional? ¿Cómo se adecúa a los reglamentos existentes? ¿Qué estructuras van a estar conectadas a este tipo de unión? ¿Qué responsabilidades va a tener? ¿Cómo será el trabajo con la OTAN?

Este es el momento para que los Estados europeos demuestren si están realmente dispuestos a responder estas preguntas de manera sustancial y a avanzar con pasos concretos hacia una unión con una defensa común. En este caso, vale la frase: «¡Son los Estados miembros, estúpido!», una variante de la célebre expresión de Bill Clinton. Solo se podrá observar una diferencia cualitativa con la versión antigua de la PCSD si al menos un grupo selecto de países comienza a ejecutar algunos aspectos de la PESCO. Por ejemplo, el fondo financiero de defensa y el cuartel general serían dos elementos que ayudarían a seguir avanzando con este proyecto en la dirección correcta.

Las instituciones de Bruselas tienen ahora que ocuparse de administrar las expectativas. Por un lado, deben evitar despertar expectativas no realistas para no generar frustración entre aquellos que desean avanzar rápido. Por otro, no deben formular sus ambiciones de manera demasiado modesta,

tienen que garantizar una implementación rápida de los acuerdos del Consejo Europeo y no exonerar a los países miembros de su obligación de tomar posición, hacer progresos y mantener el debate vivo. De esta forma, la Estrategia Global de la UE será menos una meta y más un punto de partida hacia una mayor autonomía estratégica y una Unión con una política de defensa común.

En el debate, ahora más comprometido, sobre las políticas de seguridad y defensa, se puso de manifiesto que hoy la UE no puede garantizar la seguridad de sus ciudadanos, de sus países vecinos ni del resto del mundo. Sin un brazo fuerte en política de seguridad y defensa que tenga un enfoque global, la UE no podrá cumplir sus pretensiones de ser una potencia que garantice la paz, ni se podrán valorar de forma tangible los esfuerzos actuales de los Estados miembros. Si no es capaz de actuar militarmente en un escenario internacional cada vez más inseguro, la UE no podrá cumplir con las expectativas de sus ciudadanos ni con las de sus socios internacionales. A menos que realice un análisis de los conflictos, trabaje en su prevención, en la contención de crisis y en la consolidación de la paz, no podrá contribuir al desarrollo sostenible de este proyecto de seguridad y defensa. A la hora de evaluar los valores y los intereses que lleven a una mayor autonomía estratégica, también será primordial diseñar el proceso de forma tal que Europa no pierda su identidad de *soft power*. En este mundo multipolar en el que vivimos actualmente, se pondrá a prueba la promesa que se hizo al momento de la fundación de la UE: «Nunca más guerra». Después de mucho tiempo de ausencia vuelve ese deseo, aunque pensábamos erróneamente que la cuestión ya se había solucionado para siempre.

La percepción de una mayor amenaza a escala global, regional y local ha creado una base necesaria para llevar adelante un debate amplio y público sobre la identidad de Europa en torno de las políticas de seguridad y defensa, en la búsqueda de un equilibrio entre el *soft power* y el *hard power*. Debido a la sensibilidad e importancia del tema, sería aconsejable que los gobiernos de los Estados miembros lo discutan públicamente. Esta es una oportunidad para la Unión de asegurar un futuro mejor y una paz duradera; que pueda cumplir con las expectativas de sus ciudadanos y las de sus socios internacionales. ☐