

Introducción. La nueva arquitectura de seguridad en Europa: la estrategia de la Unión Europea

La invasión de Ucrania por la Federación Rusa iniciada en febrero de 2022, aunque pudiera parecer que todavía no ha afectado a la Unión Europea (UE), ha puesto patas arriba el sistema de seguridad europeo, que ya se encontraba en crisis desde la anexión de la península de Crimea por Moscú en marzo de 2014. Mientras la invasión ocurría, el proyecto de investigación de la Agencia Estatal de Investigación REPENFAS21¹ estaba a mitad de su desarrollo. En este proyecto –mediante entrevistas en profundidad a élites políticas, económicas y militares, encuestas en línea a parlamentarios y militares, talleres de expertos y un *Policy Delphi* con expertos– veníamos detectando una opinión generalizada favorable hacia el proceso de integración en materia de política común de seguridad y defensa de la UE, combinada con altas dosis de escepticismo sobre el ritmo de los avances y, más aún, sobre la hipotética creación de un ejército europeo. De ahí que, más allá de las preferencias personales, la OTAN aún era considerada el pilar imprescindible de la defensa colectiva en Europa.

Dicha opinión no ha variado tras el estallido de la guerra en Ucrania. Así, en los talleres de expertos –con reglas de confidencialidad Chatham House– que activamos, se nos decía que «la OTAN ofrece mayores garantías porque tiene a Estados Unidos, que representa el 70% de sus capacidades. Por tanto, a corto plazo la OTAN es más prometedora y, a largo plazo, la UE tiene más potencial. Tiene capacidad para ser mucho más que la OTAN, para llegar a la autonomía estratégica; pero es un camino duro, especialmente en lo que corresponde a la cesión de soberanía». Incluso, se ponía énfasis en que la guerra de Ucrania, en lugar de haber

1. «Repensando el papel de las fuerzas armadas ante los nuevos desafíos de la seguridad» –PID2019-108036GB-I00/AEI/10.1339/501100011033 (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España)– es un proyecto liderado por Rafa Martínez y en el que participan 15 investigadores (economistas, juristas, politólogos, sociólogos, ingenieros, filólogos e historiadores) de siete universidades públicas (Cádiz, Complutense de Madrid, Barcelona, Granada, La Rioja, UNED y Zaragoza) y que, mediante metodología prospectiva, ha procurado responder a una pregunta concreta: ¿Cómo han de adaptarse las Fuerzas Armadas españolas a la cambiante definición de riesgos y amenazas a la seguridad española y a la europea?

supuesto un avance en materia de defensa colectiva, ha complicado aún más la situación: «Los países bálticos y los centroeuropeos están reforzando lo nacional porque lo europeo es una quimera que no avanza. Estamos más rotos que antes debido a las diferentes culturas estratégicas: países –los del Este– con un enfoque más atlantista, y otros –los del Sur– con un enfoque más integracionista». En definitiva, adquirimos la convicción de que estos acontecimientos podían ser interpretados como una *critical juncture* y, por lo tanto, era necesario plantearnos cuál sería el nuevo orden de seguridad en Europa. Con esa propuesta acudimos a CIDOB.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la reconfiguración de un nuevo sistema de seguridad en Europa y los cambios que la coyuntura crítica actual generan en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se pueden explicar desde diferentes ángulos teóricos: a) desde una perspectiva liberal, teniendo en cuenta la interdependencia de los gobiernos europeos y el desarrollo de una política integrada de seguridad y defensa que reduzca la anarquía y la autonomía estatal; b) desde la perspectiva del realismo estructural, a través del enfoque de la autonomía estratégica de la UE como actor unitario en el contexto internacional (Helwig y Sinkkonen, 2022); c) también desde un enfoque neoclásico al estudiar el proceso interno de desarrollo de la PCSD (Lauronen, 2021); d) desde una perspectiva constructivista analizando cómo los procesos políticos actuales inciden en el comportamiento de los actores y la elaboración de las estructuras de seguridad de la UE, y e) incluso desde una perspectiva crítica, estudiando los discursos y las narrativas que recuerdan al enfrentamiento bipolar de la Guerra Fría.

La PCSD se creó, y posteriormente implementó, a través de tres pilares: la unión de las capacidades de defensa, la creación de capacidades y la actuación conjunta a través de los despliegues de fuerzas y capacidades (Tocci, 2017). A partir de esta afirmación, podemos considerar cuatro elementos clave, de los últimos años, que se han producido de forma conjunta y combinada, en relación con los avances en la política de seguridad y defensa de la UE. En primer lugar, las políticas de seguridad y defensa se mueven en el ámbito intergubernamental, es decir, requieren del acuerdo consensuado de los diferentes estados miembros. Por tanto, si analizamos estas políticas desde la óptica de la ciencia política, nos movemos en modelos incrementalistas; modelos cuyo criterio decisional es el mutuo acuerdo, existiendo una interdependencia parcial entre los decisores (Dente y Subirats, 2014). Esto implica que, a medida que la UE se amplía, la dificultad para establecer una política consensuada aumenta: se pasó de 12 miembros en 1992 a 27 en la actualidad. En segundo lugar, las decisiones están muy vinculadas al contexto internacional, sobre todo a los factores que suponen una amenaza para la seguridad. En tercer lugar, es fundamental tener en consideración las relaciones transatlánticas, ya que afectan a las políticas de defensa de Europa tanto dentro como fuera de la OTAN. Y, por último, es muy importante considerar el papel que tienen ciertos líderes europeos en el desarrollo

de las políticas. En este sentido, hay que subrayar el papel que desempeñan los Altos Representantes (AR) de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común (Barbé y Morillas, 2019; Calcara, 2020).

Volviendo al proyecto REPENFAS21, la mayoría de los expertos considera poco probable (63 %) o nada probable (17 %) la existencia de un ejército europeo que unifique las diferentes fuerzas armadas, incluida las españolas, en el horizonte 2035. Al preguntar la deseabilidad de dicho escenario, los expertos se encuentran divididos por mitades, a favor y en contra, en la segunda ronda del *Policy Delphi*. Y en cuanto a las razones de su escepticismo, aquellos coinciden básicamente en la reticencia de los estados miembros a ceder soberanía hasta ese extremo, las diferentes percepciones de amenaza dentro de la Unión y los lentos avances de la integración en materia de defensa, que hacen poco probable un cambio de tal calado en un horizonte temporal relativamente cercano (12 años), a pesar de tener el conflicto en Ucrania en directo. Como se señaló en el taller de expertos: «La brújula estratégica de la UE no aclara bien qué es lo que debe defender la Unión; pero la defensa colectiva no es discutible, es ineludible. Sin ese compromiso colectivo solo hay desventajas». Al inquirir si la OTAN supone un freno al proyecto de un ejército europeo, un 54% respondió afirmativamente. De este modo, aunque no sea la principal razón a la hora de explicar la falta de avances, sí que sería, a juicio de los expertos, un desincentivo para progresar en la integración de la defensa común. El problema es que la defensa colectiva por parte de la OTAN tampoco está garantizada a largo plazo. Como se advirtió en el marco de este taller: «en 2024 –tras las elecciones presidenciales– podemos volver a encontrarnos con un escenario en Estados Unidos similar al que ya vivimos con Trump y por tanto con un debilitamiento de la OTAN». En definitiva, a juicio de los expertos, la idea de una defensa europea común resulta todavía poco creíble, tanto en la actualidad como en el horizonte 2035. El 92% considera que la OTAN será el único garante real de la defensa colectiva en 2035 (frente a solo un 4% que piensan que lo hará la UE). Y ello a pesar de que, en términos de preferencias, hasta un 26% optaría por la UE, frente a un 73% que apuestan por la OTAN.

El resultado de la inquietud que nos generó, en todos los sentidos, el impacto del nuevo escenario en el proceso de construcción de la seguridad y defensa comunes de la UE es este número 137 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Manteniendo, es cierto, especial atención a la UE, el número va más allá y nació con el objetivo de analizar cómo este momento de cambio afecta –y afectará– a la arquitectura institucional en el ámbito de la seguridad en el continente, así como a la distribución del poder y al papel que pueden desempeñar sus principales actores. No en vano, desde los años noventa del siglo pasado, el sistema de seguridad en Europa quedó establecido en torno a tres ejes: la UE, la OTAN y la Federación Rusa –además de otras estructuras multilaterales como la Organización para la Seguridad y la Coope-

ración en Europa (OSCE)—, cuya combinación ha determinado la arquitectura y las dinámicas estructurales del sistema en las últimas tres décadas. En el caso de la UE, como realidad institucional y política, ha evolucionado en un proceso de integración que tiene como uno de sus objetivos constituirse en un verdadero y efectivo actor regional y global unitario, más allá de la realidad individual de los diferentes países europeos que la conforman. En este marco, la elaboración e implementación de una política común de seguridad y defensa son un elemento esencial.

El contexto internacional ha tenido un gran impacto en este proceso: si en 2014 los gobiernos de los estados miembros de la UE mostraron algunas líneas de fractura en su acción común frente a Rusia, desde la invasión de Ucrania, en febrero de 2022, la Unión se ha mantenido mucho más unida en su acción exterior, así

¿Cómo se está configurando el orden de seguridad en Europa? ¿Qué efectos tienen la guerra de Ucrania o la fragmentación en la distribución de poder global en el orden regional? ¿Por qué crece o decrece el papel de la UE en el sistema de seguridad en Europa? ¿Qué explica el marco relacional de la UE con la OTAN? ¿Y con Rusia? ¿Cuál es el papel que juegan las estructuras multilaterales de seguridad como la OSCE o la CPE? ¿Y cómo impactan las actitudes políticas de los ciudadanos europeos en este proceso?

como en su determinación de avanzar en una mayor integración en las políticas de seguridad y defensa. Así las cosas, en marzo de 2022 se aprobó la Brújula Estratégica, un marco estratégico que anhela una mayor capacidad autónoma y, al mismo tiempo, pretende una mayor coordinación con la OTAN. Esta última aprobó, en junio de 2022, un nuevo Concepto Estratégico en un momento en el que tanto Suecia como Finlandia habían solicitado unirse a la organización. En todos estos escenarios se establece a la actual Federación Rusa, bajo el régi-

men de Vladimir Putin, como el rival geopolítico y una importante amenaza a la seguridad europea.

Varias son las preguntas que están actualmente encima de la mesa y que, a nuestro parecer, requieren una respuesta por parte de la comunidad académica: ¿Cómo se está configurando el orden de seguridad en Europa y por qué? ¿Qué efecto tiene la guerra de Ucrania? ¿Qué efectos tiene la fragmentación en la distribución de poder global en el orden regional? ¿Qué impactos provoca el desarrollo de la política exterior común en la UE? ¿Por qué crece o decrece el papel de la UE, como actor unitario, en el sistema de seguridad en Europa? ¿Qué explica el marco relacional de la UE con la OTAN? ¿Y qué lo explica con Rusia? ¿Cuál es el papel que juegan las estructuras multilaterales de seguridad como la OSCE o la Comunidad Política Europea (CPE) y por qué? ¿Cómo impactan las actitudes políticas de los ciudadanos europeos en la integración en materia de seguridad y defensa? Este listado no pretende ser exhaustivo, pero sí que lo creemos representativo.

A partir de estas premisas, planteamos un número monográfico que fuese capaz de abordar principalmente las implicaciones del conflicto en Ucrania en la arquitectura institucional de seguridad en Europa, el papel de la UE en el orden de seguridad de Europa, así como las actitudes de los ciudadanos europeos ante la PCSD, las amenazas comunes y el papel de UE como actor global. Un volumen que pudiese abordar las relaciones de la UE con la OTAN y con Rusia en la configuración de un sistema de seguridad en Europa –y que, por ende, pudiese analizar marcos institucionales multilaterales de seguridad como la OSCE o la CPE– y, claro está, los impactos económicos que activará toda esta recomposición política e institucional.

Fueron más de 20 los trabajos, de muy diversas perspectivas, ángulos analíticos y procedencias, que recibimos para evaluar, y a todos ellos queremos dar las gracias. Ha sido un privilegio contar con todos ellos. La selección inicial y las posteriores revisiones a doble ciego por pares realizaron una criba que nos dejó con los seis trabajos que el lector tiene en sus manos. Así, en el estudio de Rafa Martínez, Adolfo Calatrava García, Miguel Ángel Marrero Jimeno e Iván Olmedo Palomino nos intentan responder a la pregunta: ¿qué es lo que realmente impide avanzar hacia un modelo de defensa común europeo asentado en un ejército compartido? Para ello, analizan la posición al respecto de la sociedad, los eurogrupos y los principales partidos estatales, así como de las propias instituciones de la UE. El trabajo comienza explicando qué puede entenderse por ese concepto tan difuso de *ejército europeo* y, en su desarrollo, utiliza el análisis de documentos institucionales, datos de los eurobarómetros y las tramitaciones y votaciones de los proyectos de informe de la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo (SEDE).

Por su parte, Ruth Ferrero profundiza en el potencial de la CPE, proyecto activado por Emmanuel Macron, que se reunió por primera vez en octubre del 2022 y que vuelve a reunirse en Hungría en noviembre de este año 2024. Para Ferrero, tanto la COVID-19 como la guerra de Ucrania han dejado patente la necesidad de acelerar y fortalecer algunos procesos de toma de decisiones. De lo contrario, la lentitud, por momentos exasperante, de la UE le impide jugar un papel geopolítico relevante en la esfera internacional. Al respecto, este artículo examina el funcionamiento, la posible institucionalización y las capacidades de la CPE como organización impulsora de una Europa geopolítica.

Centrándose en si la UE continua en su tradicional rol de *small power*, Victoria Rodríguez Prieto analiza la respuesta de apoyo que la Unión está ofreciendo a Ucrania. En este sentido, resalta el respaldo dado al Ejército ucraniano a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP); las leyes de apoyo a la producción de municiones y de adquisición común (conocidas por sus siglas en inglés ASAP y EDIRPA), o la puesta en marcha de la misión militar EUMAM Ucrania. De todo ello colige lo inédito del desarrollo que está produciéndose en la PCSD y la posibilidad de que ello finalmente suponga la superación de su tradicional condición de *small power*.

Para comprobar si la sociedad europea acompasa, o no, todos estos cambios que la guerra en Ucrania está produciendo, Alberto Bueno y Luis Remiro propugnan la necesidad de estudiar la cultura política de defensa en Europa, para lo cual plantean y testan un modelo teórico de medición mediante un análisis factorial exploratorio y otro confirmatorio con datos del eurobarómetro. Se trata, en definitiva, de comprobar si las sociedades de los estados miembros comparten, o no, una cultura de defensa común o convergente. Los resultados que obtienen apuntan a la existencia de diversas subculturas políticas de defensa dentro de la UE, lo que nos indicaría, como resultaba previsible, que las sociedades europeas son heterogéneas en sus planteamientos y percepciones y que la UE deberá trabajar de manera segmentada en sus mensajes y proyecciones si quiere obtener respaldos mayoritarios a sus políticas.

Otra vertiente, no menor, es el impacto que los fondos europeos para adquisición de capacidades están teniendo sobre la economía de la defensa. En este sentido, Antonio Fonfría y Silvia Vicente Oliva estudian la necesidad que tiene la industria europea de modificación de sus estrategias, sobre todo desde el inicio de la invasión de Ucrania. Tanto la Comisión como la Agencia Europea de Defensa tratan de impulsar una Base Industrial y Tecnológica de la Defensa teniendo en cuenta: la fragmentación de la oferta, las importantes ganancias de eficiencia que se pueden alcanzar y la posible autonomía estratégica de la UE. Para estudiar estos impactos, los autores realizan un estudio de caso sobre España basándose en entrevistas semiestructuradas en profundidad con élites empresariales y talleres con expertos.

Continuando con la perspectiva económica, Nargiz Hajiyeva desmenuza en su artículo las repercusiones de la guerra en Ucrania en la política de globalización económica de la UE. Así, se examinan la inseguridad energética, las perturbaciones económicas, los cambios geopolíticos, los retos humanitarios y las vulnerabilidades tecnológicas. El trabajo observa que la capacidad de resiliencia adaptativa de la UE se manifiesta, principalmente, en la integración de sus políticas económicas con la seguridad y en el rol en la arquitectura de seguridad europea y su compromiso con la incorporación de Ucrania a Occidente. El estudio también profundiza en la gestión flexible de las migraciones masivas, las vulnerabilidades tecnológicas, la resiliencia energética, la estabilidad económica, las alianzas geopolíticas, las acciones de respuesta humanitaria, así como la fortificación tecnológica.

El ejemplar de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* que tiene en sus manos, o en su pantalla, es el esfuerzo de muchas personas; pero hay dos a las que, como coordinadores, queremos agradecer especialmente su intensa colaboración y las enormes facilidades que nos han brindado todo el tiempo: Bet Mañé e Isabel Verdet. Sin ellas estaríamos todavía atrapados en la maraña que una coordinación supone. Por último, pero no menos importante, esta coordinación es compartida. Es obra de dos; pero solo uno ha llegado hasta el final. Mi compañero Adolfo Calatrava nos abandonó cuando todo estaba prácticamente concluido y al dolor

que implica la pérdida de algo más que un colega, de un amigo, se une la profunda sensación de impostor que siento cerrando solo este número monográfico. Yo era y soy el acompañante, el experto era Adolfo. Así pues, espero y deseo que disfruten de estos trabajos tanto como yo he disfrutado discutiendo y compartiendo con el Dr. Calatrava los trabajos de coordinación de este número.

Referencias bibliográficas

- Barbé, Esther y Morillas, Pol. «The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 32, n.º 6 (2019), p. 753-770.
- Calcara, Antonio. *European defence decision-making: Dilemmas of collaborative arms procurement*. Routledge, 2020.
- Dente, Bruno y Subirats, Joan. *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona: Ariel, 2014.
- Lauronen, Juhani. «Explaining the Quest for European Strategic Autonomy: A Neoclassical Realist Analysis». Statsvetenskapliga Institutionen, Göteborgs Universitet, 2021. Disponible en línea en : <http://hdl.handle.net/2077/67557>
- Tocci, Nathalie. «From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey». *International Politics*, vol. 54, (2017), p. 487-502.

Rafa Martínez
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración,
Universitat de Barcelona (UB)

Adolfo Calatrava García (DEP)
Profesor titular, Departamento de Relaciones Internacionales e Historia
Global, Universidad Complutense de Madrid (UCM)

