



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones
Internacionales

Trabajo Fin de Grado

Una Autonomía Estratégica para la Unión Europea

Definición, necesidad y viabilidad

Estudiante: **Ignacio Espinosa Alcobendas**

Director: Prof. Miguel Benedicto Solsona

Madrid, mayo de 2021

Tabla de contenidos

Glosario de siglas.....	4
Resumen y palabras clave/abstract and keywords	5
1. Introducción.....	6
I. El orden internacional liberal y su crisis.....	6
II. Emplazamiento teórico-empírico y contenidos del trabajo.....	7
a) Área temática y abordaje teórico-empírico	7
b) Contenidos a desarrollar en el apartado de “Análisis y discusión”	8
2. Finalidad y motivos.....	9
I. El giro geopolítico del escenario internacional para la Unión Europea.....	9
II. Relevancia del trabajo: el ocaso del idealismo en seguridad y defensa.....	10
III. Línea argumental del presente trabajo.....	12
3. Estado de la cuestión	13
I. Una aproximación al concepto de autonomía estratégica.....	13
II. Cuestiones ya tratadas: la defensa europea y la relación con la OTAN	14
a) Las relaciones UE-OTAN en la década de los noventa	14
b) Las relaciones UE-OTAN hasta 2016.....	16
III. El debate sobre el camino hacia una autonomía estratégica.....	17
a) La Unión Europea como potencia civil.....	17
IV. El debate sobre la Autonomía Estratégica	17
V. Cuestión pendiente de abordar: la creación de un ejército europeo	19
4. Marco teórico.....	21
I. Liberalismo	21
II. Realismo	22
III. Constructivismo.....	24
IV. La justificación de una Autonomía Estratégica para la Unión Europea	25
5. Objetivos y preguntas.....	27
6. Metodología.....	28
I. Fuentes primarias	28
II. Fuentes secundarias	28
7. Análisis y discusión.....	29
I. La proyección exterior de la Unión Europea y sus límites	29
II. La Unión Europea ante el nuevo escenario geopolítico internacional.....	32
a) Rusia y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea	33

b)	La región MENA y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea	34
c)	La Unión Europea y el Pivot to Asia norteamericano	36
III.	Los nuevos instrumentos de seguridad y defensa como puente hacia la Autonomía Estratégica europea	38
a)	La profundización geopolítica tras la Estrategia Global de Seguridad	38
b)	Una cultura común como requerimiento previo a la Autonomía Estratégica.....	40
8.	Conclusiones.....	43
I.	Aspectos finales a resaltar y posibles líneas futuras de investigación	43
9.	Bibliografía.....	45

Glosario de siglas

- ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
- CARD: Coordinated Annual Review on Defence (Revisión Anual Coordinada de Defensa).
- EDF: European Defence Fund (Fondo Europeo de Defensa)
- EDIDP: Programa Europeo de Desarrollo Industrial y Defensa
- EES: Estrategia Europea de Seguridad
- EUGS: European Union Global Strategy/Estrategia Global (de Seguridad) de la Unión Europea
- MENA: Middle East and North Africa (Norte de África y Oriente Medio)
- OMC: Organización Mundial del Comercio
- ONU: Organización de Naciones Unidas
- OSCE: Organización para la Seguridad y Cooperación Europea
- OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa
- PESC: Política Exterior y de Seguridad Común
- PESCO: Permanent Structured Cooperation (Cooperación Estructurada Permanente)
- PEV: Política Europea de Vecindad
- SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior
- UE: Unión Europea
- UNISCI: Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación

Resumen y palabras clave/abstract and keywords

El presente trabajo tiene por objeto el estudiar el concepto de Autonomía Estratégica, en materia de seguridad y defensa y para la Unión Europea. De este modo, examinaremos si este objetivo es necesario, así como las condiciones que deben darse para certificar su viabilidad.

El estudio comienza realizando un recorrido histórico por el marco de relaciones UE-OTAN desde una perspectiva histórica. Después, con las tres principales escuelas de pensamiento de Relaciones Internacionales como base analítica, se critica constructivamente la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea y se examinan los instrumentos de seguridad y defensa surgidos a la luz de la misma.

Palabras clave: Autonomía Estratégica, PESC, PCSD, OTAN, geopolítica, soft power, hard power, Realismo, Liberalismo, Constructivismo, PESCO, CARD, EDF, cultura estratégica.

This paper aims to provide with an insight on the concept of Strategic Autonomy, as far as security and Defence within the European Union is concerned. In doing so, we will examine whether such aim is necessary, as well as the mandatory conditions which should exist in order for it to be feasible.

The study starts by undertaking a historical presentation of the EU-NATO relations framework. Afterwards, the three most outstanding schools of thought in International Relations are used as a theoretical tool in order to cast doubt on the European Union Global Security Strategy. The latest instruments regarding European security and defence are accounted for, as well.

Keywords: Strategic Autonomy, CFSP, CSDP, NATO, geopolitics, soft power, hard power, Realism, Liberalism, Constructivism, PESCO, CARD, EDF, strategic culture.

1. Introducción

I. El orden internacional liberal y su crisis

El estudio del surgimiento y establecimiento del corpus teórico y práctico conocido como “orden internacional liberal” constituye, sin lugar a dudas, una tarea que ha atraído la atención de numerosos académicos pertenecientes a diversas disciplinas dentro de las Ciencias Sociales. Por ello, es posible encontrar diferentes tipos de exámenes, los cuales tratan desde aspectos de tipo filosófico y sociológico hasta cuestiones de índole política y económica. En esta breve introducción, trataremos el orden liberal internacional en su cariz político-económico y desde una perspectiva cronológica.

El consenso entre autores nos lleva a situar el origen del orden internacional liberal en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, con la firma de los Acuerdos de Bretton Woods en 1944. Por medio de la ratificación de los mismos quedó establecido un inédito consenso internacional en torno a las premisas de reactivación económica y fomento de la cooperación internacional. En otras palabras, durante los últimos setenta años, en la esfera del llamado “orden internacional liberal” han predominado las tesis del multilateralismo y el libre comercio y la seguridad colectiva que, para algunos autores, hoy parecen diluirse (Ikenberry, 2018, p.8).

Esta novedosa y rompedora suerte de orden mundial fue, en esencia, encarnado por las democracias occidentales y-muy especialmente-por Estados Unidos. Desde un punto de vista estrictamente político, es a la filosofía neoconservadora norteamericana a quien debemos atribuir las bases de la cosmovisión filosófica liberal de nuestro tiempo, la cual se encuentra en un proceso de reconfiguración con la llegada del nuevo presidente norteamericano Joe Biden. Destaca, a este respecto, la concepción encarnada por autores como William Kristol y Robert Kagan. Bajo su punto de vista, expresado en el artículo *Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy* (1996, p.20), ambos autores abogan por una “hegemonía global benevolente”, en la que Estados Unidos se erija como una verdadera potencia hegemónica dentro del nuevo orden internacional surgido de la Guerra Fría. Se trata, en este caso, de combinar un rol preponderante para Estados Unidos como garante de la paz mundial e impulsar el multilateralismo, a fin de que dicho rol gane en cotas de legitimidad internacional. En una línea de pensamiento similar, el politólogo Francis Fukuyama promulgó su reputada tesis sobre “el fin de la historia”, según la cual la democracia liberal había ganado la batalla de las ideas no solo sobre el socialismo soviético, si no sobre cualquier otra alternativa al modelo liberal imperante en occidente.

Sin embargo, la realidad a la luz de los acontecimientos históricos más recientes parece apuntar en la dirección opuesta. La Gran Recesión económica y financiera del 2008 han minado la confianza de millones de ciudadanos occidentales, en el contexto de lo que ya se puede calificar como la más profunda crisis por la que ha atravesado el multilateralismo en décadas. Todo ello en modo alguno ha pasado desapercibido en lo tocante al actual escenario en materia de seguridad internacional. Hoy en día, el orden mundial enfrenta acontecimientos de diverso origen y envergadura. En clave de Política Exterior, y sin ánimo de exhaustividad en este momento, podemos destacar-por ejemplo-el surgimiento de actores de carácter tanto global como regional, los cuales destacan por su postura revisionista, en tanto que cuestionan los planteamientos basados en el multilateralismo y la democracia liberal que Occidente ha promovido durante las siete últimas décadas. La cuestión, en definitiva, resulta de vital importancia a la luz de lo que, a presente, parece presentarse como un proceso de “repliegue occidental”. A propósito, en su obra *A World in Desarray*, Richard Haass-antiguo presidente del Council on Foreign Relations-asegura que “el orden mundial liberal no es ni liberal, ni mundial ni ordenado”. Y añade que el siglo XXI será muy difícil de gestionar, y representará un cambio respecto a casi cuatro siglos anteriores de historia (Aguirre, 2018).

II. Emplazamiento teórico-empírico y contenidos del trabajo

Tras haber realizado una sucinta-pero necesaria-introducción del presente panorama internacional en materia de seguridad, procedemos a continuación a delimitar el enfoque de este trabajo, desde los puntos de vista teórico y empírico, así como a realizar una breve anticipación de los contenidos a tratar en la posterior sección, denominada “Análisis y Discusión”.

a) Área temática y abordaje teórico-empírico

El área temática del presente trabajo es la Política Exterior de la Unión Europea, en materia de defensa. A fin de desarrollar sus contenidos, nos valdremos de un marco teórico fundamentado en las concepciones de las tres principales escuelas de pensamiento en Relaciones Internacionales (Realismo, Liberalismo y Constructivismo) en el campo de la seguridad internacional. Para contrastarlo, utilizaremos información contenida tanto en fuentes primarias-esto es, documentos procedentes de diversas instituciones de la Unión Europea-como en fuentes secundarias (entre las que se incluyen think tanks, revistas especializadas,

monografías y documentos académicos elaborados por los académicos más reseñables).

b) Contenidos a desarrollar en el apartado de “Análisis y discusión”

El trabajo se propone como objetivo primordial responder afirmativamente a la siguiente pregunta de investigación: “¿Necesita la Unión Europea dotarse de una Autonomía Estratégica en materia de Defensa?” A fin de lograrlo, la sección de Análisis y Discusión constará de los siguientes apartados:

1. Un recorrido por el desempeño histórico y las limitaciones de la Unión Europea como potencia civil.
2. Un análisis crítico de la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea (EUGS), en tanto que da cuenta del giro geopolítico que enfrenta la Unión Europea en materia de seguridad y defensa, sin despreciar los postulados más polémicos y cuestionables contenidos en el documento.
3. Una valoración de las recientes iniciativas comunitarias en materia de seguridad y defensa, a tenor de sus posibilidades de desembocar en una Autonomía Estratégica para la Unión Europea.

2. Finalidad y motivos

I. El giro geopolítico del escenario internacional para la Unión Europea

Tras haber tratado de manera sucinta la crisis por la que atraviesa la concepción más idealista del escenario internacional, se hace necesario realizar concreciones técnicas al respecto de dicho fenómeno. Para comenzar, es necesario enmarcarlo geográficamente en la Unión Europea y, a efectos disciplinarios, en el ámbito de la seguridad y la defensa. Estas delimitaciones nos llevarán a abordar dos áreas esenciales dentro de la conocida como Acción Exterior de la Unión Europea: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), por un lado, y-de manera complementaria-su concreción en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

El hecho de mencionar el concepto de la Unión Europea en sus dimensiones políticas hace que sea necesario dividir aquellas desplegadas por la Unión Europea en tres grandes bloques:

1. Las políticas de integración: aquellas líneas de acción cuyas competencias exclusivas recaen sobre la Unión Europea.
2. Las políticas compartidas: como su propio nombre indica, se trata de directrices de actuación para las que tanto la financiación como la planificación y posterior implementación se encuentra a cargo de las instituciones comunitarias y sus Estados miembros, de manera conjunta y coordinada.
3. Las políticas de cooperación: en el caso de estas últimas, todos los elementos mencionados (planificación, financiación e implementación) se encuentran en manos de los Estados miembros. Es el caso de la PESC y de la PCSD, cuya financiación corre a íntegro cargo de los Estados Miembros, los cuáles a su vez deciden sobre las líneas maestras de las mismas a través del Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea.

La cuestión es la siguiente: el hecho de que la PESC y la PCSD estén-en todas sus dimensiones-en manos de los Estados miembros provoca que, tradicionalmente, el ámbito de la seguridad y defensa común europeas no haya suscitado un interés al nivel de otras áreas que encarnan políticas de completa integración o, al menos, directrices compartidas. Esa realidad es la que expresan Barbé y Morillas (2019, p.2) cuando apuntan a que “hasta el momento, la Política Exterior de Seguridad Común y la Política

Común de Seguridad y Defensa han sido áreas poco expuestas al fenómeno de “politización” por parte de las instituciones comunitarias”.

Dicho de otro modo, una de las grandes motivaciones del trabajo es dar cuenta de la creciente geopolitización del escenario internacional en lo que a la seguridad y defensa europeas concierne. Sucede que, como es natural, la Europa de la Defensa no permaneció impermeable a los planteamientos idealistas descritos en la introducción, y muy preponderantes a principios del presente siglo. Sin ánimo de profundizar aquí en exceso, mencionamos que, hasta la fecha, existen dos documentos relevantes en materia de seguridad y defensa a nivel comunitario:

1. La Estrategia Europea de Seguridad (EES): elaborada en 2003 bajo la dirección de Javier Solana como Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y PESC, recoge y asimila gran parte de los planteamientos idealistas tratados en el capítulo de introducción. A efectos prácticos, su mayor contribución descansa en la concepción de la Política Europea de Vecindad (PEV).
2. La Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea (EUGS): fue concebida en 2016 de la mano de Federica Mogherini. En esta ocasión, los planteamientos y conceptos contenidos son mucho más amplios, siendo el de Autonomía Estratégica que constituye el núcleo del presente trabajo-el más novedoso de todos ellos. A modo de anticipación, podemos apuntar a que “el documento debería interpretarse como una señal de que sus autores han comprendido la extrema gravedad de la sombría situación geopolítica de Europa” (Techau, 2016, p.33). En efecto, aquí reside la gran diferencia entre la EES y la EUGS.

II. Relevancia del trabajo: el ocaso del idealismo en seguridad y defensa

Una vez concluido el breve análisis introductorio relativo a la situación actual del marco PESC-PCSD, así como a las dos Estrategias de Seguridad concebidas hasta la fecha, es necesario plantear los escenarios prácticos en los que se ha manifestado la ya mencionada inclinación del escenario de seguridad internacional hacia un perfil marcado por *power politics*. A grandes rasgos, podemos destacar un dato relevante: hasta el momento, los sucesivos intentos de concebir una comunidad europea de la defensa no se han plasmado en avances significativos. Y ello se ha dado como consecuencia de la tradicional preferencia comunitaria por elementos pertenecientes al *soft power*, bajo la premisa de potencial el tradicional rol de la Unión Europea como

“potencia civil”. En este contexto, y como trataremos con posterioridad, nos enfrentamos a un nuevo paradigma en materia de seguridad y defensa caracterizado por el ocaso de la hasta ahora predominante tendencia hacia planteamientos de corte idealista. La importancia de esta cuestión fue perfectamente resumida por Josep Piqué (2019): “Si no ahondamos en el proyecto político, más allá de lo económico, Europa cae en la más absoluta de las irrelevancias. Europa se divide en dos países: los que son pequeños y los que aún no asumen que son pequeños”. En cuanto a las realidades bajo las que se ha producido el mencionado giro hacia un escenario marcado por elementos basados en políticas de poder, podemos mencionar los siguientes:

1. El creciente desinterés norteamericano hacia el vecindario europeo

En primer lugar, ha quedado patente la voluntad por parte de Estados Unidos-dentro de la estructura militar OTAN-de replegarse desde el vecindario europeo oriental (al no considerar ya a Rusia como una gran amenaza) y la zona *Middle East and North Africa* (MENA) y Sahel, hacia el Pacífico y el Extremo Oriente, en un intento de contrarrestar la creciente hegemonía China. Si bien estos movimientos se atribuyen a la deriva aislacionista de la administración Trump, lo cierto es que la estrategia de Pivot to Asia fue concebida por su antecesor-Barack Obama-en 2012.

La cuestión relativa al vecindario europeo cobra importancia al calor de los procesos fallidos de democratización en el contexto de la “Primavera Árabe”. A ello debemos sumar la creciente polarización en la que Arabia Saudí y sus aliados por un lado y Turquía y Qatar por otro se disputan el control ideológico de Oriente Medio. En suma, y como remarca Biscop (2016, p.2), “reducir la ambición democratizadora en el vecindario de la Unión Europea no resulta sino un gesto de aceptación de la realidad”, en un contexto en el que la Unión Europea tendrá que hacer frente sola o con una intervención mínima a las amenazas que se presentan en su vecindario.

2. El papel revisionista de Rusia y China

Aquí es necesario referirse al papel desempeñado por las potencias geopolíticas que tradicionalmente han cuestionado el orden occidental-en el caso de Rusia-y que lo cuestionan hoy en día, de manera creciente (en lo que a China se refiere). Sin embargo, cabe matizar que la influencia estructural de Rusia se circunscribe a su zona geográfica más próxima (en su caso, el vecindario oriental de la Unión Europea), mientras que China ha desplegado durante la última década una estrategia

dedicada a cuestionar la hegemonía norteamericana y occidental de manera directa, con elementos relativos al poder militar incluidos. Nos referimos aquí a la estrategia *fen fa you wei*, desplegada por Xi Jinping desde que alcanzó el poder en 2013.

III. Línea argumental del presente trabajo

De lo anteriormente mencionado, se desprende que existe un debate abierto entre académicos que consideran-a la luz del escenario geopolítico actual-que la Unión Europea debería “normalizar” por completo su comportamiento en materia de seguridad y defensa común y otros que siguen empatizando su papel como actor exclusivamente civil y normativo. Por su parte, y en su discurso de presentación para la Estrategia Global de Seguridad (2015), Federica Mogherini (en calidad de Vicepresidenta de la Unión Europea) apuntó a que los objetivos a lograr planteados en la EUGS consistirían de nuevo en un orden mundial basado en el multilateralismo. El presente trabajo adoptará esa misma concepción teórico-práctica. En otras palabras, defenderemos lo siguiente: si bien las herramientas civiles han constituido a la Unión Europea como una comunidad de valores sin igual, la inestabilidad geopolítica que atravesamos nos debe conducir a optar por instrumentos caracterizados por un cierto *hard power* (además de mejorar los existentes), sin renunciar por ello a la tradicional normatividad anteriormente mencionada.

3. Estado de la cuestión

I. Una aproximación al concepto de autonomía estratégica

Como ya hemos constatado con anterioridad, el objetivo central del presente trabajo consiste en justificar la urgente necesidad del establecimiento de una autonomía estratégica en el marco político y geográfico de la Unión Europea.

Sin duda, el hecho de que aquí planteamos dicha autonomía estratégica como la configuración de una “Europa de la Defensa”, nos lleva a circunscribir la definición de la autonomía estratégica a un plano eminentemente geopolítico, a la luz de los acontecimientos que trataremos posteriormente en la sección dedicada a análisis y discusión. Tomando esta concepción como punto de referencia, una buena definición del concepto de autonomía estratégica podría ser la dada por Lippert et al. (2019, p.5): “En esencia, podríamos definir la autonomía estratégica como la capacidad de un sujeto político para establecer sus prioridades en materia de política exterior y seguridad, junto con las herramientas institucionales, políticas y materiales para llevarlas a término”.

Existen, sin embargo, definiciones más amplias del significado de la autonomía estratégica o, si se quiere, del concepto de autonomía desde una perspectiva amplia. Nos referimos, en concreto, a las escuelas de pensamiento y teorías de Relaciones Internacionales caracterizadas por una visión crítica hacia el imperialismo, así como a la tradicional preponderancia occidental en el escenario internacional. Destaca, entre ellas, la Escuela de la Autonomía, desarrollada a nivel regional en Latinoamérica, cuyo máximo exponente intelectual es el politólogo Helio Jaguaribe (1923-2018).

Nótese que los postulados propuestos por la Escuela de la Autonomía datan del contexto histórico marcado por la Guerra Fría y el mundo bipolar. En la línea de pensamiento adoptada por Jaguaribe existen, pues, por un lado, aquellos países que han sido capaces de encontrar un modelo de desarrollo autónomo a nivel socioeconómico y político (como la Unión Soviética, China y Estados Unidos) y, de otra parte, aquellos países para los que sólo estaría disponible la opción de “dependencia satelizante” (Simonoff y Lorenzini, 2019, p.99). Entre estos últimos, encontraríamos-al menos en el contexto de la Guerra Fría-a Latinoamérica junto con la región de Oriente Medio.

Al contrario de lo que podría parecer a tenor de lo anterior, el enfoque adoptado por la Escuela de Autonomía dista mucho de la tesis defendida por la escuela de pensamiento realista. Así, esta escuela de pensamiento entiende la autonomía estratégica como un

proceso holístico que no se agota en el Estado como sujeto activo de la autonomía estratégica y proveedor de seguridad, si no que incluye a la sociedad civil y a los individuos como partícipes del proceso autonomista (Briceño y Simonoff, 2017, p.70).

La cuestión reside en que, como examinaremos con posterioridad, la cuestión central de este trabajo (la seguridad y defensa a escala de la Unión Europea) sigue, en buena medida, en manos de los Estados y, en menor medida, de las instituciones regionales y comunitarias. En otras palabras, el debate relativo a la constitución de una Europa de la Defensa concierne directamente a la supervivencia de los Estados-nación que la conforman, por lo que los enfoques de seguridad humana (en los que el Estado no es el principal sujeto proveedor de capacidades materiales de defensa) desarrollados por pensadores ajenos a los estudios de seguridad (tales como sociólogos o economistas) no resultan válidos.

II. Cuestiones ya tratadas: la defensa europea y la relación con la OTAN

Antes de abordar el debate teórico sobre la idoneidad de la consecución de una autonomía estratégica para la Unión Europea, es necesario realizar un repaso histórico a cuenta de las relaciones mantenidas entre la Unión Europea y el bloque defensivo y militar de referencia para la mayoría de sus Estados miembros: la OTAN.

a) Las relaciones UE-OTAN en la década de los noventa

El origen de la relación de cooperación UE-OTAN podemos situarlo cronológicamente entre 1987 (con la firma del Acta Única Europea y el marco de la Unión Europea Occidental como pilar europeo de la OTAN) y 1993 (tras la ratificación del Tratado de Maastricht y la nueva denominación del bloque comunitario como Unión Europea, en sustitución de la Comunidad Económica Europea). Con todo, en el contexto histórico de la década de los noventa del pasado siglo concurren numerosos elementos sociopolíticos entre los que destacan una alarmante falta de capacidad operativa por parte de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa, así como una visión del panorama internacional fuertemente influenciada por postulados idealistas y liberales, en los que la subordinación a la OTAN en materia de defensa resultaba preponderante.

Ello sucedió sin perjuicio de que se emprendiesen reformas cuyo propósito pasaba por emprender una deriva más o menos ambiciosa en materia de seguridad y defensa. De dicha época datan el establecimiento de la Política Exterior y de

Seguridad Común (como parte integral del Tratado de Maastricht, en 1997) y su concreción defensiva y militar en la Política Europea de Seguridad y Defensa¹, establecida cuatro años más tarde en el Tratado de Ámsterdam. Así, la primera iniciativa en materia de cohesión militar a escala comunitaria se plasmó en las llamadas “misiones Petersberg”, auspiciadas por el Consejo en 1992. Sin embargo, las operaciones asignadas a esta iniciativa consistieron en tareas de corte humanitario y mantenimiento/restablecimiento de la paz, reservando además la primacía de la OTAN para intervenir. Con todo, el interés de los Estados miembros de la Unión Europea por las cuestiones de seguridad y defensa, por aquel entonces incipiente, hizo que esta iniciativa dejase al descubierto importantes carencias en materia de capacidad operativa (Mangas y Liñán, 2016, p.594).

En este contexto, la preocupación por el hecho de que la Unión Europea quedase al cargo de asuntos limitados a la seguridad blanda fue en aumento. Dichas inquietudes alcanzaron su máximo con el estallido de la Guerra de Kosovo, en 1998. Dada la total ausencia de consenso y capacidades materiales en seguridad y defensa por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, el peso de las operaciones militares recayó en la OTAN, con el desarrollo de la Operación Fuerza Aliada. En vista de la situación, Francia y Reino Unido (en calidad de Estados miembros con la mayor capacidad militar de todo el bloque comunitario) convocaron en Saint Malo una conferencia bilateral para discutir la cooperación en materia defensiva y militar. En su punto número 2, el acuerdo franco-británico de Saint Malo (1998) refleja que “la Unión Europea debe estar capacitada para actuar de manera autónoma mediante el uso de una fuerza miliar fiable, la voluntad firme de emplearla y la disposición para hacerlo a fin de responder a crisis internacionales” (Rutten, 2001, p.8). Más aún, el presidente francés Jacques Chirac llegó a proponer que el reforzamiento de capacidades previsto se llevase a cabo al margen de la alianza atlántica, si bien se retractó inmediatamente de dichas declaraciones, ante la fuerte oposición estadounidense.

¹ Conocida como Política Común de Seguridad y Defensa desde la ratificación del Tratado de Lisboa, en 2009.

b) Las relaciones UE-OTAN hasta 2016

El advenimiento del nuevo siglo no supuso, a pesar de los tímidos avances hacia un principio de autonomía estratégica, un viraje significativo en los planteamientos en materia de seguridad y defensa europea. Muy al contrario, el enfoque centrado en las tesis de corte normativista centradas en la seguridad blanda continuó siendo predominante.

Basta con enunciar el encabezado de la Estrategia Europea de Seguridad del 2003 (“Una Europa segura en un mundo mejor”) para dar cuenta de ello. En efecto, esta concepción eminentemente idealista de la seguridad internacional se vio desde el comienzo con cierta suspicacia dentro de la OTAN. Fue, de hecho, duramente criticada por el entonces Secretario de Defensa norteamericano Robert Gates, quien apuntó en 2010 que “la tradicional aversión europea por la defensa militar ha pasado de ser una bendición en el siglo veinte a un impedimento en el siglo veintiuno (...) pues la debilidad percibida impide cooperar y mantener una cultura compartida de amenazas y riesgos” (Marquina, 2018, p.7). Esta frase, en definitiva, podemos situarla como la ilustración del comienzo del desinterés norteamericano en la seguridad y defensa en Europa. Christopher Hill, en su célebre escrito “*The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role*” (1993, p.312) ilustra la coyuntura a la perfección: en un contexto en el que Estados Unidos busca reducir sus compromisos con Europa en materia de defensa, dependerá de esta última ejercer su poder correctivo cuando se encuentre bajo amenaza.

Más aún, la EES quedó definitivamente obsoleta cuando entre 2008 y 2009, con el nombramiento de Catherine Ashton como sustituta de Javier Solana en el cargo de Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y PESC. Esto quedó patente cuando el Consejo de la Unión Europea (2008, p. 11) emitió un informe en el que se reconocía explícitamente que “si bien la UE y la OTAN han colaborado en escenarios como los Balcanes o Afganistán, las relaciones formales no se han estrechado”. En esencia, la Estrategia Europea de Seguridad del 2003 no concede primacía estratégica de ninguna clase a la OTAN a tenor de las amenazas de seguridad identificadas en el documento (entre las que destacan el terrorismo, las armas de destrucción masiva y los conflictos regionales). Tal y como expone García (2016, pp. 220-221), “la OTAN no es más que otro socio

regional de la Unión Europea, al mismo nivel que la ONU, la OMC, Rusia o la ASEAN”. No será pues hasta 2016 (con la concepción de la Estrategia Global de Seguridad) cuando, como ya anticipamos, tenga lugar un “despertar” del bloque comunitario en clave geopolítica. Esta cuestión la abordaremos en la sección dedicada a análisis y discusión.

III. El debate sobre el camino hacia una autonomía estratégica

a) La Unión Europea como potencia civil

Estrechamente ligada al debate sobre la conveniencia de una Europa de la Defensa se encuentra la caracterización de la Unión Europea como potencia civil, como rasgo definitorio y distintivo del bloque comunitario. En un análisis conceptualmente limitado pero muy clarificador, Maull define a la potencia civil como aquella que emplea medios económicos (cooperativos) de manera preferente sobre los medios militares (coercitivos).

De este modo, la concepción de Maull representaría la línea tradicionalmente escogida por la Unión Europea: “colectivizar” el empleo de herramientas de tipo económico (plasmadas en una Política Comercial Común) mientras las cuestiones relativas a seguridad y defensa quedan, en su mayoría, a discreción de los Estados miembros y las decisiones que estos adopten en el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea. El enfoque adoptado por Maull, sin embargo, no es el más idealista de todos. Duchêne, en su concepción de “Normative Power Europe” aboga por la encarnación de la Unión Europea en una comunidad de valores que exporte el institucionalismo liberal al resto del mundo mediante el ejemplo (Orbie, 2006, p.126).

Volviendo a la concepción planteada por Maull (2009, p.8), éste defiende que, si la PESC aspira a contar con un verdadero carácter operativo, será necesario constituir una gran coalición alrededor del eje francoalemán a fin de superar las limitaciones de los acuerdos ad-hoc entre Estados miembros. Si bien esta tesis resulta parcialmente correcta, profundizaremos en ella en la sección de análisis y discusión.

IV. El debate sobre la Autonomía Estratégica

Pasamos a continuación a exponer y valorar críticamente los argumentos esgrimidos por los autores que se posicionan en contra de que la Unión Europea emprenda el proyecto

de Autonomía estratégica. Dicha valoración crítica se encuentra sustentada por la línea de pensamiento proveniente de académicos favorables a la concepción de la Europa de la Defensa. Nótese que la postura defendida por los autores contrarios al proyecto se sustenta en la no alteración del marco UE-OTAN anteriormente descrito y en la concepción de la Unión Europea como potencia exclusivamente civil.

- 1) Mette Eilstrup-Sangiovanni: trata de explicar los fallos en la PCSD por medio de la teoría económica del coste-beneficio. Como ya hemos explicado con anterioridad, esta concepción pasa por alto el hecho de que el Estado es el principal suministrador de seguridad y defensa, pues ambas constituyen un ente colectivo e insustituible por parte del individuo. En su artículo *Europe's Defence Dilemma* (2014, p.91), la autora da muestras de su conformidad con el marco de cooperación UE-OTAN ya descrito, en el que la primera queda relegada a cuestiones de seguridad blanda.

Sin embargo, tal y como apunta French (2003, p.9), tal marco cooperativo fue concebido desde la supremacía militar y política norteamericana. Si bien esta preponderancia se sigue manteniendo, es cierto que han emergido actores no estatales y potencias revisionistas en el contexto de lo que French denomina “Realidad del 11-S”.

- 2) Karen Smith: en su obra *Beyond the Civilian Power EU Debate* (2005, p.64), Smith establece una distinción teórico-práctica entre ejercer como potencia civil (esto es, subordinar las capacidades militares al poder blando) y ser una potencia civil, lo cual supondría renunciar a cualquier capacidad militar. Bajo esta perspectiva, la Unión Europea dejaría de ser una potencia civil si se embarcara en el reforzamiento de su poder defensivo y militar.

Este enfoque resulta demasiado reduccionista. En efecto, como artífices del concepto de “potencia civil” ni Duchêne ni Maull se oponen a la mejora de capacidades de seguridad y defensa, siempre y cuando éstas estén dedicadas a tareas de *soft power*. Continúa Smith (2000, p.16) argumentando que “incluso los Estados neutrales dentro de la Unión Europea defienden activamente la cooperación reforzada en defensa”.

Dos décadas después, podemos afirmar lo contrario: el modelo de países neutrales europeos ha llevado a una situación en la que es el dúo francoalemán (por iniciativa del presidente Macron) el que ha cargado en esencia con la responsabilidad del

proyecto de Autonomía Estratégica (de hecho la posición de Alemania frente a la Autonomía Estratégica resulta ambigua), mientras que el resto del bloque comunitario (en especial los países del Visegrado) se ha mantenido en un segundo plano, sin que exista aún una cultura común en materia de riesgos y amenazas. En palabras de Biscop (2014, pp. 5,9 y 19), “la acción exterior de la Unión Europea ha errado por no ser lo suficientemente política”.

- 3) Ian Manners: este autor incide en un enfoque de seguridad basado en la perspectiva de los derechos sociales. En su artículo *The Normative Ethics of the European Union* (2007, p.73), Manners adopta un enfoque de corte normativo, citando el principio de “crecimiento económico sostenido, economía social de mercado, pleno empleo y justicia social”. De nuevo, aparece la seguridad como asunto eminentemente humano e individual, vinculado con el enfoque *freedom from fear/freedom from want*, desvinculado del Estado como principal actor a proteger (y protegerse) en materia de seguridad.

En contra de lo que el autor parece sugerir, el desarrollo de las capacidades militares no está reñido con la caracterización de la Unión Europea como potencia civil. Tal y como explica Howorth (2019, p.65), desde 2003 la Unión Europea ha desarrollado 36 misiones en el marco PCSD de las cuales 11 han sido estrictamente militares. Además, el Tratado de Lisboa ratifica la firme voluntad de la Unión Europea de caminar hacia la Autonomía Estratégica sin romper por ello la cooperación con la OTAN. No obstante, es cierto que la búsqueda de la Autonomía Estratégica desdibuja un tanto la singularidad de la Unión Europea como potencia civil, en función de los intereses ya selectivos de Estados Unidos en el vecindario europeo y la necesidad de la UE de defender incluso militarmente sus propios intereses.

V. Cuestión pendiente de abordar: la creación de un ejército europeo

Dentro de los asuntos sobre los que todavía no existe materia suficiente para obtener conclusiones, está la creación de un ejército europeo a la luz del giro geopolítico global descrito en la introducción del trabajo. El motivo del no abordaje de esta cuestión por parte del trabajo reside en la ausencia de una cultura estratégica en materia de riesgos y amenazas a escala comunitaria (Morillas, 2018). Ello va aparejado al temor de los Estados del Visegrado (Hungría, Polonia, República y Eslovaquia) de quedar aislados del paraguas protector de la OTAN ante el refuerzo geopolítico ruso, además de a una aparentemente renovada confianza en el bloque atlantista por parte de Alemania con la

reciente victoria de Joe Biden en las elecciones norteamericanas (si bien hemos podido constatar que las discrepancias en el seno de la cooperación UE-OTAN resultan muy profundas y anteriores a la presidencia de Donald Trump).

En suma, aunque si existe un giro en materia de seguridad europea hacia posiciones geopolíticas (tanto es así que hemos podido dar la definición de la Autonomía Estratégica), existe una evidente falta de voluntad detrás de la poca profundidad del término, posiblemente debida al deseo por parte del eje francoalemán de alcanzar un consenso de mínimos sin provocar asperezas entre los demás Estados miembros. Nos limitamos aquí a anticipar la realización de un análisis crítico de las iniciativas francoalemanas en materia de defensa (la Cooperación Estructurada Permanente, la Revisión Anual Coordinada en Defensa y el Fondo Europeo de Defensa), en el capítulo dedicado a análisis y discusión.

4. Marco teórico

Como paso previo a la fase de análisis y discusión, es necesario encuadrar las diferentes concepciones relativas a seguridad y defensa dentro de sus respectivas escuelas de pensamiento en la disciplina de las Relaciones Internacionales. De este modo, pasamos a exponer los postulados defendidos por el Liberalismo, el Realismo y el Constructivismo en el ámbito de la seguridad internacional. Tras la exposición, procederemos a concluir qué enfoque necesita la Unión Europea para culminar en la Europa de la Defensa.

I. Liberalismo

La escuela de pensamiento liberal aboga por el respeto a las libertades individuales, así como a la autonomía personal frente a la arbitrariedad. Dichas libertades se entienden como positivas, en tanto que es el individuo quien las ejerce y disfruta de manera activa. Entre ellas, podemos destacar el derecho a la vida, a la salud, a la educación o al trabajo.

En materia de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, la escuela de pensamiento liberal concibe la guerra como nociva, antinatural e impropia de las relaciones humanas. Este enfoque resulta eminentemente normativo, en el sentido de que las diferentes teorías liberales coinciden en el institucionalismo como principio rector del sistema internacional. Ello implica, para los diferentes Estados, el respeto a una serie de normas internacionales que, se espera, garantizarán la coexistencia pacífica.

Dicha concepción implica lo siguiente en términos de seguridad internacional: los Estados (así como su configuración e instituciones internas) no son ya fines en sí mismos, si no medios que sirven como marco para proteger la seguridad de los individuos. Directamente relacionada con las tesis idealistas y liberales se encuentra la concepción de seguridad como emancipación. Una buena definición de emancipación es la proporcionada por Booth (1991, p.319) como liberación por parte del individuo de las ataduras que le impiden actuar con libertad y de acuerdo a sus elecciones. Así, la seguridad como emancipación implica que el Estado no puede ser el referente último en materia de seguridad internacional, al ser los diferentes Estados demasiado diversos como para servir de sujetos proveedores de seguridad.

En cambio, según los teóricos del Liberalismo, sí existen las libertades individuales frente a la coacción estatal, entendidas de modo negativo. En efecto, En el Informe sobre Desarrollo Mundial de Naciones Unidas (1994, p.22), ul-Haq et al. definen la seguridad

humana como una preocupación universal, a la luz de una serie de amenazas globales tales como el desempleo, las drogas, la contaminación y las violaciones de los derechos humanos.

Sucede que estas amenazas resultan novedosas y difusas no siempre responden de manera directa a amenazas puramente estatales. De ahí que, desde los preceptos más idealistas, se tienda a despreciar al Estado como institución referente y objeto a proteger en materia de seguridad internacional. Para Immanuel Kant, de hecho, el concepto de “derecho de los Estados” no deja de ser un sucedáneo carente de sustancia y cuya duración será temporal, hasta que sea efectivamente sustituido por el derecho de gentes (Truyol y Serra, 2016, p.15).

En relación a la seguridad y defensa de la Unión Europea, este planteamiento holístico se ve nítidamente plasmado en la Estrategia Europea de Seguridad, concebida en el año 2003 por el aquel entonces Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana. En este escueto documento (de tan solo 16 páginas de duración) se tratan asuntos globales, desde la competición por el control estratégico de los recursos naturales hasta el crimen organizado, dedicando unas pocas líneas a cada uno de ellos (Consejo de la Unión Europea, 2003).

Con ello, la Estrategia Europea de Seguridad se concibe desde una óptica según la cual las herramientas militares resultarán insuficientes (incluso innecesarias) a la hora de encarar amenazas híbridas y difusas, que abarcan ámbitos muy diversos dentro del estudio de la seguridad internacional. En cualquier caso, vemos aquí un enfoque similar al presentado por Booth, con el individuo como sujeto referente en materia de seguridad (humana).

No en vano, Solana, en su artículo *Hacia un nuevo paradigma de seguridad humana* (2018) defiende que la noción de seguridad humana debe servir como revulsivo para impulsar la responsabilidad de proteger como el derecho a ser protegido, desde el punto de vista del individuo y no del Estado. Expondremos la problemática de este planteamiento en la conclusión del presente capítulo.

II. Realismo

De raigambre opuesta a la escuela de pensamiento liberal, el Realismo enfatiza sociológicamente en la primacía del colectivo sobre el individuo. De acuerdo con esta

línea argumental, los individuos destacan fundamentalmente por formar parte de grupos sociales. Además, dentro de este enfoque comunitarista, el egoísmo (entendida como búsqueda del interés propio) prima sobre el altruismo como motivación para actuar.

Dentro de la esfera de las Relaciones Internacionales, esta escuela de pensamiento transpone el concepto de “grupos sociales” a los Estados-nación, de tal suerte que estos últimos interactúan unos con otros en el sistema internacional motivados por la búsqueda del interés propio, así como por el fin último de la obtención de mayores cuotas de poder, ya sea este material y/o coercitivo, ejercido sobre otros Estados.

De estas asunciones se desprende que, en la búsqueda de un poder más amplio, no se excluye a priori ningún medio material para lograrlo. En el análisis sobre el Liberalismo pudimos comprobar que la guerra quedaba excluida como ajena a la acción humana. En efecto, uno de los pilares fundamentales del idealismo liberal es el convencimiento de que el *statu quo* internacional puede preservarse sin la necesidad de poder militar (Marquina y Caballero, 2008, p. 247). Por el contrario, la cosmovisión realista de las Relaciones Internacionales plantea un escenario anárquico, en el que no existen instituciones internacionales capaces de garantizar una paz duradera entre Estados. De esta manera, en caso de conflicto armado, éste no sería más que la continuación de la política por otros medios (Clausewitz, 1832, p.37).

Sin embargo, existe un error muy común a la hora de estudiar los postulados realistas. Dicho error consiste en asumir que el conflicto es un fenómeno necesario a partir de la premisa de que es un fenómeno posible. Por otra parte, el hecho de que el Realismo constituya toda una escuela de pensamiento significa que no solo reviste utilidad como marco conceptual para explicar la guerra, si no asimismo el fenómeno de la paz.

Como señala Wolfers (1952, p.492) , “la búsqueda de una política definida de seguridad nacional es eminente normativa en su carácter; su objetivo es indicar cuáles deberían ser los medios y los fines de un Estado en materia de seguridad internacional”. Por ello, la simplificación idealista según la cual el realismo propone la búsqueda del interés nacional de manera uniforme y exclusivamente militarista no se sostiene. Así, algunos Estados perseguirán su supervivencia mediante medios militares mientras otros lo harán por medio de herramientas civiles o, simplemente, mostrarán indiferencia ante la cuestión. Mearsheimer (1994, p.29) llega a apuntar que “cuando los Estados

responsables se enfrentan a una agresión, no deben actuar en términos de interés propio, si no equiparar dicho interés propio al de la comunidad internacional”.

Tal parece ser el espíritu que inspira a la Estrategia Global de la Unión Europea, concebida en 2016 por Federica Mogherini, como Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política Exterior y de Seguridad Común.

En la misma introducción del documento se pone de manifiesto el giro geopolítico del panorama internacional, especialmente en materia de política exterior. Señala el documento (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2016 p.7-9) que los valores y capacidades de la Unión Europea se encuentran más amenazados que nunca, haciendo referencia no solo a las amenazas híbridas ya expuestas en la Estrategia Europea de Seguridad del 2003, si no a la emergencia de las potencias revisionistas, encarnadas principalmente en Rusia y China. En lo que al concepto de Autonomía Estratégica respecta, sí aparece reflejado en el documento, aunque no se termina de proporcionar una definición clara del mismo.

III. Constructivismo

Como más adelante discutiremos, uno de los elementos centrales en la consecución de la Autonomía Estratégica para la Unión Europea pasa por la formación de una cultura compartida de riesgos y amenazas entre y para todos sus Estados miembros. De este modo, se hace necesario contar con los postulados de la escuela de pensamiento que pone su énfasis en las identidades de los actores y sujetos en Relaciones Internacionales: el constructivismo.

Como apunta Wendt (1992, p.398), los sujetos internacionales no cuentan con una agenda inamovible de intereses que desplieguen independientemente del contexto social. De este modo, cobran una vital relevancia los factores históricos, culturales y políticos que rodean a dichos sujetos. Ello implica que los Estados actúen mediante normas asociadas a sus identidades. En otras palabras, la función de las normas es establecer el patrón de comportamiento de los Estados (Katzenstein, 1996, p.18).

Por otro lado, dichos patrones de comportamiento se conforman por oposición a los de otros sujetos y se consolidan con la práctica y la repetición a lo largo del tiempo. Con todo-y en lo que a nuestro análisis respecta-el Constructivismo constituye una sólida herramienta de trabajo para entender las reticencias (históricas y actuales) de algunos miembros de la Unión Europea a la hora de constituir una comunidad europea de defensa

de manera autónoma con respecto al marco OTAN. Profundizaremos en esta cuestión en la sección dedicada a análisis y discusión.

IV. La justificación de una Autonomía Estratégica para la Unión Europea

A modo de conclusión, resulta relevante reflexionar qué marco conceptual de los tres estudiados resulta más adecuado a la hora de poner de relieve la acuciante necesidad que la Unión Europea tiene de dotarse de una Autonomía Estratégica:

1. La escuela de pensamiento Liberal en materia de seguridad internacional hunde sus raíces en el contexto histórico inmediatamente posterior a la Guerra Fría, en el que se produce un cambio de paradigma con respecto a la noción del término “soberanía”. Así, ésta pasa de ser concebida en términos negativos (esto es, del Estado frente a terceros) a adquirir un cariz positivo (del individuo frente al Estado y las demás amenazas globales que le afectan). Tal y como indica Grieco (1988, p.3), era palpable a partir de 1990 “el desinterés de los Estados por cuestiones relativas a seguridad militar, las cuales se desatendieron en detrimento de otros intereses nacionales tales como el crecimiento económico, o el pleno empleo, en el marco de la consolidación del Estado del Bienestar”.

Así, ha ido cobrando fuerza el enfoque de seguridad humana, entendida como ausencia de deseos y necesidades para el individuo (*freedom from fear, freedom from want*). Una definición adecuada del término “seguridad humana” es la proporcionada por Gómez y Gasper (2014, p.3), como enfoque centrado en el individuo, adaptado a contextos específicos y que persigue la prevención de amenazas por encima de la respuesta a posteriori.

El problema, sin embargo, reside en que la definición de “seguridad humana” se ha reformulado, desde 1994, en numerosas ocasiones, entre las cuales se encuentran la Declaración del Milenio de Naciones Unidas (2000) y la Comisión de Seguridad Humana (2001). Ello dificulta (y de hecho imposibilita) que la búsqueda de la Autonomía Estratégica pueda justificarse de acuerdo a postulados liberales.

2. Por el contrario, los postulados planteados por las escuelas de pensamiento realista y constructivista sí resultan aptas a la vez que necesarias a modo de sustento teórico para la Europa de la Defensa.

Gracias a la primera, podemos dar cuenta de la naturaleza geopolítica de los retos que hoy en día asolan a la Unión Europea y que en la sección de análisis y discusión

analizaremos, a la luz del “despertar” plasmado en la Estrategia Global de 2016. Más aún, en un contexto en el que la Política Exterior y de Seguridad Común se encuentra a merced de los Estados miembros del bloque comunitario, se pone de manifiesto la ocasional incapacidad del sistema multipolar para satisfacer intereses nacionales toda vez que estos son contrapuestos (Mearsheimer, 1990 p.16). Por último-y como ya hemos señalado-las tesis constructivistas servirán de apoyo a la hora de determinar la ausencia de una cultura en materia de riesgos y amenazas validada por el bloque comunitario en su conjunto.

5. Objetivos y preguntas

1. Pregunta de investigación: ¿Necesita la Unión Europea dotarse de una Autonomía Estratégica en materia de seguridad y defensa?

2. Respuesta: sí

3. Hipótesis a considerar:

- “La Autonomía Estratégica no debe ser un objetivo a alcanzar por parte de la Unión Europea, la cual debe seguir potenciando su cariz distintivo como potencia civil”.
- “La Unión Europea no requiere de Autonomía Estratégica, al encontrarse bajo el paraguas incondicional de la OTAN en materia de seguridad y defensa”.
- “La Unión Europea debe perseguir el objetivo de Autonomía Estratégica y con las nuevas iniciativas (Cooperación Estructurada Permanente, Revisión Anual Coordinada en Defensa y Fondo Europeo de Defensa) será suficiente”.
- “La Unión Europea debe perseguir el objetivo de Autonomía Estratégica y las nuevas iniciativas serán necesarias (pero insuficientes) para lograrlo”.

Esta última hipótesis será la aceptada por el trabajo, descartando las tres anteriores.

4. Objetivos de investigación:

- Llevar a cabo un análisis descriptivo y crítico del giro de la Unión Europea hacia posiciones geopolíticas, auspiciado por la Estrategia Global de la Unión Europea, en el año 2016.
- Emprender una valoración crítica de las nuevas iniciativas comunitarias en materia de seguridad y defensa (Cooperación Estructurada Permanente, Revisión Anual Coordinada de Defensa y Fondo Europeo de Defensa), a la luz de su utilidad y suficiencia para la consecución de la Autonomía Estratégica.

6. Metodología

Desde el punto de vista discursivo, el proceder del presente trabajo será de tipo inductivo. Esto es, comenzaremos describiendo los factores limitantes de la Unión Europea como potencia civil y los retos geopolíticos a enfrentar, para concluir con los elementos necesarios para la consecución de la Autonomía Estratégica.

I. Fuentes primarias

Entre las fuentes directas ya utilizadas se encuentra documentación elaborada por instituciones de la Unión Europea (en particular, el Consejo de la Unión Europea), además de las referencias a la Estrategia Europea de Seguridad del 2003 y la Estrategia Global de la Unión Europea de 2016, obtenidas del Consejo de la Unión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior, respectivamente.

Además, en el análisis y discusión se incluirán fragmentos de discursos oficiales efectuados por la presidenta de la Comisión Europea, así como del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores, a fin de dar cuenta del viraje de la Unión Europea hacia planteamientos geopolíticos.

II. Fuentes secundarias

En lo que respecta a las fuentes derivadas (esto es, fuentes de apoyo para la cuestión de la Autonomía Estratégica que no constituyen documentos oficiales), se han incluido artículos procedentes de revistas de investigación especializadas (como UNISCI o Política Exterior, además de documentos elaborados por los principales autores en el campo de seguridad y defensa. Esto último aplica tanto a la Unión Europea (en la sección de estado de la cuestión) como desde el punto de vista de las principales escuelas de pensamiento (en el marco teórico).

En la sección de análisis y discusión se profundizará en el estudio de las fuentes secundarias al añadir monografías. Además, gran parte de los artículos de estudio citados provienen de las obras *La Estrategia Global de la Unión Europea: asomándose al precipicio* (2017) y *La Política Exterior de Estados Unidos: un atardecer desfigurado* (2019). Ambas con el profesor Antonio Marquina como coordinador.

7. Análisis y discusión

Tras establecer las bases teóricas del estudio sobre una Autonomía Estratégica para la Unión Europea, así como enunciar las hipótesis de partida, se hace necesario-en primer lugar-profundizar en los elementos que han dado lugar al ya mencionado cambio de paradigma en seguridad y defensa para la Unión Europea.

I. La proyección exterior de la Unión Europea y sus límites

La primera hipótesis a rebatir sostiene que la Unión Europea no necesita perseguir la Autonomía Estratégica, en tanto que le basta seguir potenciando su carácter distintivo como potencia civil. Como ya examinamos en la sección dedicada al marco teórico, esta tesis se sitúa dentro de la línea de pensamiento afín a los postulados más liberales e idealistas, alineados con los conceptos de poder blando y seguridad humana.

Desde esta perspectiva, y a efectos prácticos, la Unión Europea se ha erigido como un sujeto internacional que destaca en la promoción de los Derechos Humanos a escala global. De este modo, el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea establece como principios rectores de la acción exterior el fomento del crecimiento sostenible, la lucha contra los desafíos climáticos y la defensa de los Derechos Humanos. Así, regresamos a la concepción idealista de seguridad con el individuo (y no el Estado) como objeto de referencia. Y es que, tras el final de la Guerra Fría, la Unión Europea proyectó su poder blando ofreciendo membresía a varios Estados del antiguo bloque socialista, bajo la condicionalidad de los Criterios de Copenhague (que requerían a los nuevos miembros de la Unión el configurarse como democracias parlamentarias y contar con economía de mercado).

Además, la Unión Europea trató de proyectar su defensa del institucionalismo liberal más allá de sus fronteras, en el seno de Naciones Unidas. Por un lado, es cierto que el Liberalismo promulga la resolución pacífica de controversias, a través de instituciones internacionales (postulado que la propia ONU contempla en su principio tercero). Sin embargo, no debemos eludir el hecho de que Naciones Unidas aglutina, en esencia, la voluntad de sus Estados miembros o, subsidiariamente, de los órganos autónomos vinculados a ésta mediante acuerdos de cooperación. Así pues, y a pesar de su autoconcepción como potencia única y transformadora, la Unión Europea se ha enfrentado a dos problemas desde que en 2011 cuenta con estatus de observador reforzado dentro de Naciones Unidas (Barbé, 2015, p.403):

1. El rechazo que ha debido enfrentar por parte de los Estados miembros ajenos a ella, en el marco de un sistema de corte westfaliano, en tanto que la ONU no representa más que la suma de voluntades de sus Estados miembros.
2. El hecho de carácter formal, de que no se sometiese a la Unión Europea al tradicional proceso de deliberación, optando por formas bilaterales más simplificadas, tales como los *briefings*, lo cual provocó recelos por parte de terceros Estados.

Por otro lado, en el seno de la Unión Europea, la concepción del engrandecimiento del bloque comunitario llevado a cabo entre los años 2004 y 2007 no resultaba unánime ni uniforme. Francia era partidaria de priorizar la cohesión de los entonces miembros de la Unión Europea antes de tratar nuevas adhesiones. Por su parte, Alemania consideraba la expansión comunitaria hacia el Bloque del Este un deber constitucional, así como una condición necesaria para la consolidación inmediata de las relaciones geopolíticas con sus vecinos más cercanos (Polonia y la antigua Checoslovaquia). Esta propuesta también resultó del agrado de Reino Unido, cuyo único interés pasaba por que los nuevos miembros de la Unión Europea cumplieren los requisitos económicos contemplados en los Criterios de Copenhague (a saber, contar con economías de mercado).

Con todo, las instituciones comunitarias trataron de replicar para el vecindario exterior de la Unión Europea (esto es, Europa del Este y la región *Middle East and North Africa*) la misma estrategia de *soft power* ya utilizada con el bloque del Visegrado (junto con Rumanía y Bulgaria), además de los Estados bálticos. Dicha iniciativa quedaba plasmada con el establecimiento de la Política Europea de Vecindad, en el año 2003. Mediante esta herramienta, la Unión Europea pasó a ofrecer a su vecindario más próximo un mayor grado de libertad de personas, mercancías y capitales que no llegase a implicar una membresía directa. Dado que fue concebida al calor de los postulados liberales contenidos en la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003, la Política Europea de Vecindad trató de contribuir a la resolución de conflictos en los límites geográficos de la Unión Europea mediante una combinación de incentivos (*carrots*) y atracción mediante poder blando (Barbé y Johansson-Nogués, 2008, p.88).

El simple hecho de potenciar el poder blando, sin embargo, no tiene grandes efectos transformadores en lo que a la política internacional concierne. Esto sucede porque cuando un sujeto internacional busca potenciar su influencia, debe tener por objetivo

potenciar su influencia, más allá de potenciar valores universales (Nielsen, 2013, p.727). En esencia, el problema de la PEV reside en que su plan de acción se tradujo en una larga lista de requerimientos para los países beneficiarios sin que existiera un orden claro y conciso de prioridades.

A grandes rasgos, la Política Europea de Vecindad ha representado el tradicional énfasis de la diplomacia europea en la asistencia material, así como la preferencia por el poder blando frente a los elementos coercitivos. Keukeleire y Delreux (2014) definen este enfoque como “poder estructural”. Sin embargo, dicho énfasis parece haberse visto oscurecido a tenor de los sucesivos acontecimientos en los vecindarios meridional y oriental de la Unión Europea (a saber, la latente inestabilidad en Ucrania y en la región MENA). Profundizaremos en este fenómeno a lo largo la valoración crítica de la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea (2016) que realizaremos a continuación.

Uno de los grandes motivos por los que la dimensión comunitaria en cuestiones de seguridad y defensa no termina de cristalizar es que las iniciativas y medios materiales que dotan a las mismas vienen marcados por el Consejo Europeo (como órgano decisor de las líneas de actuación) y por el Consejo de la Unión Europea (como institución ejecutora de las mismas). Por su composición, ambas instituciones están controladas por los Estados miembros. Ello no representa un detalle menor: implica, en efecto, que los actos jurídicos de la PESC no constituyan fuente de Derecho comunitario, al encontrarse desarrollados en el Tratado de la Unión Europea, en lugar de en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Así, no es hasta la ratificación del Tratado de Lisboa en 2009 cuando se plasma el primer intento medianamente sólido por parte de la Unión Europea para fijar las bases políticas e institucionales de una verdadera política exterior conjunta. Las principales directrices de este documento fueron las siguientes (Parlamento Europeo, 2021):

1. Se pone fin a la estructura de tres pilares (las Comunidades Europeas, la Política Exterior y de Seguridad Común y la cooperación judicial), por lo que la cooperación en materia de seguridad y defensa deja de tratarse como un bloque aislado.
2. La Unión Europea pasa a ser un sujeto internacional de pleno derecho, adquiriendo capacidad para firmar tratados vinculantes.

3. Surge la figura del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política Exterior y de Seguridad Común, como nexo entre la política exterior de la Unión Europea y aquellas de sus Estados miembros.
4. Se crea también el servicio Europeo de Acción Exterior, con el objetivo de asistir al Alto Representante en la implementación de la política exterior más allá de las fronteras de la Unión Europea.
5. Por último y más importante, se contempla una cláusula de solidaridad y asistencia mutua, por la cual los Estados miembros de la Unión Europea quedan comprometidos a socorrerse recíprocamente en caso de agresión externa o ataque terrorista.

Es esta cláusula la que contempla la defensa colectiva europea, y más aún, abre la puerta al proyecto de Autonomía Estratégica, al contemplarse un precepto similar al artículo 5 de la OTAN, por el que se apela a los Estados miembros tradicionalmente neutrales a comprometerse de manera más activa en asuntos relativos a seguridad y defensa. Sin embargo, no es hasta la concepción de la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea en 2016 (EUGS) cuando tiene lugar el despertar geopolítico del bloque comunitario, que a continuación analizamos críticamente. Con todo, en este apartado se han constatado los límites de la Unión Europea como potencia exclusivamente civil (plasmados en la PEV), tal y como vienen concebidos por la escuela liberal de pensamiento.

II. La Unión Europea ante el nuevo escenario geopolítico internacional

Como ya hemos mencionado con anterioridad, no es hasta 2016 (con Federica Mogherini ocupando el cargo de Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política Exterior y de Seguridad Común) cuando desde las instituciones comunitarias se cae en la cuenta de que la Unión se enfrenta a un escenario que le es (tanto en términos de valores como en lo referente a capacidades y arquitectura institucional) más adverso que nunca. Ello explica y justifica, al menos en teoría, la concepción de la Estrategia Global de la Unión Europea, una década después de la implantación de la Estrategia Europea de Seguridad (2003), esta última manifiestamente incapaz de adaptarse a un contexto cada vez más marcado por elementos de *power politics*.

Por su parte, y al respecto de la EUGS, cabe resaltar lo siguiente: si bien da cuenta de un cambio de paradigma en materia de seguridad y defensa a nivel comunitario (basta con comparar sus más de 50 páginas de longitud frente a las apenas 15 de la EES), es necesario poner de relieve las inconsistencias, vacíos y repeticiones de planteamientos erróneos pasados que la EUGS no ha logrado resolver.

Natalie Tocci, una de las principales artífices de la EUGS, aseguró que la Unión Europea debía dar cuenta de la crisis existencial que asolaba al bloque comunitario, tanto a nivel geopolítico y externo como en dinámicas inmanentes a la propia Unión Europea (Della Salla y Belloni, 2020, p.244). No obstante, se repiten en este documento postulados que ya condujeron a importantes fallas teórico-prácticas en la plasmación de la Estrategia Europea de Seguridad del 2003. Sin ir más lejos, tal y como relata la Estrategia Global de Seguridad (SEAE, 2016, p.4), “la Autonomía Estratégica es necesaria para salvaguardar los intereses de los ciudadanos de la Unión Europea, así como promover los valores e intereses que la conforman”. Este enfoque, claramente sesgado hacia los postulados de *soft security*, parece retomar el enfoque del individuo como epicentro de seguridad, frente a la entidad estatal. En concreto, en esta sección realizaremos un análisis crítico de la EUGS en sus tres vertientes geopolíticas más sobresalientes: las relaciones con Rusia, la situación en la región del Norte de África y Oriente Medio (MENA) y la reconfiguración de las relaciones con la OTAN, a la luz de la estrategia norteamericana de “pivote hacia Asia”.

a) Rusia y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea

En materia de seguridad y defensa exterior, Rusia es uno de los sujetos internacionales con los que la Unión Europea mantiene interacciones más intensas y de más alto nivel. Además, en el marco de relaciones UE-Rusia es donde con mayor claridad se observan elementos de corte geopolítico, en este caso relacionados con la importancia de los suministros energéticos, además de los acontecimientos que se vienen sucediendo en el este de Ucrania desde marzo del 2014.

Respecto al primer factor, entran en juego los conceptos de seguridad en el suministro (para el conjunto de la Unión Europea, como demandante de gas natural) y de seguridad en la demanda (para Rusia, como oferente del mismo). Desde el punto de vista del bloque comunitario, se han tratado de dar pasos desde

un marco institucional liberal que establezca una política energética común a los 27 Estados miembros de la Unión Europea. Tal y como contempla el artículo 122 del Tratado de Lisboa, “los Estados miembros deben encaminarse hacia la interconexión de sus redes de sus redes energéticas, así como a ampliar su potenciales proveedores y posibles rutas (Parlamento Europeo, 2021). Sin embargo, no es hasta la ilegal anexión rusa de Crimea en marzo de 2014 cuando la Unión Europea comienza a impulsar iniciativas e instituciones con el objetivo de reducir su dependencia energética (destacan la Estrategia Europea de Seguridad Energética en 2014 y la Unión Europea de la Energía en 2015).

Respecto a los acontecimientos acaecidos en el este de Ucrania, cabe subrayar que desde el año 2014 en adelante, la Unión Europea ha mantenido con una consistencia relativamente sólida una línea de sanciones económicas que han impactado duramente en la economía rusa, a pesar este país un gran socio comercial de la Unión Europea. La EUGS de 2016 no resuelve, sin embargo, la cuestión de las especialmente profundas relaciones económicas (e incluso militares) de varios Estados miembros de la Unión Europea con Rusia. Es el caso de Alemania a cuenta de los gasoductos Nord Stream y en lo que respecta a Francia, destaca la venta de dos portaaviones militares franceses a Rusia por valor de 1700 millones de dólares, por parte del gobierno de Sarkozy en 2011, presumiblemente utilizados en la anexión ilegal de Crimea durante 2014 (Nieto, 212, p.184). En lo que respecta a la resolución del conflicto en el este de Ucrania, por su parte, el marco de resolución de controversias entre la Unión Europea, Rusia y Ucrania se ha establecido de manera informal en el marco de la Organización para Seguridad y Cooperación Europea (OSCE).

- b) **La región MENA y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea**
- Otro de los puntos calientes en el vecindario de la Unión Europea es el constituido por la región MENA (acrónimo para *Middle East and North Africa*). El motivo de la inclusión de este apartado dentro de las críticas a la EUGS es que los planteamientos en ella contenidos resultan, en gran medida continuistas respecto a las líneas de actuación que se venían adoptando con anterioridad a 2016.

Recordamos aquí que la explicación de que la principal herramienta de influencia de la Unión Europea para la región de Oriente Medio y el Norte de África se haya

plasmado en la PEV y no en otros instrumentos de corte más geopolítico reside en que la Unión Europea ha sido fundamentalmente un actor económico y político cuyo interés por las cuestiones de seguridad y defensa se ha desarrollado recientemente y ante las presiones norteamericanas por que los miembros europeos de la OTAN persigan la autosuficiencia (García y Barras, 2016, p.186). Resulta, pues, sintomático que la principal reacción de la Unión Europea ante las Primaveras árabes de 2011 (a pesar del oscurecimiento de la situación sociopolítica en Estados como Libia o Siria) consistiese en la potenciación de la condicionalidad positiva a cambio de reformas democratizadoras en la región y no fuese más allá del envío de ayuda humanitaria a Siria en más de 3200 millones de euros, lo cual no evitó la dramática crisis de refugiados vivida en la Unión Europea en 2015 y 2016, tras el advenimiento del Daesh.

A grandes rasgos, el fenómeno que se está viviendo en la región MENA en la actualidad se puede describir como de des-democratización, en el que los regímenes autoritarios desde el Golfo Pérsico hasta África del Norte se presentan como una garantía de orden ante la inestabilidad que asola la región. Y es que en el caso de la zona MENA, es necesario hacer referencia, más que a amenazas puramente estatales, a fenómenos como el terrorismo islámico (Comisión Europea, 2017, p.11). De nuevo, resulta sorprendente el trato que la EUGS brinda al terrorismo (al que dedica todo un apartado), tratándolo como un fenómeno espurio, eminentemente práctico y carente de toda ideología, en la línea del crimen organizado o las migraciones. Resulta, cuanto menos, preocupante el hecho de que se omita cualquier referencia a la pugna ideológica mantenida entre Qatar y una Turquía expansionista por un lado y Arabia Saudí (junto con otros Estados del Golfo Pérsico sin obviar el papel de Irán) por otro, al respecto del control ideológico de la región, causa original de gran parte de la inestabilidad y violencia hasta ahora vividas.

Con todo, parece resultar que en el seno de la Unión Europea existen una serie de temas tabú que se prefiere omitir a fin de evitar potenciales discrepancias entre los Estados miembros.

c) La Unión Europea y el Pivot to Asia norteamericano

Una de las hipótesis de trabajo anteriormente mencionadas contempla que la Unión Europea no requiere de la consecución de la Autonomía Estratégica en materia de seguridad y defensa al encontrarse la mayoría de sus Estados miembros dentro del marco institucional de la OTAN. Es el momento de desmentir este postulado, emprendiendo un análisis crítico del mismo.

En primer lugar, se hace necesario mencionar un hecho que constituye en sí mismo un punto de inflexión en la política exterior estadounidense. Desde el mandato de presidente Obama, Estados Unidos ha emprendido un proceso de reequilibrio de su presencia militar a escala mundial. Como ya anticipamos en los primeros capítulos del trabajo, esta estrategia se plasma en la iniciativa *Pivot to Asia*, concebida en el año 2012. Para Biscop (2019), la estrategia norteamericana de *Pivot to Asia* no supone una redefinición sustancial de las grandes directrices de la política exterior norteamericana. Si es palpable, sin embargo, una redefinición del orden geoestratégico de prioridades, en el que los vecindarios meridional y oriental de la Unión Europea parecen ocupar un papel secundario en términos relativos y respecto al creciente auge de China.

Respecto al vecindario oriental del bloque comunitario, fue el propio Barack Obama quién desdeñó el potencial económico y militar de Rusia, calificando a ésta de potencia regional. Desde entonces, la confianza entre Estados Unidos y los socios europeos de la OTAN se ha visto mermada, máxime con la existencia de discrepancias durante el mandato de Donald Trump, con la existencia de dos políticas norteamericanas hacia Rusia: por un lado, la impulsada por el poder legislativo (cuyo objetivo pasaba por la imposición de sanciones) y, de otra parte, la línea defendida por el propio presidente Trump, partidario de limitar al máximo las medidas de retorsión contra dicho país (Stelzenmüller, 2019, p.9).

Sin embargo, este no es el único caso en el que existen fricciones dentro de la Unión Europea y la OTAN a propósito de las sanciones a terceros países. En este contexto, parece hacerse más necesaria que nunca una revisión de la tradicional unanimidad en el Consejo Europeo para asuntos PESC. De total actualidad resulta el caso de las sanciones a Bielorrusia, solicitadas por la OTAN a la Unión Europea y vetadas por Chipre (país que no forma parte de la Alianza Atlántica), en protesta por el hecho de que Turquía no había sido objeto de medidas de retorsión análogas.

Más abrupto resulta, por otra parte, el repliegue norteamericano de la región MENA, en la que ninguno de los principales actores estatales es ya occidental y la resolución de los conflictos aún abiertos parece pasar por las potencias regionales y locales (caso de Arabia Saudí e Irán), postulado que se confirma con la promesa de la nueva Administración Biden de retirar los contingentes militares norteamericanos que aún permanecen en Siria y Afganistán tan pronto como sea posible. A pesar de que la EUGS ha logrado plasmar el escenario geopolítico descrito, no cuenta con respuestas respecto a cómo encarar el reto.

Con todo, es en la estrategia de Pivot to Asia donde al tradicional componente geopolítico se suman otros de carácter económico y comercial. Y es que, en la concepción planteada por Xi Jinping en el año 2013, China debe combinar todas las esferas de poder para alcanzar una gobernanza global en la que la hegemonía y los planteamientos ideológicos occidentales (tanto europeos como estadounidenses) se vean oscurecidos. Es cierto que desde que comenzó el mandato de Xi Jinping en 2013, China ha desarrollado iniciativas cuyo fin parece residir en una mayor cooperación económica y comercial con la Unión Europea (tales como la consecución del proyecto *One Belt, One Road*). Sin embargo, también lo es que por parte de las autoridades chinas se ha puesto, en la última década, un marcado énfasis en la potenciación de elementos relacionados con el *hard power*: véanse, a modo de ejemplos, la progresiva militarización del Mar de China Septentrional mediante la construcción de islas artificiales o el hostigamiento-más o menos comedido-a aliados regionales de Estados Unidos en el sudeste asiático, como Vietnam o Filipinas.

Taylor et al. (2019) apuntan que “la mejor respuesta posible por parte de Estados Unidos pasa por ofrecer a China un modelo socioeconómico más abierto y próspero en el que tenga la oportunidad de participar”. En la misma línea se pronuncia la EUGS (2016, p.41) al hablar, incluso, de una potencial cooperación sino-europea en el Mar de China Septentrional, en materia de seguridad, obviando el hecho alarmante de que las propias autoridades chinas habían prometido no militarizar dicha región. En suma, resulta ciertamente llamativo que un documento de seguridad que pretende dar cuenta de la geopolitización del escenario internacional continúe acudiendo a los planteamientos idealistas que ya denostaron la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003, tratando a China

como un socio estratégico en lugar del competidor hegemónico revisionista que ha demostrado ser.

III. Los nuevos instrumentos de seguridad y defensa como puente hacia la Autonomía Estratégica europea

a) La profundización geopolítica tras la Estrategia Global de Seguridad

Tras haber analizado de manera crítica los postulados contenidos en la Estrategia Global de la Unión Europea, se hace necesario examinar si las nuevas iniciativas de seguridad y defensa constituyen en sí mismas un elemento suficiente para la consecución de una Autonomía Estratégica para la Unión Europea, en materia de seguridad y defensa.

La justificación contractual de las nuevas iniciativas de defensa podemos encontrarla en el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa (2009), relativo a las cláusulas de asistencia mutua, entre Estados miembros de la Unión Europea. Esencialmente, queda estipulado lo siguiente: dado el caso de que un Estado miembro de la Unión Europea sea víctima de una agresión armada, los demás acudirán en su auxilio con todos los medios a su alcance (EUR-Lex, 2021). Con todo, este precepto resulta análogo al contenido en el artículo 5 de la OTAN, según el cual un ataque a uno de sus Estados integrantes se considerará como realizado contra la organización en su conjunto.

Llega ahora el momento de exponer con mayor precisión cuáles son y cómo se desenvuelven las mencionadas iniciativas. Nos referimos aquí a la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y a sus dos proyecciones adyacentes: la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD) y al Fondo Europeo de Defensa (EDF).

1) La Cooperación Estructurada Permanente y la Revisión Anual Coordinada de la Defensa

En primer lugar, tratamos la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO). Este instrumento se concibió en el marco del Tratado de Lisboa, de manera estrictamente teórica y sin ser puesta en funcionamiento hasta 2017, por parte del Consejo de la Unión Europea. El motivo es fácilmente palpable: sucede que hasta la concepción de la EUGS (2016) no se concibió una Autonomía Estratégica para la Unión Europea. De ello se desprende

que, evidentemente, los nuevos instrumentos para seguridad y defensa común debían, por necesidad, suceder a la Estrategia Global de Seguridad.

En esencia, PESCO y CARD se proponen por objetivo el asentamiento de las bases de la que (se espera) será una industria de defensa a nivel comunitario. Explica el profesor Benedicto (2020, p.265), en efecto, que, al hablar de Autonomía Estratégica, no solo debemos tener en cuenta la vertiente geopolítica, si no también la vertiente industrial, a propósito de un desarrollo óptimo de recursos y capacidades sobre el terreno. En efecto, el marco PESCO cuenta con unas 50 iniciativas, en las que está prevista la participación de 25 de los 27 Estados miembros de la Unión Europea (esto es, todos los actuales a excepción de Dinamarca y Malta).

Si bien todos los Estados que constituyen la PESCO han suscrito al menos un proyecto, resulta una obviedad que se trata, en esencia, de un conjunto de iniciativas auspiciadas por el eje francoalemán como vertebrador del proyecto de una Autonomía Estratégica para la Unión Europea. Incluso de acuerdo con el informe de la Revisión Anual Coordinada en Defensa, (Agencia Europea de Defensa, 2020, p.2), muchos de los Estados miembros presentan carencias en lo referente a sus capacidades. Ello hace que no se pueda hablar como tal de una Comunidad Europea de la Defensa. Sobra decir, además, que son frecuentes las duplicidades tanto a nivel administrativo como desde el punto de vista estrictamente práctico. Todo ello consecuencia de que la Acción Exterior Europea en materia de seguridad y defensa siga en manos de sus Estados miembros.

Como vertiente coordinadora de las nuevas herramientas de seguridad y defensa, surge en 2016 la Revisión Anual Coordinada en Defensa (CARD). Así, el objeto de esta herramienta pasa por la puesta en común de un panorama de defensa comunitario, además de analizar las políticas de defensa nacional en su vertiente práctica. Ello implica el establecimiento de patrones comunes a seguir por todos los Estados miembros, además del establecimiento de prioridades comunes.

2) El Fondo Europeo de Defensa

Por su parte, y como organismo financiador de los nuevos instrumentos comunitarios, surgió en 2017 el Fondo Europeo de Defensa (EDF). En este caso, existe un claro intento por parte de las instituciones europeas para que la PESC y su vertiente PCSD pasen a ser políticas comunitarias o, al menos, de potestad compartida entre la Unión Europea y sus Estados miembros. Así, esta herramienta se ha propuesto vertebrar el Programa Europeo de Desarrollo Industrial y Defensa (EDIDP). La cuestión no resulta menor: tal y como señalan Benedicto y Molina (2021), la eterna competición entre Estados miembros de la Unión Europea nos ha conducido a un gasto inadecuado en defensa, con multitud de duplicidades. A ello se añade que, debido a la situación pandémica, este instrumento verá sus aportaciones reducidas en 5 mil millones de euros para el periodo 2021-2027, de los 13 mil millones inicialmente presupuestados a 8 mil millones de euros (Comisión Europea, 2020).

b) Una cultura común como requerimiento previo a la Autonomía Estratégica

Tras haber analizado los instrumentos surgidos con posterioridad a la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea, es necesario responder a la pregunta de si estos constituirán, en sí mismos, una consecución de la necesaria Autonomía Estratégica.

Es aquí donde entran en juego los postulados de la escuela de pensamiento constructivista, en lo tocante a la importancia de la creación de un ámbito común de riesgos y amenazas, así como de intereses geopolíticos, aceptado y compartido por los 27 Estados miembros de la Unión Europea (y más allá de las capacidades materiales mencionadas con anterioridad). Es precisamente este lugar común figurado el que podemos definir como cultura estratégica.

Un error conceptual que se comete con asiduidad es el siguiente: se trata de concebir la Cooperación Estructurada Permanente (al igual que sucede con otras iniciativas originadas en el bloque comunitario) como una iniciativa surgida del eje francoalemán. En realidad, la iniciativa PESCO ha sido constituida a imagen alemana, en tanto que aglutina a 25 Estados miembros bajo lo que en esencia se podría calificar como un consenso de mínimos. Vemos, pues, plasmado el

concepto de comunidad (concebido por la teoría política alemana) frente a la limitación francesa, plasmada en la idea de Estado-nación (Sjursen, 2007). Por lo demás, solo cabe recordar, a modo de analogía, las discrepancias ya vividas entre ambos países a cuenta del engrandecimiento de la Unión Europea vivido a principios de siglo.

Con todo, incluso antes de consolidarse por completo, el núcleo de los nuevos instrumentos ya empieza a resquebrajarse. En efecto, las intenciones del presidente francés Emmanuel Macron pasan por crear una comunidad de defensa con los Estados europeos a los que se considera más comprometidos en cuestiones de seguridad y defensa, bajo el paraguas de la iniciativa “E12” (Moya, 2019, p.11). Se trataría aquí de crear una fuerza rápida de intervención militar, dentro de la que se buscaría la tan necesaria consolidación de un marco compartido en materia de amenazas e intereses geopolíticos. Nótese que, si bien el proyecto queda abierto a cualquier Estado miembro que desee comprometerse, hoy en día no forma parte ningún país perteneciente al Visegrado (como sí sucede en PESCO). No es una casualidad, pues la relación Francia-Visegrado en términos de cultura estratégica es inexistente.

Como ya apuntábamos (y más allá de las discrepancias implícitas entre Francia y Alemania), dentro del marco PESCO existen líneas rojas explícitas en cuanto al rumbo que, bajo el criterio de algunos Estados miembros, deberían tomar las nuevas iniciativas europeas de defensa. En concreto, para los países del Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) la primacía de la cooperación en la OTAN sobre cualquier iniciativa autonomista desarrollada en el núcleo de la Unión Europea constituye un postulado irrenunciable (asunto ya tratado en el tercer capítulo del trabajo). Tanto es así que la principal preocupación de las autoridades del Visegrado consistía en que la OTAN reforzase su flanco oriental, promesa llevada a cabo en la conferencia de Varsovia en 2016 (Terlikowski, 2018, p.3).

Con todo, y a pesar de la multitud y diversidad de proyectos contenidos en el marco post-EUGS, es real el riesgo de que la ausencia de una percepción común de riesgos y amenazas nos lleve a una Europa de dos velocidades en materia de seguridad y defensa, con la consolidación de los tradicionales bloques regionales del Visegrado y el Báltico, en detrimento de una sola voz para el conjunto UE-27

(Blockmans y Macchiari, 2019, p.21). Como conclusión al apartado, podemos ya validar la tesis de que los nuevos instrumentos constituyen una fuente de recursos necesaria-pero insuficiente-a la hora de perseguir el objetivo de una Autonomía Estratégica.

8. Conclusiones

I. Aspectos finales a resaltar y posibles líneas futuras de investigación

1. Hallazgos: en base al análisis acometido a lo largo del trabajo, es el momento de confirmar la respuesta afirmativa a la pregunta de si la Unión Europea debería dotarse de una Autonomía Estratégica en materia de seguridad y defensa. En efecto, a lo largo del análisis realizado en los diferentes capítulos hemos podido constatar que la Unión Europea está obligada a responder con celeridad y contundencia al escenario geopolítico que se le presenta y del que hemos podido dar cuenta en las sucesivas secciones de la investigación.

Respecto a los dos grandes objetivos a cumplir, hemos podido realizar un amplio análisis crítico de la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea, así como del marco centrado en la Cooperación Estructurada Permanente (y sus limitaciones), surgido a raíz de ésta. De esta manera, el argumentario nos ha conducido a la tesis de que la Unión Europea necesitará dotarse de una Autonomía Estratégica, para la cuál será necesario establecer una cultura estratégica común para sus 27 Estados miembros.

2. Ventajas: el trabajo conforma un sólido argumentario en el que se relacionan las directrices y líneas de acción prácticas adoptadas en materia de Política Exterior de la Unión Europea con las grandes orientaciones teóricas de parte de las tres grandes escuelas de pensamiento de las Relaciones Internacionales (Realismo, Liberalismo y Constructivismo). Así, el marco teórico de la investigación se constituye como la verdadera herramienta de trabajo que delimita los aspectos prácticos a tratar.
3. Limitaciones: a pesar de la profundidad con que el trabajo trata algunas de las amenazas geopolíticas que enfrenta la Unión Europea, la lista no se encuentra en modo alguno limitada a ellas. En concreto, existen 3 retos que escapan a los contenidos del trabajo:
 - Respecto a la emergencia del fenómeno terrorista en el vecindario meridional de la Unión Europea, cabe mencionar que no se trata de una amenaza eminentemente estatal. Siendo así, el marco teórico realista (con el Estado como objeto referente de seguridad) actúa como factor limitante a la hora de profundizar en esta amenaza.

- La emergencia regional de Turquía, sobre la que no se profundiza al no estar este país incluido dentro de la región MENA.
 - El rumbo adoptado por la PESC y la PCSD europeas tras la consecución del *Brexit*. Si bien es cierto que la Unión Europea pierde con este acontecimiento a una de sus dos mayores potencias militares, también lo es que, tras la salida de Reino Unido de la Unión Europea, se pone punto y final a décadas de indiferencia y cortapisas británicas ante la consecución de una Comunidad Europea de la Defensa cuyos miembros compartan una verdadera cultura estratégica y estén dispuestos a asumir compromisos conjuntos. De ello se desprende que no se pueda calificar al *Brexit* como amenaza de manera tan tajante.
4. Posibles futuras líneas de investigación: Respecto al establecimiento de una percepción comunitaria de riesgos y amenazas por parte de los 27 Estados miembros de la Unión Europea, se ha establecido como apéndice de las nuevas iniciativas (PESCO, CARD y EDF) el factor de la “brújula estratégica” (*Strategic Compass*) como punto de partida para una cultura común de seguridad y defensa comunitaria, que hasta ahora no ha existido (Borrell, 2020).

Corresponderá a futuros académicos, así como a las instituciones comunitarias, el discernir en qué directrices queda concretada dicha iniciativa, que sin duda (y como ya hemos apuntado), constituye una condición necesaria para que la Unión Europea alcance la tan ansiada Autonomía Estratégica. Por lo pronto, cabe apuntar que, posiblemente, la iniciativa PESCO sea demasiado amplia en número de Estados miembros como para conducir a una cultura estratégica compartida.

9. Bibliografía

- A Secure Europe in a Better World-European Security Strategy (2003). *Consejo de la Unión Europea*. Obtenido de <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>
- Aguirre, M. (2018). Libros: Sobre la crisis del orden liberal. *Política Exterior*. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/articulo/sobre-la-crisis-del-orden-liberal/>
- Barbé, E. (2015). *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barbé, E. y Johanson-Nogués, E. (2008). The EU as a modest ‘force for good’: the European Neighbourhood Policy. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/228021467_The_EU_as_a_Modest_Force_for_Good_The_European_Neighbourhood_Policy
- Barbé, E. y Morillas, P. (2019). The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy. *Cambridge Review of International Affairs*. DOI: <https://doi.org/10.1080/09557571.2019.1588227>
- Belloni, R. and Della Salla, V. (2020). Fear and Uncertainty in Europe. The Return to Realism? *Palgrave Macmillan*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/330044420_Fear_and_Uncertainty_in_Europe_The_Return_to_Realism_The_Return_to_Realism
- Benedicto, M. (2020). Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo. *Relaciones Internacionales*. DOI: 10.24215/23142766e098
- Biscop, S. (2014). Game of Zones. The Quest for Influence in Europe’s Neighbourhood. *Egmont Papers-Royal Institute for International Relations*. Obtenido de <http://aei.pitt.edu/63571/1/67.pdf>
- Biscop, S. (2016). The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics. *Security Policy Brief*. Recuperado de <http://aei.pitt.edu/86895/1/SPB75.pdf>
- Biscop, S. (2019). *European Strategy in the 21st Century: New Future, Old Power*. Oxford: Routledge.
- Blockmans, S. y Macchiarini, D. (2019). Differentiated integration within PESCO – clusters and convergence in EU defence. *CEPS*. Obtenido de https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/12/RR2019_04_Differentiated-integration-within-PESCO.pdf
- Booth, K. (1991). Security and Emancipation. *Review of International Studies*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5902809>
- Borrell, J (2020). A a Window of the World. *EEAS Blog*. Obtenido de https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77199/window-world-personal-blog-hrvp-josep-borrell_en

- Briceño, J. y Simonoff (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Universidad de Chile*. Obtenido de
- Cantalapiedra, D. y Barras, R. (2016). El Norte de África, el Sahel y la Estrategia Global de la Unión Europea. *UNISCI*.
- CARD Report. Executive Summary (2020). *Agencia Europea de Defensa*. Obtenido de <https://eda.europa.eu/docs/default-source/reports/card-2020-executive-summary-report.pdf>
- Clausewitz, C. (1832). On the Nature of War.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2020). *Comisión Europea*. Obtenido de https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_en_act_part1_v9.pdf
- Council Conclusions on the PESCO Strategic Review 2020. (2020). *Council of the European Union*. Obtenido de <https://pesco.europa.eu/wp-content/uploads/2020/12/2020-11-20-Council-Conclusions-on-PESCO-Strategic-Review-2020.pdf>
- EUR-Lex (2021). Glosario de las Síntesis. Obtenido de https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/mutual_defence.html?locale=es#:~:text=Dicha%20ocl%C3%A1usula%20prev%C3%A9%20que%2C%20en,Carta%20de%20las%20Naciones%20Unidas.
- French, J.L. (2003). Are Reinforcing ESDP and Improving Transatlantic Relations Compatible Objectives? *Geneva Centre for Security Policy*. Obtenido de https://www.cicerofoundation.org/wp-content/uploads/lindleyfrench_lecture.pdf
- García, J. (2016). La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de la Unión Europea. *UNISCI*.
- Gómez, O. y Gasper, D. (2014). A Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams. *United Nations Development Programme*. Obtenido de http://hdr.undp.org/sites/default/files/human_security_guidance_note_r-nhdrs.pdf
- Grieco, J.M. (1988). Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *JSTOR*. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/2706787?seq=1>
- Haq, M. (1994). Human Development Report. *United Nations Development Programme*. Obtenido de http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf
- Hill, C. (1993). The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies*. Obtenido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00466.x>

- Howorth, J. (2019). European defence policy and subsidiarity: The imperative of the EU level. *Wilfried Martens Centre for European Studies*. Obtenido de <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1781685819838431>
- Ikenberry, J. (2018). The end of the liberal international order? *International Affairs*. Recuperado de <https://academic.oup.com/ia/article/94/1/7/4762691>
- Katzenstein, P. (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press. Obtenido de <http://cup.columbia.edu/book/the-culture-of-national-security/9780231104692>
- Keukeleire, S. y Delreux, T. (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kristol, W. y Kagan, R. (1996). Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy. *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.semanticscholar.org/paper/Toward-a-Neo-Reaganite-Foreign-Policy-Kristol-Kagan/729df229a342db6c0e741a29231035e809569f75>
https://pdfs.semanticscholar.org/c163/d62ec7e3cfb5476fd35c48b07b962fa4702e.pdf?_ga=2.242592962.1528736098.1612264850-2031076430.1610704601
- Lippert, B., Ondarza, N. y Perthes, V. (2019). European Strategic Autonomy Actors, Issues, Conflicts of Interests. *Getman Institute for International and Security Affairs*. Obtenido de <https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/62346/ssoar-2019-lippert-et-al-European-strategic-autonomy-actors-issues.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2019-lippert-et-al-European-strategic-autonomy-actors-issues.pdf>
- Mangas, A. y Liñán, D.J. (2016). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- Manners, I. (2007). The Normative Ethics of the European Union. *International Affairs*. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/25144714?seq=1>
- Marquina, A. (2018). La política de Estados Unidos hacia el Índico-Pacífico. Narrativa sobre cambios y continuidades desde la presidencia de Barack Obama a la presidencia de Donald Trump. *UNISCI*.
- Marquina, A. (2018). The European Security and Defence Policy of the EU and NATO. *Quaderni di Scienze Politiche, Università Cattolica del Sacro Cuore*. Obtenido de http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2018/02/QSP_13_2018-The-European-Security-and-Defence-Policy-of-the-EU-and-NATO-di-ANTONIO-MARQUINA.pdf
- Marquina, A. y Caballero, M. (2008). *En Human Security: European and Asian Approaches*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Maull, H. (2009). Session II: European norms, concepts, and capabilities for security cooperation. *SWP*. Obtenido de https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/projects/Maull_BCAS_2009_ks.pdf

- Mearsheimer, J. (1995). The False Promise of International Institutions. *International Security*. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/2539078?seq=1>
- Mogherini, F. (2015). *The EU's Contribution to Global Rules: Challenges in an Age of Power Shifts*. Servicio Europeo de Acción Exterior, la Haya. Recuperado de https://eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/5506/extracts-from-the-high-representativevice-president-federica-mogherinis-keynote-address-at-the-conference-the-eus-contribution-to-global-rules-challenges-in-an-age-of-power-shifts_en
- Molina, M.J. y Benedicto, M. (2021). Autonomía Estratégica en Seguridad y Defensa: un anhelo geopolítico que no se hace realidad en la Unión Europea. *UNISCI*. Obtenido de <http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2021/01/UNISCIDP55-1MOLINABENEDICTO.pdf>
- Morillas, P. (2018). El espectro del ejército europeo. *CIDOB*. Obtenido de https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/el_espectro_del_ejercito_europeo
- Moya, L.E. (2019). The European Intervention Initiative, Permanent Structured Cooperation and French institutional engineering. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Obtenido de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEE079_2019LUIMOY_UEDef_ENG.pdf
- Nielsen, K.L. (2013). EU Soft Power and the Capabilities-Expectations Gap. *Journal of Contemporary European Research*. Obtenido de <https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/479#:~:text=The%20European%20Union%20has%20in,primary%20currency%20in%20international%20affairs.&text=It%20argues%20that%20in%20few,the%20expectations%20and%20the%20capabilities.>
- Nieto, M.I. (2016), Rusia y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea. *UNISCI*.
- Orbie, J. (2006). Civilian Power Europe: Review of the Original and Current Debates. *Cooperation and Conflict*. DOI: 10.1177/0010836706063503
- Piqué, J. (2019). *El Mundo que nos viene*. Universidad Camilo José Cela, Madrid. Recuperado de <https://www.ucjc.edu/2019/02/josep-pique-nos-encontramos-inmersos-en-la-desoccidentalizacion-y-en-la-perdida-de-relevancia-de-europa/>
- Popescu, N. y Wilsion, A. (2011). Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood. *ECFR.edu*. Obtenido de https://www.academia.edu/901778/Turning_presence_into_power_Lessons_from_the_eastern_neighbourhood
- Qualified majority voting in foreign and security policy Pros and Cons (2021). *Parlamento Europeo*. Obtenido de

- Reflection Paper on the Future of European Defence (2017). *Comisión Europea*. Obtenido de https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-future-european-defence_es
- Report on the Implementation of the European Security Strategy (2008). *Consejo de la Unión Europea*. Obtenido de https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf
- Rutten, M. (2001). *From Saint Malo to Nice: European Defence Core Documents*. Chaillot Papers. Obtenido de <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp047e.pdf>
- Sangiovanni, M.E. (2014). Europe's Defence Dilemma. *The International Spectator*. DOI: 10.1080/03932729.2014.910728
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (2016). *Servicio Europeo de Acción Exterior*. Obtenido de https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- Simonoff, A y Lorenzini, M. (2019). Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. *Iberoamericana*. DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.417>
- Sjursen, H. (2007). *Questioning EU Enlargement. Europe in Search of Identity*. Routledge: Oxford.
- Smith, K. (2000). The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern? *The International Spectator*. Obtenido de <https://www.files.ethz.ch/isn/126120/smith.pdf>
- Smith, K. (2005). Beyond the Civilian Power EU Debate. *Cairn.Info*. Obtenido de <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2005-3-page-63.htm>
- Solana, J. (2018). Hacia un nuevo paradigma de seguridad humana. *El País*. Obtenido de https://elpais.com/elpais/2018/09/05/opinion/1536164795_260655.html
- Steltzenmüller, C. (2019). Hostile Ally. The Trump Challenge and Europe's inadequate Response. *The New Geopolitics Europe*. Obtenido de <https://www.brookings.edu/research/hostile-ally-the-trump-challenge-and-europes-inadequate-response/>
- Taylor, M. Fravel, J. Roy, S. Michael, Swaine, D. Susan, Thornton, A. and Vogel, E. (2019). China is not an Enemy. *Washington Post*. Obtenido de https://www.washingtonpost.com/opinions/making-china-a-us-enemy-is-counterproductive/2019/07/02/647d49d0-9bfa-11e9-b27f-ed2942f73d70_story.html
- Techau, J. (2016). La nueva Estrategia Global de la UE. ¿Útil o sinsentido? *Política Exterior*, 30 (173), pp. 32-36.
- Terlikowski, M. (2018). PESCO, the Polish Perspective. *Armament Industry European Research Group*. Obtenido de

- Tratado de Lisboa (2021). *Parlamento Europeo*. Obtenido de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/tratado-de-lisboa>
- Truyol, A. (2016). *La paz perpetua (Kant, I)*. Prólogo. Madrid: Alianza Editorial.
- Wendt, A. (1992). *Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics*. *Cambridge University Press*. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/2706858?seq=1>
- Wolfers, A. (1952). "National Security" as an Ambiguous Symbol. *JSTOR*. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/2145138?seq=1>