

16/2013

13 marzo de 2013

Francisco José Berenguer Hernández

UNIÓN EUROPEA, EL NECESARIO
PASO ADELANTE EN SEGURIDAD Y
DEFENSA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

UNIÓN EUROPEA, EL NECESARIO PASO ADELANTE EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Resumen:

La presencia de más y más cercanas amenazas y la nueva estrategia global de los Estados Unidos aconseja a Europa crecer en materia de seguridad y defensa. El proceso de renacionalización de la política en los países europeos es un error a largo plazo. Para las naciones europeas la seguridad y prosperidad futuras descansa en la capacidad de avanzar hacia una auténtica Unión que se constituya en uno de los polos relevantes de un mundo multipolar.

Abstract:

The presence of higher and closer threats to Europe and the new global strategy of the United States show us that the European Security and Defense must be developed further more. The process of re-nationalization of politics in Europe is a long-term mistake. Security and prosperity of the European Nations will rest on the ability to move towards a genuine Union as a relevant pole of a multipolar world.

Palabras clave:

Unión Europea, nueva estrategia de los Estados Unidos, multipolaridad, seguridad y defensa europea.

Keywords:

European Union, new U.S. strategy, multipolarity, European security and defense.

LA NECESIDAD EUROPEA DE DAR UN PASO ADELANTE EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA

Es bien conocido el concepto sostenido durante décadas por numerosos miembros de la élite estadounidense, acerca de lo inaudito del hecho de que Europa haya hecho descansar en gran medida su seguridad en las Fuerzas Armadas de una nación, los Estados Unidos de América, situada a miles de kilómetros y con unos intereses en gran parte coincidentes con los de las naciones europeas, pero también frecuentemente y en numerosas áreas, muy específicos, propios y alejados de los del resto de los aliados.

Esta situación, no obstante, no debe de extrañar, ya que los propios Estados Unidos se mostraban satisfechos con esta situación, en la que los aliados europeos representaban un papel posibilitador de la presencia norteamericana en el continente, a la vez que aportaban contingentes considerables para la hipotética confrontación con el gran adversario ideológico, la Unión Soviética. Se trataba de una situación heredada de la resolución de la II Guerra Mundial.

Mientras tanto, los europeos contemplábamos esta circunstancia de un modo positivo. Las tremendas heridas causadas por la guerra pudieron ser curadas en la Europa Occidental de un modo sorprendentemente rápido gracias, en gran medida, a la concurrencia del paraguas militar, económico y diplomático estadounidense, sin el que hubiese sido difícil escapar a la influencia soviética, como sí sucedió en la Europa Central y Oriental.

De este modo a la reconciliación política se unió una recuperación económica y moral que permitió crear las sociedades probablemente más justas, equilibradas y, contemplando todos los parámetros, desarrolladas del mundo.

Tras la caída de la URSS este esquema, prolongado cuatro décadas, pareció resquebrajarse, hasta el punto de que fueron no pocas las voces que en ese momento reclamaron la desaparición de la OTAN, organización en la que se había plasmado la defensa colectiva y el vínculo trasatlántico, una vez desaparecida la amenaza que en su momento aconsejó la firma del Tratado de Washington. Sin embargo, evidentemente esto no sucedió, sino más bien todo lo contrario. Tras la victoria occidental – con el destacadísimo e innegable liderazgo norteamericano – en la Guerra Fría, se prolongó la situación anterior a la búsqueda de la explotación del éxito.

De este modo, y en un tiempo asombrosamente corto, se hizo posible la “recuperación” para Europa de las naciones de la zona oriental del continente. Así, tanto dentro del seno de la OTAN como en el de la UE, Europa ha alcanzado recientemente lo que probablemente represente desde un punto de vista conceptual su frontera, reintegrando a su hábitat natural, en algunos casos hasta precipitadamente, a las naciones del este que las vicisitudes

de la historia había desgajado del núcleo continental.

Los sacrificios aceptados por la UE, como los fondos de cohesión – con sus donantes y perceptores netos –, los estrictos criterios para entrar en el club del euro o el dictado de normas y directrices europeas que debían de ser transpuestas a las legislaciones nacionales, se consideraron necesarios para hacer posible una Europa futura completa, fuerte y sin exclusiones, con la notable excepción de Turquía, en una discusión que es ajena al propósito de este artículo. En cualquier caso se puede considerar que con la ampliación hacia el este Europa alcanzó la mayoría de edad y su extensión territorial idónea – con la excepción de los Balcanes, lo que es sólo una cuestión de tiempo –, completando su desarrollo “físico”.

Pasados unos años desde la culminación de este proceso, es hora de que Europa alcance el siguiente estado de su desarrollo, la madurez. Y ésta pasa, necesariamente, por la adopción de su plena responsabilidad en materia de seguridad y defensa. No como único elemento para alcanzar dicha madurez, pero sí como un elemento imprescindible en ese paso adelante.

¿POR QUÉ, PARA QUÉ Y CÓMO?

La respuesta al por qué de este necesario, y en algunos aspectos difícil paso adelante, parte del convencimiento de que el capítulo de las consecuencias de la II Guerra Mundial para Europa se ha cerrado. Evidentemente el continente no está aún unido, o al menos suficientemente unido, pero sí situado en un marco institucional con reglas de juego comunes, que ha permitido alcanzar logros muy relevantes en los campos económico, judicial, normativo o policial, entre otros. Obviamente no sin dificultades.

La situación actual del Reino Unido, no es más que una actualización y el reflejo de su política tradicional ante las distintas posibilidades de la creación de un continente fuerte y unido que la historia nos ha ofrecido. Sin embargo, aquellos intentos anteriores se desarrollaron bajo la dirección de poderes hegemónicos de naturaleza autocrática o imperial. Casos, todos ellos, muy distintos al proyecto europeo basado en la solidaridad intracontinental y los principios y valores democráticos que presenta la UE.

Por supuesto, la situación económica de profunda crisis en algunas de las naciones europeas, es un aparente freno a este paso adelante citado más arriba. Pero sólo aparentemente. En realidad la crisis económica sirve como refuerzo al convencimiento de que Europa ha de avanzar con mayor firmeza en materia de seguridad y defensa.

Evidentemente, la historia ha contemplado distintos ciclos, que desde una perspectiva de lejanía temporal, aunque no siempre susciten unanimidad, son fácilmente identificables. Pero este ejercicio, relativamente sencillo a posteriori, suele ser enormemente difícil para los protagonistas coetáneos a los períodos de cambio. Sin embargo la evolución de los medios y vías de información y comunicación permite que en estos momentos la difusión y conocimiento de los síntomas del cambio sean más claros e intensos, quizás como nunca anteriormente.

Es común asumir que el poder está abandonando Europa rápidamente. Pero no por ser común es menos cierto. El ciclo de la historia caracterizado por un fuerte eurocentrismo ha finalizado, posiblemente antes de lo que nos gustaría reconocer. Pero no se trata de un ejercicio inútil de asignarle una fecha o un momento concreto, como si de la Edad Media y la caída de Constantinopla se tratase, sino simplemente reconocer que es así y consecuentemente adoptar medidas eficaces. Evidentemente llega el momento de otras sociedades – basta observar las previsiones de los PIB nacionales en las próximas décadas¹ –, por lo que Europa debe no prepararse para defenderse de esa realidad – ese sería un concepto obsoleto ajeno a la misma esencia de la UE – sino simplemente para convivir con ella.

Evidentemente este giro estratégico presenta múltiples facetas, pero la de la seguridad es una de las principales. Estados Unidos es aún la única potencia con intereses globales, aunque China, motivada por la búsqueda a escala planetaria de los recursos que le son tan necesarios, se acerca a esta consideración. El giro de la atención de la administración norteamericana hacia este foco o pivote de poder mundial se inició hace ya años, pero en estos momentos parece declararse más abiertamente e incluso acelerarse². Europa se sitúa, por primera vez en siglos, en un segundo plano del panorama estratégico mundial.

Por supuesto, los europeos no hemos sido sujetos pacientes en este proceso, ya que se ha ido produciendo una aparente renuncia de responsabilidades que parecerían propias e inseparables de una unión política de naciones con semejante población y poder económico. La de una seguridad en una dimensión apropiada y coherente con el nivel de ambición y grandeza que supone un proyecto como la Unión Europea, es probablemente una de estas principales renunciaciones.

¹ PwC Economics, World in 2050, http://www.pwc.com/en_GX/gx/world-2050/the-brics-and-beyond-prospects-challenges-and-opportunities.jhtml

² Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América, Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense, de 5 de enero de 2012

Evidentemente es imprescindible analizar el vínculo trasatlántico y el papel de OTAN en este proceso de cambio en marcha. Como quedó aparentemente claro en la Cumbre de Chicago de 2012, OTAN es irrenunciable y el compromiso de los aliados es fuerte y permanente. Desde ese punto de vista la seguridad europea está garantizada. Pero no es menos cierto que OTAN es mucho más que la aplicación de la seguridad colectiva, llegado el caso. Tanto en los aspectos relacionados con el funcionamiento permanente de la organización, como en el grado de implicación de las diferentes naciones aliadas en el caso de crisis o conflicto, caben gradaciones e implicaciones nacionales de muy distinta intensidad. Como demostró fehacientemente la campaña de Libia, en la que naciones tan próximas, en numerosos aspectos, como Francia y Alemania contribuyeron a la actuación de OTAN de un modo muy distinto. De hecho, si algo está caracterizando este momento de crisis es precisamente una mayor introspección nacional, por lo que han resurgido dudas acerca de la implicación de las naciones europeas en un proyecto de Unión plena. La renacionalización de la política en materia de seguridad y defensa puede tener una lógica en el corto plazo del escenario actual, pero no tiene recorrido, carece de miras y tendrá efectos negativos a largo plazo para las naciones europeas, que se verían abocadas así a una progresiva pérdida de peso y relevancia en un mundo caracterizado por una multipolaridad dinámica y competitiva.

Además, en este mismo conflicto libio la implicación norteamericana se mostró alejada de los parámetros que han sido tradicionales en las décadas anteriores, explicitando un relativo desenganche de los asuntos de seguridad que no afecten a sus intereses primordiales, o más próximos, impensable hace apenas unos años.

La política actual de la administración estadounidense refleja, como no podía ser de otro modo, el cansancio de la población respecto a su papel de potencia global y de lo que numerosos autores han calificado en algún momento de "policía mundial". En palabras del propio presidente Obama ha llegado el momento del *nation building*, o, en otras palabras, de reducir la innegable sobre extensión del Estado norteamericano en todo el planeta, situación responsable en gran medida de las dificultades presupuestarias y de volumen de deuda, principalmente, que afecta a la todavía primera economía mundial. Es decir, ha llegado el momento de reconducir la excesiva dimensión de sus Fuerzas Armadas, así como su despliegue en el exterior, finalizar la presencia masiva de sus fuerzas terrestres en determinadas áreas o conflictos concretos e igualmente su participación irrenunciable como líder y principal proveedor de capacidades militares en cualquier crisis que pueda desatarse.

Esta tendencia no significa una renuncia a su papel de primera potencia, pero sí una elección más cuidadosa de sus intervenciones y, sobre todo, una disminución considerable de las capacidades a aportar en aquellas crisis que no afecten directamente a sus intereses esenciales.

A este convencimiento norteamericano de la necesidad de aplicar austeridad y selectividad a sus implicaciones en materia de seguridad y defensa, se suma una circunstancia potencialmente determinante. Gracias principalmente a las técnicas no convencionales de extracción de hidrocarburos del subsuelo, los Estados Unidos, muy probablemente, alcanzarán la autosuficiencia energética en el período 2020-2030, e incluso se conviertan en exportadores netos de petróleo. Esta circunstancia va a significar, inevitablemente, un refuerzo, si no una de las principales causas, de la citada política de austeridad y selectividad en cuestiones de seguridad y defensa, al no representar la salvaguarda de sus importaciones energéticas un factor esencial de su seguridad energética.

Su grado de atención acerca de las cuestiones relacionadas con la exportación de materias primas energéticas en áreas tan inestables como el norte de África, Oriente Medio o el Golfo de Guinea va a disminuir significativamente. Consecuentemente la seguridad energética europea va a dejar de estar asociada necesariamente a la norteamericana, o a disfrutar en la misma medida de su influencia, principalmente en aquellos aspectos que se puedan derivar de la inestabilidad o conflictividad futura en las grandes áreas de producción de hidrocarburos.

Todo lo anterior lleva a concluir que es necesario revisar los dos pilares fundamentales en los que descansa la seguridad europea, más allá de las capacidades nacionales. El primero es la evolución de la Alianza Atlántica. OTAN no ha de ser reinventada, pero sí reequilibrada, de modo que la contribución de las naciones europeas se vea fortalecida, disminuyendo porcentualmente e incluso cualitativamente en lo posible el innegable liderazgo ejercido por los Estados Unidos. Esto, por supuesto, no puede significar una competencia interaliada, pero sí una complementariedad más equilibrada entre los Estados Unidos y los aliados europeos.

La segunda, a pesar de las grandes diferencias entre la naturaleza política de la OTAN y la UE, está relacionada con la anterior. Se trata del imprescindible reforzamiento de la dimensión europea de la seguridad y la defensa, tanto en el desarrollo de las capacidades de las naciones como, sobre todo, en el proyecto común que supone el proceso de convergencia europea hacia una auténtica unión en materia de seguridad y defensa. Este reforzamiento es imprescindible tanto para alcanzar el citado reequilibrio de OTAN como para alcanzar una capacidad de acción autónoma de la UE, mucho más allá de los modestos logros alcanzados hasta ahora.

Además, este proceso no debe de contemplarse como una contribución a la construcción europea, sino como una necesidad perentoria que contribuirá al proceso político hacia la Unión. Es este un matiz muy importante para determinar prioridades en las agendas de las

administraciones nacionales y la asignación de esfuerzos y recursos. Un breve vistazo a la situación del entorno actual europeo justifica plenamente esta afirmación.

AMENAZAS MÁS CERCANAS, MÁS EUROPA

Como explicita la Directiva de defensa Nacional 2012, en los últimos años algunas de las amenazas, o combinaciones de ellas, incluidas tanto en la propia Directiva como en la Estrategia Española de Seguridad e incluso ya en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 – el conocido como Documento Solana –, se han intensificado y acercado a las fronteras europeas. El arco que comenzando en Marruecos recorre la ribera sur del Mediterráneo, ascendiendo por el Levante hasta la frontera turca, presenta una incertidumbre e inestabilidad, e incluso en el caso de Siria un conflicto abierto, que aunque de muy variada intensidad, es muy superior a las experimentadas en la misma zona en décadas anteriores. Esta área supone la existencia de fronteras, terrestres o marítimas, directas con países de la UE, y dentro de ella de forma muy destacada con España.

Estados debilitados, algunos de ellos dentro plenamente de esa difusa categoría de los estados frágiles, sujetos a veces a complejos procesos de transición política de futuro aún incierto, cuando no abiertamente en guerra, suponen un incremento de la amenaza que representan los estados fallidos, el terrorismo o el crimen organizado, y más comúnmente la combinación de todas ellas, en nuestras mismas fronteras o su inmediata vecindad.

Tanto o más preocupante es la existencia de otro espacio geográfico continuo que, situado desde la perspectiva europea inmediatamente detrás del anterior, y que se extiende desde la costa atlántica del Sahel hasta Somalia, el Golfo de Guinea, Yemen, el Golfo y el Estrecho de Ormuz hasta Irán y Afpak, enmarcando en su interior situaciones como la que vive Irak, la cuestión kurda o la problemática del Cáucaso, presenta una inestabilidad y conflictividad aún mayor que el anterior y que, con fronteras físicas con el primer arco descrito, refuerza su efecto y amenaza con trasladar toda su problemática a nuestras fronteras. Con la contemplación visual de los dos semiarcos se alcanza una mejor comprensión de lo descrito³:

³ Mapa de elaboración propia a partir de

http://www.google.es/imgres?q=mapamundi&hl=es&biw=1024&bih=670&tbm=isch&tbnid=dgPJlpSCamxAeM:&imgrefurl=http://www.eb5hib.es/mapas/&docid=CoJpS7whC__VFM&imgurl=http://www.eb5hib.es/app/download/2416663/Mapa%252BMundi.jpg&w=2438&h=1508&ei=xJg5UdPYAc2sPazsgLgN&zoom=1&iact=hc&vpx=504&vpy=227&dur=2000&hovh=176&hovw=286&tx=183&ty=115&page=3&tbnh=154&tbnw=195&start=28&ndsp=17&ved=1t:429,r:31,s:0,i:245

Francisco José Berenguer Hernández



Por supuesto no se trata de una representación gráfica precisa, sino simplemente la contemplación de cómo los espacios más inestables y conflictivos del panorama mundial se concentran en torno a las dos líneas trazadas, y como éstas, en el mundo globalizado y empequeñecido de nuestros días, constituyen nuestro vecindario.

De su visualización se desprende rápidamente un hecho de gran importancia. Una parte muy importante de la energía importada por Europa, con la notable excepción de la proporcionada por Rusia, procede precisamente del área comprendida por los dos semiarcos de conflictividad próximos a Europa. E incluso las posibles alternativas de producción y transporte de la energía necesaria para disminuir la gran dependencia de numerosos países europeos de la energía rusa se encuentran situadas también en estos espacios.

En otro orden de cosas, la práctica totalidad de la amenaza terrorista internacional, la producción o tránsito de las distintas drogas hacia los mercados europeos o el tráfico de seres humanos, se origina o transitan en y desde estas áreas.

CONCLUSIONES

En consecuencia, la ecuación dibujada por los factores más y más cercanas amenazas y menos Estados Unidos obliga a concluir que Europa está obligada a crecer en materia de seguridad y defensa. El resultado de la ecuación no puede ser otro que más Europa.

$$+ \text{ Amenazas } + \text{ Cercanas } + \text{ Intensas } - \text{ Estados Unidos } = + \text{ Europa }$$

Desde un punto de vista individual de cada nación y, sobre todo, desde un punto de vista plenamente europeo. Quizás no sea una realidad atractiva, sobre todo en el escenario económico actual, pero preocupa pensar en las probables consecuencias de la no asunción de estas responsabilidades.

Sin embargo, no todo descansa en el incremento de las partidas presupuestarias en defensa o en mayores inversiones en la industria del ramo, aunque son igualmente necesarias. La clave es probablemente una cuestión de madurez política de la Unión, expresada en un mayor desarrollo de las capacidades comunes puestas a disposición de la Unión, pero sobre todo en la voluntad de asumir mayores responsabilidades, y posiblemente también sacrificios, en la construcción y mantenimiento de un entorno más estable que garantice la seguridad europea. No se trata tanto del añejo debate entre cañones y mantequilla como del desarrollo de una voluntad política acorde con los desafíos a los que se ve sometido el continente.

El mantenimiento de los estándares de vida y la libertad de los ciudadanos europeos, de la capacidad de seguir impulsando los modos de hacer europeos en el concierto internacional de las naciones, en definitiva de los valores que los europeos consideramos irrenunciables y que constituyen la piedra angular y la esencia de la UE, pueden depender a largo plazo de que desde ya se den los pasos necesarios para que la Unión alcance una plena y responsable madurez.

En Europa, el equivalente al proceso de *nation building*, propio de la concepción norteamericana, significa la construcción de una auténtica y plena Unión Europea, que sea capaz de constituirse en uno de los polos relevantes de este mundo multipolar cada vez más evidente. Uno de los requisitos irrenunciables de esa construcción es un paso adelante, un gran paso en realidad, en los campos de la seguridad y la defensa europeos.

Francisco J. Berenguer Hernández
TCOL.EA.DEM
Analista del IEEE