

# HACIA UN REFORZAMIENTO DE LA ARQUITECTURA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

## *TOWARDS A STRENGTHENING OF THE EUROPEAN SECURITY AND DEFENSE ARCHITECTURE*

ÁLVARO RENEDO ZALBA\*

A raíz de la guerra en Ucrania, se están rompiendo viejos tabúes para reforzar la arquitectura europea de seguridad y defensa. Suecia y Finlandia tienen previsto unirse a la OTAN, poniendo fin a sus tradiciones de neutralidad militar y alterando equilibrios geopolíticos que han regido el orden europeo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Dinamarca, Alemania y otros países han anunciado que elevarán su gasto en defensa para alcanzar el objetivo del 2% de PIB, tras arrastrar los pies durante décadas y ser objeto de críticas estadounidenses por comportarse como *freeriders* en materia de seguridad; si se cumplen dichos anuncios, es de esperar que la política de defensa constituya, junto con medio ambiente y salud, uno de los sectores con mayor incremento de inversión en los próximos años. Así, la OTAN, hasta hace poco considerada una organización geopolíticamente disfuncional, en estado de “muerte cerebral”, está recibiendo fuertes impulsos revitalizadores que bien pudieran equiparse a un súbito tratamiento de electrochoque.

Paralelamente, la Unión Europea (UE), considerada históricamente un “enano en política exterior” y un “gusano militar”, ha tomado decisiones de gran calado en los ámbitos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Seis paquetes de sanciones a Rusia sin precedentes han sido adoptados. Si bien su alcance se ha visto limitado por previsibles divisiones entre los Estados miembros sobre las maneras de reducir la dependencia energética de Rusia sin hundir con ello las economías europeas, se han conseguido complejos consensos políticos en un contexto de percepciones asimétricas de riesgo. Al tiempo, por primera vez en la historia se está financiando el envío de material militar a un país agredido, mediante la *European Peace Facility* -instrumento financiero fuera del presupuesto de la UE para financiar los costes comunes de las operaciones militares de la UE, apoyar las operaciones de paz de organizaciones internacionales o regionales y contribuir a mejorar las capacidades de defensa de terceros países-. Con un techo presupuestario de 5,692 mil millones de euros para el periodo 2021-2027, desde el estallido de la guerra en Ucrania este instrumento ha financiado apoyo, por valor de 2 mil millones de euros, a las fuerzas armadas ucranianas para defender su población civil, integridad territorial y soberanía nacional.

---

\* Álvaro Renedo Zalba es diplomático de carrera y Doctor en Seguridad Internacional por la UNED y European Doctoral School on the Common Security and Defence Policy (*European Security and Defence College, European External Action Service*).

Asimismo, el Consejo de la UE, bajo Presidencia francesa, ha adoptado la “brújula estratégica”, una hoja de ruta para desarrollar la agenda de seguridad y defensa de la UE en los próximos diez años, con objetivos e iniciativas en distintos sectores -desde la lucha contra la desinformación y la interferencia extranjera en procesos electorales, hasta los *battlegroups* reforzados de 5000 efectivos que pudieran tener capacidad operativa a partir de 2025-. Esperemos que estos nuevos *battlegroups* sean menos inactivos que los igualmente cacareados, pero nunca desplegados, *battlegroups* previos, cuya inoperancia ha demostrado que, más allá de la creación de instrumentos, la voluntad política de implementarlos es fundamental. Dinamarca, a su vez, ha tomado la histórica decisión de sumarse plenamente a la Política Común de Seguridad y Defensa, de la que se había excluido como condición para ratificar el Tratado de Maastricht en 1993. Finalmente, la Comisión Europea ha propuesto, mediante el Plan *Defence-EU*, asumir un papel sin precedentes de coordinación de inversiones en la industria militar a través del presupuesto de la UE.

Si bien dichas medidas constituyen hitos para la PESC y la PCSD, su implementación efectiva afrontará grandes dificultades al afectar a ámbitos políticos históricamente asociados al núcleo duro de soberanía estatal y por ello difíciles de integrar dadas las esperables reticencias

intergubernamentales. Dichas reticencias ya quedaron manifiestas durante los inicios de la integración europea, con el rechazo por la Asamblea Nacional francesa en 1954 de la Comunidad Europea de Defensa; Paul van Zeeland, entonces Ministro de Asuntos Exteriores belga y antiguo Primer Ministro, afirmó que “es más fácil integrar sacos de carbón y de acero que soldados y mandos”.

Mirando hacia el futuro, y asumiendo que la UE constituye nuestro principal armazón para la defensa de nuestros intereses y la promoción de nuestros valores en un mundo caracterizado por la feroz competencia entre grandes potencias, Europa debe -empleando términos kantianos- salir de su “minoría de edad” en política exterior, seguridad y defensa. Para ello, son necesarios avances en cinco planos: político, decisorio, material, diplomático y social.

En el plano político, deben superarse inercias intergubernamentales para permitir que las instituciones de política exterior de la UE alcancen su verdadero potencial. Por ejemplo, se ha constatado empíricamente que los perfiles políticos relativamente bajos de los titulares de las instituciones de política exterior de la UE creadas por el Tratado del Lisboa -Presidente del Consejo Europeo y Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión- han inhibido la eficacia de dichas instituciones para fines de interlocución diplomática con socios estratégicos como Estados Unidos (EEUU). Dichos nombramientos obedecen a tácticas de *realpolitik* -los Estados miembros han evitado nombrar a pesos pesados para que 1) sus diplomacias nacionales no sean eclipsadas y 2) no tengan que lidiar con figuras políticas más difíciles de controlar al frente de instituciones de la UE. Pero no es menos cierto que dichas tácticas tienen un coste para la capacidad de representación e interlocución de la UE, que se ha visto mermada como consecuencia de nombramientos políticos bajos. El coste es mayor cuando la institución no tiene poderes ejecutivos explícitos más allá de la representación externa (v. gr. Presidente del Consejo Europeo) y

tales poderes de representación, en ausencia de una atribución soberana o mandato específico por parte de los Estados miembros, pueden depender más de la *auctoritas* que de la *potestas* del titular de la institución.

En el plano decisorio, un gran tabú pendiente es la extensión de la mayoría cualificada al ámbito de la política exterior, seguridad y defensa. Es cada vez más evidente que la UE, si desea ser un actor creíble y eficaz en política exterior, debe agilizar sus procedimientos de adopción de decisiones en estos ámbitos fundamentalmente intergubernamentales. Las crisis internacionales no suelen ofrecer período de gracia ni clemencia para acciones tardías o procedimientos decisorios lentos y engorrosos. A pesar de sus grandes avances institucionales de las últimas décadas, la UE aún no ha podido superar su alianza fundacional original, la Comunidad Económica Europea; ello queda patente en el contraste histórico entre la eficiencia de, por un lado, las competencias exclusivas y las políticas del mercado interior, como el comercio y la agricultura; y, por otro lado, las acciones de política exterior, principalmente en manos de los Estados miembros. Ni que decir tiene que la extensión de la mayoría cualificada a la PESC/PCSD constituye un reto colosal que requeriría una reforma del Derecho primario de la UE por unanimidad de los 27 Estados miembros.

En el plano material, la UE debe desarrollar las capacidades necesarias para aumentar su influencia, su presencia y su operabilidad en las regiones de importancia clave -v. gr. vecindad geográfica inmediata y Oriente Medio-. Por ejemplo, Europa no dispone de aviones cisterna de reabastecimiento ni de la capacidad de transporte aéreo y marítimo necesarios para desplegar fuerzas. Tampoco dispone de las capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (conocidas por sus siglas en inglés, ISR, *Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*) necesarias para la guerra moderna. En el Sahel, por ejemplo, donde la UE tiene desplegadas misiones, EEUU ha proporcionado un apoyo crítico de reabastecimiento aéreo y de ISR. La actual crisis en Malí demuestra que en esta región, caracterizada por un alto grado de inestabilidad y creciente influencia rusa, los intereses de la UE están directamente afectados: no sólo por sus vastas reservas minerales y su potencial para desencadenar oleadas migratorias y de refugiados, sino también porque, de caer bajo el control de grupos yihadistas, podría convertirse en un bastión terrorista. Asimismo, el papel limitado de la UE en la reciente crisis de Afganistán, donde actuó como convidado de piedra ante la retirada estadounidense y las operaciones de evacuación los Estados miembros de la UE, subraya esta carencia material y operativa.

En el plano diplomático, se debe reforzar la alianza transatlántica, reforzar sinergias OTAN-PCSD y explorar la viabilidad de articular pasarelas decisorias y operativas entre ambas. Con razón, el Secretario General de la OTAN -organización que tiene desplegadas 40.000 tropas en su flanco oriental- advirtió recientemente que la UE, por sí sola, no puede defender Europa. Más que una PCSD “otanzada”, necesitamos una OTAN más europeizada. A largo plazo, se podría crear un pilar europeo dentro de la OTAN, en línea con lo reivindicado hace casi cuarenta años por Sir Geoffrey Howe y la filosofía subyacente en la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) de los años 1990. El objetivo de la IESD era permitir a fuerzas militares europeas tomar prestados recursos materiales de EEUU a través de la OTAN, bajo el lema “separable pero no separado”; sin embargo, fracasó al basarse en una estructura institucionalmente inoperante y

políticamente débil, la Unión Europea Occidental, que hoy no existe. Algunas de las voces académicas más autorizadas en materia de PCSD, antaño partidarias de una PCSD autónoma, ya hicieron votos en la década pasada por la fusión progresiva de la PCSD con la OTAN, con objeto de erigir a la entidad fusionada en un actor regional efectivo para la estabilización de la vecindad de la UE. Los objetivos deben ser: desarrollar la autonomía estratégica de la UE, entendida como la capacidad de intervenir para salvaguardar sus intereses en zonas vitales para ella, cuando no exista voluntad estadounidense de intervenir -supuesto cada vez más frecuente, dada el giro inexorable de EEUU hacia el Indopacífico-; fomentar la eficiencia y evitar solapamientos; asegurar el suministro de recursos adecuados; y contribuir a un reparto más equilibrado de las cargas (*burden sharing*) en el seno de la OTAN. Todo ello, en línea con los principios de la Declaración de Saint-Malo de 1998, que cobra hoy renovada vigencia: capacidad autónoma de decisión, estructuras apropiadas y medios militares creíbles.

En el plano social, debe tomarse plena consciencia de que el fortalecimiento de la PESC y la PCSD -así como una acción eficaz de los Estados miembros para asegurar que sus intereses nacionales se ven salvaguardados a la hora de formular dichas políticas- constituyen quizás nuestros principales antídotos frente a la irrelevancia internacional. La UE se ha forjado históricamente a través de crisis, cuyos efectos catárticos pueden promover heurísticamente dicha realización entre las sociedades europeas. La academia, las instituciones y la diplomacia deben esforzarse por acelerar este proceso, con paciencia, pero con determinación inquebrantable, pedagogía inteligente y comunicación estratégica, sin dejarse intimidar por los profetas de lo inalcanzable. A fin de cuentas, en no pocas ocasiones la historia sorprende a la humanidad al superar convicciones que se habían tomado por inmutables realidades parmenídeas. Resulta preciso recordar, en este sentido, que los cambios profundos en la sociedad internacional -como los desencadenados por la guerra en Ucrania- pueden llegar a impulsar una evolución institucional en el seno de organismos multilaterales, así como cambios en la psicología del liderazgo.

En definitiva, la arquitectura europea de seguridad y defensa afronta hoy, como consecuencia de la guerra en Ucrania, una coyuntura crítica. Desde la perspectiva del institucionalismo histórico -importante escuela teórica en la disciplina de las relaciones internacionales-, las coyunturas críticas son fases de potencial desarrollo institucional en las que, tras años de inercia por *path-dependence* o dependencia de la senda, un cambio dramático deviene en posible. Los esfuerzos de las instituciones de la UE y de los Estados miembros deben dirigirse a impulsar los cambios necesarios para reforzar la arquitectura de seguridad y defensa de la UE, y hacer de la UE, finalmente, un actor internacional eficaz y creíble. Se trata de una gran tarea pendiente para la integración europea, que nació -no debe olvidarse nunca- como un proyecto para garantizar la paz. Y cabe recalcar que, para la consecución de la paz, son insoslayables tanto la diplomacia como las capacidades adecuadas de defensa que disuadan potenciales agresiones externas y protejan a nuestros ciudadanos de manera efectiva de amenazas de toda índole.