

### El futuro de la seguridad europea · 3



Apunte 4 / 2021

23 Febrero 2021

## **El dilema de Europa**

### **Entre la Autonomía Estratégica y el anclaje Atlántico**

**Pedro Francisco Ramos Josa**

**E**ste análisis forma parte de una línea de investigación que el Centro de Seguridad Internacional mantiene abierta sobre el futuro de la seguridad europea. Consideramos que la Unión Europea está en un momento crucial para definir su papel en el mundo y que debe ampliar su nivel de ambición para convertirse en un actor estratégico de la escena internacional. En esta serie analizaremos el nuevo entorno internacional al que se enfrenta la Unión, los riesgos y amenazas que la acechan, el futuro de la relación trasatlántica, sus fortalezas y debilidades internas y externas, las capacidades necesarias para llegar a ser un actor estratégico y la agenda de seguridad europea más allá del 2030.

En un entorno internacional de naturaleza incierta, donde la promesa de un orden kantiano de paz y cooperación entre naciones democráticas ha dado paso al regreso de un mundo hobbesiano dominado por la pugna entre regímenes de distinto signo político, la Unión Europea se encuentra a medio camino entre ambos escenarios. Diseñada para pilotar el proyecto postsoberano, está mal equipada para desenvolverse en el entorno competitivo actual. La esperada respuesta de los líderes europeos se ha

materializado en el logro de su Autonomía Estratégica, un concepto que debería permitir a la Unión lograr el estatus de actor estratégico internacional.

Como se señala acertadamente desde *Politico* “la Autonomía Estratégica es el último eslogan de la Unión Europea, su etiqueta para el impulso del bloque de cara a aumentar su autosuficiencia e impulsar su propia industria como consecuencia de la pandemia del coronavirus. Tras el lema *América Primero*, y la estrategia de Pekín *Hecho en China 2025*, representa el giro introspectivo del viejo continente. Pero antes de que puedan implementarlo, los líderes de la Unión Europea (UE) deben estar de acuerdo sobre qué significa exactamente”<sup>1</sup>.

Por lo tanto, se presentan dos cuestiones clave profundamente interrelacionadas. En primer lugar, determinar el significado y alcance del concepto de Autonomía Estratégica; y en segundo término, y no menos importante, anticipar las repercusiones que puede generar su implementación en la relación con el principal aliado de la UE en asuntos de seguridad y defensa, Estados Unidos. Como veremos a continuación, ambas dimensiones son dos caras de la misma moneda, y no se puede abordar la una sin la otra.

### **Autonomía Estratégica: mucho más que un consenso de mínimos**

La complejidad que rodea al término unida a las diversas interpretaciones que del mismo realizan los distintos actores implicados, obliga a los socios europeos a afrontar en primer lugar la delimitación conceptual de la Autonomía Estratégica (AE). No será una cuestión sencilla de resolver, pues es una tarea que remite inextricablemente a la naturaleza misma de su proyecto, al alcance de la relación entre sus socios, a la determinación de las principales amenazas y al establecimiento definitivo de la identidad europea, un asunto esquivo hasta el momento, pero esencial para obtener el imprescindible apoyo ciudadano a la iniciativa política.

Una estrategia inicial que podrían adoptar los líderes europeos consistiría en un acuerdo de mínimos, circunscribiendo estrictamente la AE a sus componentes de seguridad y defensa. Así entendida, “su concepto se vincula a las capacidades militares indispensables para llevar a cabo acciones autónomas por un actor estratégico”<sup>2</sup>, con tres componentes básicos, el político (con sus implicaciones estratégicas), el operativo (en lo referente a capacidades) y el industrial (en lo referente a equipos). Según se prime un componente sobre los demás, la AE puede variar de significado y alcance. Como

---

<sup>1</sup> Tamma, Paola: “Europe wants ‘strategic autonomy’ — it just has to decide what that means”, *Politico*, consultado en <https://www.politico.eu/article/europe-trade-wants-strategic-autonomy-decide-what-means/>

<sup>2</sup> Arteaga, Félix: “La autonomía estratégica y la defensa europea”, Real Instituto Elcano, consultado en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari76-2017-arteaga-autonomia-estrategica-defensa-europea](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari76-2017-arteaga-autonomia-estrategica-defensa-europea), ARI 76/2017.

ejemplo, tras el Consejo Europeo de Colonia de 1999 se fijó la capacidad de autonomía de acción europea en el *Headline Goal 2003*, una fuerza de reacción rápida de 50.000 a 60.000 soldados, desplegados en 60 días y durante un año. Un objetivo que solo contaba con el componente operativo y descartaba el político y el industrial. Por el contrario, en el *Headline Goal 2010*, fruto de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, se sumaron los componentes político e industrial, mientras se rebajaban los operativos<sup>3</sup>.

Hasta el año 2016, en que se aprobó la nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión, fue el componente industrial quien primó sobre el político y el operativo bajo la protección de la base tecnológica e industrial de la defensa europea. La iniciativa política debía compensar el déficit estratégico de los últimos años con una nueva estrategia de seguridad que no se llegó a elaborar, y que se quedó en la enumeración de unos niveles de ambición prioritarios (gestión de crisis, refuerzo de las capacidades de los países vulnerables y protección de la población), sin mención alguna a la defensa colectiva, dominada sin duda por la dimensión OTAN<sup>4</sup>.

No es de extrañar, por tanto, que el concepto de AE no apareciese en la Estrategia Global, aunque sí lo hiciese en su plan de implementación definida como “la habilidad para actuar y cooperar con socios internacionales y regionales cuando sea posible, mientras se es capaz de operar autónomamente cuándo y dónde sea necesario”<sup>5</sup>. Es decir, así planteada, la AE no debe entrañar contradicción alguna con el marco nacional ni con el multilateral, pues las tres dimensiones (nacional, europea y multilateral, en especial las Naciones Unidas y la OTAN) pueden complementarse y ver reforzadas así sus capacidades.

Pero incluso para aprobar y desarrollar este mínimo común denominador sobre la AE antes se han de cumplir tres requisitos imprescindibles, tal y como señala Arteaga<sup>6</sup>, a saber: el desarrollo de una cultura estratégica coherente (que entraña un acuerdo político a largo plazo sobre los intereses vitales a proteger, los objetivos a alcanzar y los medios para lograrlo), la aprobación de un fondo presupuestario (que sufrague el alto coste de la defensa y proyección europea, tanto en términos de aportaciones nacionales como de fondos comunes) y el fomento de la cooperación y de la complementariedad entre los socios de la Unión (y crear así valor añadido para la iniciativa común mediante un esfuerzo adicional de sus integrantes).

Para cumplir con dichos requisitos el Tratado de Lisboa introdujo la Cooperación Permanente Estructurada (arts. 42.6, 46 y Protocolo 10), más conocida como PESCO,

---

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> Consejo de la Unión Europea: *Implementation Plan on Security and Defence*, Bruselas, 14 de noviembre de 2016, p. 4, consultado en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14/conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>

<sup>6</sup> Arteaga, op. cit.

definida como “el marco y el proceso para profundizar la cooperación en defensa entre aquellos Estados miembros de la Unión que sean capaces y tengan la voluntad de acometerla”<sup>7</sup>. Su objetivo no es otro que “llegar conjuntamente a un espectro completo de capacidades de defensa disponible para los Estados miembros para las misiones y operaciones nacionales y multinacionales (UE, OTAN, ONU, etc.)”<sup>8</sup>, con lo que se pretende reforzar el papel de actor internacional de seguridad de la Unión, contribuir a la protección de los ciudadanos europeos y maximizar la efectividad de su gasto en defensa.

De momento han sido 25 los países que se han integrado en la PESCO, cuya principal diferencia con otras formas de cooperación en el seno de la Unión reside en la naturaleza legalmente vinculante de los compromisos adquiridos mediante sus acuerdos. De momento, hay 47 proyectos bajo la PESCO, desde el entrenamiento a la ciberseguridad, pasando por el despliegue conjunto de fuerzas o la cooperación marítima, aérea y espacial.

Es indudable que la PESCO es un gran avance hacia la AE de la UE, pero no deberíamos solo quedarnos en los aspectos defensivos y de seguridad de la misma, sino ser más ambiciosos y abarcar todo el espectro del poder, de su dimensión dura a la blanda, para ser capaces de desplegar un poder inteligente que es el que determina en la actualidad el estatus de las grandes potencias. Si la AE es la palanca de la soberanía europea, debemos concebirla en sentido amplio.

Tal y como la define el Instituto Alemán para Asuntos Internacionales y de Seguridad, la AE entendida en sentido amplio consistiría en “la habilidad para establecer prioridades propias y tomar decisiones propias en asuntos de política exterior y de seguridad, junto con los medios institucionales, políticos y materiales para implementarlas- en cooperación con terceras partes o en solitario en caso necesario”<sup>9</sup>. Es decir, que “lo contrario a la EA es estar sujeto a las decisiones de los demás: Estados Unidos, China o Rusia”<sup>10</sup>.

Por lo tanto, yendo más allá del ámbito de la defensa para incluir en la AE el conjunto de dimensiones que definen la soberanía en el ámbito internacional, debemos aspirar a una conceptualización lo más amplia posible de la AE, no para que cada uno de socios europeos escoja un elemento de la misma a su antojo, en detrimento de los demás, sino

---

<sup>7</sup> <https://pesco.europa.eu/>

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> VV. AA.: *European Strategic Autonomy. Actors, Issues, Conflicts of Interests*, German Institute for International and Security Affairs, 2019, Berlín, p. 5. En el informe también se define una fuerte AE como la capacidad para “establecer, modificar y reforzar las reglas internacionales, en oposición a la obediencia (a regañadientes) de las reglas impuestas por otros”. Consultado en [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2019RP04\\_lpt\\_orz\\_prt\\_web.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2019RP04_lpt_orz_prt_web.pdf)

<sup>10</sup> *Ibíd.* “

para dotar de una verdadera naturaleza constitutiva a la soberanía europea. De lo contrario no podremos reducir nuestra dependencia y vulnerabilidad exteriores.

Un claro ejemplo de la necesidad de una AE de amplio espectro lo encontramos en el Concepto Operativo Integrado 2025, aprobado el pasado septiembre por el Ministerio de Defensa británico. Considerando las características cambiantes del actual entorno internacional, “el documento concluye que el país se halla en una situación de competición persistente que requiere adoptar un enfoque más proactivo y dinámico en el empleo del poder nacional...[combinando] todas las herramientas del Estado – ideológicas, diplomáticas, informativas, económicas o militares – para ofrecer una respuesta escalable y modulable”<sup>11</sup>.

La clave del Concepto Operativo Integrado 2025 es la caracterización del mundo actual como un “conflicto permanente, definido éste como un “continuum” escalable donde uno de los centros de gravedad es la población y donde los potenciales adversarios utilizan una amplia gama de instrumentos a su disposición para influir o doblegar la voluntad de las sociedades”<sup>12</sup>. En consecuencia, la AE debe implicar tanto al sector privado como al conjunto de la sociedad europea, en un esfuerzo común donde la iniciativa pertenece a las autoridades, pero cuyo éxito depende de la participación de todos.

Por tanto, para una AE de amplio espectro se hace imperativa la potenciación de una cultura estratégica europea que permita a la ciudadanía de los distintos países miembros, o al menos a sus componentes más influyentes, comprender el entorno internacional y asumir así sus responsabilidades bajo unos principios y objetivos compartidos. Al servir y proteger se debe añadir el informar, pues solo una ciudadanía informada y consciente de lo que está en juego podrá apoyar a largo plazo los esfuerzos que entraña la AE y resistir las campañas de desinformación que tratan de debilitar la iniciativa europea. Sin esa legitimidad popular la AE simplemente no podrá alcanzarse ni, una vez establecida, sostenerse en el tiempo.



---

<sup>11</sup> Colom, Guillem: “El Concepto Operativo Integrado 2025 británico”, Análisis 18/2020, Instituto de Política Internacional de la UFV, Madrid. Consultado en <https://ipi-ufv.com/concepto-operativo-integrado-2025-britanico-guillem-colom/>

<sup>12</sup> *Ibíd.*

La diferencia entre ambas concepciones de la AE es evidente, tal y como se aprecia en los siguientes gráficos:

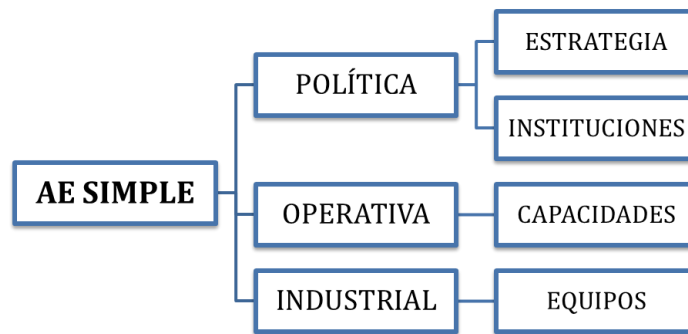


Figura 1. Concepción simplista de la AE. Fuente: elaboración propia.



Figura 2. Concepción amplia de la AE. Fuente: elaboración propia.

El entorno internacional actual y futuro demanda una concepción amplia de la AE capaz de ofrecer una combinación inteligente de sus distintas dimensiones en función de las demandas que imponga cada situación internacional. En unas ocasiones bastará con aplicar el poder no militar, mientras en otras será imprescindible el recurso a las capacidades militares, pero en la mayoría se precisará de un poder integrado que solo una concepción amplia de la AE puede aportar, permitiendo así a la UE combinar de forma dinámica sus capacidades de defensa y proyección con la habilidad de su diplomacia, sus capacidades civiles y la competitividad de su economía.

### **El impacto del AE en las relaciones transatlánticas**

Si hay una dinámica exterior que ha espoleado el impulso de la AE más allá de la pandemia del coronavirus, esta ha sido el giro nacionalista del unilateralismo estadounidense bajo la Administración Trump. A las tradicionales quejas de Washington por el escaso gasto en defensa de sus socios europeos, Donald Trump ha añadido un evidente desprecio por el marco multilateral, incluida la esfera transatlántica. Puesto en duda el paraguas de seguridad norteamericano, los líderes europeos, con Angela Merkel a la cabeza, se apresuraron a potenciar una alternativa genuinamente europea. Pero, ¿puede la AE poner en peligro la alianza con Estados Unidos? Y más importante, ¿puede una redefinición de la OTAN a causa de la AE europea potenciar las divisiones internas en la UE, perjudicando así sus aspiraciones de soberanía?

Es evidente que la AE tensionará las relaciones transatlánticas en todos los niveles, desde el político, con independencia de quién ocupe la Casa Blanca, hasta el financiero, con el papel del euro como competidor del dólar, pasando por el defensivo, con las bases estadounidenses en suelo europeo como principal asunto, o el comercial, con los jugosos contratos de defensa en juego entre la industria norteamericana y la europea, o el financiero, con la cuestión de las sanciones estadounidenses como principal escollo para la AE europea.

Dada la multiplicidad de niveles de posible tensión entre Estados Unidos y la UE caben varios escenarios en su relación futura. En algunas ocasiones las divergencias entre ambos serán evidentes e insalvables (lo que el Instituto Alemán para Asuntos Internacionales y de Seguridad denomina “política de equilibrio difícil”<sup>13</sup>), en otras simplemente la UE actuará al margen de Estados Unidos sin que ello provoque mayores desacuerdos (“política de equilibrio flexible”), finalmente, en otras situaciones la UE podrá unirse a la iniciativa estadounidense cuando coincida con sus intereses (“política de seguidismo”).

---

<sup>13</sup> VV. AA., op. cit., p. 28.

Pero será la compatibilidad entre la OTAN y la AE europea la que indudablemente se convierta en la prueba más importante para su definitiva implementación. Y por dos cuestiones interrelacionadas, en primer lugar, por el debate abierto sobre si la voluntad europea por reafirmar su AE pone en duda que la OTAN continúe siendo el fundamento primordial de la defensa colectiva de todos sus miembros, y en segundo lugar, por las fisuras intraeuropeas que dicho debate puede ocasionar, en especial entre los socios más atlantistas y los más europeístas.

Respecto al primer asunto, ¿la AE europea nos sitúa en un escenario post-Berlín Plus? En realidad no, al menos hasta que la primera no se materialice. En 2003, gracias al acuerdo de cooperación entre la OTAN y la UE denominado Berlín Plus, la UE lograba de la OTAN los medios que no disponía para gestión de crisis, y aunque podía parecer una solución a la debilidad europea en materia de defensa, en realidad reafirmaba la preeminencia de la OTAN en la seguridad continental, agravando la dependencia respecto a Estados Unidos y aceptando un límite “en su autonomía y flexibilidad para preparar misiones de *gestión de crisis* propias”<sup>14</sup>.

Por lo tanto, lo único que cambiará con la AE será que la dependencia europea respecto a Estados Unidos se verá sensiblemente reducida, lo que no debe convertirse en un obstáculo para la complementariedad entre la OTAN y la AE de la UE, menos aún en aquellos escenarios donde se compartan objetivos e intereses. Es más, una mayor capacidad europea puede añadir valor a la OTAN al mismo tiempo que se cumpliría uno de los viejos objetivos estadounidenses en la organización, un reparto más equilibrado en el gasto de la alianza.

Pero precisamente esa soberanía europea reforzada es la que se percibe con preocupación en ambos lados del Atlántico, pues se teme que con ella se ponga en cuestión incluso la pervivencia de la OTAN. Para los países más atlantistas, la OTAN es insustituible en el futuro cercano, máxime cuando China da señales de una política exterior más enérgica, Rusia aumenta su presión sobre el continente por diversas vías y todo tipo de amenazas menos convencionales se agolpan en nuestro entorno regional (desde las organizaciones terroristas internacionales a los Estados fallidos, pasando por la inmigración ilegal o el crimen organizado), y si la AE implica el debilitamiento de la Alianza Atlántica, estarán dispuestos a sacrificar la primera en aras de mantener la segunda.

Para lo más europeístas, como Francia, la AE es una pieza clave en el proceso de construcción de la UE, por cuanto Europa debe estar preparada para el momento en que Estados Unidos no pueda o no quiera garantizar la defensa europea. Para los atlantistas, así entendida, la AE puede propiciar el distanciamiento estratégico entre Estados Unidos y Europa y alentar el antiamericanismo de amplios sectores europeos, socavando así por

---

<sup>14</sup> García, J.: La UE y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de la UE, *UNISCI*, nº. 42, 2016, consultado en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-89564/UNISCIDP42-9JAVIERIGNACIO.pdf>



una doble vía la relación transatlántica. En ese sentido, el Brexit puede suponer una oportunidad, pues a pesar de las repercusiones negativas que conlleva para la seguridad europea (con la salida británica la UE pierde en torno al 20% de su capacidad militar total, sin olvidar sus recursos diplomáticos y de inteligencia<sup>15</sup>), es evidente que sin Londres desaparece uno de los principales escollos en la construcción de la soberanía europea.

En todo caso, el impulso de la AE europea no puede obviar la presencia militar estadounidense en el continente, desde los más de 62.000 soldados destinados en Europa en sus bases terrestres, navales y aéreas (incluidos los más de 9.000 establecidos en Reino Unido), hasta el despliegue y escudo nucleares, un paraguas de seguridad al que Europa simplemente no puede renunciar sin ver comprometida su seguridad, pues en el corto y medio plazo carece de la capacidad para sustituirlo. El anuncio de la reducción de tropas en Alemania por parte de Trump y las quejas y temores que despertó en Berlín es solo un anticipo de lo que puede suceder en el futuro.

Por tanto, una AE de amplio espectro puede fomentar las sinergias entre Estados Unidos y la UE, al aumentar los espacios de cooperación y diluir las líneas de fricción entre ambas orillas del Atlántico, al mismo tiempo que en el seno de la Unión puede favorecer los acuerdos entre europeístas y atlantistas, y entre países miembros de la OTAN y los que no lo son (como Austria, Chipre, Irlanda y Suecia). De esa forma, cuando no haya acuerdo en decisiones que impliquen el uso de poder duro (siempre más difíciles de alcanzar), al menos se podrá cooperar en áreas de poder blando, lo que puede facilitar acuerdos parciales y la consiguiente generación de poder inteligente.

Es decir, la AE debe interpretarse desde un enfoque incremental<sup>16</sup>, no será una condición que se alcance en algún momento dado y para siempre, sino que deberá construirse en todo momento y de diversas formas mediante una geometría variable que permita a la Unión explotar sus múltiples capacidades en la defensa común en función de los requerimientos de cada situación.



---

<sup>15</sup> Tonra, B.: Tiempos difíciles para la política exterior europea, *Política Exterior*, nº 198, 2020, pp. 48-56.

<sup>16</sup> Armament Industry European Research Group: Appropriate Level of European Strategic Autonomy, noviembre 2016, p. 37. Consultado en <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/11/ARES-Group-Report-Strategic-autonomy-November-2016.pdf>

## Conclusiones

La AE es el penúltimo acto del drama europeo, un gigante económico pero un enano militar en un mundo cada vez más complejo, competitivo y amenazante. Bien planteada y explicada, la AE debería permitir a la UE convertirse en un actor internacional relevante e independiente, sin que tal estatus estratégico implicase merma alguna en los lazos transatlánticos ni tuviese que generar conflictos internos entre sus socios (ni a nivel OTAN ni a nivel de la Unión), al integrar en su concepción las diversas interpretaciones que de la misma tienen los distintos Estados europeos en función de sus respectivas tradiciones políticas, intereses y capacidades. De ese modo, la AE tendría efectos tanto a nivel externo como interno, convirtiéndose en un nuevo pilar de la construcción europea, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

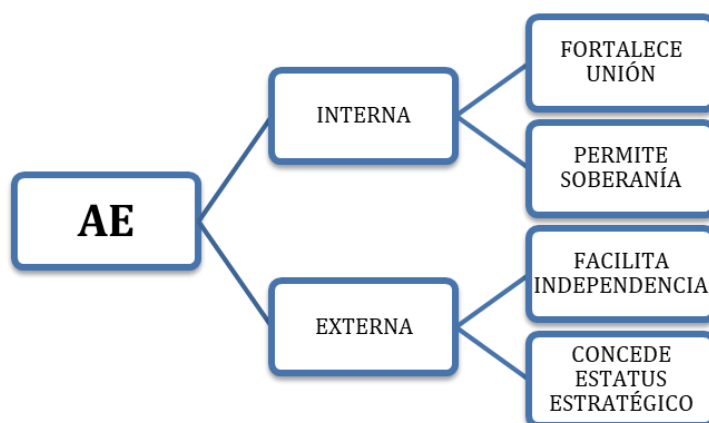


Figura 3. Dimensiones de la AE. Fuente: elaboración propia.

A nivel interno, una AE de amplio espectro aunaría en su seno las dimensiones comunitaria e intergubernamental, al incluir en su radio de acción decisiones que podrían adoptarse bien por mayoría o bien por unanimidad, en función del problema a tratar y los medios requeridos para su resolución, facilitando así los acuerdos intraeuropeos, lo que fortalecería la unión de sus miembros y permitiría el germen de una soberanía europea.

En cuanto a los debates en torno a las consecuencias de la AE sobre la OTAN, el ruido que provocan no debe ocultar la posición de partida que determina la relación transatlántica, que no es otra que la dependencia europea en materias de seguridad. Por tanto, mientras esta realidad se mantenga, la AE no debe plantearse en términos de

desvinculación, sino de interdependencia y complementariedad. Solo así podrá mantenerse intacto el vínculo transatlántico, la alianza que permitió a Occidente, a pesar de sus desavenencias internas puntuales, superar la Guerra Fría al mismo tiempo que preservaba su modelo político basado en la democracia y la libertad económica.

Hoy ese modelo se encuentra igualmente amenazado por factores externos e internos, y por eso mismo la Alianza Atlántica es más necesaria que nunca. Lejos de ponerla en cuestión, la AE la reforzaría al sumar al tradicional peso estadounidense, el creciente peso europeo, equilibrando así una balanza que hasta el momento ha permanecido claramente inclinada hacia Estados Unidos.

En resumen, Europa debe implicarse más tanto en su defensa como en su capacidad de influencia exterior. La AE debe ser la respuesta que el nuevo entorno internacional demanda si no queremos caer en la irrelevancia más absoluta. No solo se trata de gastar más en defensa, sino de hacerlo mejor y bajo unos principios y unos objetivos claros y compartidos por todos los Estados miembros. Pero esa será solo uno de los pilares de la AE, pues tal y como nos ha enseñado la pandemia del SARS-CoV-2, para que tenga éxito también debe movilizar todas las capacidades europeas, desde la diplomacia a la economía, pasando por el indudable poder de su sociedad civil.

Si la UE alcanzase a medio plazo la AE podrá competir en igualdad de condiciones con el resto de grandes actores internacionales (Estados Unidos, China, Rusia, India...), significaría que sus Estados miembros comparten por fin una visión común del proyecto europeo y de los requerimientos de seguridad que su continuidad demanda.

De lo contrario, si la UE fracasa de nuevo y no es capaz de desarrollar su AE, los Estados miembros habrían perdido una oportunidad única para reducir su dependencia externa, permitiendo así la injerencia de otros actores estratégicos en sus asuntos. Pues, en definitiva, el objetivo no es otro que Europa por fin aprenda y emplee el lenguaje del poder. De lo contrario no podremos dar por garantizada la supervivencia de la Unión.

---

**Pedro Francisco Ramos Josa**, colaborador del Centro de Seguridad Internacional del Instituto de Política Internacional.