

08/2018

27 de abril de 2018

*Fernando del Pozo*

*Enrique Fojón\**

La seguridad de Europa, un  
problema real

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## La seguridad de Europa, un problema real

### Resumen:

Se trata de exponer el efecto que para la seguridad de Europa ha tenido y tiene la evolución de Orden Mundial, la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, la ampliación de la OTAN, la configuración de un contexto geopolítico de confrontación de Grandes Potencias. La deseada transición a un espacio europeo libre de peligros y amenazas ha desembocado en lugar de ello a un cúmulo de ellos, con los problemas que ello entraña. Esto junto al Brexit ha hecho reaccionar a la Unión Europea en la búsqueda de sus propios mecanismos de seguridad. La emisión de la Estrategia Global de la Unión Europea y la constitución de la Colaboración Estructurada Permanente, junto con la colaboración con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, conforma una situación compleja que afecta directamente a España.

### Palabras clave:

Orden Mundial, Sistema Mundial Liberal, evolución de la Unión Europea y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, multilateralismo, Estrategia Global de la Unión Europea, PESCO, 'brexit'.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## *European security, a real problem*

### *Abstract:*

*This paper analyses the impact on Europe's security of the evolution of the World Order, the endorsement of the Treaty of the European Union, NATO's enlargement, and the configuration of a geopolitical context characterised by confrontation of Great Powers. The desired transition to a European space free of risks and threats has given way instead to the accumulation of a number of them and their associated problems. All this, together with the Brexit, has made the EU react in search of its own mechanisms of security. The issue of the European Union Global Strategy and the establishment of the Permanent Structure Cooperation, together with the collaboration with the North Atlantic Treaty Organisation make for a complex situation affecting directly Spain.*

### *Keywords:*

*World order, Liberal World System, Evolution of the European Union and the North Atlantic Treaty Organisation, multilateralism, Global Strategy of the European Union, PESCO, Brexit.*

Prediction is very difficult, especially about the future. Niels Bohr

The human race, to which so many of my readers belong, has been playing at children's games from the beginning, and will probably do it until the end, which is a nuisance for the few people who grow up. And one of the games to which it is most attached is called "Keep tomorrow dark" [...]. The players listen very carefully and respectfully to all that the clever men have to say about what is to happen in the next generation. The players then wait until all the clever men are dead, and bury them nicely. They then go and do something else. That is all. For a race of simple tastes, however, it is great fun. Gilbert K. Chesterton, *The Napoleon of Noting Hill*.

## De la bipolaridad a la unipolaridad o hegemonía

Las guerras son los signos de puntuación en el texto del devenir histórico, los hiatos en un flujo cambiante. Entre ellas, bloques y alianzas cambian, evolucionan, se dividen y se unen. Durante las – casi siempre comparativamente cortas – guerras la evolución estratégica se ralentiza hasta la aparición de un nuevo escenario a su conclusión. No en vano, como dijo Cicerón, «el legítimo objeto de una guerra es una paz más perfecta», aunque cabría observar que el grado de perfección alcanzado lo juzgue exclusivamente el vencedor. El período histórico denominado Guerra Fría, a pesar de su duración y lo discutible de la aplicabilidad del término «guerra» a las cuatro décadas en que los bloques enfrentados no llegaron al uso de las armas más que por medio de *proxies* y de manera localizada, no fue una excepción en este aspecto, pues los dos bandos apenas evolucionaron.

El final de la Guerra Fría, debido a la desaparición del equilibrio de poder en el Orden Mundial vigente, y consecuentes Ordenes Internacionales<sup>1</sup>, con la reunificación de

---

<sup>1</sup> El concepto de Orden Mundial se configura como un mecanismo, ampliamente aceptado, de relación entre Estados teniendo en cuenta poder y legitimidad. Asumiendo el sentido metafórico del término y partiendo de la premisa de que *“un verdadero Orden Mundial nunca ha existido”*, el profesor Henry Kissinger lo enuncia de la siguiente manera: *“... describe el concepto mantenido por una región o civilización sobre la naturaleza de acuerdos admitidos como justos y de la distribución de poder considerada aplicable al mundo entero. Un Orden Internacional consiste en la aplicación práctica de esos conceptos a una parte sustancial del globo, lo suficientemente amplia para afectar al equilibrio de poder global. Los Órdenes Regionales implican los mismos principios aplicados a una determinada zona geográfica.”* Kissinger adopta la acepción de sistema para indicar que cualquiera de ellos *“se basa en dos componentes: un conjunto de reglas, aceptadas de común acuerdo que definen los límites de lo que se considera permisible en la actuación y un equilibrio de poder que fuerza a la contención en la actuación cuando las reglas se conculquen, previniendo que una unidad política subyugue a las otras. Un consenso sobre la legitimidad de las reglas en vigor que, ni en el presente o en el pasado, ha evitado competiciones o confrontaciones, pero ayuda a asegurar que se conseguirá la estabilidad si se efectúan ajustes dentro del orden existente en vez de retarlo. El equilibrio de fuerzas por sí mismo no asegura la paz pero, si se concibe e invoca, puede limitar el alcance y la frecuencia de problemas de importancia”*.

Alemania y la disolución de la Unión Soviética (URSS) aportó dos hechos geopolíticos de la mayor importancia que marcaron el cambio del Orden Mundial, el segundo un cataclismo geopolítico en palabras de Vladimir Putin. El alumbramiento de un nuevo período de evolución geopolítica propició inmediatamente innumerables debates sobre la forma que tomaría el mundo – o más bien la dirección en que comenzaría a evolucionar - después de aquellos decisivos acontecimientos. De un mundo en el que durante cuarenta años había predominado la inmovilidad del enfrentamiento y el Orden Bipolar, liberal y socialista, sustentados paradójicamente en la estrategia de la *destrucción mutua asegurada* (MAD) adoptada por los dos grandes bloques, se había pasado, con la desaparición por implosión de uno de ellos, a un mundo en el que el bando ganador, o mejor aún, la potencia *polo* del bando ganador, pasaba a ejercer una supremacía mundial indiscutible y consiguientemente una libertad de acción omnímoda. Y esta nueva situación, que no era un Orden Mundial propiamente dicho, había de analizarse.

De los debates estratégicos y filosóficos que trataron de escudriñar el nuevo futuro, los más destacados por la influencia de sus iniciadores y la entidad y calidad de las respuestas que suscitaron, fueron los iniciados por Francis Fukuyama con *The End of History and the Last Man*, por el profesor Huntington con *Clash of Civilizations?*, por Robert Kagan con *Paradise and Power* y, posteriormente *The return of History*, y Robert Kaplan con *The coming anarchy*, aunque tal vez fue el de mucho más modesta audiencia, *The Tragedy of Great Power Politics* de John J. Mearsheimer el que dio una explicación más plausible de las mecánicas que presiden las estrategias de las grandes potencias, y con ello el rumbo que podían tomar los acontecimientos.

De aquellos, Huntington y Kagan se han mostrado los más fecundos en explicar los fundamentos de los conflictos que han venido apareciendo desde entonces, pero no para predecirlos, pues predecir un conflicto, incluso meramente sus características, se sigue mostrando tan esquivo como antes, sino al menos para señalar dónde es más probable que ocurran, que es en las zonas que un matemático reconocería como los bordes fractales que separan los dominios culturales, las «civilizaciones» en el análisis de Huntington. El fin de la historia, como Fukuyama bautizó sus predicciones, se ha venido a demostrar como un relato sin base, pues parar la Historia es un rasgo mesiánico que invalidaba la evolución de los Órdenes Mundiales. El análisis de Kagan, aunque notoriamente incompleto como explicación de la nueva situación, es sin embargo útil

para apreciar cómo veía el todavía hegemón a Europa, y en cierto modo cómo se ve Europa a sí misma, y es por lo tanto un estimable referente para estudiar las estrategias que Europa podía aplicar en el mundo de hoy, junto con el más genérico – por teórico - estudio de Mearsheimer.

El panorama que emergió de la Guerra Fría, sin embargo, no era unipolar más que en apariencia; o al menos solo de manera transitoria, ya que la desaparición del Orden Mundial no condujo de inmediato a otro nuevo, cristalizado y definido, sino como se ha señalado anteriormente, a un período de evolución. La indisputable hegemonía americana durante los años iniciales de este nuevo período no produjo un equilibrio remotamente similar a la de la Guerra Fría, sino que alumbró un cambio de rasgos caóticos. Una generación completa ha transcurrido desde los acontecimientos que comenzaron en 1989 y solo ahora comienza a visualizarse la inevitabilidad de que alguno de los demás actores, aunque inicialmente de escasa estatura comparados con el hegemón, fueran creciendo hasta tener personalidad de gran potencia, y con ello contribuyeran a determinar qué configuración adopta el contexto estratégico para determinar un nuevo Orden, pues una hegemonía no se puede considerar un Orden Mundial. Procede, pues, determinar la estatura de Europa, o para ser más precisos de la Unión Europea como actor institucional, relativa a la de los demás actores estratégicos mundiales, estatura históricamente muy relevante, pues de ello dependerá su autonomía estratégica.

Si el nuevo papel de la Unión Europea es el de un actor estratégico centro de un sistema (polo de poder), capaz de determinar su propio rumbo, está por ver. La Guerra Fría, con el «vínculo trasatlántico» como unión del polo al sistema, fue la atmósfera, el contexto estratégico, que permitió la creación de las Comunidades Europeas, y la incógnita es comprobar si la nueva situación internacional, con su multicentralidad, permite al espacio europeo asentar uno de esos centros de poder que puede llegar a ser «polo» de un Orden Internacional Liberal, según se configure su vecindario. Del análisis de este tema tratarán los siguientes apartados, así como – dependiendo de la libertad de acción que puede alcanzar - de la manera de contender con los riesgos y amenazas que ponen en peligro su posición y bienestar.

## La evolución de la OTAN

El final de la Guerra Fría supuso la desaparición de la finalidad de la alianza instituida por el Tratado del Atlántico Norte, y cuando una alianza pierde su causa deja realmente de existir<sup>2</sup>. La desaparición de su adversario, el Pacto de Varsovia, completaba el cuadro<sup>3</sup>, pero a diferencia de este el Tratado de Washington mantuvo su organización, y en el confuso contexto geopolítico tras la unificación de Alemania, Estados Unidos optó por mantener la OTAN como instrumento del «vínculo transatlántico», única realidad instrumental estratégica que sobrevivió al cambio. La inmediatamente posterior implosión de la URSS abrió un periodo geopolítico totalmente nuevo e imprevisible.

En ese momento, Samuel Huntington señaló que el mundo se estaba reorganizando según líneas civilizacionales y que comunidades culturales reemplazarían a las alianzas de la Guerra Fría. Las naciones de Europa Occidental firmaron el Tratado de Maastricht, Rusia recuperó el cristianismo ortodoxo, el islamismo renació y China recuperó el mandarinato. Huntington recomendó que la OTAN sirviera como «la organización de seguridad de la civilización occidental», lo que se viene conociendo como Orden Internacional Liberal.

No resulta, pues, sorprendente que la OTAN produjera documentos de nivel estratégico, principalmente conceptos estratégicos (NSC) pero también otros como la *Comprehensive Political Guidance* de 2006, o la *Declaration on Alliance Security* de 2009, a un ritmo que se aceleró en cierto modo a partir de 1989. Pero tal vez más significativa que esta proliferación de documentos es la evolución de las sucesivas descripciones del ambiente estratégico: los de la primera época tendían a describirlo en términos estáticos y de defensa (*should aggression occur, the overall defensive concept is to preserve peace...*), en 1991 y 1999 empezaron a referirse a los cambios sufridos

---

<sup>2</sup> Al notar que fue no mucho después del fin de la Guerra Fría cuando la OTAN decidió construir el nuevo y arquitecturalmente imponente Cuartel General al otro lado de la Avenida Leopoldo III, uno no puede por menos de recordar la sardónica observación recogida en las Leyes de Parkinson: “*It is now known that that a perfection of planned layout is achieved only by institutions on the point of collapse*”. C. Northcote Parkinson, *Parkinson’s Law or the Pursuit of Progress*, Penguin 1957, p. 77.

<sup>3</sup> La celebración, en octubre de 2006, de una reunión del Comité Militar de la OTAN con Rusia (el *Permanent Joint Council*) en la misma sala de reuniones en Moscú donde solía reunirse el Comité Militar del Pacto de Varsovia fue un tardío, pero altamente simbólico, remache en la tumba de este último.



desde el anterior (*Since 1989, profound political changes have taken place... The dramatic changes in the Euro-Atlantic strategic landscape brought by the end of the Cold War [...] further profound political and security developments since then*), y a partir de la *Comprehensive Political Guidance* de 2006 se empezaron a introducir frases como *evolving security environment, continues to change, new threats, subject to unforeseeable developments o difficult to predict*, reconocimiento claro, aunque un tanto tardío, de que la inmovilidad ya no formaba parte del paisaje estratégico, de que la norma era (es) el cambio, de que su dirección es impredecible y de que ya no es posible identificar el enemigo a batir, ni siquiera la forma en que su amenaza puede manifestarse (proliferación, terrorismo, inestabilidad más allá de las fronteras de la OTAN, ciberataques, amenazas al tráfico marítimo). Desafortunadamente, en un afán propio del diseño de una panacea universal, los últimos NSC en la lista de amenazas incluyeron riesgos medioambientales y tecnológicos, como la escasez de agua o el cambio climático, o vulnerabilidades como las inherentes a las nuevas tecnologías<sup>4</sup>, todos ellos de dudoso encaje en la definición de *amenaza*.

Naturalmente, si se mezclan los riesgos - que incluyen preferentemente los debidos a acciones deliberadas del hombre, pero también catástrofes de la naturaleza o accidentales, por tanto, sin tener que ver con un adversario hostil - con vulnerabilidades, que son susceptibilidades al daño producidas por unas u otras, se comprende la dificultad de articular una estrategia, ni siquiera, o tal vez menos aún, en su fase conceptual.

Una estrategia bien concebida, que produzca la suficiente claridad como para articular las acciones a tomar y no quedarse en un mero ejercicio declarativo, debe identificar la amenaza u obstáculos para alcanzar los objetivos, enunciar los medios para contender con esas amenazas u obstáculos, y establecer el modo de utilizarlos y sus prioridades. Parece evidente que, si se meten en el mismo saco, por ejemplo, el terrorismo – concepto

---

<sup>4</sup> La frecuente confusión entre riesgos, amenazas y vulnerabilidades se debe en gran medida a la corrección política que, evitando aplicar el calificativo de “amenaza”, reputado de vejatorio, utiliza indiscriminadamente el de “riesgo”, percibido como más suave. Estas son sus definiciones correctas:

Riesgos: Situaciones que pueden resultar en peligro o daño si ciertos acontecimientos suceden de manera indeseable. Los riesgos pueden proceder tanto de acciones deliberadas (maldad humana) como de los efectos indeseados de la naturaleza o de accidentes (estupidez humana).

Amenazas: Actores que utilizan la coerción o causan directamente peligro o daño. Las amenazas por lo tanto son siempre humanas y deliberadas.

Vulnerabilidades: Susceptibilidades al daño, sea natural, accidental, o deliberado.

a su vez en el que se advierte confusión, pues no es un enemigo, sino un modo de acción que pueden utilizar adversarios muy variados con fines bien distintos – con el cambio climático, por seleccionar dos de los riesgos de la lista del NSC 2010, es imposible individualizar los medios y procedimientos para contender con ellos.

Parte de la culpa de este embrollo la tiene una cierta rivalidad (incompatibilidad) entre la OTAN y la UE que corre subyacentemente a los pronunciamientos de colaboración. La Unión Europea venía pregonando desde los primeros años del siglo que, siendo una organización de mucho más amplios objetivos que la mera defensa, tenía a su disposición una más variada panoplia de mecanismos de actuación en caso de crisis, en la que a las fuerzas militares se añadían las policiales, las diplomáticas, económicas, etc., mientras que la OTAN estaba limitada al uso de las armas y por tanto a la activación de sus mecanismos solo cuando todas las demás opciones – empleadas por otras instancias, como la ONU o la propia UE - han fracasado.

Así pues, la OTAN acuñó el término *comprehensive approach*, en español «enfoque integral», tratando con él de reclamar también su derecho al uso de esos medios que a decir de la UE no poseía, y que ha tenido un éxito inmerecido, hasta tal punto que ha infectado también al que trataba de contrarrestar, la UE. Ha sido al amparo del enfoque integral cómo las estrategias que deberían restringirse a los campos de defensa y seguridad, han invadido terrenos, todo lo legítimos que se quiera, pero que distraen dialéctica y recursos del objetivo principal<sup>5</sup>.

## La evolución de la integración europea

La integración europea siguió durante la Guerra Fría una trayectoria específica. El contexto estratégico de aquellos años había servido de atmósfera propicia para desarrollar el «proyecto europeo», con la creación de las Comunidades Europeas por el Tratado de Roma en 1953. Las Comunidades estaban protegidas por la Alianza Atlántica y propiciaron un alto nivel de crecimiento económico y bienestar social, pero los

---

<sup>5</sup> Un ejemplo canónico, a nivel nacional, de lo dicho es la extravagante creación dentro de las Fuerzas Armadas españolas de una unidad de bomberos, la Unidad Militar de Emergencias, con fines exclusivamente civiles. Es evidente que tal unidad distrae personal y recursos de las funciones de defensa, sin que se aprecie ninguna ventaja práctica sobre un cuerpo de bomberos civiles (nacional, no autonómico) que tuviera los mismos medios.



sucesivos intentos de adquirir una capacidad de defensa propia fueron en gran medida fútiles por falta de impulso y fundamentos estratégicos.

La distensión entre bloques, precursora del fin de la bipolaridad, propició la creación de la UE por el Tratado de Maastricht, con competencias en política exterior y seguridad (PESC). La geopolítica tan denostada por académicos y políticos, entraba de soslayo en el «proyecto europeo» aunque un aroma idealista de superioridad moral se percibía en la narrativa al uso, que intentó concretarse en la Estrategia de Seguridad Europea de 2003, uno de los resultados de la crisis del «vínculo trasatlántico» a causa de los diferentes puntos de vista sobre la Guerra de Irak entre franco-germanos y americano-británicos.

Completada la larga evolución de las Comunidades hacia la Unión, en un período inicial se confió la defensa propia europea (pero no la de su espacio geográfico) a la preexistente Unión Europea Occidental (UEO) con la aspiración de que esta terminara absorbida por la UE y, sin mayor transformación, se convirtiera en su organización de defensa. Al decaer esas aspiraciones, vista la tenaz oposición de los habituales a una estructura de defensa sólida, a partir de 1992 la UEO convivió con la ineficiente Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), hasta que en enero de 2001 se puso a la UEO en hibernación (oficialmente en estado *dormant*) y se transfirieron sus (escasos) medios a la PESC. La disolución final de la UEO ocurrió en el 2011, con asunción de todas las competencias europeas en defensa con el Tratado de Lisboa (TUE) y el establecimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Desafortunadamente la cláusula de defensa común del TUE carece de la solidez y rigor del Artículo V del Tratado de Bruselas de la UEO, que era incluso más rígido y menos sujeto a interpretaciones blandas que el más famoso Artículo 5 del Tratado Atlántico, lo que demuestra que la absorción se limitó a los medios e ignoró el espíritu.

Puntuando este camino evolutivo de la defensa de la UE se encuentran principalmente los acuerdos llamados Berlín y Berlín+, que intentaron una tarea poco menos que imposible: armonizar las modestas ambiciones de defensa de la UE con las mucho más amplias de la OTAN, evitando duplicidades, permitiendo a la UE utilizar los más potentes medios de la OTAN (en ciertas estrictas condiciones), y sorteando para ello los problemas presentados por las diferentes listas de miembros (el famoso *participation issue*), problema que, en vez de simplificarse, se fue complicando y agudizando con la

incorporación de nuevos miembros en ambas organizaciones, y con un sinfín de posiciones individuales e irreductibles (e.g., resistencia de Malta y Chipre a integrarse en el Partenariado por la Paz (PfP), herramienta que parecía ayudar a resolver los problemas de *participation*, y en lo que todavía hoy está el segundo de ellos; o lo refractario de la posición de Dinamarca a todo intento de la UE de *invadir* cuestiones de defensa; o la hostilidad entre Grecia y Turquía, con ambas torpedeando deliberadamente todo atisbo de solución que procediera de la otra; o la tenaz – y eficaz – oposición del Reino Unido a todo lo que pudiera de lejos oler a duplicación). El caso es que la «tarea» discutida no tenía finalidad estratégica, con lo que toda polémica era inútil.

La actual Estrategia de la UE<sup>6</sup> (EUGS) que sigue a trece años de distancia a su predecesora, más modesta pero más acertadamente denominada Estrategia de Seguridad Europea, es un notable documento que ha dotado a la palabra *estrategia* de unas connotaciones que desbordan ampliamente los aspectos de seguridad y no digamos defensa, pero al menos lo hace de manera declarada y desacomplejada, citando con orgullo el «poder civil» de la UE y aplicando el calificativo *global* que desde el título nos alerta de sus infladas ambiciones no solo geográficas. Ello no obstante, padece del mismo pecado antes citado para la OTAN, y al hacer una lista de aquellos elementos que «se ciernen tanto sobre nuestra población como sobre nuestro territorio» (el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética) mezcla como se ve indiscriminadamente riesgos accidentales o de la naturaleza, amenazas y vulnerabilidades cuyo tratamiento es responsabilidad de organismos muchos de los cuales - tanto en la UE como a nivel nacional - escapan al marco orgánico de la PESC, formal emisor del documento<sup>7</sup>. Unido esto a que, una vez más, confunde los medios de acción, como el terrorismo, con las amenazas, que conceptualmente son actores, es decir naciones hostiles u organizaciones étnicas o religiosas no estatales, produce el efecto de desvaír los medios y procedimientos que deben establecerse para alcanzar los fines de seguridad acordados. Así, a lo largo del texto el uso de tiempo condicional de los verbos, una forma de atenuación de la intención

---

<sup>6</sup> Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, Junio 2016.

<sup>7</sup> No se puede evitar la impresión de que, con argumentos similares a los que llevaron a incluir en tan fantástica lista la volatilidad económica o el cambio climático, se podían haber incluido con iguales o superiores méritos la pesca ilegal, no declarada o no regulada, el tráfico de seres humanos, armas o drogas, y otros crímenes transnacionales.

como nos dice la gramática (*debería* explorarse, *debería* capacitar, *debería* hacerse) abunda más que el del imperativo, y este cuando se aplica es casi siempre a verbos poco categóricos (la UE *centrará* más su atención, *tratará* de diversificar sus fuentes...). En resumen, si bien su declarado objetivo *global* le absuelve en parte del pecado de ser principalmente un documento declarativo, no llega sin embargo a llenar los requisitos de una verdadera estrategia, global o no, y renuncia a una posición de autoridad frente a las estrategias nacionales (a su vez más declarativas que ejecutivas).

La EUGS no es, pues, una estrategia, es un proyecto en que un actor estratégico virtual se arroga un papel en el que no se establece como va a entrar en el equilibrio de poder de un nuevo Orden Mundial, porque renuncia entre otras cosas a la disuasión, aunque sea convencional. EUGS, PESCO y PESC van a ser difíciles de articular, ya que la UE no es una entidad política con impronta en términos estratégicos, y carece de la unidad de mando y correspondiente cadena de autoridad necesarias para hacer frente a un mundo de competición de las grandes potencias.

### Colaboración OTAN-UE

Los acuerdos Berlín+ no solo fueron un medio para que la UE, en ciertas condiciones muy tasadas<sup>8</sup>, pudiera utilizar la capacidad de planeamiento y ciertos medios propios de la OTAN, singularmente el buque de mando y control USS *Mount Whitney*<sup>9</sup> con su Estado Mayor embarcado y los de la fuerza NAEW&C, todo ello bajo el mando del *Deputy SACEUR*, siempre alemán o inglés, sino que además, principalmente desde el punto de vista del Reino Unido y algunas otras naciones que le secundaban, como Dinamarca, garantizaba que la UE no se embarcaba en la aventura de crear un cuartel general permanente a imitación – aunque sin duda de mucho más modesta entidad – de

---

<sup>8</sup> “*We are now in a position to give the EU ready access to the collective assets and capabilities of the Alliance for operations in which the Alliance as a whole is not engaged militarily*”. Decisión del Consejo Atlántico, 13 Diciembre 2002, remitida por carta de Lord Robertson, Secretario General, al Dr Solana, Alto Representante de la UE para la PESD.

<sup>9</sup> En realidad el USS *Mount Whitney* era y es propiedad de los EE. UU., quien lo tiene “prestado” a la OTAN de manera más o menos permanente. Esto dificultaría en gran medida su cesión a la UE caso de ser solicitado, pues la frase “*...in which the Alliance as a whole is not engaged militarily*” en realidad significa “*...in which neither the Alliance nor the US...*”, una proposición mucho más ardua.

SHAPE<sup>10</sup>, ello en aras de la famosa no duplicación. Pero, aún más allá y de manera más sutil, los acuerdos Berlín+ inauguraron lo que pareció sería una permanente acción coordinada de los países miembros de la UE dentro de la Alianza. El que esta coordinación no se materializara, a pesar de la aparente facilidad de su ejecución, con, p.ej., todas las naciones concernidas (excepto Francia y Bélgica) teniendo el mismo Representante Militar (MILREP) en ambas organizaciones, lo que debía asegurar una excelente coordinación en asuntos militares, se debió tanto a la falta de sincronización de las ampliaciones a nuevos miembros de ambas, como a las maniobras de retaguardia de los «guardianes de las esencias», singularmente el RU como se ha dicho.

Esta historia nos ayuda a comprender por qué el *brexit*, catastrófico como parece para todos, podría representar una oportunidad. Hay un *silver lining* en la *dark cloud*, como gustan de decir los propios ingleses, pues aparentemente desaparece de escena el más locuaz y activo de los opositores a los deseos mayoritarios de avanzar en la integración europea en cuestiones de defensa. El más locuaz, pero no el único, ni posiblemente el más difícil de vencer, pues otros quedan dentro, sin propósito de salir ni intenciones de claudicar. Así, las naciones bálticas y otras del Este de Europa que desde 1989 han ido buscando su acomodo en la OTAN y la UE, tanto las independizadas de la URSS como los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, consideran que su verdadera salvaguarda frente al antiguo amo es la OTAN, o más exactamente los EE. UU., y ven a la UE como un club al que es agradable pertenecer, económicamente ventajoso, pues permite hacer amistades útiles para los negocios, pero ciertamente inoperante en cuestiones serias de geopolítica. Algunas, incluso, llevan más lejos ese espíritu un tanto frívolo ignorando displicentemente algunas de las reglas del club más incómodas – independencia de la justicia, acogida de refugiados – que sin embargo forman parte fundamental del espíritu y razón de ser de la UE.

Y sí, es cierto, algo se mueve ya en el área de defensa de la UE. Quizá por propio convencimiento, o tal vez por la persistente reclamación estadounidense sobre el gasto europeo en Defensa algunas naciones europeas han empezado a reaccionar, como Francia, y han manifestado planes concretos para alcanzar en unos años el deseado

---

<sup>10</sup> Bélgica cedió (interesadamente) para este fin sus instalaciones militares en desuso de Tervuren, en los alrededores de Bruselas.

2 % del PIB<sup>11</sup>, prometidos repetidamente por las naciones en ambos foros, OTAN y UE, solo para ser inmediatamente «matizados» por algunos. Y, aunque aplicando una interpretación inclusiva de la idea inicial del TUE, que se basaba en agrupar pequeños números de naciones en proyectos específicos, el alumbramiento de la prevista Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) que reúne a la casi totalidad de miembros para colaborar en una lista abierta de proyectos, casi dos decenas para empezar, parece un buen comienzo, pero habrá que ver cómo se articula, pues una participación tan masiva no augura una buena armonización. Más adelante se trata esto con mayor detalle.

### **El camino a la multipolaridad y la inestabilidad en el vecindario europeo**

La ausencia de amenaza militar visible en el espacio europeo tras la Guerra Fría fue el principal impulsor de unos acontecimientos con gran carga geopolítica que duraron hasta 2001. Los ataques terroristas a Nueva York y Washington marcaron un hito geopolítico de consecuencias globales que dieron lugar al comienzo de un percibido declive de la hegemonía estadounidense.

La conformación del espacio europeo en los años 90 se efectuó sin narrativa geopolítica; es más, la geopolítica quedó preterida. El colapso del comunismo en 1989-90 encontró a Europa sin plan para hacer frente a la situación y evitar que la Europa del Este no quedase en la «zona gris». La expansión de la OTAN, «perseguida» por la de la UE, es un hecho geopolítico de gran importancia que no correspondió a una estrategia preconcebida, ni se previeron sus consecuencias porque no se actuó desde el punto de vista estratégico. Las actuaciones se debieron a decisiones de líderes políticos de un lado y por otro de los antiguos contendientes con la esperanza de que si se mantenía la paz y aumentaba el bienestar se consolidaría una nueva situación favorable, pero cuyo estado final no estaba claro. La geopolítica se sustituyó por los «valores».

---

<sup>11</sup> Actualmente solo cinco naciones lo cumplen: Grecia, Estonia, Reino Unido, Rumania y Polonia, todas ellas, excepto el RU, muy por debajo de la media de gasto de la UE en relación al PIB. La mayor parte de los aliados, no obstante, muestran crecimiento en la comparación entre 2014 y 2017, excepto EE. UU., RU, Francia, Croacia, Albania, y de nuevo las doblemente remisas España y Bélgica (fuente: comunicado de prensa OTAN PR/CP (2017)111 de 29 julio 2017).

La expansión de la OTAN, proceso a priori sin barreras, implicaba una solución para las preocupaciones de los países más al Este, y a ese fin se articuló el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC, posteriormente *Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC), y seguidamente el ya mencionado PfP<sup>12</sup>, que incluyeron en fases sucesivas a todos los antiguos miembros de la URSS, del Pacto de Varsovia, las independizadas repúblicas de la antigua República Federativa de Yugoslavia, las naciones de la UE no aliadas (excepto Chipre y durante algún tiempo Malta) y Albania. Como capítulo separado de ese conglomerado pero dentro de él, y en consideración a sus deseos de ser diferente de (es decir, superior a) sus antiguos satélites, se creó con el Acta Fundacional OTAN – Rusia<sup>13</sup>, un acuerdo especial dentro del NACC y PfP, y con él el Consejo Permanente Conjunto (PJC), que obligó a efectos compensatorios a crear otro acuerdo similar para Ucrania con sus consiguientes foros asociados, lo que por cierto no fue muy apreciado por Rusia, que solía mostrar su desagrado generalizado por la situación ausentándose del EAPC o permaneciendo hoscamente silente (mientras Ucrania mostraba en claro contraste un encomiable espíritu de cooperación y amistad).

La (escasa) solidez de este entramado fue puesta a prueba con ocasión de las once semanas de guerra de Kosovo y su desenlace. Como el papel del PJC era meramente de foro de consulta, la capacidad de veto que Rusia usaba con liberalidad en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no se aplicaba aquí, lo que provocó que una irritada Rusia lo abandonara temporalmente, y se dedicara activamente a dificultar las acciones de la OTAN contra Serbia, con quien les unían lazos afectivos basados en la Historia y cultura, por el procedimiento de exigir al amparo del tratado FACE la inspección de los despliegues aliados (en espera de la rendición de Serbia) en Albania y Macedonia. Finalmente, mientras la OTAN estaba aún preparando el despliegue en Kosovo tras los acuerdos de alto el fuego, Rusia organizó una columna con sus fuerzas en Bosnia y tomó el aeropuerto de Pristina<sup>14</sup>, trasladando aquí los esfuerzos que ejercía en el PJC, que abandonó durante una larga temporada.

---

<sup>12</sup> Aunque no era exactamente así el diseño original, en la práctica el PfP es al EAPC lo que el Comité Militar es al Consejo Atlántico, su expresión militar.

<sup>13</sup> *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, París, 27 de Mayo de 1997

<sup>14</sup> Curiosamente, y para sorpresa de todo el Comité Militar que le conocía bien, al mando de aquella columna de vehículos rusos apareció en televisión el general Zavarzin, que era formalmente (y volvió a serlo después como si no hubiera pasado nada) el representante militar ruso en el PJC. La relación de



En resumen, este capítulo de las actividades del PJC, así como el tono habitual de sus reuniones, demostraba que, en el mejor de los casos Rusia consideraba el PJC, PfP y foros asociados como una humillación que habían tenido que soportar debido a su debilidad en los años inmediatamente posteriores a la disolución de la URSS; en el peor, como un mecanismo conveniente para tratar de introducir cuñas que debilitaran o incluso deshicieran a la OTAN. En otras palabras, la desconfianza, incluso hostilidad soviética, se trasladó, transmutada en rusa, al nuevo escenario, en el que rápidamente identificó las palancas y herramientas a usar.

La *unión* de los países europeos con la ampliación, era un verdadero *constructo*. Pero esto no iba a conseguirse meramente afirmando que el Orden Mundial liberal había milagrosamente transformado la humanidad, sino como la voluntad de construir un proyecto en el nombre de una «Europa unida, libre y en paz». Se contemplaba la noción de una «segunda gran reconciliación» como la de Francia y Alemania tras la Segunda Guerra Mundial, esta vez entre Polonia y Alemania. Las estructuras institucionales de la UE enmarcaron el «proyecto» de reconectar el Oeste y el Este de la Posguerra Fría y seguir mirando a Oriente para conectar con Bielorrusia, Moldavia, Ucrania y Rusia.

La resurgencia de Rusia a partir del 2000 bajo un Putin que se encarnaba como presidente o primer ministro, a conveniencia, la atención estratégica americana y sus recursos orientados a Afganistán e Irak, más el estancamiento del «proyecto europeo» y su posterior parcial retroceso a partir de la crisis económica de 2008, fueron configurando asimetrías Norte-Sur en la UE, con el Grupo de Visegrado, o veleidades de una nueva *Mitteleuropa*. No obstante, la proclamada «vocación europea y de la OTAN hacia el Este» seguía intacta, a pesar de los avisos rusos de que no admitían el «orden» de la Posguerra Fría.

Otro acontecimiento de la mayor importancia para el devenir de la cohesión de la Alianza y de la confirmación de la falta de condiciones de la UE para ser actor estratégico, fue la invasión rusa de Georgia a principios de agosto de 2008, como consecuencia de la provocación georgiana resultado a su vez del agresivo planteamiento ruso, y que acabó cuando Rusia obtuvo la secesión de Abjasia y Osetia del Sur.

---

esta nueva misión con la que cumplía en la sala de reuniones del Comité Militar en el CG de la OTAN queda a la imaginación del lector.

La expansión de la OTAN al Este, que desde su inicio irritó a Moscú, había entrado en el temario de la Cumbre de Bucarest, en abril de 2008, con el ofrecimiento de incorporación al Tratado de Washington a Georgia y Ucrania, a instancias de un combativo presidente Bush en búsqueda de un legado en su última cumbre OTAN. Es de notar en este arriesgado movimiento que, a diferencia de los otros candidatos del momento (Albania, Croacia y Macedonia) y de los inmediatamente anteriores, Georgia y Ucrania no estaban en el *Membership Action Plan* (MAP), paso obligado para cualquier miembro del PfP que contemple el ingreso como miembro de pleno derecho del Tratado. Varios aliados, encabezados por Alemania denegaron su consenso sobre las aspiraciones de los dos países para el MAP, con lo que decapitaron el proyecto, y el conflicto georgiano<sup>15</sup>, que se desencadenó antes de que se lograra alcanzar consenso en este delicado asunto, ahondó la división entre los aliados, sembrando la desconfianza, sobre todo en los del Este de Europa, temerosos estos del revisionismo ruso, mientras otros, encabezados por Alemania, eran partidarios de contemporizar con las reivindicaciones de Moscú<sup>16</sup>. La OTAN no desarrolló actividad práctica relevante durante el desarrollo del conflicto georgiano y, a pesar de los gestos institucionales hacia Tiflis y del mantenimiento de la retórica expansionista de «puertas abiertas», el resultado fue una congelación de facto de la política de *enlargement* mantenida hasta entonces, lo que fue un indudable éxito estratégico ruso.

Independientemente de los *casus belli* que pudieran haberse producido por ambas partes, Moscú había dejado claro con sus acciones que no se detendría ante nada para poner freno a la pretensión expansionista de la OTAN hacia su entorno inmediato, especialmente en las zonas de alta sensibilidad estratégica para Rusia como la propia Ucrania y el conjunto del Cáucaso. Los cambios en el Orden Mundial eran patentes, y el repetido ejercicio del veto en el Consejo de Seguridad de la ONU por Rusia recordó los viejos tiempos de la Guerra Fría.

---

<sup>15</sup> Además del inexperto e imprudente manejo de la situación por parte del inane presidente Mikheil Saakashvili (hoy metido en nuevos conflictos en Ucrania) que demostró lo prematuro de considerar Georgia para la OTAN.

<sup>16</sup> El secretario de Defensa americano, Donald Rumsfeld, había caracterizado con anterioridad los dos bandos europeos como las “nuevas” (temerosas de Moscú y deseosas del paraguas americano) y las “viejas” (contemporizadoras) naciones aliadas.

El cambio de Administración en los Estados Unidos, a principios de 2009, pareció que facilitaría el acercamiento entre los aliados tras los desencuentros por el unilateralismo de la puesta en práctica de la guerra global contra el terrorismo (GWOT). La apresurada retirada americana de Irak – adonde nunca debió haber ido - cambió el foco de nuevo hacia el *Hindu Kush*, y a los aliados europeos de la OTAN no les quedó otro remedio que adherirse al cambio de estrategia estadounidense en la guerra afgana. Durante la Cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 se decidió endosar la visión americana para que en Afganistán se adoptase una estrategia basada en el denominado *comprehensive approach* (enfoque integral), sustentado por una estrategia militar basada en el concepto operativo de contrainsurgencia (COIN) y la finalidad superior de *nation building*, es decir la creación de un nuevo Estado afgano democrático.

Como se ha expuesto anteriormente, el «vecindario» del Este dejó de ser benigno cuando Rusia interpretó que no solo la ampliación de la OTAN era hostil, sino que también la expansión de la UE tenía el mismo carácter. La creación de la denominada Asociación Oriental (*Eastern Partnership*, EaP) promovida en 2008 por Polonia y Suecia, materializó una iniciativa de la UE para establecer relaciones con los Estados post-soviéticos de Azerbaiyán, Armenia, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, como marco para acuerdos tales como comercio, visados, economía, etc. Esta iniciativa fue el detonante definitivo para el cambio de la visión rusa de la UE desde el prisma de la desconfianza al de abierta hostilidad, pues en el contexto de la crítica situación en Georgia y Ucrania y la independencia de Kosovo, el EaP fue percibido por Moscú como una preparación para la integración de aquellos Estados en la UE, ya que la estructura genérica de los Acuerdos de Integración con la UE implicaba una asimilación del *acquis communautaire*. Esto solo podía interpretarse, en la lógica rusa, como un paso previo para la ruptura de los antiguos lazos con Moscú.

Aunque Rusia mantiene potentes lazos históricos y culturales con las antiguas repúblicas soviéticas, lo que constituye un instrumento poderoso de influencia, su eficacia venía atemperada, por el hecho de que, tras la integración de los países del Este de Europa en la UE, el *soft power* comunitario ejercía un atractivo para las poblaciones de los países de la EaP, como demostraron las «revoluciones de colores». Este es el acicate de Moscú para tratar de integrar a estos países firmemente en su esfera de influencia, mediante la

Unión Aduanera y la futura Unión Económica Euroasiática, proyectos concebidos para sostener una estrategia de largo plazo cuya finalidad es contrapesar la UE.

Otro frente que se le abría al vecindario europeo era el del Norte de África y Oriente Medio (MENA). La inestabilidad en el Sahel, la constante inmigración desde el Norte de África, la guerra de Libia y las guerras en Siria e Irak contra el Estado Islámico (ISIL) afectaron a Europa con terrorismo e inmigración masiva. La intervención rusa en Siria ha sido decisiva, obligando a Estados Unidos a tener una intervención más activa, pero el área e intensidad de la influencia de Moscú ha aumentado, no solo en forma de percepción, sino también más recientemente con la extensión temporal y material de las instalaciones navales de Tartus, su ascenso al estatus de base naval, y su consolidación con la base aérea de Hmeymim.

Pero la situación no permanecería sin cambios durante mucho tiempo. En febrero de 2014 comenzaron los sucesos de Euro-Maidan, que desembocaron en la abusiva ocupación rusa de la península de Crimea y la invasión de la cuenca del Donetsk por los «hombrecillos verdes», negando cínicamente la intervención, y con ello la decisión de la OTAN en la Cumbre de Gales de abril de 2014 de proporcionar seguridad a los aliados orientales mediante el despliegue de nuevas fuerzas aliadas en la zona. Todo esto cambiaba drásticamente la situación geopolítica.

Por su parte, la reacción de la UE fue la de adopción de sanciones, reconociendo Moscú como interlocutores solamente a Berlín y París. Pero la pugnaz actitud del Kremlin no acabó ahí: ante la pasividad occidental, en septiembre de 2015 la intervención diplomática rusa en Siria se convirtió en militar. En esta situación, y solamente con las intervenciones rusas, el «vecindario» europeo del Este quedaba en crisis, con guerra civil en Ucrania en la región del Donetsk, lo que, unido a la guerra de Siria, afectaba a toda la periferia europea desde el mar Báltico al Negro y a la zona del Levante, bloqueando de paso las ansias «neo-otomanas» de Turquía.

A principios de julio de 2016, la OTAN reconoció públicamente la inestabilidad estratégica en el este y sur de su área, declarando su voluntad de defensa y disuasión. En la nueva situación el protagonismo de la UE quedó inédito, la OTAN guardó las formas y, a nivel regional, Rusia y Estados Unidos, protagonizaban una especie de vuelta a la «bipolaridad». Al emplear términos relacionados con el Orden Mundial hay que poner de manifiesto que se trata de un concepto formal, de algo que no existe más que de modo

virtual. Es una perspectiva de base heurística, como un cristal que nos permite hacernos una idea de un contexto complejo contradictorio, donde se encajan nuestras finalidades y proyectos. En este caso la bipolaridad poco tiene que ver con la del siglo XX; la consistencia de los «bloques» no se parece, porque no existen. La UE no ha actuado durante estos acontecimientos como un actor estratégico, desmintiendo los deseos de la EUGS. Disertando recientemente en Washington, el exasesor de Seguridad Nacional del presidente Trump, general McMaster, describió gráficamente el mundo de hoy: «Geopolitics are back, and are back with a vengeance after this holiday from history we took in the so-called post-Cold War period».

### **Europa, ¿un polo más de la multipolaridad?**

La UE demuestra que el Orden Internacional Liberal no ha dado todas las respuestas apropiadas a los desafíos de hoy. La Unión no gestionó bien la crisis financiera, amplificando los efectos para alguno de sus miembros, ni tampoco gestiona bien la crisis migratoria, olvidando que las fronteras son el primer elemento definitorio del Estado, responsabilidad por tanto de su Gobierno, no menos que la gestión económica, aspectos ambos tratados por la UE desde 2008 sin el debido rigor.

En junio de 2016, Federica Mogherini, vicepresidenta de la Comisión Europea, emitía su Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS) que comenzaba su presentación con el siguiente tenor literal:

«La finalidad, incluso el propósito de la Unión es cuestionado. Pero nuestros ciudadanos y el Mundo necesitan, como nunca antes, una UE fuerte. Nuestra amplia región es más inestable e insegura. Las crisis dentro y más allá de nuestras fronteras, afectan directamente a las vidas de nuestros ciudadanos. En tiempos demandantes, una Unión fuerte es aquella que piensa estratégicamente, comparte una visión y actúa unida. Ello es verdad después del referéndum británico. Necesitaremos reconsiderar la forma que actúa la Unión, pero conocemos perfectamente para lo que hay que trabajar. Conocemos cuales son nuestros principios, nuestros intereses y prioridades. No es tiempo de incertidumbres: nuestra Unión necesita una Estrategia. Necesitamos una visión compartida y una acción común».

Apostar por las profundas motivaciones que han dado como resultado la EUGS es una tarea especulativa, pero la insinuación de que la finalidad de la UE puede estar en peligro es una afirmación grave. A lo largo de la EUGS no se señalan adversarios concretos, la alusión a las capacidades es genérica y los modos de actuación inconcretos, por lo que la ausencia de carácter estratégico del documento es evidente.

Mogherini describe la situación de un pretendido actor estratégico, la UE, que promueve un Orden Mundial con reglas de valor universal con el multilateralismo como principio y la ONU como su fuente, y quiere impedir la conformación de una situación mundial de *power politics*. Se parece mucho a ese mismo Orden Liberal que la EUGS da por periclitado.

Pero para referirse al Orden Mundial hay que asumir algunas premisas de cómo funciona el mundo. El concepto de Orden Mundial es una visión de Estados interaccionando políticamente, impulsados por el interés nacional, cuyo resultado es la situación geopolítica. La creencia en un determinado Orden Mundial implica el ejercicio continuado de la estrategia y la política para conformarlo.

La carencia de entidad geopolítica de la UE en su conjunto, su falta de «estatalidad» y consiguiente interés nacional, base de cualquier pretensión de *actorness* estratégica, se modula en la EUGS a base de principios como el de unidad, alegando que en un mundo complejo y de cambios en la distribución del poder, la cohesión de la Unión, «instituciones, Estados y población», es más necesario que nunca. El voluntarismo se presenta como base de la premisa principal:

«Unidos seremos capaces de conseguir más que los Estados por separado, o de manera descoordinada. No existe enfrentamiento entre los intereses nacionales y el europeo. Nuestros intereses compartidos solo pueden servirse permaneciendo unidos y actuando juntos».

Efectuadas las anteriores consideraciones, la EUGS contiene dos declaraciones de verdadera potencial trascendencia geopolítica. La primera la enuncia así: «Como europeos debemos tomar mayores responsabilidades por nuestra Seguridad. Estar listos y ser capaces para disuadir, responder a, y protegernos contra amenazas externas». Puede deducirse que la conciencia colectiva de que la seguridad del espacio geográfico europeo dependía, o depende, de un tercero, era algo conocido y compartido por los socios. Si desde el final de la Segunda Guerra Mundial el globo ha sido más pacífico, es



por el liderazgo estadounidense que sostuvo el Orden Internacional Liberal, o *Pax Americana*. Tras el ataque islamista a Estados Unidos en 2001, se ha iniciado otro sesgo estratégico, que algunos interpretan como declive, y eso influye en el estatus europeo.

La segunda consideración expresa la pretensión de ser actor estratégico. Mogherini en su presentación afirma: «La EUGS nutre la ambición de autonomía estratégica de la UE». Pero la *actorness* no se adquiere solo por la expresión del deseo. Para serlo se necesita una entidad política soberana, ser reconocida como «actor» por los otros actores y tener acreditada su capacidad de ejercer el poder de manera autónoma y de forma que pueda alterar el Orden Internacional, a la vez de la identificación de potenciales adversarios, rasgos de los que carece la UE.

Otro aspecto importante de la EUGS, en relación con la *actorness*, es su matización en cuanto a que no puede ser algo diferente a la pura aplicación del poder en algunas de sus modalidades, al afirmar que la acción exterior será guiada por «claros principios» que «surgen tanto de una valoración realista como de una idealista aspiración de construir un mundo mejor», a lo que le denomina «pragmatismo de principios».

Una vez más hay que recurrir al preámbulo de Mogherini para la interpretación. Se hace alarde de que la UE es el mejor actor en el ejercicio del *soft power*, cuando este es una modalidad de aplicación del poder, no una clase de poder, ya que sin *hard power* no puede existir el *soft*. También rechaza la calificación de «potencia civil» y la motiva en una serie de operaciones internacionales cívico-militares de escasa entidad, ajenas a modalidades estratégicas como disuasión o *détente*.

La, hasta ahora, hipotética evolución de un nuevo Orden Mundial implica la clara definición de los «polos» o «centros de poder» y de sus «clientes». Actualmente, Europa no reúne las condiciones de «polo» y mucho menos si considera la faceta *soft* del poder como prioritaria. Es llamativo que, supuestamente, tras el *brexit* y la nueva Administración americana, el problema de la Defensa de Europa haya tomado una alta prioridad, sobre todo en la Comisión, sin que el problema estratégico a resolver se explicita claramente, aunque puede hacer frente a la reemergencia de una estrategia competitiva de largo plazo, con similitudes a la Guerra Fría.

Al tratar la denominada «Defensa de Europa» es cuando las contradicciones se interrelacionan en todos los sentidos. La inestabilidad de la totalidad del «vecindario» europeo es consecuencia del proceso de cambio de Orden Mundial y, ya mucho antes

de la elección de Trump como presidente, era opinión generalizada entre los analistas que la capacidad de la UE para, colectivamente, asegurar su seguridad y defensa, estaba en serias dudas y esos aspectos tendrían que ocupar un lugar preeminente en la futura política europea.

Esa inestabilidad del vecindario europeo forma parte del contexto estratégico global que se inscribe en la percepción estratégica de las grandes potencias y ese es, precisamente, el ámbito en que la UE quiere convertirse en «polo», que es el significado literal de «actor con autonomía estratégica». Para entender la situación conviene describirla: el espacio europeo forma parte de la Alianza del Tratado del Atlántico Norte, el vínculo trasatlántico, con una potente organización, la OTAN, capaz de ejercer todas las funciones estratégicas y, por lo tanto, concebida para la Defensa del territorio europeo. Un sistema que tiene su «polo», los Estados Unidos.

Crear un «polo» europeo autónomo significa, aunque parezca tautológico, crear su «polaridad» (autonomía estratégica), o lo que es lo mismo: convertir la colaboración voluntaria de los socios en alianza obligatoria, asumir todas las funciones estratégicas, incluida la disuasión nuclear, capacidad de actuar globalmente, y representación única en las instituciones internacionales. Y ese escenario excede al contenido del TEU. Pero hay realidades insoslayables: en la UE hay Estados que ven natural compartir la moneda, pero no la defensa.

Más aún, Europa no es un «polo» porque, en sí misma, es un potencial escenario de confrontación, hecho que es reconocido en la recién emitida *National Defence Strategy* (NDS) de Estados Unidos, con dos frentes, el del Este y el del Norte de África – Oriente Medio (MENA), de amenazas de diferentes naturalezas. En el Frente del Este la inestabilidad tiene sus raíces en el acomodo geopolítico entre Europa y las necesidades geopolíticas de Rusia. Del MENA surgen amenazas diferentes en entidad y naturaleza, además de ser espacio de competición de distintos «polos». Este frente, que mediante Turquía es fronterizo con la OTAN, comprende el Levante y todo el Norte de África y el Sahel. No es concebible que en ese escenario la UE obtenga la «autonomía estratégica». La sombra de la guerra de Libia, de 2011, es larga y la situación de capacidades militares no ha cambiado como demuestra la inacción en Siria. Estos escenarios son prioridad estratégica de los Estados Unidos.

La UE ha orientado su autonomía estratégica en la constitución de un instrumento basado en lo intergubernamental. El Tratado de la UE (TEU) contempla «alcanzar tangibles progresos en el nivel de inversión en el gasto de equipo de Defensa, colaborar en el desarrollo de capacidades y la disponibilidad de capacidades militares para misiones combinadas y operaciones», respondiendo a un principio como vehículo: la colaboración estructurada permanente (PESCO). Hasta ahora solo se ha conseguido un progreso limitado, entre otros motivos porque la UE carece de una Estrategia de Defensa y en esas condiciones es inútil el empleo de la Fuerza Militar. Por otra parte, el TEU restringe la participación en la PESCO a los socios que satisfagan los criterios del Protocolo 10 del Tratado. Contrario a esa norma, el Consejo Europeo decidió requerir una mayoría cualificada para los asuntos relacionados con la PESCO, para evitar que alguna disidencia bloquease el progreso de la iniciativa.

A medida que se trata de construir la PESCO se conforman las fuerzas que se oponen. El destino de la PESCO, aparte de fijar una finalidad concreta, puede depender de una mayor integración en otros ámbitos políticos de la UE. La opinión pública europea está cada vez más preocupada por la pérdida de soberanía estatal y la disolución de la cultura nacional que puede resultar en la «ideologización» de una futura integración. Además, la cooperación en la UE tiene carácter intergubernamental y la Defensa es parte de la soberanía de los Estados. Ejemplo que pone en evidencia contradicciones como la Revisión Estratégica de Defensa y Seguridad Nacional de Francia de 2017, que enfatiza que «el mantenimiento del modelo de Fuerzas Armadas de espectro total y equilibrado es crítico para la independencia nacional, autonomía y libertad de acción de Francia», proclamando también que «un alto nivel de ambición en los ámbitos de la industria y tecnología es un asunto de soberanía y un pilar de nuestra autonomía estratégica». La superposición de autonomías estratégicas entra en el ámbito de la ficción.

La tarea de conformar y poner en práctica la PESCO es grandiosa. Suponiendo que lo material y tecnológico pudiese conseguirse, la puesta en práctica de la unidad de mando del instrumento militar, la inter-operatividad y la capacidad de despliegue para fuerzas de veintitrés Estados necesita una enorme voluntad política persistente, recursos y

tiempo. Pero es posible si se vencen las diferencias entre las culturas estratégicas de los Estados componentes<sup>17</sup>.

El problema desde el punto de vista geopolítico es de una complejidad determinante. Estamos tratando de un espacio geográfico en el que se superponen miembros de la OTAN, de la UE y de ambas. En estas condiciones, la estimación de una determinada situación y la consiguiente toma de decisiones, en un contexto mundial multipolar, sería muy compleja y lenta, y con grandes posibilidades de que, en caso de no alcanzarse el necesario consenso, obligatorio en cuestiones que afectan a la defensa<sup>18</sup>, se produzca una fractura de las instituciones. Además, existen otros elementos, como la bilateralidad anglo-francesa, o las «cuestiones de confianza» como la preferencia de los países del Este por el apoyo americano para su defensa, que debilitan todo lo que no esté consolidado como la OTAN, a cambio de debilitar cualquier pretensión de nuevas creaciones.

La colaboración OTAN–UE se dificultaría por la misma dinámica de la constitución de la PESCO. Tómese por ejemplo el diseño de capacidades: es evidente que no debe haber duplicidades y eso solo se consigue con un planeamiento común que, al ser la mayoría los miembros de la PESCO también de la OTAN, podría hacerse adoptando los procedimientos del *NATO Defence Planning Process* (NDPP). Este aspecto está ligado a los aumentos presupuestarios del 2 %, pues el gasto tendría que compatibilizarse entre

---

<sup>17</sup> Pero, tras ocho años de existencia teórica, la primera formalización de la PESCO ha necesitado una interpretación muy laxa del TUE. La idea original era reunir pequeños grupos de naciones alrededor de un proyecto de interés común para los participantes. Podía haber tantos grupos como proyectos identificados, y las naciones podían participar en tantos como quisieran. En lugar de ello, lo que se ha puesto en vigor es un PESCO en el que participan prácticamente todas las naciones, con un menú abierto de proyectos. A nuestro juicio, esta ejecución del proyecto lo desposee de los incentivos para progresar que la idea original implicaba.

<sup>18</sup> Es frecuente confundir consenso con unanimidad. El consenso consiste en *no disentir* de una proposición, que no es lo mismo que buscar la unanimidad. En otros sistemas, como el del CSNU, el veto trae consigo el fin de una proposición (es precisa la unanimidad de los cinco permanentes). La búsqueda del consenso, en cambio, mantiene el asunto con vida hasta que sea resuelto. Por otro lado, el consenso es más fuerte y cohesivo que una decisión por mayoría, que hace innecesario conseguir el acuerdo de las partes que disientan. Una decisión que fuera alcanzada bajo estas precarias condiciones, como algunos proponen para dotar de agilidad a las decisiones en cuestiones de defensa, no serviría para preparar el camino a la discusión de la acción militar, con todas las consecuencias y sensibilidades que esta conlleva, incluida la irrenunciable responsabilidad de cada nación por la seguridad de sus propias fuerzas. Es por ello el consenso el (trabajoso) sistema de decisión adoptado en la OTAN y en los asuntos de defensa de la UE (además de la Liga Hanseática, los cuáqueros, y los indios Haudenosaunee).

las visiones de las dos instituciones. Pero la concepción y diseño de las capacidades tiene un origen que es la amenaza, y si no es la misma para las dos instituciones se necesitan estrategias diferentes, lo que determina la prioridad del gasto y constituiría una contradicción esencial.

Hasta ahora, el principal impulso de la PESCO ha sido franco-alemán, aunque con contornos difusos, y su continuidad marcará el futuro. El atraso europeo en el desarrollo de la industria de Defensa respecto a los nuevos «polos», así como a la aplicación de las nuevas tecnologías como la Inteligencia Artificial (AI) y el Armamento Autónomo (AWS) ha sido el impulso primario de la PESCO, más que consideraciones las posibles consideraciones estratégicas. Un debilitamiento del proyecto PESCO puede llevar al *statu quo* antes del *brexit* y al fraccionamiento de las visiones de la defensa en Europa, similar a la crisis de la OTAN de finales de 2002 por la guerra de Irak. Otra posibilidad es que la PESCO se potencie y, en ese caso la OTAN se debilitaría, sin afectar al vínculo USA-países del antiguo Pacto de Varsovia, adquiriendo el histórico *Intermarium* de Piłsudski (los países del Báltico al mar Negro) una importancia vital como *buffer* para defender el *rimland* euroasiático por parte de los Estados Unidos.

La aportación de Europa a un nuevo Orden Mundial debe efectuarse desde el mantenimiento, en lo posible, del Orden Internacional que, tras la Segunda Guerra Mundial, construyó el fundamento de Occidente.

### Conclusiones y prospectiva

Se ha visto que todo intento de unificar las estrategias de la OTAN y la de defensa de la UE parece estar condenado a la melancolía, y no solo por el *participation issue*, importante como es y sin arreglo a la vista, ahora que las dispares pertenencias a ambas organizaciones sumadas prácticamente cubren el continente europeo, sino por las diferentes concepciones a ambos lados del Atlántico de cómo debe ser una estrategia, como articuló Robert Kagan en su *Paradise and Power*. Poca avenencia es posible entre una América con la armadura de Marte y una Europa en el sutil y atractivo traje de Venus. Podrán estar de acuerdo uno y otra en los fines, pero sus atractivos apelan a diferentes públicos, e inevitablemente los gobiernos tratan la estrategia nacional con la perspectiva de los votos, como un producto no muy distinto de un programa económico o social, a pesar de su fundamental diferencia conceptual.

Sin embargo, alcanzar una cierta coherencia, al menos dentro del ámbito de la UE, no debería ser tan difícil. Las líneas maestras de las estrategias nacionales, incluso dentro de las limitaciones implícitas en lo antedicho, deben ser coherentes con las de las organizaciones de defensa a que pertenecen, y ello las haría coherentes entre sí, sobre todo con el modelo de estrategias declarativas al uso, en las que concreciones sobre cómo se acomodan los medios a los fines (*ends, ways and means*) brillan por su ausencia. Tal concreción se deja a los respectivos Planes de Acción, que pueden y hasta deben ser diferentes, reflejando las diferentes exigencias y las separadas afiliaciones a los distintos programas PESCO, pero que carecen de la autoridad y poder de coerción del documento estratégico del que emanan.

Naturalmente, incluso con la ausencia del Reino Unido, aún quedan considerables discrepancias en cuestiones de defensa entre los miembros de la UE. Las más notorias son la práctica ausencia de fuerzas armadas en Chipre, Irlanda, Luxemburgo y Malta, lo que inevitablemente tiñe la visión es estos países, y la peculiar posición de Dinamarca, *opting out* de toda cuestión de defensa y seguridad de la UE. Pero los restantes 23 miembros forman un grupo suficientemente numeroso, y potencialmente sólido, como para llevar a cabo la crucial labor de llevar al ámbito de la defensa la unificación que, tal vez con razones más dudosas, se llevó a cabo en el ámbito monetario. En estas circunstancias Francia propone una Fuerza de intervención, no dependiente de la UE, con el Reino Unido, USA, Alemania y algunos países europeos.

Si ello ocurriera, la consolidación de las naciones de la UE como un grupo diferenciado dentro de la OTAN sería un hecho que, a pesar de las reticencias de algunos, podría más bien reforzar que debilitar el vínculo transatlántico. Las diferencias entre aliados, que resultaron tan deletéreas con ocasión de la intervención norteamericana en Irak, serían primero aventadas y luego consensuadas en *petit comité* antes de la confrontación en la mesa del Consejo Atlántico, habiendo allanado así las diferencias entre los «nuevos» y los «viejos» aliados que tanto emponzoñaron las relaciones a cuenta de la fantasmagórica existencia de las armas de destrucción masiva de Sadam Hussein. El Reino Unido, además, tendría un nuevo papel más positivo que cumplir: en lugar de ser un «topo» americano dentro de la UE, sería un puente entre el «amigo americano» y los viejos conocidos del continente, a los que es preciso explicar lo que dice la *National Defence Strategy* de los Estados Unidos:



«Alcanzar la paz mediante el empleo de la Fuerza requiere, por parte de la Fuerza Conjunta disuadir el conflicto mediante la preparación para la guerra. Durante las normales operaciones diarias, la Fuerza Conjunta se preparará para detener la agresión en tres regiones principales: Indo-Pacífico, Oriente Medio y Europa».

Los Estados Unidos, pues, reconocen implícitamente que la Rusia de Putin rechaza la mayoría de los valores que constituyen los fundamentos de la incierta y geográfica entidad denominada Europa, y eso constituye el reto principal para el sistema europeo de seguridad.

La probabilidad de que tal reagrupamiento suceda es, de todos modos, impredecible. Un factor indispensable para su éxito, que es la paciencia, suele ser un tanto escaso en una UE que, en promedio, tiene siete gobiernos cada año en período electoral, sin contar elecciones regionales, de presidente cuando es separada de las legislativas, y un sinnúmero de circunstancias que hacen a los gobiernos reticentes a emprender aventuras, pues aunque la esencia de los períodos electorales sea prometer cosas nuevas y se haya justificado la PESCO en la demanda pública, los asuntos que se refieren a seguridad no atraen votos, y su consideración se ve frecuentemente relegada a períodos de tranquilidad electoral, siempre tan escasos.

No es posible, llegados a este punto, dejar de señalar la importancia para España de ser influyentes en la defensa propia y europea, que pasa por disponer de solvencia presupuestaria, además de que en ello va nuestra capacidad de innovación tecnológica y el auge de la industria de Defensa, en resumen: influencia geopolítica. Iniciativas como la franco-alemana del «Futuro sistema de combate aéreo europeo», suponen una hegemonía estratégica, tecnológica e industrial desequilibrante y lesiva para los intereses españoles.

España no puede ser percibida por sus aliados como un «consumidor» de seguridad, en lugar de un contribuyente neto. Se aduce, ente los conformistas del 0,85 %, que España ha participado en todas las misiones militares de la UE de estos últimos años; pero se omite que el significado económico y práctico del conjunto de nuestra participación en estas misiones está lejos de lo que corresponde a España por su peso relativo en la UE. Mejor eso que nada, cabría argumentar, pero no abrigamos duda de que un crecimiento sostenido en los gastos de defensa que nos aproxime en pocos años al deseado y

prometido 2 % sería percibido muy favorablemente en Europa y EE. UU. Y los beneficios en la necesaria credibilidad, pero también de todo orden, no tardarían en llegar.

*Fernando del Pozo*

*Enrique Fojón\**

*Almirante (R), director de Wise Pens International  
Coronel de Infantería de Marina (R), doctor en RR. II.*