

La seguridad de Europa, entre la realidad y el deseo

Enrique Fojón, Infante de Marina



La reactivación de la seguridad europea se desarrolla entre el deseo de afrontar un contexto geopolítico convulso y la carencia de elementos esenciales para alcanzar su autonomía estratégica.

Resumen

En los últimos años, el contexto estratégico europeo se ha vuelto vulnerable debido al crecimiento de la inestabilidad en su vecindario y a la disminución de la cohesión interna. Para enfrentarse a ese contexto de naturaleza geopolítica,

frágil, inestable y complejo, la UE trata de convertirse en un actor estratégico, con la consiguiente autonomía en Seguridad y Defensa. Sin embargo, la Defensa que sería necesaria para ello dista de la recogida en los Tratados y en la reciente Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (EUGS). Su deseo de convertirse en un actor estratégico dista mucho de sus capacidades y voluntad para serlo, por lo que se presenta el dilema de acelerar su autonomía defensiva o reforzar el vínculo transatlántico. En este ARI se estudia el desfase entre el deseo y la realidad estratégica de la UE y las opciones y retos que se plantean para recortar el desfase.

Análisis

El mundo asiste a un acelerado cambio geopolítico materializado en una amplia redistribución geográfica del poder y de la influencia política. El cambio acentúa la crisis de la península europea debilitando la integración de la UE y aumentando la inestabilidad de su vecindario. Esta situación la reconoce expresamente la EUGS de junio de 2016 al afirmar que: “Vivimos una crisis existencial dentro y fuera de la Unión Europea (UE). Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto que ha traído paz, prosperidad y democracia, está en cuestión”.¹

En el mismo sentido, el Instituto Notre Europe-Jacques Delors considera que “La situación geoestratégica de la UE se ha deteriorado considerablemente en unos pocos de años.”² Europa enfrenta un conjunto de crisis en sus fronteras, desde Ucrania en el este hasta la ribera sur del Mediterráneo. En este contexto, una política europea de seguridad y defensa es más necesaria que nunca en vista de las posiciones adoptadas por Rusia y los Estados Unidos”. Tanto este documento como el franco-alemán de septiembre de 2016³ coinciden en constatar un “ambiente de seguridad degradado” que puede rastrearse en otros análisis de estos últimos años. Pero lo significativo de Notre Europe es que resalta la paradoja de que los países europeos que sufren directamente las consecuencias de los conflictos en Siria y Oriente Medio no tienen ninguna influencia activa en los acontecimientos de la zona mientras que las potencias que pueden forzar una solución del conflicto, principalmente EEUU y Rusia, no las sufren. Y aunque la Estrategia Global desea influir en la prevención y respuesta a este tipo de conflictos, la realidad muestra que su capacidad para hacerlo en lugares Ucrania, Siria o Libia es muy limitada, así como la de influir sobre las grandes potencias e, incluso, sobre actores regionales como Turquía, Israel o Egipto.

Traducido a términos geopolíticos, la realidad muestra que la UE no es un actor estratégico porque no es capaz de influir decisivamente en el contexto internacional que afecta a sus intereses. Tampoco lo es porque no hay coincidencia entre sus miembros para identificar una amenaza común, lo que explica su comportamiento “aestatégico” y sus dificultades para responder a esa(s) amenaza(s). El debate sobre cuál sería el marco más adecuado para la defensa europea, si uno genuinamente europeo o si se apoya en el vínculo transatlántico, lleva instalado algunas déca-

das sin conseguir llegar a una solución eficaz. Tampoco lo hace la Estrategia Global que, tácitamente, renuncia a reivindicar una defensa autónoma en beneficio de la Alianza Atlántica. Una delegación de funciones consecuente con la mayor capacidad de la Alianza Atlántica para proteger el territorio europeo, como se ha puesto de manifiesto en la crisis de Ucrania, donde la respuesta militar, el despliegue de fuerzas y ejercicios para reasegurar a los aliados del centro y este de Europa, se ha liderado por la OTAN y, especialmente, por su líder estadounidense.

Durante décadas, Europa se ha beneficiado de la misma tutela, sin tener necesidad de utilizar el *hard power* para proteger el territorio europeo o para ejercer como actor estratégico en un contexto internacional de bipolaridad o hegemonía. La continuidad de esa tutela está en cuestión, tanto por el relativo declive del poder militar estadounidense como por su necesidad de atender teatros prioritarios como el de Asia-Pacífico y Oriente Medio, lo que dificulta a EEUU continuar asumiendo una carga desproporcionada en las alianzas que mantiene. De ahí que uno de los cambios en la política exterior de la nueva Administración en Washington sea el de revisar el reparto del protagonismo en sus aspectos político, de sacrificios y financiero (*burden-sharing*), a sus aliados, especialmente en aquellas alianzas donde los Estados miembros disponen de capacidad económica para hacerlo por sí mismos. Valga el dato de que después del *Brexit*, los aliados no pertenecientes a la UE aportan el 80% de la totalidad de los gastos de defensa de la OTAN. Paradójicamente, existe la posibilidad de que EEUU acabe disminuyendo su impronta estratégica en suelo europeo si la revisión no resulta satisfactoria, lo que colocaría a la UE ante la necesidad de convertirse en un actor estratégico por defecto.

En estas circunstancias, el *Brexit* empeora la situación europea ya que la contribución británica era muy importante para que la UE alcanzara su condición de actor estratégico. Y aunque es cierto que el Reino Unido no estuvo dispuesto a contribuir con sus capacidades convencionales, nucleares, expedicionarias, tecnológicas o de inteligencia a fomentar la autonomía estratégica de la UE, hipotético repliegue de EEUU de Europa hubiera modificado el contexto estratégico y, consecuentemente, la posición británica. En contrapartida, tras el *Brexit* queda sin efecto la tradicional oposición británica a cualquier modalidad de integración europea en defensa, por lo que el eje París-Berlín puede acelerar el recorrido. Sin embargo, son patentes las diferentes concepciones estratégicas del núcleo hegemónico post-*Brexit*, algo que se refleja en la estructura y capacidades de sus respectivas Fuerzas Armadas que difieren en su poder nuclear y en su voluntad expedicionaria.

1 “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

2 Thomas Pellerin-Carlin (2016), “What European security and defence policy?”, Notre Europe-Jacques Delors Institute, 14/XII/2016.

3 “Revitalizing CSDP towards a comprehensive, realistic and credible Defence in the EU”, septiembre de 2016, https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/890802/3_propositions-franco-allemandes-sur-la-defense.pdf.

La situación geopolítica de la península europea demanda un actor estratégico a la altura de su evolución. La inestabilidad acompaña al tránsito desde el orden de la post-Guerra Fría, en declive, hasta la formación de otro, aún por establecer. Si en el orden anterior primaba la contribución europea a la seguridad internacional, ahora las energías europeas deben atender preferentemente a su propia protección y a la estabilidad de su entorno según reivindica la Estrategia Global. Una transición en la que es difícil conciliar las visiones institucionales y colectivas con las individuales porque la percepción de riesgos y amenazas se ha fragmentado.

En la Estrategia Global, la UE se contempla como un acto estratégico con autonomía para “proporcionar paz y seguridad dentro y más allá de sus fronteras” y promover un “Orden Mundial basado en normas como su principio básico y las Naciones Unidas como núcleo”. Para una visión tan ambiciosa se precisa tener identidad política y contar con capacidades que aún están por construir. La condición de actor requiere prever la evolución del contexto y su adaptación a ella, identificando el orden regional deseable, planificando su estrategia de actuación, la de influencia y obteniendo los medios necesarios para cumplir sus objetivos. Frente a una determinada amenaza como la de Rusia, sólo la OTAN se ha comportado como un actor estratégico. En respuesta a la demanda de los países del este y centro de Europa, la OTAN ha adaptado su estructura de fuerzas y adoptado una postura estratégica de reaseguramiento para pasar, en la cumbre aliada de Varsovia de 2016, a otra de disuasión que asumía la existencia de una intención militar hostil hacia territorio aliado. Siendo coherentes con la escalada, se han desplegado unidades aliadas en Polonia, Rumania y los países bálticos, incluida una brigada acorazada norteamericana en Polonia. Como resultado, el mismo Kremlin que considera a la OTAN una amenaza a su seguridad menosprecia a la UE como actor estratégico.

La defensa necesaria

Ante la evolución del contexto estratégico, la UE se plantea reforzar sus capacidades de seguridad y defensa pero no acaba de resolver su modelo final. La Estrategia Global no ha superado la indefinición del artículo 42.2 del Tratado de la UE a propósito de la defensa territorial.⁴ Parece que no considera asumir la defensa colectiva

⁴ “La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco”.

porque “la OTAN permanece la referencia primaria para la mayoría de los estados miembros”. En su lugar, la prioridad es la de asumir un mayor esfuerzo y desarrollar capacidades antes que asignarlas a un marco concreto: “Como europeos debemos asumir mayor responsabilidad por nuestra seguridad. Debemos estar listos y capaces para contener, responder y protegernos contra amenazas externas. Aunque la OTAN existe para defender a sus miembros, muchos de ellos europeos, de ataques externos, los europeos deben estar mejor equipados, adiestrados y organizados para contribuir decisivamente a tales esfuerzos colectivos, así como actuar autónomamente siempre que sea necesario”.

El nivel de ambición de la autonomía estratégica europea varía según las declaraciones. El presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, aspiraba a la autosuficiencia para no depender de terceros, mientras que en la Estrategia Global, la autonomía se orienta a permitir la actuación autónoma, aunque colaborando con la OTAN cuando sea necesario. La diferencia entre un nivel y otro de ambición –en solitario o en colaboración– es el que configura la voluntad o no de ser actor estratégico. El primero aspiraba a una autonomía estratégica capaz de defenderse en su territorio y en el exterior, lo que en la práctica sólo es posible si los Estados miembros acceden a una defensa común, transfiriendo desde los Estados a una autoridad central europea no sólo el ejercicio de las competencias nacionales de seguridad y defensa sino también su titularidad.⁵

Más allá del deseo, la condición de actor estratégico depende del ejercicio del poder, fines, medios y acciones, no tanto de su vocación. Frente a la ambición inicial del presidente Juncker o de la alta representante Mogherini, la propuesta franco-alemana de septiembre de 2016 reivindicaba una mayor colaboración entre los Estados miembros para alcanzar las capacidades necesarias, pero dejando bien claro que la responsabilidad primaria de la Defensa recayese en cada uno de los Estados miembros. Una colaboración que siendo “a la carta” difícilmente progresará hacia la integración. Afortunadamente, su actividad operativa, según el art. 42.1 del TUE (Nota de la Redacción: Tratado de la Unión Europea), se desarrollará fuera de la Unión y para otras finalidades expuestas genéricamente como garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Tanto el TUE como la Estrategia Global, aunque se refieren a la defensa común, postergan mencionar la defensa territorial que sigue delegada, tácita o expresamente, según los distintos Tratados a la OTAN. Incluso parece difícil ponerse de acuerdo para llevar a cabo operaciones militares de

⁵ “Europa no puede permitirse depender del poderío militar de otros. Tenemos que asumir la responsabilidad de proteger nuestros intereses y el estilo de vida europeo. Sólo trabajando unidos, puede Europa ser capaz de defenderse en su territorio y en el exterior” (Parlamento Europeo, Estrasburgo, 14/IX/2016).

envergadura y la PCSD (Nota de la Redacción: política común de seguridad y defensa) se sigue limitando a las misiones no ejecutivas civiles y militares. Unas limitaciones que quedan muy lejos del papel de actor estratégico que se desea.

En la colaboración “a la carta” prima el desarrollo de capacidades colectivas sobre la forma de empleo. La Comisión presentó el 30 de noviembre de 2016 un Plan de Actuación para la Defensa Europea (EDAP en sus siglas inglesas) por el que se crearía un fondo financiero y se pondrían en prácticas otras actuaciones acciones para apoyar más eficientemente el gasto de los países miembros en “capacidades defensivas comunes, reforzar la seguridad de los ciudadanos europeos y promocionar una base industrial competitiva e innovadora”.⁶ Sin cuestionar la necesidad de una base industrial y tecnológica de la defensa europea, su desarrollo no se justifica por sus fines industriales y económicos sino por su subordinación a una Estrategia definida. Estando por definir esa estrategia, la determinación de las capacidades a conseguir con el EDAP depende de un complejo proceso de negociación entre actores nacionales y comunitarios que podría conducir a unas capacidades desconectadas de los conceptos operativos.

Mientras se deshoja la margarita de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO en su acrónimo inglés), se detalla la aplicación del EDAP y se intenta coordinar los planeamientos nacionales, los Estados europeos miembros de la OTAN se disponen a concretar cómo van a alcanzar el objetivo acordado del 2% de su PIB para sufragar la defensa. Su cumplimiento y la implementación de la hoja de ruta derivada de la EUGS Global dependen, en gran medida, de hechos políticos como las importantes citas electorales en 2017, en Francia, los Países Bajos, Alemania y, posiblemente, Italia, lo que aumenta la incertidumbre sobre el futuro de la integración europea, en general, y de la integración de la Defensa en particular.

Conclusiones

La protección del territorio europeo es una necesidad estratégica que requiere el empleo del poder en todas sus formas, algo para lo que la UE no está concebida, por lo que se presenta un dilema. Para recortar el desfase entre la realidad y el deseo, la UE necesitaría adoptar una defensa europea integrada. Sin embargo, la creación de poder militar europeo en estas circunstancias constituye una tarea de alta dificultad, tanto por las divergencias estratégicas señaladas como por su capacidad para adaptarse a la evolución tan fluida de un contexto estratégico de alta complejidad.

La otra opción europea para la protección de su territorio es la del fortalecimiento del “vínculo transatlántico” y la adaptación de la OTAN. Esa vinculación potenciaría las posibilidades de la UE como actor estratégico, su capacidad de proporcionar seguridad internacional o el libre acceso a los *global commons*. Sin su reforzamiento, se corre el riesgo de que por detrás de la apariencia de cohesión aliada florezcan las relaciones bilaterales entre países europeos y Washington, en detrimento del proyecto de la UE.

Todas las alianzas que en la Historia han sido, tuvieron un líder y en la Alianza Atlántica el papel de EEUU sigue siendo incontestable. La UE tiene que elegir entre crecer como actor estratégico apoyándose en la Alianza Atlántica o intentarlo por su cuenta. En cualquier caso, tendrá que comportarse como un actor menos burocrático y más estratégico porque la seguridad internacional depende fundamentalmente de la contribución occidental. Mientras la contribución de EEUU se reduce por la “fatiga” o el *rebalance* y la de las potencias emergentes no acaba de llegar, la seguridad internacional reclama una mayor contribución europea.

En las actuales circunstancias, la revitalización del “vínculo transatlántico” significa, independientemente de una contribución equitativa a las capacidades que se necesitasen para el ejercicio del poder por los aliados, un sólido acuerdo político sobre el empleo del poder militar, lo que significa compartir la misma visión del orden mundial que se quiere conseguir. Es ahí donde la UE tiene que ejercer influencia. Si a ambos lados del Atlántico se configurasen visiones diferentes respecto al orden mundial a establecer, el escenario resultante sería impredecible. ■

⁶ “European Defence Action Plan”, COM(2016)950 de 30 de noviembre, Comisión Europea.