

Laia Mestres i Camps\*

# EUROPA EN EL MUNDO ¿DE POTENCIA NORMATIVA A UNA VERDADERA UNIÓN DE LA DEFENSA?

*En la primera década del Siglo XXI la identidad internacional de la Unión Europea se había configurado en torno a la externalización de valores internos de la UE como la solidaridad, el humanismo o la justicia, que actualmente están siendo sometidos a un proceso internacional de contestación normativa. El deterioro del orden liberal internacional ha supuesto un duro golpe para el núcleo mismo de los intereses y la identidad de la política exterior de la UE. En este artículo abordaremos la evolución de la Unión como actor internacional a partir de la construcción de una nueva narrativa en política exterior menos basada en la exportación de normas, y de una mayor capacitación consistente en el desarrollo de instrumentos para una verdadera política común de seguridad y defensa.*

**Palabras clave:** Unión Europea, política exterior y de seguridad, defensa europea, potencia normativa.  
**Clasificación JEL:** D63, D74, H56.

## 1. Introducción

La crisis económica, que afectó gravemente a algunos Estados miembros de la Unión Europea a partir de 2008, conllevó también una profunda crisis de los valores tradicionalmente asociados a la integración europea. La UE se había significado internacionalmente por su defensa de algunos de los valores consustanciales al proyecto de integración europea como

la solidaridad social, el humanitarismo, y el desarrollo sostenible. Todo ello en base a los principios del multilateralismo y la gobernanza global.

A principios de los años 2000 la UE se había auto-definido como una organización regional con vocación de contribuir en la gobernanza global a través del multilateralismo, proclamando que «nunca había sido tan próspera, segura, ni tan libre» (Consejo de la Unión Europea, 2003; Youngs, 2014). Esta forma de ver el papel de la Unión Europea en el mundo está íntimamente ligada al contexto internacional de aquel momento histórico. La tesis de Ian Manners acerca de Europa como potencia normativa (Manners, 2002) y las numerosas variaciones sobre el tema de la Europa-potencia que se desarrollaron con posterioridad (Aggestam,

---

\* Institutional Relations & Academic Internship Coordinator. Institut Barcelona d'Estudis Internacionals.

Este artículo se inscribe en el Proyecto EU-NormCon (contestación normativa en Europa: implicaciones para la UE en un orden global cambiante) financiado por el Programa de Fomento de la Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad de España (CSO2016-79205-P).

2008) vinculaban la política exterior de la UE a su naturaleza existencial misma, que parecía resonar con el signo de los tiempos. Lentamente y con limitaciones, el desarrollo del orden internacional liberal parecía que se iba asemejando a la experiencia europea de las últimas seis décadas.

La naturaleza sui géneris de la UE la convertía en un actor internacional de tipo nuevo para el que los compromisos con las normas y los valores eran más importantes que la *realpolitik*. En otras palabras, la UE se presentaba al mundo (y era presentada por otros) como un actor que promovía un orden internacional basado en normas porque su papel en el mundo consistía, básicamente, en la externalización de valores, reglas y estructuras de gobernanza internas (Lavenex y Schimmelfennig, 2009). Este tipo de diagnóstico coincidió en el tiempo con un buen número de hitos del multilateralismo, como la entrada en vigor del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (2002) y del Protocolo de Kioto (2005), o la aceptación por parte de la UE de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger y la creación del Consejo de Derechos Humanos (2005). Chester A. Crocker ha descrito este período como la «cota máxima del internacionalismo liberal» (Crocker, 2015), pero también ha señalado cómo de rápidamente ha ido cambiando la situación. La crisis financiera de 2008 y la crisis de la eurozona de 2010 han debilitado la capacidad de EE UU y de la UE para liderar política e ideológicamente el orden multilateral. En EE UU la incapacidad para alcanzar acuerdos bipartidistas acerca de los asuntos globales (ya sean en lo relativo a la seguridad, el medio ambiente o el apoyo a las instituciones multilaterales) ha erosionado el liderazgo americano (Zakaria, 2008), una tendencia agravada naturalmente con la elección de Donald Trump. En Europa, las políticas de austeridad han dado lugar a un aumento del apoyo a partidos que cuestionan el valor de la integración europea y el impacto social de algunos de sus principios centrales, como el libre movimiento de personas. Más recientemente, el desplazamiento de refugiados desde Siria y otros

lugares está poniendo a prueba principios como la solidaridad y la cooperación, así como amenazando muy seriamente el principio de la apertura de las fronteras internas.

El auge económico de algunos países del Sur Global (liderados principalmente por China, India y Brasil) y los esfuerzos del presidente Vladimir Putin para reposicionar a Rusia como una potencia revisionista han reducido drásticamente el nivel de aceptación tácita del «leviatán liberal» de posguerra fría impulsado por las potencias occidentales (Ikenberry, 2012). En suma, el declive relativo de Occidente está resultando en menos liderazgo y menos capacidad para el acuerdo en las instituciones multilaterales, en lo que algunos han calificado como «un mundo de nadie» o «un mundo a la deriva» (Kupchan, 2012; Crocker, 2015).

Todo ello configura un marco en el que los valores que conforman la identidad internacional de la UE, como la solidaridad, el humanismo o la justicia (Manners, 2006) están siendo sometidos a un proceso de contestación normativa. El deterioro de las instituciones liberales multilaterales supone un duro golpe para el núcleo mismo de los intereses y la identidad de la política exterior de la UE.

En este artículo abordaremos la evolución de la Unión Europea como actor internacional a partir de la construcción de una nueva narrativa en política exterior menos basada en la exportación de normas y de una mayor capacitación interna de instrumentos para una verdadera política común de seguridad y defensa. Después de dar cuenta de las razones de este cambio, nos dedicaremos a dos tareas consecutivas. Por un lado, compararemos la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 con la Estrategia Global de la Unión Europea, aprobada en 2016 solo dos días después del fracaso del referéndum del *brexit*, para determinar qué tipo de actor se plantea ser la Unión Europea en la esfera internacional y cómo han evolucionado los valores, principios o intereses que se desprenden de ambos documentos. Por el otro lado, ilustraremos los principales pasos que se han dado para implementar

las directrices de la estrategia global en materia de seguridad y defensa con el horizonte (aún lejano) de la Unión de la Defensa. Ante el debate en 2016 sobre la crisis existencial de la UE, las instituciones europeas y los Estados miembros optaron por continuar construyendo las bases de unas más ambiciosas y eficientes política exterior y de seguridad común y política común de seguridad y defensa.

## 2. La contestación de la UE como potencia normativa

Como se ha indicado, el estudio de la política exterior europea se ha planteado durante largo tiempo como el análisis de un actor internacional que deriva su poder de su identidad y valores así como de su habilidad para proyectar sus valores en sus relaciones exteriores. Desde este punto de vista, «el factor más importante en la conformación del papel internacional de la UE no es lo que hace o dice, sino lo que es» (Manners 2002). Más concretamente, Ian Manners señalaba que la identidad normativa de la UE estaría constituida por cinco normas centrales (paz, libertad, democracia, Estado de derecho y derechos humanos) y cuatro menores (solidaridad social, antidiscriminación, desarrollo sostenible y buena gobernanza). Un término, el de potencia normativa, que comporta «la fuerza de las ideas, asentadas en valores universales y difundidas a través de la persuasión (que no la coerción)» (Barbé, 2013).

No obstante, la realidad no es una fotografía fija y, como ya se ha dicho, el orden internacional no es el mismo que a principios de la década de 2000. Tampoco la UE de 2003 (con la división interna por la Guerra de Irak pero con el consenso en torno a la estrategia europea de seguridad) no es la misma que la Unión de 2018 (con las duras negociaciones para la salida de Reino Unido y los debates sobre el futuro de la integración europea). El devenir europeo y mundial han empezado a «cuestionar esta descripción bastante heroica de la Unión como una potencia normativa,

basada en motivaciones ideacionales y no coercitiva en su comportamiento» (Pollack, 2016).

Desde la academia y los *think tanks* se ha empezado a identificar procesos de erosión de algunos de los valores que la UE ha promovido internacionalmente e incluidos en este concepto tan ampliamente aceptado durante algunos años y ahora cuestionado de la potencia normativa. Este proceso, definido como contestación normativa, es definido como una práctica interactiva que comporta desaprobación de las normas, expresada habitualmente a través del lenguaje (Wiener, 2014). Y aunque para algunos autores la contestación puede facilitar tanto la especificación de las normas a contextos políticos, sociales y culturales concretos como la percepción de su legitimidad y, al fin, por tanto, su eficacia (Wiener, 2014), la verdad es que la contestación está dando lugar también a la erosión de ciertas normas bien importantes. La literatura ha señalado cómo algunas normas internacionales que se asocian al orden liberal internacional (y alineadas con las preferencias de la UE) parecen ahora menos seguras que hace dos décadas. Véanse por ejemplo las normas contra la tortura, los mercenarios o los asesinatos de líderes extranjeros (McKeown, 2009; Percy, 2007; Großklaus, 2017). También hay indicadores muy serios acerca de la erosión de los derechos humanos desde el 11-S (Dunne, 2007).

En este marco, la política exterior de la Unión Europea ha tenido que enfrentarse a dilemas políticos y normativos nuevos y menos propicios a los consensos internos (Barbé, Costa y Kissack, 2016). Y a un contexto internacional más adverso para el papel que se había adjudicado durante la segunda mitad de los años noventa y principios de los años 2000. En este marco, el empuje de la construcción europea se ha canalizado en otras direcciones; direcciones en las que lo que cuenta no es tanto la UE como modelo que externaliza sus normas internas, sino la Unión como actor que busca muscularse para desarrollar instrumentos que le permitan aumentar la paleta de lo que es capaz de hacer.

### 3. Un salto desde 2003 hasta 2016: la Estrategia Global de la UE

Desde el inicio de su mandato como alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini se impuso como objetivo dar una nueva narrativa a la política exterior y de seguridad europea que actualizara la definición de estatus de actor global que se había planteado en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, y redefiniera sus objetivos, instrumentos y estrategias. Mogherini imprimió un nuevo carácter al cargo, distinto del de Javier Solana (1999-2009), primer alto representante de la UE para la PESC e ideólogo de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y del de Catherine Ashton (2009-2014), dedicada casi exclusivamente a la construcción del aparato diplomático de la Unión conocido como el Servicio Europeo de Acción Exterior. El paréntesis de la etapa de Ashton nos permite comparar dos estrategias, la de 2003 y la de 2016, muy distintas entre ellas; fruto tanto de un contexto internacional distinto y más reactivo a los intereses europeos como por una crisis existencial interna en la que múltiples *cleavages* dividen los Estados de la Unión. Ante estos dos frentes, la Unión Europea tiene que enfrentarse a dilemas y debates nuevos sobre su papel como actor global. La Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión puede entenderse como una forma de plantear algunos de estos debates, o como mínimo, como una reacción impulsada desde las instituciones europeas (Mogherini es vicepresidenta de la Comisión Europea y alta representante en nombre del Consejo de la UE) a los cambios internacionales planteados anteriormente.

En 2003, la conocida como Estrategia Solana había construido una narrativa o relato de la UE como actor transformador de la globalización, cuya identidad se basaba en el concepto de «'potencia normativa' o 'potencia civil' con una acción exterior y una diplomacia basada en valores» (Sanahuja, 2018). La Estrategia Mogherini de 2016 se aleja del debate sobre los valores que debe exportar la Unión Europea al mundo para

centrarse en los principios que deben regir la acción exterior de la Unión. Reza así: «Nos guiaremos por unos principios claros. Tanto debido a la evaluación realista del entorno estratégico actual como a la aspiración idealista de evolucionar hacia un mundo mejor. En los próximos años nuestra acción exterior se basará en un pragmatismo basado en principios» (*principled pragmatism* en inglés, SEAE, 2016). Nathalie Tocci, asesora especial de Mogherini en la redacción de la estrategia, apuntaba a una decisión consciente de los redactores de la estrategia global de no referirse a los valores de la UE en el documento y centrarse solo en los intereses, para no caer en la trampa del relativismo cultural (Tocci, 2017). Es decir, el debate sobre la capacidad normativa de la UE se cierra en favor de un mayor énfasis en el diagnóstico de la realidad (tanto de los retos globales actuales como de las propias capacidades de la Unión). Esto es, para que la UE y su estrategia global no sea contestada, interna y/o externamente, es preferible dejar de abordar el debate de si es o no es una potencia normativa.

Un segundo concepto que sobrevuela la estrategia global es el énfasis en la resiliencia, definida como «la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, y así soportar las crisis internas y externas, y recuperarse de ellas» (SEAE, 2016). De manera implícita, esto supone poner el foco en la voluntad de los actores a cambiar y no en las capacidades de la UE de promover el cambio. La misma Nathalie Tocci señalaba que los términos *ampliación* y *vecindad*, tan utilizados en la estrategia de 2003, tienen una «connotación eurocéntrica», y que los países vecinos del sur y del este no tienen que mirarse al espejo de la UE sino que «hay muchas formas de construir sociedades inclusivas, prósperas y seguras» (Tocci, 2017). En este sentido, las referencias a la política europea de *vecindad* son escuetas y escasas demostrando, en cierto modo, el fracaso de estas iniciativas europeas a la hora de transformar los países de la *vecindad*.

Finalmente, es preciso hacer un apunte sobre el proceso de redacción de la estrategia global y el

protagonismo creciente adquirido por la Comisión Europea en los debates sobre su implementación vinculados a una reflexión más de largo alcance sobre el futuro de la Unión. Si bien la política exterior europea continúa siendo una política eminentemente intergubernamental, en el proceso de redacción del documento estratégico, los Estados miembros fueron partícipes de todo el proceso pero no lo lideraron. Federica Mogherini, con su doble cargo como alta representante y vicepresidenta de la Comisión, usó su derecho de iniciativa para innovar en los procedimientos de elaboración del documento y evitar, así, el tradicional mercadeo entre Gobiernos (Morillas Bassedas, 2017b; López-Aranda, 2017). Esto es, parece que la política exterior europea y la definición de sus prioridades estratégicas no se comunitarizará en un futuro próximo, pero el liderazgo de este cargo híbrido, con el pie izquierdo en la Comisión y el derecho en el Consejo, permitió a la UE y sus Estados miembros dar una respuesta de más integración en el momento que el escenario de desintegración (como mínimo de Reino Unido) era más plausible.

Es más, la estrategia global planteaba aprovechar todo el potencial del Tratado de Lisboa para continuar avanzando en la integración europea, sin necesidad de tener que negociar un nuevo tratado (Koenig y Walter-Franke, 2017). En un momento en que el *cleavage* entre atlantistas y europeístas parecía reducirse si su máximo exponente, Reino Unido, salía de la UE, esta ventana de oportunidad fue aprovechada por algunos Estados miembros, liderados por Alemania y Francia, para poner sobre la mesa del Consejo de la Unión avances substanciales en el ámbito de la seguridad y la defensa.

#### 4. «Más en diez meses que en diez años»: los primeros pasos para una defensa europea

La Estrategia Global de la UE había puesto las bases para relanzar el proceso de integración europea en materia de política exterior (SEAE, 2017), fijando tanto el qué (principios, prioridades e instrumentos de la acción

exterior), como también y sobre todo el cómo. El método para el despliegue de los principios-guía de la estrategia debía consistir en la elaboración de estrategias sectoriales, territoriales y temáticas, así como en las revisiones periódicas de la implementación de la estrategia. Una de las primeras estrategias de implementación elaboradas por la UE fue precisamente el Plan para la Seguridad y la Defensa, aprobado por el Consejo de la UE en noviembre de 2016, a propuesta de la alta representante junto con el director de la Agencia Europea de Defensa (Besch, 2016). Sorprendentemente, el debate sobre el futuro de la Unión Europea abierto tras el momento más bajo de la UE, cuando se cuestionaba hasta su propia existencia, tuvo el foco precisamente en una de las políticas más intergubernamentales y con más reticencias por parte de los Estados miembros de ceder soberanía: la seguridad y la defensa. Como afirmaba Mogherini en el prólogo de la primera revisión de la implementación de la estrategia global, en dicho ámbito «se ha avanzado más en diez meses que en diez años» (SEAE, 2017).

El debate sobre la defensa europea se abrió en varios frentes. Por un lado, en la Comisión Europea, los discursos de Jean-Claude Juncker y de Federica Mogherini se dividían entre el idealismo a largo plazo y el pragmatismo de los pequeños pasos. Por el otro, los Estados miembros también se sumaron a la oleada de propuestas sobre el futuro de la defensa europea, sobre todo aquellos más influyentes como Francia y Alemania, una vez que Reino Unido se había autodescartado del proceso de integración europea, tras el referéndum sobre su salida de la UE. Muy a menudo, la Unión Europea avanza hacia más integración a golpe de crisis, como la del *brexit* en junio de 2016.

El presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, desde el inicio de su mandato en julio de 2014, fue defendiendo la idea de crear «un ejército europeo para poder reaccionar de manera creíble a las amenazas a la paz contra un Estado miembro o un vecino de la UE» (Robinson y Shotter, 2015). Se sumaba así al sentir de la opinión pública europea que



en sucesivos eurobarómetros había mostrado estar mayoritariamente a favor de una defensa europea. Por ejemplo, en el Eurobarómetro de junio de 2017 se apuntaba que el 75 por 100 de los europeos apoyaban una política común de seguridad y defensa, pero es que más del 50 por 100 estaba a favor de la creación de un ejército de la UE (Comisión Europea, 2017b).

Federica Mogherini planteaba pasos más cortos pero que fueran a la vez factibles y ambiciosos para conseguir una «Unión más fuerte en seguridad y defensa» (Consejo de la Unión Europea, 2016). Numerémoslos brevemente para señalar la importancia de hacer avances concretos y palpables y para subrayar el alto grado de implementación desarrollado en pocos meses. Primero, los Estados miembros acordaron en mayo de 2017 el establecimiento de una capacidad de planeamiento operativo y conducción militar o, dicho de otro modo, de un cuartel general militar (aunque se haya evitado explícitamente este término) que coordinará a nivel operacional la planificación y conducción de misiones militares no ejecutivas. Esta iniciativa, impulsada por Francia y Alemania (Barker, 2016), se había convertido en el símbolo de los defensores de una mayor autonomía para la defensa europea, en contra de las posiciones más atlantistas que creían que no hacía falta un cuartel europeo que duplicara las tareas ejercidas por la OTAN (Besch, 2016). De momento, su papel es bastante reducido puesto que solo atañe a misiones de entrenamiento como las que se están desarrollando en República Centroafricana, Mali o Somalia, pero es un primer paso que demuestra que en el *cleavage* entre atlantistas y europeístas se va imponiendo la visión de una mayor integración.

Segundo, de forma similar Francia y Alemania y el resto de Estados miembros aceptaron iniciar un mecanismo de revisión anual coordinada de la defensa (CARD en sus siglas en inglés) para tener un diagnóstico más preciso de los gastos e inversiones nacionales en defensa. La estrategia global apelaba a «una sincronización gradual y una adaptación mutua» de los gastos en defensa, y el eje franco-alemán llegó

a proponer «un semestre europeo» sobre capacidades de defensa, en la línea del Semestre Europeo que coordina las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros. El objetivo de CARD es doble: transparencia y eficiencia (identificar deficiencias en el gasto de los Estados miembros para poder planificar de forma más coherente y coordinada el desarrollo de capacidades de defensa). Sin demasiado debate interno, todos excepto Dinamarca aceptaron este nuevo mecanismo «voluntario» de coordinación en defensa «como un ejercicio burocrático liviano» que podría estimular la cooperación en defensa a medio plazo (Fiott, 2017). A ello cabe sumar también el Fondo Europeo de Defensa en marcha desde junio de 2017, concebido para apoyar las inversiones conjuntas en investigación y el desarrollo de equipos y tecnologías de defensa. Dicho fondo está compuesto por unos fondos que salen directamente del presupuesto europeo para financiar investigación sobre tecnologías innovadoras como electrónica, *software* cifrado o robótica y otros fondos destinados a desarrollo de capacidades o compra conjunta de equipos de defensa que estarían financiados directamente por los Estados miembros participantes. El juego de impulsores de este nuevo fondo siguió la misma dinámica: primero los ministros de defensa de Francia y Alemania propusieron a la Comisión y la Agencia Europea de Defensa lanzar un sistema de incentivos que estimularan la cooperación en defensa; y dos días más tarde el presidente de la Comisión lo concretó en un Fondo Europeo de Defensa para impulsar la investigación y la innovación (Koenig y Walter-Franke, 2017).

Tercero, la cooperación estructurada permanente en seguridad y defensa (PESCO en sus siglas en inglés), prevista ya en el Tratado de Lisboa, empezaba a caminar en diciembre de 2017 con 25 Estados miembros, todos, excepto Dinamarca, Malta y Reino Unido (Consejo de la Unión Europea, 2017). Ya en los debates para la Constitución Europea que luego desembocaron en el Tratado de Lisboa, en vigor desde 2009, se apuntaba a la Unión de la Defensa como un horizonte

deseado pero que solo sería posible a partir de una cooperación entre Estados miembros de la UE que decidieran voluntariamente reforzar sus compromisos en materia militar. Este tipo de cooperación plantea teóricamente como una posibilidad en el Tratado había estado en hibernación hasta que el fracaso del referéndum del *brexit* despertó a Francia y Alemania en su intento de reimpulsar el proyecto de integración europea a través de uno de los ámbitos más sensibles para los defensores del intergubernamentalismo en la UE. Sus ministros de exteriores, Jean-Marc Ayrault y Frank-Walter Steinmeier, en un gesto conjunto de reimpulsar la Unión Europea y reforzar la solidaridad y la cohesión entre sus Estados miembros, propusieron varias iniciativas, entre ellas la que aquí nos concierne más, la activación de la PESCO prevista ya en los tratados (Ayrault y Steinmeier, 2016).

La propuesta franco-alemana fue abrazada rápidamente por Italia y España, que en una carta conjunta anunciaban al resto de Estados miembros que se sumaban a la demanda de activar la PESCO (Besch, 2016). Este gesto quería sustituir a la alianza de los *big three*, una vez desaparecido Reino Unido como uno de los tres vértices, para reconfigurar un nuevo equilibrio de fuerzas a cuatro (Morillas, 2017a). Esta propuesta de los cuatro grandes de la UE, empezada a debatir en el Consejo Europeo de Bratislava de septiembre de 2016, se fue consolidando a lo largo de 2017 mediante el acuerdo de los principios y compromisos que los Estados miembros participantes deberían cumplir, así como la definición de los primeros proyectos colaborativos a partir de los cuales se iniciaría la PESCO. A pesar de que el mismo Tratado de Lisboa (artículo 42.6) fijaba como requisito que los Estados miembros participantes debían cumplir criterios elevados de capacidades militares, el Consejo Europeo convino que la PESCO debía constituirse como un marco jurídico ambicioso, vinculante e inclusivo, cuyos objetivos serían aumentar los presupuestos de defensa y los gastos de inversión en defensa, armonizar la determinación de necesidades militares, reforzar la capacidad

de despliegue de fuerzas y desarrollar proyectos colaborativos y programas comunes, entre otros (Consejo de la Unión Europea, 2017; Cózar Murillo, 2018).

El carácter inclusivo de la PESCO quedó ampliamente probado con la alta participación de Estados miembros. Ninguno de los *cleavages* que habían marcado todos los avances en seguridad y defensa explican los motivos por los que algunos, pocos, países han decidido finalmente no formar parte de la PESCO. Solo dos países se quedaron fuera por el momento: Dinamarca (miembro de la OTAN y que ya había decidido no formar parte de otras iniciativas vinculadas a la defensa como la Agencia Europea de Defensa) y Malta (no miembro de la OTAN), puesto que Portugal e Irlanda decidieron en el último suspiro sumarse a la iniciativa. El debate sobre quién puede participar en la PESCO no está definitivamente cerrado, ni para los miembros de la UE ni para los Estados terceros. En esta lógica de dotar de flexibilidad a la cooperación en seguridad y defensa, Estados no miembros de la UE también podrían llegar a formar parte, como es el caso de Reino Unido. De hecho, este escenario ya ha venido a calificarse como una posible «PESCO plus UK».

En definitiva, en pocos meses se erigió una estructura de nuevos instrumentos y mecanismos para avanzar hacia una mayor cooperación en seguridad y defensa. En las primeras propuestas se hablaba abiertamente de geometrías variables, es decir, de que participaran solo aquellos Estados miembros que estaban realmente convencidos. Puede que el contexto adverso o el ímpetu de los impulsores hayan favorecido que, al final, casi todos los Estados se hayan sumado a estas iniciativas concretas pero ambiciosas para continuar haciendo del proyecto de integración europea una realidad.

## 5. Horizonte 2025: los escenarios de futuro de la defensa europea

Además de los pasos concretos en defensa acordados en el seno del Consejo de la UE bajo la batuta del

eje franco-alemán, la Comisión Europea quería plantear el largo plazo, a lo que acabó sumándose también el Consejo Europeo.

El equipo de Jean-Claude Juncker quiso aprovechar el impulso del debate y reflexión sobre el futuro de la UE a 27, iniciado con la *Estrategia Global* y el *Libro Blanco* sobre el futuro de Europa, aportando también su documento sobre el futuro de la defensa europea y esbozando diferentes escenarios posibles sobre cómo abordar las crecientes amenazas exteriores, mejorar las capacidades de defensa nacionales y/o europeas y avanzar hacia la Unión de Seguridad y Defensa (Comisión Europea, 2017a). En el prólogo del documento, en esta ocasión firmado por Mogherini junto con otro vicepresidente de la Comisión con cartera en Fomento del Empleo, Crecimiento, Inversión y Competitividad, Kyrki Katainen, ya se reconocía que la función primera de la Comisión era la de acompañar y respaldar a los Estados miembros en su determinación de avanzar hacia la Unión de la Defensa. Y la cita de Juncker en el mismo documento ponía bien de manifiesto que el debate no estaba en los valores que desprende la Unión Europea en el mundo sino más bien en la construcción de capacidades e instrumentos conjuntamente: «Europa es esencialmente una ‘potencia suave’. Pero ni las más sólidas de esas potencias pueden funcionar a largo plazo sin algunas capacidades de defensa integradas» (Juncker, 2014; Comisión Europea, 2017a).

El documento de reflexión, presentado en junio de 2017, planteaba tres posibles escenarios para la defensa europea de cara a 2025. El primero era un escenario de cooperación voluntaria entre Estados miembros de la UE decidida en cada momento concreto y ante cada situación particular. Es decir, cada vez que surgiera una nueva amenaza o crisis los Estados podrían actuar conjuntamente si así lo consideraran oportuno, y la Unión Europea sería un complemento más a dichos esfuerzos nacionales. Es el escenario más similar a la situación actual en la cual los Estados miembros deciden desplegar misiones civiles y militares caso por

caso y con un alcance limitado. Así, la Unión ha empezado a disponer de un Fondo Europeo de Defensa para desarrollar capacidades conjuntas, y la cooperación con la Alianza Atlántica se mantiene con las estructuras y formato actuales.

El segundo escenario era ya más ambicioso y preveía avanzar hacia una seguridad y una defensa compartidas. En este caso, los países de la Unión pondrían en común determinados activos financieros y operativos para aumentar la solidaridad en el ámbito de la defensa y, de este modo, la UE tendría más recursos y capacidades para proyectar poder militar y participar plenamente en la gestión de crisis externas así como también proteger a los ciudadanos europeos en ámbitos como la lucha contra el terrorismo, el control de las fronteras, la seguridad marítima y energética o las amenazas cibernéticas. Como dice la reflexión de la Comisión: «la cooperación entre Estados miembros se convertiría en la norma más que en la excepción», puesto que habría una mayor coordinación en la planificación de la defensa a nivel nacional, una financiación conjunta de capacidades clave y un desarrollo de capacidades multinacionales en sectores donde las economías de escala se hacen imprescindibles como el transporte estratégico, la vigilancia marítima, las comunicaciones por satélite o la disponibilidad de mayores capacidades ofensivas.

Finalmente, el tercer escenario defendía la construcción progresiva de una política común de defensa de la Unión, que conduciría a la defensa común sobre la base del cumplimiento de todo el potencial que prevé el artículo 42 del Tratado de la UE. La premisa de partida en este escenario sería la solidaridad y la asistencia mutua entre Estados miembros, que asumirían mayores compromisos en lo que respecta a la seguridad de los demás, haciendo de la protección de Europa una responsabilidad compartida entre la UE y la OTAN. A partir de una cierta integración de las fuerzas de defensa de los Estados miembros, la Unión podría llevar a cabo operaciones civiles y militares ambiciosas, podría diseñar programas conjuntos de defensa, se



reforzaría la Guardia Europea de Fronteras y Costas con fuerzas marítimas europeas permanentes, y se crearía una fuerza europea de protección civil para actuar ante desastres naturales o de origen humano, entre otros avances. Visto de otro modo, el gasto en defensa sería mucho más eficiente gracias a una mayor financiación y contratación conjunta de capacidades con el apoyo del presupuesto de la UE y una mayor especialización y compartición de activos militares costosos. Por supuesto, los escenarios descritos no son mutuamente excluyentes, aunque describen tres niveles de ambición en términos de solidaridad sobre los cuales son (y solo son) los Estados miembros los que deben decidir hasta dónde quieren llegar y a qué velocidad quieren ir.

Con un objetivo similar al de la Comisión pero más impreciso en sus contenidos, el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, también quiso en septiembre de 2017 marcar el rumbo de la Unión con la propuesta conocida como la Agenda de los Líderes o Dirigentes. La idea era continuar avanzando en la integración europea manteniendo la unidad entre Estados miembros (después del *brexit*) y ofreciendo «soluciones reales a los problemas reales de nuestros ciudadanos» (Tusk, 2017). A pesar de que los temas «estrella» que primero se abordaron estuvieron más relacionados con la Europa social, el marco financiero plurianual o la agenda digital, sin duda la defensa tenía que ocupar un lugar prioritario en dicha agenda de negociación entre todos los líderes estatales. El Consejo Europeo reivindicaba así su espacio natural como plataforma de negociación, más allá de las negociaciones informales entre Estados miembros y del protagonismo inesperado de la Comisión Europea a la hora de marcar los escenarios para 2025 de la defensa europea.

## 6. Conclusiones

Es incuestionable que la Unión Europea es hoy un actor influyente en los distintos ámbitos de la política internacional como el comercio internacional, las

negociaciones para la lucha contra el cambio climático, la construcción de la paz o la promoción de la democracia (Sicurelli, 2016). Sin embargo, la definición de qué tipo de actor es en el sistema internacional es más difícil. Juncker reconocía, en una cita referenciada anteriormente, que la UE es una potencia suave pero que quiere disponer de capacidades militares. Una expresión que hizo fortuna a principios de la década de 2000 fue la definición de la UE como una potencia normativa, cuyo principal objetivo era exportar al resto del mundo, y principalmente a su vecindad, las normas y valores que habían hecho del proyecto de integración un éxito. Con este nuevo concepto la UE se alejaba del clásico debate entre poder duro y blando de los Estados para ganar un perfil propio en la arena internacional.

Sin embargo, en la segunda década de 2000 tanto el contexto internacional como el contexto doméstico se han convertido en tan adversos para las preferencias normativas de la UE que este concepto ha perdido parte de su significado. Desde la presentación pública de la Estrategia Global de la Unión en junio de 2016, las instituciones europeas, prioritariamente la Comisión, y los Estados miembros han abierto un debate de reflexión muy complejo sobre el futuro del proyecto europeo, analizando desde la posible desintegración hasta la Europa federal, pasando por las geometrías variables. Algunos de los líderes del momento apostaban por esta tercera vía, como Emmanuel Macron, que en la Universidad de Humboldt en Berlín en enero de 2017 afirmaba que «si la ambición de actuar juntos no es compartida en toda la Unión, debemos encontrar formas de avanzar más rápido en un grupo más pequeño» de Estados (citado en Koenig y Walter-Franke, 2017).

En dicho debate, las políticas de seguridad y defensa han tomado un protagonismo inesperado. Cuando el debate sobre la potencia normativa de la UE se ha ido difuminando, el empuje de la construcción europea se ha ido canalizando hacia una Unión de la Defensa más muscular, diseñando un abanico más amplio de instrumentos sobre los que reforzar las políticas de seguridad

y defensa de la UE. Menos exportación de valores europeos y más construcción interna de capacidades.

La Estrategia Global de la UE, los nuevos instrumentos de impulso en la coordinación y planificación conjunta de las políticas de defensa nacionales y las reflexiones sobre el futuro de la defensa se han convertido en el eje vertebrador sobre el que la Unión ha querido asentar su etapa *post-brexít*. Federica Mogherini, con su doble función como alta representante en el Consejo y vicepresidenta de la Comisión, ha liderado la definición de directrices y la redacción de la Estrategia Global. Los Estados miembros, con un eje franco-alemán que ha reivindicado de nuevo su papel de motor de la construcción europea, han desarrollado las iniciativas como CARD, PESCO o el sucedáneo de cuartel general militar para operaciones no ejecutivas. Y la Comisión Europea ha abierto el debate sobre el futuro a largo plazo de la defensa europea. Tres actores distintos pero remando, al fin y al cabo, hacia la misma dirección. Los últimos avances han sido realmente substantivos.

## Referencias bibliográficas

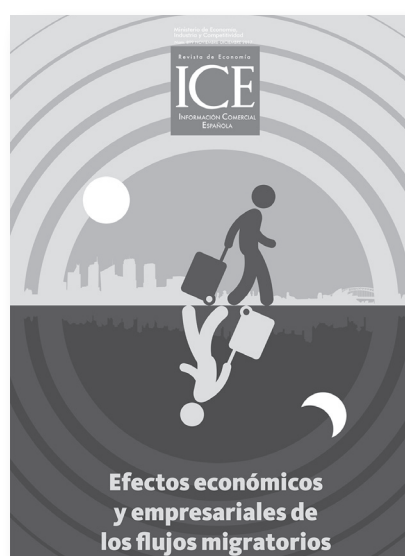
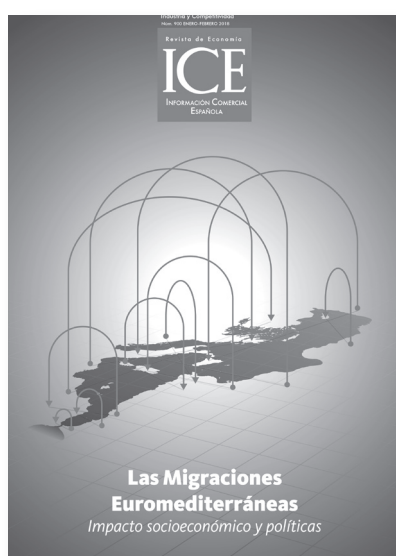
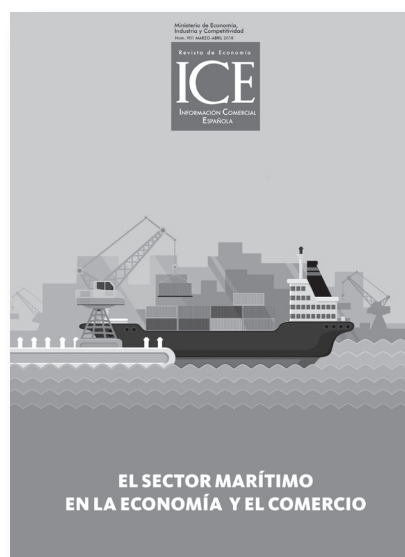
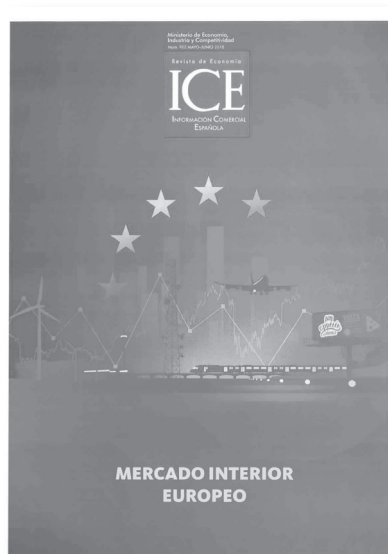
- [1] AGGESTAM, L. (2008). «Introduction. Ethical Power Europe? *International Affairs*, nº 84, vol. 1, pp. 1-11.
- [2] AYRAULT, J. M. y STEINMEIER, F. W. (2016). *A Strong Europe in a World of Uncertainties*, junio de 2016. Recuperado 26 de marzo de 2018 de <https://www.auswaertiges-amt.de/bl-ob/281674/329a5d7f3066dc42d53bf47e4b312341/160624-bm-am-fra-dl-data.pdf>
- [3] BARBÉ, E. (2013). «Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE». *CIDOB Revista d'Afers Internacionals*, nº 108, pp. 7-21.
- [4] BARBÉ, E. (ed.) (2014). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- [5] BARBÉ, E.; COSTA, O. y KISSACK, R. (eds.) (2016). *The EU Policy Responses to a Shifting Multilateral System*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- [6] BARKER, A. (2016). «Paris and Berlin Push for Tighter Defence Co-operation». *Financial Times*, 12 de septiembre de 2016. Recuperado 26 de marzo de 2018 de <https://www.ft.com/content/fd637b0e-7913-11e6-97ae-647294649b28>
- [7] BESCH, S. (2016). «EU Defence, Brexit and Trump. The Good, the Bad and the Ugly». *Policy Brief*. London: Centre for European Reform.
- [8] COMISIÓN EUROPEA (2017a). *Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea*, CE, Bruselas.
- [9] COMISIÓN EUROPEA (2017b). *Special Eurobarometer: Designing Europe's Future*, nº 461, Wave EB 87.2, CE, Bruselas.
- [10] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003). *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*, Bruselas.
- [11] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2016). *Implementation Plan on Security and Defence*, nº 14392/16, Bruselas, 14 de noviembre de 2016.
- [12] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2017). «Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes». *Diario Oficial de la Unión Europea*, L331/57-77, Bruselas. Recuperado 15 de marzo de <http://www.boe.es/doue/2017/331/L00057-00077.pdf>
- [13] CÓZAR MURILLO, B. (2018). «El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea». *Documento Opinión del IEEE*, nº 32/2018, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- [14] CROCKER, C.A. (2015). «The Strategic Dilemma of a World Adrift». *Survival*, nº 57, vol. 1, pp. 7-30.
- [15] DEITELHOFF, N. y ZIMMERMANN, L. (2013). «Things we Lost in the Fire: How Different Types of Contestation Affect the Validity of International Norms», *Working Papers*, nº 18. Peace Research Institute Frankfurt (HSFK).
- [16] DUNNE, T. (2007). «'The Rules of the Game are Changing': Fundamental Human Rights in Crisis After 9/11». *International Politics*, nº 44, vol. 2-3, pp. 269-86.
- [17] EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (2017). *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy. Year 1*. Bruselas.
- [18] FIOTT, D. (2017). «The CARD on the EU Defence Table», *ISSUE Alert*, nº 10, European Union Institute for Security Studies. Recuperado 27 de marzo de 2018 de <https://europa.eu/globalstrategy/en/card-eu-defence-table>
- [19] GROßKLAUS, M. (2017). «Friction, not Erosion: Assassination Norms at the Fault Line between Sovereignty and Liberal Values», *Contemporary Security Policy*, nº 38, vol. 2, pp. 260-280.
- [20] IKENBERRY, J. G. (2012). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- [21] JUNCKER, J. C. (2014). «Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea». Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo, Estrasburgo, 15 de julio de 2014. Recuperado 28 de marzo de 2018 de [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_es\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_es_0.pdf)

- [22] KOENIG, N. y WALTER-FRANKE, M. (2017). «France and Germany: Spearheading a European Security and Defence Union?». *Policy Paper* nº 202. Berlín: Jacques Delors Institut, 19 de julio de 2017. Recuperado 15 de marzo de 2018 de [http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/07/20170719\\_FR-D-EU-Security\\_Koenig-Walter.pdf](http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/07/20170719_FR-D-EU-Security_Koenig-Walter.pdf)
- [23] KUPCHAN, C. A. (2012). *No One's World. The Rest, the Rising Rest and the Coming Global Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- [24] LAVENEX, S. y SCHIMMELFENNIG, F. (2009). «EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics». *Journal of European Public Policy*, nº 16, vol. 6, pp. 791-812.
- [25] LÓPEZ-ARANDA, R. (2017). «Una nueva estrategia exterior para la Unión Europea». *Cuadernos de Estrategia*, nº 184, pp. 67-104. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- [26] MANNERS, I. (2002). «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, pp. 235-258.
- [27] MANNERS, I. (2006). «The Constitutive Nature of Values, Images and Principles in the European Union». En LUCARELLI, S. y MANNERS, I. (Eds.). *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. Londres: Routledge.
- [28] MCKEOWN, R. (2009). «Norm Regress: US Revisionism and the Slow Death of the Torture Norm». *International Relations*, nº 23, vol. 1, pp. 5-25.
- [29] MORILLAS, P. (2017a). «Algo se mueve en la UE (a varias velocidades)». *Política Exterior*, nº 176, Marzo de 2017. Recuperado 27 de marzo de <http://www.politicaexterior.com/actualidad/algo-se-mueve-en-la-ue-a-varias-velocidades/>
- [30] MORILLAS BASSEDAS, P. (2017b). *Strategy-Making in the Era of Intergovernmentalism: The Policy-Making Processes of the European Security Strategy (2003) and the EU Global Strategy (2016)*. Tesis Doctoral defendida en el PhD Programme in Politics, Policies and International Relations de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- [31] PERCY, S. V. (2007). «Mercenaries: Strong Norm, Weak Law». *International Organization*, nº 61, vol. 2, pp. 367-397.
- [32] POLLACK, M. A. (2016). «Living in a Material World: A Critique of 'Normative Power Europe'» en ZIMMERMANN, H. y DÜR, A. (eds.) *Key Controversies in European Integration*. Londres y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- [33] ROBINSON, D. y SHOTTER, J. (2015). «Jean-Claude Juncker Calls for Creation of EU Army». *Financial Times*, 15 de marzo de 2015. Recuperado 20 de marzo de 2018 de <https://www.ft.com/content/1141286a-c588-11e4-bd6b-00144feab7de>
- [34] SANAHUJA, J. A. (2018). «La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis». *Working Papers del ICEI*, nº WP01/18, Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- [35] SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. SEAE, Bruselas.
- [36] SICURELLI, D. (2016). «The EU is a Normative Power in World Politics» en ZIMMERMANN, H. y DÜR, A. (eds.) *Key Controversies in European Integration*. Londres y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- [37] TOCCI, N. (2017). «From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: Explaining the Journey». *International Politics*, vol. 54, nº 4, pp. 487-502.
- [38] TUSK, D. (2017). *Remarks by President Donald Tusk after the Tallinn Digital Summit*. 537/17, Press Office – General Secretariat of the Council, Bruselas, 29 de septiembre de 2017. Recuperado el 4 de junio de 2018 de <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/09/29/tusk-press-conference-tallinn/>
- [39] WIENER, A. (2014). *A Theory of Contestation*. Heidelberg: Springer.
- [40] YOUNGS, R. (2014). *The Uncertain Legacy of Crisis: European Foreign Policy Faces the Future*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- [41] ZAKARIA, F. (2008). «Future of American Power. How America can Survive the Rise of the Rest». *Foreign Affairs*, nº 87, vol. 3, pp. 18-26.

# ICE

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

## Últimos números publicados



[www.revistasice.com](http://www.revistasice.com)  
Librería virtual y venta: [www.mineco.gob.es](http://www.mineco.gob.es)  
Pº de la Castellana, 162. 28046 Madrid.  
Telf. 91 603.79.97/93  
[distribucionpublicaciones@mineco.es](mailto:distribucionpublicaciones@mineco.es)