

47/2021

23 de abril de 2021

Ángel Satué de Córdova Minguet*

**La Orientación Estratégica de la
defensa de la Unión Europea.
Entendimiento común y
negociación estratégica**

La Orientación Estratégica de la defensa de la Unión Europea. Entendimiento común y negociación estratégica

Resumen:

El presente documento versa sobre el proceso denominado en inglés *strategic compass* ('orientación o brújula estratégica') de la Unión Europea.

Este está concebido para refinar la Estrategia Global de la UE, de junio de 2016, y su Plan de Ejecución, de finales de 2016, así como orientar la Política Común de Seguridad y Defensa y las culturas estratégicas de los 27 Estados miembros. Del proceso nacerá un documento final, que se presentará al Consejo Europeo en 2022 por el alto representante para la Política Exterior y vicepresidente de la Comisión, Josep Borrell.

Merced a este entendimiento estratégico de la UE, separado en dos fases, veremos como esta, en última instancia, busca dotar de coherencia estratégica al conjunto de iniciativas lanzadas en los últimos años, en materia de defensa.

Para ello, los Estados miembros y la Comisión se adentrarán en un diálogo y negociación internacional, que presenta una serie de características. Esta negociación internacional, además, es estratégica. Veremos los diferentes planteamientos y estrategias de negociación que pueden aplicar los Estados miembros.

Palabras clave:

Orientación estratégica, brújula estratégica, UE, cooperación, negociación internacional.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*The 'Strategic Compass' of the European Union's defence.
Common understanding and strategic negotiation*

Abstract:

This paper deals with the European Union Strategic Compass process.

It is designed to refine the EU Global Strategy of June 2016 and the Implementation Plan of late 2016, as well as to guide the Common Security and Defence Policy and the strategic cultures of the 27 Member States. A final document will emerge from the process, which will be presented to the European Council in 2022 by the High Representative for Foreign Policy and Vice-President of the Commission, Josep Borrel.

Thanks to this strategic understanding of the EU, separated into two phases, we will see how the EU ultimately seeks to provide strategic coherence to the set of initiatives launched in recent years in the field of defence.

To this end, the Member States and the Commission will enter in an international dialogue and negotiation, which has several characteristics. This international negotiation is also strategic. We will look at the different negotiation approaches and strategies that can be applied by the Member States.

Keywords:

Strategic orientation, Strategic compass, European Union, European Union Global Strategy, Cooperation, International negotiation.

La Orientación Estratégica

En una «época de anarquía»¹, de riesgos globales² y fronterizos³, en un entorno volátil, incierto, complejo y ambiguo (VUCA), enmarcado en la gran competición entre países, los europeos, desde 2019⁴, necesitan aprender el «lenguaje del poder»⁵, en palabras de Macron, y actuar con un propósito y fines estratégicos, en palabras de Josep Borrell⁶. Es decir, necesitan encontrar su orientación estratégica en defensa, un curso de acción estratégico⁷ (en adelante, «Orientación Estratégica»).

No es extraño tampoco que, en este contexto geopolítico, la UE haya aprobado un informe de prospectiva⁸ para estudiar escenarios posibles y reducir la incertidumbre en el futuro.

Ante nosotros, un mundo donde el peso de las democracias se reduce; en el que para 2050 solo la europea Alemania será una de las ocho economías más importantes; una UE que fue seis veces la economía china, pero que actualmente su peso es de 13,5 billones de euros, frente a los 11,4 de China (pre-COVID); hiperconectado (5G, 6G, Internet de las cosas)⁹ y, añadimos nosotros, cuántico.

La conocida en inglés como Strategic Compass —Brújula Estratégica o, siendo más fieles en su traducción e interpretación al español, Orientación Estratégica— supone el primer esfuerzo institucional intergubernamental de la UE para valorar conjuntamente las amenazas de seguridad y defensa.

¹ GUTERRES, Antonio. «It's time to pull together», *The World in 2021*, *The Economist*, diciembre 2020, p. 85.

² «THE GLOBAL RISK REPORT», *WEF*, January 2021, pp. 12, 88 y 89.

³ *Ibidem*, pp. 12 y 85.

⁴ Conferencia de Seguridad de Múnich, «Europe: eurovisión contest», MSC, *Munich Security Report*, 2020, p. 36.

⁵ GSTÖHL, Sieglinde. «The Geopolitical Commission: Learning the 'Language of Power'?', # 2.20, *College of Europe Policy Brief*, February 2020. Disponible en: http://aei.pitt.edu/102482/1/gstohl_cepob_2-2020.pdf (Fecha de la consulta: 1/2/2021).

⁶ *Ibidem*.

⁷ European Council, «A new strategic agenda for the EU», June 2019.

⁸ «Tendencias globales para 2030, Retos y Oportunidades para Europa». Este informe lo ha elaborado el ESPAS («European Strategy and Policy Analysis System»), coordinado por Florence Gaub. ESPAS es el marco de cooperación y consultas entre las diferentes instituciones de la UE.

⁹ «Global Trends to 2030 Challenges and Choices for Europe», *ESPAS*, April 2019, p. 3. Disponible en: <https://ec.europa.eu/assets/epsc/pages/espas/index.html> (Fecha de la consulta: 20/12/2020).

Subyace, tras esta iniciativa¹⁰, la necesidad de concretar el concepto de «autonomía estratégica»¹¹ y la Estrategia Global de la UE¹², de junio de 2016, y su Plan de Ejecución en materia de seguridad y defensa¹³, de noviembre de 2016, que fija el Nivel de Ambición¹⁴ de la UE, y que se concretó en tres ámbitos: 1) Responder a conflictos y crisis exteriores; 2) Construir capacidades¹⁵ de socios y aliados; 3) Proteger a los europeos y a la UE.

De este modo, la UE dispondrá de las orientaciones precisas para lograr una serie de capacidades militares y civiles, adecuadas y coherentes al nivel de ambición elegido, partiendo de unos riesgos y amenazas comunes.

La Orientación Estratégica está concebida en dos fases (Fase I: Análisis de riesgos y amenazas; Fase II: Documento final). Al mismo tiempo, en cada una de las fases se produce un proceso de negociación del que resulta un entendimiento reflejado en un acuerdo.

En el modelo de colaboración entre los Estados miembros y entre estos y la Comisión y el Servicio de Acción Exterior, amén de centros de pensamientos y universidades, se detectan las siguientes etapas:

- a) Durante la Fase I se identificó el problema (retos, tendencias, amenazas, vulnerabilidades de la UE), gracias a inteligencia, civil y militar, de los Estados miembros. Como resalta el Servicio Exterior, es la primera vez que la UE asume un esfuerzo semejante¹⁶.
- b) Asimismo, se comprendió y dimensionó el problema «de los demás» Estados miembros, sobre la base de «acercarse» a sus intereses (que explican sus posiciones). No hay que olvidar que el éxito de toda agrupación de naciones (la

¹⁰ Lanzada en la reunión informal del Consejo Europeo, en Zagreb, de marzo de 2020.

¹¹ En la SEDE, en mayo de 2020, su presidenta, Nathalie Loiseau, subrayó que «la autonomía estratégica de Europa es incluso más necesaria hoy que ayer y que la resiliencia y soberanía europea debe ser reforzada». «PESCO: Ahead of the strategic review», *Europarl*, 2020. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652051/EPRS_BRI\(2020\)652051_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652051/EPRS_BRI(2020)652051_EN.pdf). (Fecha de la consulta: 10/3/2021).

¹² European Union Global Strategy (EUGS) en inglés.

¹³ Implementation Plan on Security and Defence en inglés.

¹⁴ *Level of ambition* en inglés.

¹⁵ *Capabilities* en inglés.

¹⁶ FRIES, Charles. «Towards a Strategic Compass for the EU. Concrete solutions for concrete challenges», *EDM EUROPEAN DEFENCE MATTERS - EDA*, ISSUE#20, 2020, p. 27. Disponible en: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/edm20-web.pdf> (Fecha de la consulta: 10/2/2021). Charles Fries es secretario general adjunto del Servicio Exterior a cargo de la PCSD.

UE es una alianza, ex artículo 42.7 TUE), es la existencia de un entendimiento común acerca de una misma comunidad de intereses y de creencias, en un marco geopolítico¹⁷.

Precisamente, el propio Servicio Exterior, en una comunicación, informaba de que su dirección de inteligencia (SIAC)¹⁸ remitió, para evaluación de los Estados miembros, un primer borrador del análisis de amenazas, en un proceso estandarizado y consensuado.

- c) En consecuencia, tanto en la Fase 1 como en la Fase 2, surge la negociación internacional (o diálogo estratégico) como búsqueda de un entendimiento común recogido en un documento de acuerdo, sobre soluciones comunes, bien redefiniendo la compleja «cuestión geopolítica» a la que se enfrenta la UE, para encontrar alternativas ganadoras; bien para generar, ordenar y priorizar (siempre en este orden) una larga lista de posibles soluciones a la «cuestión geopolítica» europea, para, acto seguido, seleccionar finalmente una solución que, ante todo, sea percibida por todos como justa, respetuosa y equilibrada, sobre criterios de durabilidad del acuerdo político-estratégico. La negociación estratégica es un camino de equilibrios.

Los documentos estratégicos

El primer documento

Se trata de un informe de inteligencia de 360º, describiendo los riesgos y amenazas para la UE a 5-10 años, con una intervención decisiva del SIAC (resultado final de la Fase I del proceso de negociación, que aconteció desde junio de 2020 hasta diciembre de 2020).

No puede entenderse como un producto de inteligencia conjunta y acordada, sino más bien una suerte de entendimiento al que han llegado los servicios de inteligencia de los Estados miembros. Parece que el matiz puede deberse a que se ha querido respetar la soberanía de todos y cada uno de los Estados miembros, en un ámbito tan sensible, habiéndose evitado la «comunitarización» de una materia aún intergubernamental.

¹⁷ BAÑOS, Pedro. *Así se domina el mundo*, Ariel, p. 88.

¹⁸ Single Intelligence Analysis Capacity, compuesto por el Centro de Inteligencia de la UE y la inteligencia del *staff* militar.

El segundo documento

El segundo acuerdo gozará de la naturaleza de documento jurídico-político, pues acabará por ser adoptado por el Consejo de la UE¹⁹ (resultado final esperado de la Fase 2 del proceso de negociación estratégica, desde enero de 2021 hasta junio de 2022).

Este segundo documento comenzó a gestarse con un primer informe o *scoping paper*, elaborado por el Servicio Exterior a comienzos de 2021, diseñando el esqueleto, los asuntos clave y las preguntas a responder²⁰.

El Servicio Exterior ha apuntado someramente que, a partir del *scoping paper*, tendrá lugar el diálogo o negociación estratégica, mediante la organización de sesiones temáticas sobre aspectos a concretar en particular, dentro de alguna de las cuatro cestas propuestas por el Consejo Europeo²¹, siendo flexibles en los formatos. El resultado será el documento final durante la presidencia francesa del Consejo de 2022, tras nacer durante la presidencia alemana.

Las cuatro cestas

Estas cuatro áreas son: (1) Gestión de crisis y conflictos. Para responder a preguntas como en qué regiones y qué funciones hemos de priorizar (seguridad marítima, etc.); (2) Desarrollo de capacidades. Por ejemplo, preguntándonos acerca de la relación de la UE con el Nato Defence Planning Process, o qué significa «autonomía estratégica» en el ámbito de capacidades militares; (3) Resiliencia. Por ejemplo, para extraer lecciones de la COVID-19; o interpretando el artículo 222 TFUE (Solidaridad), o el 42.7 TUE (Asistencia Mutua); (4) Socios. Por ejemplo, priorizando niveles diferentes de compromiso, como qué asociación tendremos con el Reino Unido.

¹⁹ El Consejo de la Unión Europea es la reunión del Consejo de Ministros de la UE.

²⁰ NOVÁKY, Niklas. «The Strategic Compass Charting a New Course for the EU's Security and Defence Policy», *Wilfried Martens Centre for European Studies*, December 2020, p. 9. Disponible en: https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2020/12/CES_POLICY-BRIEF_TheStrategicCompass-V1.pdf (Fecha de la consulta: 4/1/2021). Novaky menciona un documento resumido y sanitizado del Servicio Exterior Europeo, de 3 páginas, denominado «Questions and answers: threat Analysis-a background for the strategic Compass», de noviembre de 2020 y que estuvo disponible durante un tiempo en el siguiente enlace: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2020_11_20_memo_questions_and_answers_-_threat_analysis_-_copy.pdf

²¹ Consejo Europeo de 16 de junio de 2020, en sus «Conclusiones sobre seguridad y defensa».

Naturaleza del entendimiento

Compartirá la del Memorándum de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés), sin perjuicio de que finalmente sea adoptado mediante decisión unánime²² del Consejo de la UE.

El MoU sirve entonces como instrumento laxo de cooperación a «la creación de espacios de compartición de experiencia y conocimiento, donde los actores se someten a las políticas con el fin de mejorar en la ejecución de estas, en colaboración con todas las partes implicadas»²³. Está ligado a la cooperación multilateral internacional en asuntos de alta especialización o complejidad.

Las preguntas estratégicas

En estas cuatro cestas a que nos hemos referido²⁴ han de plantearse las preguntas estratégicas²⁵, que ayuden a desarrollar la Orientación Estratégica, para que «pueda contribuir a desarrollar la cultura europea común de seguridad y defensa, basada en nuestros valores y objetivos comunes y que respet(e) el carácter específico de las políticas de seguridad y defensa de los Estados miembros»²⁶. En el pensamiento estratégico²⁷, la correcta formulación de las preguntas es vital para comprender y delimitar la cuestión a negociar.

Orientar es concretar

La Orientación Estratégica es, al tiempo, concreción y búsqueda de coherencia para la mejor capacitación de los ejércitos, la optimización de recursos y las mejoras y optimización de procedimientos y procesos. Es la búsqueda de una superioridad o

²² Artículo 31 TUE, al tratarse de una decisión con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

²³ SARMIENTO, Daniel. «El soft law administrativo», *Civitas*, 2008, p. 219.

²⁴ DGAP, «The EU's Strategic Compass and its Four Baskets – Recommendations to Make the Most of It», DGAP Report, 11th November 2020, p. 7. Disponible en: <https://dgap.org/en/research/publications/eu-strategic-compass-and-its-four-baskets> (Fecha de la consulta: 15/12/2020).

²⁵ KOENIG, Nicole. «The EU Strategic Compass For Security And Defence», Policy Paper, Hertie School Jacques Delors Centre, 10th July 2020, p. 4. Disponible en: https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20200710_Strategic_Compact_Koenig.pdf (Fecha de la consulta: 7/1/2021).

²⁶ Consejo Europeo de 16 de junio de 2020, *op. cit.*

²⁷ OHMAE, Kenichi. *La mente del estratega. El triunfo de los japoneses en el mundo de los negocios*. Resumen del libro disponible en: <https://www.gestiopolis.com/mente-estratega-triunfo-japoneses-mundo-negocios-sintesis-libro/> (Fecha de la consulta: 11/3/2021).

ventaja estratégica respecto a los rivales de la UE, y evitar así una posición de desventaja geopolítica. El camino iniciado introducirá sentido a la colaboración entre europeos.

La Orientación Estratégica, en opinión del Servicio Exterior²⁸, está llamada a:

- 1) Mejorar la capacidad para actuar de la UE rápida y decisivamente en nuestro vecindario geopolítico.
- 2) Proteger de la mejor manera a la UE y sus ciudadanos, profundizando en el concepto de UE como alianza militar (ex 42.7 TUE), lo que pasará por proyectarse más allá de nuestras fronteras, y llegar a dominar el espacio, el ciberespacio, la seguridad marítima y las nuevas tecnologías (5G, inteligencia artificial, cuánticas...); en la resiliencia (resistencia más aprendizaje y mejora); en la seguridad de suministro e información.
- 3) Fortalecer nuestras capacidades a través de la cooperación. Del gasto total europeo en defensa (2019); de 186 000 millones de euros, apenas 7000 millones se corresponden a programas cooperativos.
- 4) Trabajar activamente con los socios de la UE. Promoviendo una asociación más estratégica con socios y vecinos, con ONU, OTAN, la Unión Africana y ASEAN.

Para otro experto, Daniel Fiott²⁹, no se trata de reescribir los tres puntos principales del Nivel de Ambición de la UE, ni la Estrategia Global de la UE —que no es un documento estratégico exhaustivo—³⁰, sino profundizar o buscar la concreción, y la coherencia, en unas guías político-estratégicas que describan cómo puede ser logrado el Nivel de Ambición en términos de capacidades y operaciones.

Para Fiott, por ejemplo, no se debería tratar de regular materias para las que la UE no tiene mandato (*nuclear deterrence* en inglés) y anticipa tensiones en la concreción de las cláusulas de Asistencia Mutua (artículo 42 TUE) y de Solidaridad (artículo 222 TFUE), por intereses nacionales divergentes.

²⁸ FRIES, Charles, *op. cit.*, p. 28.

²⁹ FIOTT, Daniel. «UNCHARTED TERRITORY? Towards a Common threat analysis and a Strategic Compass for EU security and defence». Brief 16, EUISS, July 2020.

³⁰ RUIZ DÍAZ, Lucas J. «Designing the renewed european defence policy through permanent structured cooperation. Why?», *Defence Studies*, 2019, p. 4. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14702436.2021.1879649?journalCode=fdef20> (Fecha de la consulta: 4/2/2021).

Otros autores, como Biscop, manifiestan que el documento final es una oportunidad para fijar las responsabilidades de los Estados miembros en la PCSD, su propósito, el tipo de operaciones (de alta o baja intensidad), a qué escala, con qué socios, etc.

Engberg³¹ y Nováky³² concluyen que, tras la nueva Orientación Estratégica, será necesario incrementar un nuevo Nivel de Ambición y revisar la actual Estrategia Global de la UE.

Estamos con el investigador Arnout Molenaar³³ en que la Orientación es el desarrollo y concreción de una visión común para definir más específicamente tanto el qué necesita la UE lograr —una cultura estratégica común— como el cómo lograrlo, a través de la definición y concreción de la autonomía estratégica; de las posibilidades de cooperación entre Estados miembros; de la relación trasatlántica; de la UE como actor más activo proveedor de seguridad; para ensanchar la resiliencia de la UE y su protección.

Es decir, en la concreción de la Orientación Estratégica vamos a asistir a una nueva pugna entre «el comunitarismo» en la defensa europea y el mantenimiento del peso de los Estados miembros, pese a que se haya trasladado la imagen de que la Orientación Estratégica es más una profundización en lo comunitario frente al plano intergubernamental.

La Orientación Estratégica definirá, pues, las orientaciones políticas y las metas y objetivos específicos en ámbitos como la gestión de crisis, la resiliencia, el desarrollo de capacidades y las asociaciones con socios y aliados. Su concreción nos lleva a la cooperación.

³¹ ENGBERG, Katarina. «A European Defence Union by 2025? Work in progress», *SIEPS*, January 2021 p. 12. Disponible en:

https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/temasidor/european_defence_union_policy_overview.pdf (Fecha de la consulta: 15/2/2021).

³² NOVÁKY, Niklas, *op. cit.*, pp. 14-15.

³³ MOLENAAR, Arnout. «Unlocking European Defence. In search of the long overdue paradigm shift». Istituto Affari Internazionali, January 2021. Disponible en: <https://www.iai.it/en/publicazioni/unlocking-european-defence> (Fecha de la consulta: 15/2/2021).

Hacia la cooperación y negociación estratégicas

Cooperar, para Harari, es la habilidad de compartir una «mitología» común, lo que otorga al *Homo sapiens* «la capacidad sin precedentes de cooperar flexiblemente en gran número»³⁴.

En la UE, los Estados miembros tienen la firme determinación y el incentivo de generar fuertes vínculos de colaboración. El idealismo es el motor de la construcción europea en materia de defensa, lo que no excluye una intensa competición realista. En este cooperar emergen las carencias y debilidades de todos los Estados miembros. El destino del otro pasa ser considerado como propio³⁵.

Ciertamente, hay que trabajar intensamente en áreas donde coexisten diferencias, como en las distintas culturas estratégicas, pero «mayor cooperación estimula la confianza y la transparencia entre aliados [...], y puede mejorar el desarrollo de capacidades y las operaciones»³⁶.

En la Orientación Estratégica, la Comisión y los Estados miembros van a desplegar un conjunto de técnicas de negociación para alcanzar el mayor experimento de negociación geopolítica europea desde el establecimiento de la Comunidad Económica Europea³⁷.

En 2021, las potencias de la UE, lejos de buscar la paz o el equilibrio de poderes, entre ellas mismas³⁸, concretarán toda una visión común, para alcanzar una orientación plena de la Política de Seguridad y Defensa Común, hacia una verdadera Política Común de Seguridad y de Defensa.

³⁴ HARARI, Yuval Noah. *Sapiens, de animales a dioses*, 8.ª ed., Debate, 2016 [19.ª reimpresión, 2019], p. 38.

³⁵ SATUÉ DE CÓRDOVA, Ángel. «La cooperación europea en seguridad y defensa», *ONE MAGAZINE*. 24 de febrero de 2015. Disponible en: <https://www.jefspain.eu/la-cooperacion-europea-en-seguridad-y-defensa/> (Fecha de la consulta: 10/3/2021).

³⁶ «THE MILITARY BALANCE», «Editor's Introduction: Challenges to defence cooperation», Vol. 117, Issue 1, Taylor & Francis Online, 2018, pp. 5-6. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/04597222.2017.1271205> (Fecha de la consulta: 15/2/2021).

³⁷ El 9 de mayo de 1950, el ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, propuso integrar las industrias del carbón y el acero de Europa occidental.

³⁸ Como ha pasado a lo largo de la historia europea con el Tratado de Westfalia (1648), pasando por el Congreso de Viena (1815) o la Conferencia de Paz de París (1919).

El pensamiento estratégico

Pensar estratégicamente consiste «en decidir cuáles son los mejores movimientos que podemos hacer para lograr nuestros objetivos, empleando los medios que están a nuestro alcance»³⁹. Supone anticiparse a escenarios futuros y la creación de estos. Una especie de planificación orientada a obtener una ventaja competitiva sostenible sobre los rivales.

Aunque el compromiso de cada Estado miembro con sus socios debe ser firme y moverse en un plano cooperativo, persigue también sus intereses nacionales y busca la supremacía. También la negociadora.

Por su parte, la UE actúa estratégicamente cuando busca dotar de coherencia a los diferentes procedimientos, iniciativas y actores, tanto del nivel intergubernamental (PESC y PCSD, PESCO) como del comunitario (Servicio Exterior, Área de Libertad, Seguridad y Justicia), orientando la defensa de la UE⁴⁰.

El proceso de la negociación estratégica

Los Estados miembros van a intentar comportarse estratégicamente a la hora de desarrollar la Orientación Estratégica hasta alcanzar el acuerdo final —no se sabe si lo conseguirán y en qué grado—.

La dimensión organizativa de las reuniones

Gilbert Keith Chesterton dijo que «a los inicios de una discusión es fundamental ponerse de acuerdo tanto acerca de qué se está discutiendo como acerca de qué no se pretende discutir en ningún caso».

Durante la negociación, cuanto mayor número de partes, mayor complejidad y desconfianza. Los procesos, de por sí iterativos, tienden a ralentizarse a 27, dependiendo mucho de que se respete un correcto orden del día, graduando la relevancia de los asuntos, el tiempo para tratarlos, de que exista una hoja de ruta con hitos temporales a conseguir, etc.

³⁹ TUBAU, Daniel. *El arte del engaño*, Ariel, 2018, p. 94.

⁴⁰ RUIZ DÍAZ, Lucas J., *op. cit.*, p. 13.

Adicionalmente, los Estados miembros acordarán las reglas y procesos de la negociación, de votación, de modificación de las propias reglas, así como de una adecuada estructura de paneles de trabajo, de un calendario y hasta de horarios.

En esta dimensión, es relevante saber que las decisiones son por unanimidad y que vetar es una posibilidad excepcional, pues no carece de dificultades hacerlo, incluso el indicarlo.

Todo ello va a conspirar para el éxito o fracaso de la reunión.

La dimensión procedimental de las reuniones

La negociación comienza con la redacción de un primer borrador, como ya hemos visto, por la Comisión Europea (*scoping paper*). Este borrador es discutido y revisado por los 27. Se necesitan de seis a ocho meses para tener un acuerdo internacional en condiciones. Cada versión acordada en las reuniones de trabajo se someterá a informe en cada Estado miembro. Es deseable que, durante este tiempo, se den permanentes contactos telemáticos. Además, es clave contar con medidas de contrainteligencia, para garantizar el resultado final.

La dimensión humana de los equipos negociadores

Contar con un experimentado presidente-moderador de la reunión, que posea destrezas diplomáticas, liderazgo y el dominio del inglés es esencial. Tan solo excepcionalmente debería de rotar, reportando siempre al alto representante para trasladarle la parte intangible de toda negociación, las «sensaciones».

El equipo de cada Estado miembro será multidisciplinar y de élite, en las áreas diplomática, de inteligencia, militar, técnica, industrial, jurídica y financiera. Evidentemente, el mejor equipo será aquel que integre todo este conocimiento técnico civil y militar, bajo el liderazgo de una persona experimentada. Con habilidades negociadoras e idiomas. Conectado con las fuentes de información, así como con las necesidades y capacidades industriales de su país y con el mayor nivel de decisión posible.

Un modelo de éxito exige «una organización más efectiva que cuente con una cadena de mando altamente descentralizada» —y especializada— «orientada a objetivos y con un control directivo» —de valor añadido— «más que a órdenes directas, con el propósito de aprovechar la capacidad mental y las habilidades creativas de los mandos individuales en cada nivel»⁴¹.

La estrategia de una buena negociación estratégica internacional

La Orientación Estratégica debe plantearse desde el respeto absoluto a los negociadores, a sus naciones y a sus legítimos intereses. El éxito de la negociación de la Orientación Estratégica será lograr la mayor concreción posible del Nivel de Ambición.

Hay buenas prácticas⁴² comúnmente aceptadas, aplicables a la Orientación Estratégica:

- 1) Asistir a todas las reuniones.
- 2) Conocer los retornos industriales, de las decisiones sobre las «cuatro cestas».
- 3) Designación de perfiles adecuados.
- 4) Nombramiento de un negociador líder.
- 5) Contactar con los interesados.
- 6) Asistencia al equipo negociador.
- 7) Ser conscientes de que existen maniobras en la sombra.
- 8) Saber que los negociadores solucionan, no elevan problemas.
- 9) No intentar sorprender y ser constructivo.
- 10) Socializar y crear un ambiente de confianza.
- 11) Trabajar unas relaciones personales sinceras y apoyadas por una gran seriedad en el trabajo. A los buenos negociadores les precede su fama, predisponiendo a los demás favorablemente a escucharlos con atención y respeto.
- 12) En la medida de lo posible, no dejar temas cerrados en las reuniones, y esperar confirmación de las respectivas autoridades.
- 13) Tener en mente los datos necesarios.

⁴¹ ALVAYAY CASTRO, Enrique. «Una breve descripción del trabajo de Boyd», *REVISMAR* 4, 2008. Disponible en: <http://revistamarina.cl/revistas/2008/4/alvayay.pdf> (Fecha de la consulta: 4/1/2021).

⁴² Basado en el trabajo final del Cte. EA ITA Ángel Satué Seisdedos (+). Curso ascenso Estado Mayor.

En esta línea, los negociadores podrán aplicar los principios de la Cámara de Comercio Internacional⁴³.

En las dos fases referidas de la Orientación Estratégica, los Estados miembros pueden aplicar múltiples estrategias. Es en la posibilidad de elegir dónde radica la esencia de la estrategia (Beaufre). De hecho, hay que tener en cuenta que todo negociador estratégico, en el plano más táctico, debe adaptarse a cada momento en concreto, para optar por una u otra fórmula, en función de las condiciones cambiantes de toda negociación, recurriendo a los diferentes tipos de estrategias que puede desplegar (o tratar de hacerlo). «Las armas del estratega son el pensamiento táctico, la consistencia y la coherencia»⁴⁴.

Tipos de estrategia de negociación

Identificamos cinco estrategias de negociación: de colaboración, de compromiso, competitiva, de adaptación y de evitación. Estas se verán influenciadas por dos vectores clave: la importancia de la relación con la contraparte, y la importancia del resultado⁴⁵.
¿Cuáles se darán cita en la Orientación Estratégica?

ESTRATEGIAS DE NEGOCIACIÓN	Importancia resultado baja	Importancia resultado alta
Importancia relación alta	DE ADAPTACIÓN	DE COLABORACIÓN
Importancia relación baja	DE EVITACION	COMPETITIVA

Tabla 1. ¿Cuáles se darán cita en la Orientación Estratégica? Fuente. LEWICKI, Roy. J.; HIAM, Alexander; WISE OLANDER, Karen, *op. cit.*, p. 79.

De adaptación

O de «perder (en el resultado) para ganar (en la relación)». Se está dispuesto, por tanto, a sacrificar los resultados en aras de la relación. Pues bien, la búsqueda de la Orientación

⁴³ Disponible en: <https://iccwbo.org/publication/icc-principles-to-facilitate-commercial-negotiation/> (Fecha de la consulta: 18/3/2021).

⁴⁴ OHMAE, Kenichi, *op. cit.*

⁴⁵ LEWICKI, Roy. J.; HIAM, Alexander; WISE OLANDER, Karen, *op. cit.*, cap. 5 «Seleccionar la estrategia», pp. 78-79.

Estratégica es esencial para la supervivencia de la UE. Tim Marshall⁴⁶ llega a decir que, si la UE se tambalease, «supondría el regreso a una Europa de los Estados-nación soberanos con cada uno de ellos a la caza de alianzas en el juego de equilibrios del poder». No parece poco importante alcanzar un entendimiento común.

De evitación

O de «perder (en el resultado) para perder (en la relación)». Es evidente que, en la UE, en el marco del relanzamiento de todas las iniciativas de defensa como, entre otras, PESCO, CARD o el Fondo Europeo de Defensa (inimaginables hace tan solo cinco años), va a existir relación entre las partes en gran variedad de proyectos e iniciativas, en el medio y largo plazo. Evitar toda suerte de negociación, o terminar la misma, por carecer de importancia todos o la mayoría de los aspectos de la negociación, no parece creíble. Tal vez el Reino Unido hubiera apostado por esta estrategia, pues la parte que la aplica suele contar con una alternativa fuerte.

De compromiso

O de cesión, total o parcial, de algunas de sus pretensiones. Esta estrategia sería a la que se verían abocados los Estados miembros en caso de no avanzar lo suficientemente rápido. De tipo secundaria, puede reportar beneficios razonables si la colaboración no resultase satisfactoria, pero los Estados miembros son conscientes de que no quieren empeorar una relación. Dentro de la UE, no sería descartable que países con menos capacidades industriales de defensa —del centro y este—, o con visiones alternativas a la política tradicional de alianzas de Europa occidental, pudieran transitar por esta suerte de estrategia. La Comisión bien podría llegar a transigir, porque suele ser mejor un mal acuerdo que un conflicto, priorizando el tiempo a la calidad y, tal vez, posponiendo para más adelante la misma negociación.

⁴⁶ MARSHALL, Tim. *Prisioneros de la Geografía*, PENÍNSULA ATALAYA, noviembre 2019, p. 144.

Competitiva

O de ganar (en el resultado), pero perder (en la relación). En esta estrategia, la parte que la ejecuta quiere maximizar los resultados esperados a costa de la relación. Considera que no es posible una situación de *win-win*, en la que todos salgan ganando, por muchas razones, como la complejidad.

De colaboración

Esta estrategia presenta mayores semejanzas con la gran estrategia de la UE y sus Estados miembros, sin perjuicio de que, en un nivel táctico, sean muy frecuentes las estrategias ultracompetitivas, eclipsadas felizmente por la necesidad de cooperación en un mundo VUCA. En ocasiones, convivirá con la adopción de soluciones de compromiso, donde todos ganan algo y pierden algo. La Comisión desafiará toda conducta competitiva y desleal, de modo que, hasta la habitual estrategia de compromiso, se deba medir con la necesidad de concreción.

En esta estrategia de colaboración, la Comisión debe velar durante año y medio por que cada parte comprenda las necesidades de las demás; por que no se creen ententes de países (norte-sur, ricos-pobres...); por recordar que está en juego la defensa de la UE, no unos u otros intereses nacionales; debe remover todo obstáculo y atisbar soluciones. Tratará de anticipar aquellas áreas donde habría arbitrio para la cooperación⁴⁷.

A tener en cuenta que intervienen 27 países y muchas personas, manejando información muy sensible, en escaso periodo de tiempo y con fuertes presiones externas. Asimismo, en el marco de un complejo sistema organizativo y de reglas⁴⁸.

Conclusiones

En la negociación de la Orientación Estratégica, la UE tiene una oportunidad de oro de emanciparse de las soluciones de compromiso, y de los intereses nacionales, buscando el europeo, pero no olvidemos que van a decidir los 27 Estados miembros y no las

⁴⁷ KOENIG, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁸ LEWICKI, Roy. J.; HIAM, Alexander; WISE OLANDER, Karen, *op. cit.*, cap. 14 «Cuantos más, mejor: negociar a través de representantes», p. 307 y ss.

instituciones comunitarias. Aún estamos en el ámbito intergubernamental, y rige la unanimidad.

Es tiempo ya de introducir cambios en el sistema de decisión de la UE, a fin de que interminables negociaciones no nos dejen en fuera de juego del tablero mundial, por su lentitud o por alcanzar fórmulas insuficientes de compromiso.

Estamos ante el reto de la convergencia de las culturas estratégicas de los Estados miembros.

Negociar es un arte, y negociar entre socios y aliados, vecinos marcados por la misma geografía, historia y valores, en ocasiones puede ser más una rémora que una ventaja. Solo se traiciona a los amigos, no a los enemigos.

Y hemos de volver a las preguntas consustanciales a toda búsqueda de orientación estratégica para la concreción de la Estrategia Global de la UE y de su Nivel de Ambición.

El entendimiento sobre los riesgos para la UE, de diciembre de 2020, y el de la Orientación Estratégica que veremos en marzo de 2022, tratan de responder aquellas preguntas, buscando dar cohesión y orientación al conjunto de iniciativas lanzadas en materia de defensa en los últimos cinco años (CARD, PESCO, EDF, etc.). Identificados los riesgos, los Estados miembros han de acordar los medios y capacidades, así como quiénes serán los socios estratégicos de la UE.

Durante la negociación de la Orientación Estratégica se dan, por tanto, las dificultades de toda negociación multipartita internacional, como el número de partes, su heterogeneidad o las propias dinámicas de un grupo plural, con intereses diversos.

En este marco de alta complejidad estratégica, los Estados miembros tenderán a comportamientos más competitivos, pero la negociación estratégica colaborativa es la única *win-win* a largo plazo. Los Estados miembros y la Comisión están condenados a entenderse en un permanente diálogo.

Estamos en un momento de la historia en el que los países parecen reacios a cooperar a través de instituciones o acuerdos para gestionar problemas que desbordan sus fronteras.

En este tiempo, el éxito o el fracaso de la UE descansará en el grado de unidad y apoyo de sus acciones como bloque, lo que requiere de compromiso con la construcción de una visión común, también en defensa y seguridad.

De este modo, la soberanía de los Estados miembros no puede ser por más tiempo concebida sin una nueva dimensión global, de modo que, en materia de defensa, exige subir el peldaño supranacional de la integración europea. Negar esto es negar la realidad, y negar a los europeos una posibilidad de sobrevivir como cultura y civilización.

*Ángel Satué de Córdoba Minguet**
Abogado del sector público empresarial