

*Construyendo la Unión de la Seguridad y la Defensa:  
un nuevo paso hacia el horizonte federal de Europa.  
La Autonomía Estratégica  
como clave de la integración europea*

MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA

*Director de Asuntos Europeos- Gobierno Vasco*

*Ex-Secretario General del Consejo Vasco del Movimiento Europeo-EuroBasque*

Agradezco la invitación del Consejo Vasco del Movimiento Europeo-EUROBASQUE a contribuir sobre una cuestión esencial en el plano político de la integración europea, la de la seguridad y la defensa del continente. Esta cuestión adquiere particular significación en el nuevo escenario que se abre a partir de ahora y que afectará a los ámbitos social, económico y político de las sociedades del mundo global.

Efectivamente, cuando aún seguimos haciendo frente al desafío global que plantea la epidemia del COVID-19 y a la espera de que el horizonte empiece a despejar en los próximos meses, tratamos de imaginar cómo será el nuevo orden post-COVID. Así, se espera la relocalización de sectores productivos esenciales como respuesta a posibles futuras pandemias. Además, se han acuñado conceptos como “autonomía estratégica de la Unión” que exigirán la protección de los intereses de la UE ante los nuevos desafíos y amenazas. Sin duda, todo ello tendrá reflejo en las relaciones exteriores y en las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa de los países.

Adicionalmente, es necesaria una Unión que salga fortalecida de la crisis de la Covid-19 para afrontar los próximos desafíos geopolíticos e impulsar la cooperación internacional que permita alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados por Naciones Unidas.

En cualquier caso, este previsible nuevo escenario viene precedido de una serie de acontecimientos acaecidos en los últimos años y que han puesto en cuestión la manera en que los Estados de Europa y de la Unión Europea habían entendido y diseñado su seguridad.

Hoy es difícil hablar de la “Europa segura en un mundo mejor” de la que hablaba el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común en 2003 sin que la UE asuma su responsabilidad en el actual contexto internacional.

Cabe distinguir dos etapas en la historia de la seguridad y defensa europea surgida tras la posguerra. La primera arranca tras la Segunda Guerra Mundial y se extiende hasta la caída del Muro de Berlín. Tras los primeros intentos por configurar un sistema de seguridad propio con la firma del Pacto de Bruselas en 1947, la fallida creación de la Europa Común de Defensa (1952) y la creación de la Unión Europea Occidental (1954), la seguridad del continente quedó en manos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Washington 1949). Las circunstancias de la Guerra Fría y la penosa situación económica en que quedaron los países europeos tras la contienda mundial determinaron que el peso principal de la defensa del continente quedara en manos de los Estados Unidos de América.

La segunda, arrancaría tras la disolución de la Unión Soviética y de su área de influencia. La Unión Europea se vio confrontada ante su propio futuro y tuvo que plantearse su papel en el escenario mundial y, por lo tanto, la cuestión de una Defensa propiamente europea. Tras la desaparición del mundo bipolar emergió otro, multipolar, del cual hemos tenido muchas y variadas manifestaciones en los últimos años. Así, han surgido diversas amenazas a la seguridad de Europa al tiempo que la tutela ejercida por el aliado norteamericano se ha ido debilitando. Los presidentes norteamericanos vienen reclamando a los países europeos un mayor compromiso con su defensa desde el mandato de George Bush. Si Obama basó su acción exterior en la estricta defensa de sus intereses cada vez más centrados en el Pacífico, Donald Trump ha dejado bien claro que los EEUU no constituyen a estas alturas el aliado incondicional de la Guerra Fría. Si bien es de esperar un mayor entendimiento con los Estados Unidos tras la reciente victoria de Joe Biden, el problema seguirá estando ahí. De hecho, las preocupaciones y prioridades de los EEUU y de la UE son diferentes como lo demuestran sus respectivas agendas de seguridad. Los Estados Unidos aspiran a una menor presencia y responsabilidad en Europa y centran sus intereses cada vez más en el Pacífico.

La Comunidad Europea primero, y la Unión Europea después, se centraron en la integración económica bajo la protección de la OTAN; ello dio como resultado que las políticas de exterior, de seguridad y de defensa se mantuvieran en el ámbito de los Estados miembros.

Las amenazas para la seguridad europea han sido diversas y de muy distinta índole en los últimos años. Además, la percepción de las mismas es distinta según se trate de los países del Este o de los del Mediterráneo. En el Este, la forma de ejercer el poder de Rusia genera algo más que inquietud en los limes orientales de la Unión, en especial tras los acontecimientos que han tenido lugar en Ucrania, Osetia y Crimea en la última década. Los países del sur, los mediterráneos, se enfrentan por su parte a las presiones procedentes de África en forma de movimientos migratorios y de terrorismo yihadista procedente del Sahel.

Parece llegado el momento de desarrollar de manera decidida el Pilar de Seguridad y Defensa incorporado por primera vez en los Tratados en Maastricht. Por aquél entonces, la Unión se mostró incapaz de arbitrar soluciones y de intervenir en la antigua Yugoslavia, de la misma forma que, dos décadas después, se ha mostrado incapaz de evitar en Siria una interminable guerra civil. Hoy, Europa afronta la cuestión de restablecer el orden en su periferia buscando el equilibrio entre el este y el sur. La Unión Europea se ve abocada, al menos, a garantizar la seguridad de sus rutas comerciales.

La Unión Europea sabe que debe afrontar con urgencia la definición y puesta en marcha de una política exterior y de defensa común. El hecho de que el Reino Unido, tradicional oponente a integrar la política de defensa de la UE, abandone la Unión puede constituir una magnífica oportunidad para avanzar en una política común de defensa de la UE. Sin embargo, tratándose de una de las dos grandes potencias en materia de defensa de lo que un día fue la UE-28, será necesario un especial esfuerzo negociador que permita contar con el Reino Unido para integrar las capacidades defensivas de la Unión.

La Política Exterior y de Defensa constituye a día de hoy un factor fundamental para el devenir de la Unión en la medida en que sea capaz de respaldar sus políticas en un contexto de seguridad internacional. Pero la configuración y aplicación de una verdadera política de defensa requiere de un compromiso entre los Estados que exige un vínculo político previo que trascienda los meros intereses económicos. Posiblemente, la decidida, e innovadora en muchos aspectos, respuesta dada por las instituciones europeas a la crisis causada por la COVID-19 pueda contribuir a la generación a medio plazo de un sentimiento político común que debe preceder al compromiso por la seguridad común.

En este escenario, cabe preguntarse si el avance puede venir de la mano del desarrollo del concepto de Autonomía Estratégica Europea, lo que podría definirse como la capacidad para decidir y actuar libremente en un mundo interdependiente.

Uno de los problemas, además de que evoca cierto aroma francés, pudiéndonos incluso remontar a la doctrina del presidente De Gaulle en plena Guerra Fría, consiste en la indefinición o en la falta de consenso entre los países sobre lo que ese concepto encierra. Recientes estudios ponen de manifiesto que los diferentes países europeos contemplan uno o alguno de los siguientes elementos en distintos grados: capacidad de decisión, capacidad de acción o capacidad de información (inteligencia). También se considera que es un concepto que va más allá de la mera defensa y que comprende la política exterior.

En ese debate, surgen dudas sobre su compatibilidad con estructuras como la OTAN, sobre las posibles incoherencias y duplicidades que podría generar. En cualquier caso, ha sido la propia crítica procedente de los EEUU la que ha encendido un importante debate entre los países europeos y la que hace que el concepto esté siendo objeto de

consideración. Lo que parece innegable, es que la idea de Autonomía Estratégica Europea puede contribuir de manera significativa a alcanzar una mayor responsabilidad europea de su propia defensa. En cualquier caso, parece una herramienta imprescindible para un futuro global que vendrá marcado por un alto grado de confrontación geopolítica. Además, ayudará a alcanzar una mayor independencia y coherencia en las políticas exterior y de defensa. A fin de cuentas, el concepto apunta a una mayor soberanía estratégica, lo que supone actuar más allá del ámbito de la defensa. Parece pues recomendable que los europeos se concentren en el alcance y capacidades asociadas a la AEE.

El debate sobre la compatibilidad de la Autonomía Estratégica Europea con la OTAN no es nuevo. Ya en la década de los sesenta del siglo pasado, la Francia de De Gaulle defendió esta tesis, muy especialmente al decidir dotarse de una fuerza que cuestionase el duopolio de los EEUU y de la URSS en el terreno del armamento nuclear. Por aquel entonces, los términos de la discusión se centraron en la compatibilidad o no de una política autónoma en el seno de la política de defensa occidental en plena Guerra Fría. Hoy, el debate y la crítica se repiten. Lo que hoy interesa saber es qué forma debería adoptar el mayor esfuerzo militar y presupuestario exigido a los países europeos por la administración norteamericana. Teniendo en cuenta que el interés de los EEUU se orienta cada vez más hacia el Pacífico, que las tensiones en el Este y en el Mediterráneo oriental con Rusia y Turquía vienen siendo recurrentes, ¿debería significar este esfuerzo una mayor aportación al presupuesto de la OTAN sin obtener una mínima capacidad de actuación y de decisión en ámbitos del exclusivo interés de los europeos?; o por el contrario, ¿sería compatible con la OTAN una defensa europea que pudiera actuar independientemente cuando fuera el caso?

Al fin y al cabo, se trataría de activar la posibilidad de actuar de manera flexible y, sobre todo, de que esa flexibilidad no la decidan otros. Es preciso tener en cuenta que, además de los aspectos relacionados con la defensa territorial o de las misiones de gestión de crisis, existen factores significativos como la cuestión de la independencia energética que invitan a contemplar el asunto como algo poliédrico y no simplemente binario.

Es precisamente, la variedad de las cuestiones e intereses en juego lo que sugiere la necesidad de realizar una reflexión estratégica sobre los desafíos que afronta la Unión Europea y, en su caso, Europa como continente. En ese sentido, deberíamos considerar los beneficios que de dicha autonomía se obtendrían especialmente en el ámbito de la política o de la industria.

La Autonomía Estratégica no debería ser considerada como un concepto absoluto; lejos de ello, debería permitir hacer uso de la fuerza de manera autónoma dependiendo de factores como la urgencia de la crisis, la configuración del escenario de operaciones o la magnitud de las amenazas.

La Autonomía estratégica puede contribuir a consensuar una respuesta que tenga en cuenta los intereses relacionados con la seguridad y la defensa, pero provista de una visión integral que incluya la de una política exterior orientada a proteger los intereses esenciales de la UE.

La seguridad y la defensa constituyen, tal vez junto a la moneda, los últimos límites de la soberanía de los Estados; esa soberanía, antaño motor de progreso y superadora de las diferencias, tras la paz de Westfalia en 1648, constituye hoy el principal obstáculo hacia la Europa Federal.

En realidad, la Unión debe fijar sus propios objetivos o definiciones ya que la respuesta que deba dar a los problemas y amenazas en una sociedad caracterizada como interdependiente y de riesgo global, además de militar, es sobre todo política y realizable a través de una política exterior meditada y coherente que persiga solucionar las causas económicas, sociales y políticas que están detrás.

Si no lo hace, es probable que a medio plazo la Unión se dirija hacia la fragmentación. Los Estados miembros tenderán a mirar hacia sí mismos y a encerrarse. La negativa experiencia vivida con ocasión de la crisis de las personas migrantes desde 2015 es un ejemplo arquetípico. En un escenario así, en el mejor de los casos, la Unión estaría destinada a jugar un papel secundario a nivel global, en absoluto acorde con su capacidad económica y comercial.

Además, no debe olvidarse el coste económico de una eventual inacción. Así, por ejemplo, las pérdidas estimadas de las duplicidades en la industria militar europea podrían alcanzar los 100.000 millones de euros anuales. El hecho de que el noveno programa marco de investigación de la UE, Horizon Europe, vaya a dedicar alrededor de 95.000 millones de euros para el próximo periodo presupuestario 2021-2027, da idea de la magnitud de las sinergias que podrían dejar de generarse.

La declaración de los Estados miembros, excepto el Reino Unido, realizada en 2017 con ocasión del 60º Aniversario del Tratado de Roma refleja la existencia de un cambio de actitud política en la cuestión por cuanto destacaron la necesidad y la voluntad de intensificar su cooperación en los ámbitos de la seguridad y la defensa.

Además, la Unión Europea cuenta con herramientas para avanzar en esta misión. Sobre todo, desde el Tratado de Lisboa de 2009 que absorbió lo contemplado en la materia por los anteriores Tratados a los que sustituyó, la Unión tiene a su disposición la figura jurídica de la Cooperación Estructurada Permanente (artículos 42 y 46 del Tratado). De hecho, la puesta en marcha de esta posibilidad, junto con la activación del Fondo de Europeo de Defensa gestionado por la Agencia Europea de Defensa, ha sido uno de los avances más tangibles para el desarrollo de una defensa estructural europea. Efectivamente, 25 de los 27 Estados miembros han suscrito la iniciativa de Cooperación Estructurada Permanente.

Es comprensible la reticencia por parte de los Estados a avanzar en un ámbito como el de la seguridad y la defensa en el que cualquier paso supone una cesión de soberanía. Sin embargo, la pregunta que cabe hacerse es si esa soberanía, ejercida en el ámbito del Estado-nación, tiene alguna virtualidad en un mundo interconectado e interdependiente. El paso dado hace casi tres décadas en favor de la Unión económica y monetaria podría servir de inspiración; también para evitar los errores cometidos entonces y que a punto estuvieron de significar el final del euro en plena Gran recesión.

Recientemente, la Comisión Europea presidida por Ursula Von der Leyen ha presentado en seis grandes capítulos sus propuestas estratégicas para hacer de la Unión Europea un actor global. Uno de ellos se refiere a la aspiración, fuera de nuestras fronteras, de consolidar a la UE como actor geopolítico y estratégico mundial de peso. Emergen en este sentido dos estrategias claras: la necesidad de un enfoque integrado de la seguridad europea, manteniendo el vínculo con la OTAN y avanzando hacia la Unión Europea de Defensa, o bien la búsqueda de un marco de asociación con África.

Son datos que hacen pensar que algo está cambiando en la forma de contemplar el presente y futuro de la política exterior, de seguridad y defensa europeas. Está por ver si la profundidad y el ritmo de los cambios serán acordes a lo que previsiblemente demande el tablero geopolítico mundial en el corto plazo.