

A grand illusion? The European Union and geopolitics

Abstract:

The international geopolitical context changes rapidly and so do the role of its actors. In order to survive, the European Union needs to become a strategic actor, an entity that results from the exercise of power. The debate on the 'European Army' has highlighted the problem.

Keywords:

Power, geopolitics, geoeconomics, AUKUS, interests, power politics.

Cómo citar este documento:

FOJÓN, Enrique. *¿Una gran ilusión? La Unión Europea y la geopolítica*. Documento de Opinión IEEE 129/2021.

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO129_2021_ENRFOJ_UE.pdf
y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Un vaticinio

En 1996, el gran europeísta Tony Judd, escribió su famoso ensayo: “A great illusion?”, en el que señalaba: «Soy un europeo entusiasta; ninguna persona formada podía desear seriamente retornar al círculo de naciones agresivas y mutuamente antagonistas, naciones sospechosas e introvertidas que fue el continente europeo en el pasado reciente. Pero una cosa es pensar un resultado deseable y otra suponer que es posible. En mi opinión, una Europa verdaderamente unida es lo suficientemente poco probable y contraproducente para insistir en ello. Soy así, supongo que un euro-pesimista».

El debate

El debate sobre una mayor responsabilidad de la Unión Europea (UE) por su Seguridad y Defensa va de largo y, enfocado desde el realismo, no se percibe un final. Se puede inferir que el contexto geopolítico evoluciona hacia una nueva configuración que supone el regreso al crudo *power politics*. En este contexto, para que la UE cambiase al ritmo de las potencias, tendría que definir sus intereses; ser capaz de interpretar cómo le afecta lo que está sucediendo; diseñar cambios estructurales; alcanzar el acuerdo de sus socios; y actuar en consecuencia.

La percepción de la situación geopolítica desde el continente europeo pasa por una fase confusa, ya que el ambiente estratégico global es muy demandante, producto de la elevada complejidad del contexto y la necesidad referencial de que el «europeísmo» encuentre su sitio. Europa recibe las dinámicas propias de la Competición Estratégica y del *pivot* estadounidense al Indo-Pacífico, soporta un fraccionamiento político interno y carece de una visión integrada de futuro. También es receptora de nuevos desafíos como el auge de China, la seguridad energética, la tecnología y la vulnerabilidad en el ciberespacio. Y mantiene otros crónicos, como la presión de Rusia, la contribución a la OTAN, el control de fronteras y la inmigración ilegal, que siguen sin resolverse. La fiabilidad del compromiso de los Estados Unidos con la seguridad de Europa está siendo cada vez más cuestionada no sólo en los medios, sino también en declaraciones políticas de sustancia, al igual que el impacto de la narrativa sobre Europa como actor estratégico. La UE parece no reconocer la incidencia de la forma en que sus acciones internas, o la falta de ellas, influyen en su proyección geopolítica, ya que este enfoque rara vez estimula la actuación europea.

El desenlace del conflicto afgano, con la tragedia vivida en el aeropuerto de Kabul, ha vuelto a poner de actualidad el relato del denominado «Ejército europeo», impulsado por las proclamas de líderes de la UE y del Gobierno francés. Cabe señalar que, en lo referente a la conocida como guerra de Afganistán, tanto la ocupación del territorio en 2001, como la estrategia desarrollada durante los 20 años siguientes y la decisión de retirada, fueron actuaciones políticas en la que la UE no ha tenido protagonismo, no ha sido parte en el conflicto. Los aliados de la OTAN conocían la decisión, al menos con carácter general, de la retirada de las fuerzas de la Alianza del país asiático. La tragedia de su desenlace en el aeropuerto de Kabul no es probable que la hubiese impedido un hipotético «Ejército europeo» y solo es achacable a errores de planeamiento y ejecución.

Lo que verdaderamente tiene naturaleza de punto de inflexión en la configuración geopolítica internacional es el resultado de la secreta constitución del AUKUS y su inopinado anuncio. Estados Unidos diseña un nuevo marco geopolítico con el centro de gravedad en el Indo-Pacífico, con nuevos actores, entre ellos la «anglosfera» y no todos, junto a una estructura más amplia, modulable y adaptable, para conjugar los diferentes intereses nacionales en la Competición Estratégica tanto de India, Japón, Corea del Sur, etc.

La ausencia de Francia en el AUKUS y el «agravio» del contrato de los submarinos australianos conforman un episodio que se abre a diversas interpretaciones. Una pregunta hipotética, pero relevante como referencia sería: ¿qué hubiese ocurrido si el Gobierno de París hubiese sido llamado a formar parte del AUKUS? En caso afirmativo, Francia se habría convertido muy probablemente en una «potencia global» a título soberano, al estilo del Reino Unido, íntimamente integrada en una entidad líder en aspectos tecnológicos y militares, no compartibles con terceros. Coloquialmente, Francia jugaría en primera división y el resto de las naciones de la UE no jugaría. ¿Cuál sería la justificación francesa a tal conducta? Muy probablemente sería la primacía del interés nacional sobre cualquier otra consideración.

La realidad es que la UE es un ente supranacional y los países que lo conforman son Estados que, nominalmente, conservan su soberanía, unos más que otros, en una supranacionalidad asimétrica. Cuando Francia ejerce como miembro del Consejo de Seguridad de la ONU lo hace en su condición de Estado soberano, no como representante de la UE. Cuando Alemania, Francia e Italia llegan a acuerdos en el seno del G7, no son tutelados por la UE, pero sí influyen en esta. Cuando Francia necesita

una estrategia para sus territorios en el Pacífico, se trata de una decisión soberana de Francia, no de la UE. Cuando Francia interviene en el Sahel, lo escenifica dentro de la UE, pero las operaciones las dirige París. Cuando Erdoğan y Macron se enfrentan, Alemania actúa como mediador.

La pregunta

¿Podrían los europeos desarrollar una capacidad de defensa autónoma si Estados Unidos se retirara completamente de Europa? En la actual situación de profundo cambio geopolítico, lo que no es asumible es querer activar rápidamente un actor estratégico. Las pretensiones post-Kabul, anunciadas por portavoces de la Comisión y por el presidente del Consejo, se van adaptando al desarrollo de los acontecimientos. Una muestra de ello son las declaraciones del alto representante asegurando que, a pesar de no haberse tenido en cuenta la inversión económica y militar de la UE en Afganistán para ser consultados, se continúa confiando en las decisiones de Washington en cuanto a Seguridad y Defensa; y, al mismo tiempo, se propone la definición de una Estrategia de Seguridad Europea y la creación de la correspondiente capacidad militar para cubrir los déficits de capacidad de actuación. Sin entrar en detalles, hay que tener presente que la UE como organización, y la mayoría de las élites europeístas, no poseen esa mentalidad geopolítica. Se trata de un asunto «cultural», una evolución desde las comunidades a la Unión que no suprimió los intangibles, en muchos aspectos debido a temas competenciales. La UE se creó con una finalidad muy ideologizada que va a resultar un freno a nuevas recetas como la de una «Unión geopolítica», además de tener que «aprender a utilizar el lenguaje del poder».

Ulrike Franke lo expresa con claridad: «Bruselas sigue estando bastante incómoda con la política del poder. El espíritu de la UE es el de una entidad impulsada por el mercado y liderada por la tecnología que, desde el principio, ha dejado la "alta política" (Seguridad y Defensa) en manos de los estados miembros. Esto significa que la Comisión Europea ve el mundo no en términos de poder, coerción o ganancia relativa, sino como un juego de regulación del mercado»¹.

¹ Disponible en: <https://ecfr.eu/article/europe-needs-a-change-in-mindset-on-technology-and-geopolitics/?amp>

El ejemplo por considerar es la tecnología como elemento de poder. Bruselas ha regulado el empleo de la Inteligencia Artificial (IA). La regulación tecnológica es importante, pero la UE, a pesar de todo su trabajo pionero en materia de regulación, no parece haber materializado la conversión de la tecnología en el vector geopolítico. La UE y la mayoría de Estados miembros, excepto Francia, siguen orientados principalmente a las implicaciones económicas, sociales y laborales de la tecnología, no previendo sus consecuencias geopolíticas y geoeconómicas.

Si el objetivo de la UE fuera mejorar la cooperación y convertirse en un aliado fiable y valioso para los Estados Unidos, el debate versaría en torno al aumento del gasto en Defensa, el papel de los Estados europeos dentro de la OTAN y la potenciación de su capacidad militar, con la finalidad de hacerse cargo de alguno de los esfuerzos ahora asumidos por los Estados Unidos en el seno de la Alianza Atlántica. Los Estados Unidos van a tener que redespigar sus fuerzas para atender al Indo-Pacífico y la OTAN es necesaria por ser la única opción viable en la zona euroatlántica.

Unida a la retórica de las consecuencias de la retirada de Afganistán, Francia ha reiterado, con énfasis, su propuesta de trabajar por un Ejército europeo, tras la «puñalada por la espalda» del AUKUS. De esta manera y a las pocas semanas del «acuchillamiento», París ha explotado las diferencias políticas entre Grecia y Turquía sobre la delimitación marítima para, en alusión periodística, perseguir sus pretensiones bonapartistas y cerrar un buen contrato de venta de armamento, aludiendo al «Ejército europeo». La insistencia francesa en este sentido, sin diseñar el estado final geopolítico deseado, levanta todo tipo de conjeturas.

Por otro lado, se anuncia un acuerdo hispano-italiano para este mismo fin. La cuestión tiene que definirse por parte de Alemania, que está en estado de trance poselectoral. Quizá la declaración más sorprendente vino por parte de la ministra de Defensa alemana, Annegret Kramp-Karrenbauer, quien propuso que las coaliciones voluntarias podrían actuar tras la decisión conjunta de todos los miembros de la UE. La ministra había escrito un artículo de opinión argumentando que «las ilusiones de la autonomía estratégica europea deben llegar a su fin», apostillando que «los europeos no podrán reemplazar el papel crucial de Estados Unidos como proveedor de seguridad». A grandes rasgos se llega a la conclusión de que el enfoque de Francia hacia la Seguridad Europea es a través del europeísmo cuando el enfoque de Alemania es a través del atlantismo.

Un factor esencial que tener en cuenta por los proponentes de una capacidad militar de la UE, independientemente de Washington, es que también tendrán que ganarse a los escépticos. Los Estados bálticos y Polonia son notablemente cautelosos con cualquier opción de defensa europea que excluya a los Estados Unidos y Dinamarca abiertamente hostil. Su percepción de peligro no es compartida por otros miembros y el problema está ahí. No existe acuerdo entre los socios de la UE sobre qué amenazas se localizan en su periferia. Un ejemplo lo constituye Rusia que se considera una amenaza existencial a los ojos de los Estados bálticos, un inconveniente geopolítico pero un proveedor energético clave para Alemania y un aliado para Hungría. En el frente sur, donde el riesgo geopolítico es alto y complejo, Francia se muestra especialmente activa, siendo apoyada en una u otra medida por otros socios.

Desde un punto de vista posibilista, el denominado «Ejército europeo», que nunca se ha llegado a concretar en qué consistiría, a pesar de la retórica de la propia Comisión y de fuentes francesas, parece una especie de «narrativa a lo Guadiana» que surge cada vez que se atranca una iniciativa como pudo ser la PESCO. Y aquí es donde se presenta la base del problema: la UE no es un «actor estratégico», no es soberano ni tampoco el resultado de la suma de las soberanías de estos. Sería necesario conocer si el proyecto del Ejército europeo, si es que existe, supondría la sustitución de las Fuerzas Armadas nacionales o sería un parto laborioso sin concretar con antelación: una fuerza de intervención.

Los riesgos geopolíticos del continente europeo serán consecuencia de cómo evolucione el contexto global resultante de la emigración del centro de gravedad geopolítico mundial al Indo-Pacífico. En una nueva era, caracterizada por la Competición Estratégica, los intereses nacionales vuelven al frontispicio de las Relaciones Internacionales, como explicita la US Interim National Security Strategic Guidance (USINSG)². El entorno estratégico europeo es cambiante e incierto, y puede ser muy diferente en la próxima década. Si tenemos en cuenta los tres principales problemas geopolíticos que los ejecutivos de compañías de ámbito global esperan que tengan mayor impacto en sus empresas en los próximos cinco años son: el cambiante protagonismo de los Estados

² Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

Unidos en el sistema internacional, la estabilidad de la UE y las relaciones entre Estados Unidos y China³.

En este escenario, los modos de acción que han venido considerándose paradigmas políticos y económicos al uso no son útiles. Afrontar el futuro requiere adoptar nuevas visiones, conceptos y estrategias. Los países europeos tienen que atender a sus intereses específicos en un nuevo marco internacional y en una nueva época. El área postsoviética y los países MENA serían los escenarios que tutelar para preservar la seguridad de la península europea.

Una anomalía constatada es la extendida práctica de asimilar el significado del título de los documentos emitidos por la UE con los que publican los países miembros. Valgan como ejemplo las Estrategias, que se utilizan como si en realidad fueran tales, cuando carecen de actor soberano, intereses, medios y fines. En un mismo espacio geográfico, no pueden persistir varias estrategias, salvo las enfrentadas. En caso contrario, las estrategias nacionales deberían ser subsidiarias de la principal. Pero el consenso sobre este asunto se antoja inalcanzable. Valga de ejemplo el contenido de la “Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa” de Francia (2017)⁴ que, en uno de sus párrafos declara: «El compromiso reciente y, hasta ahora, desigual de los Estados europeos de aumentar sus inversiones en defensa y asumir una mayor responsabilidad por su propia seguridad, abre nuevos horizontes. Las iniciativas europeas pueden proporcionar diversas vías para consolidar la solidaridad tan necesaria, ya sea a través de mecanismos de capacidad e investigación apoyados por las instituciones de la UE, la aplicación de todas las disposiciones de los Tratados, el aumento de las responsabilidades de los países europeos en la Alianza Atlántica o los programas de cooperación multilateral pragmáticos».

Formar unas Fuerzas Armadas requiere una experiencia históricamente acrisolada en liderazgo y coordinación. Los países de la UE, que pugnan por cada decisión política, no podrían influir de la manera que requeriría la creación de una institución de este tipo. Podrían pensar que saben cómo coordinar sus respectivos ejércitos pero, en realidad, solo lo consiguen gracias al liderazgo estadounidense y a la estructura OTAN. En la UE, las Fuerzas francesas están dotadas de capacidades realmente operativas, a pesar de

³ Disponible en: https://www.ey.com/en_gl/geostrategy/how-to-manage-political-risk-in-a-post-pandemic-world

⁴ Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/2017%20France%20Strategic%20Review.pdf>

lo cual ciertas limitaciones quedaron en evidencia en Libia en 2011. Por ello, la alusión a un Ejército europeo solo es posible referida a una Fuerza resultante de una *coalition of the willing*.

Por último, pero no por ello menos importante, la mayor parte de la opinión pública europea negaría su apoyo a una institución de este tipo. Por ejemplo, un hecho como el reciente ataque terrorista en el aeropuerto de Kabul habría sido suficiente para poner fin al consenso de los Gobiernos en Europa. Aunque es cierto que las acciones estadounidenses en Afganistán han infligido daño a la confianza en la OTAN y en los Estados Unidos, impulsar por ello la autonomía militar europea tampoco es realista.

En lugar de explotar una irritación circunstancial, como los incidentes de Kabul, los Estados europeos no deberían perder energía discutiendo la autonomía militar y centrarse en cómo aumentar la confianza y la cooperación dentro de la OTAN. Hay que tener en cuenta la diferencia en tecnología militar entre los países europeos y los aliados norteamericanos. También se necesario algo de introspección: mientras que algunos miembros de la UE están molestos por la forma en que Estados Unidos se retiró de Afganistán, Turquía contribuye a la Alianza a pesar del apoyo estadounidense y europeo al PKK en Siria, que se considera una amenaza para la seguridad nacional de Turquía.

Proseguir con el discurso de la «autonomía estratégica europea», independientemente de la explícita toma de postura sobre los profundos cambios geopolíticos que se están produciendo, corre el riesgo de cambiar la percepción de la UE a los ojos de los verdaderos actores estratégicos. Por ello, la «autonomía» es más un mito que una ilusión. Los mitos inspiran y guían a los actores y pueden ser fuentes de inspiración para ciertos tipos de acción política, para los cuales proporcionan aparentemente una justificación.

En este caso, la «autonomía estratégica», que es un efecto no un medio, parece proporcionar la justificación para alcanzar objetivos políticos nacionales por medio de la Política de Seguridad y Defensa, pero en la perspectiva general de la UE, podría tener serias implicaciones para su protagonismo, tanto percibida como sustantiva. La UE ha sido incapaz de articular un mecanismo de toma de decisiones que tenga presente los diferentes criterios nacionales. La actuación militar solo es políticamente factible cuando resulta de una decisión de soberanía nacional.

La respuesta

La respuesta a la pregunta tiene implicaciones importantes para una serie de cuestiones de política y para el debate en curso sobre la gran estrategia de los Estados Unidos a la luz del prominente argumento de los académicos estadounidenses de la «moderación» de que Europa puede defenderse fácilmente. Abordar esta cuestión requiere un examen de la evolución histórica, así como del estado actual y probablemente futuro de los intereses europeos y de su capacidad de defensa. Muestra que cualquier esfuerzo europeo para lograr la autonomía estratégica se vería obstaculizado fundamentalmente por dos limitaciones que se refuerzan mutuamente: la «cacofonía estratégica», es decir, profundas divergencias en todo el continente en todos los dominios de las políticas de defensa nacional, en particular, las percepciones de amenazas; y graves déficits de capacidad militar que serían muy costosos y lentos de cerrar. Como resultado, es muy poco probable que los europeos desarrollen una capacidad de defensa autónoma en el corto plazo, incluso si Estados Unidos se retirase por completo del continente.

*Enrique Fojón**
Infante de Marina (Ret)