

La geopolítica europea en transición¹

Alejandro Chanona²

Resumen

El proceso de integración de la Unión Europea (UE) ha tenido como objetivo central la búsqueda de la paz y el bienestar de su población, es decir construir una comunidad de seguridad. Desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, en 1993, el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) ha sido gradual y ha respondido a las necesidades de la UE y sus Estados miembros, de posicionarse y actuar de manera conjunta en temas de política exterior y para afrontar las amenazas a su seguridad. Se trata de un proceso intergubernamental en el que cada país mantiene su independencia en política exterior, seguridad y defensa y, al mismo tiempo, se han sentado las bases y se han desarrollado mecanismos para la actuación en el marco de la Unión. La UE enfrenta hoy uno de los más grandes desafíos en su historia: el regreso de la guerra a Europa en un contexto internacional de competencia, reconfiguración y cambios acelerados. Este texto presenta un recorrido por el desarrollo de la PCSD, la evolución de las estrategias de seguridad y el papel de liderazgo de Francia y Alemania. Frente a la coyuntura que representa la invasión de Rusia a Ucrania, presentamos un análisis alrededor de sus impactos en la PCSD y en el tránsito de la UE como “potencia civil” hacia la “Europa geopolítica”.

Palabras clave: Integración, seguridad, defensa, liderazgo, guerra, geopolítica

Abstract

The integration process of the European Union (EU) has had as its central objective the search for peace and the welfare of its population, that is, to build a security community. Since the entry into force of the European Union Treaty in 1993, the development of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defense Policy (CSDP) has been gradual and has responded to the needs of the EU and its Member States, to position themselves and act jointly on foreign policy issues and to face threats to their security. It is an intergovernmental process in which each country maintains its independence in foreign policy, security and defense and, at the same time, the foundations have been laid and mechanisms have been developed for action within the framework of the Union. The EU today faces one of the greatest challenges in its history: the return of war to

1 Texto desarrollado en el marco del proyecto de investigación “Los regionalismos frente a la complejidad de las amenazas a la seguridad y la defensa contemporáneas II” (PAPIIT IN-309121) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

2 Profesor Investigador titular en el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y fundador del Centro de Estudios Europeos en la misma facultad. Es autor de múltiples artículos en diversas revistas especializadas y ha contribuido en varios libros como autor y coautor. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales en el bienio 2004-2005.

Europe in an international context of competition, reconfiguration and rapid changes. This text presents a journey through the development of the CSDP, the evolution of security strategies and the leadership role of France and Germany. Faced with the situation that Russia's invasion of Ukraine represents, we present an analysis of its impact on the CSDP and on the transition from the EU as a "civil power" to "geopolitical Europe".

Keywords: Integration, security, defense, leadership, war, geopolitics

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

La Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950, de solo un par de páginas, marcó un nuevo rumbo para Europa. La Declaración constituyó un parteaguas en la historia del continente europeo: se iniciaba un proceso de integración regional que tenía como ejes centrales construir un área de paz y prosperidad de cara a los saldos dramáticos de la Segunda Guerra Mundial. La primera mitad del siglo XX había sido traumática por la pérdida de decenas de millones de vidas y por la destrucción de las economías de Europa Occidental. La lección parecía haber sido aprendida y los europeos no estaban dispuestos a sufrir otro rearme de Alemania o Italia.

Reza en la Declaración que:

“La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan...Europa no se construyó y hubo la guerra”. (Schuman, 1950)

Estas líneas tan directas de los primeros párrafos de la Declaración definirán la filosofía que acompaña hasta nuestros días a la Unión Europea. El proyecto político, adicional al económico en materia del acero y el carbón, era un llamado a construir una nueva arquitectura institucional de Europa que neutralizara de manera definitiva nuevos brotes de conflicto y guerra entre los países de la región y que también neutralizara los nacionalismos agresivos y excluyentes que incubaron el nazismo en Alemania y el fascismo en Italia. De hecho, podemos sostener que, en el ADN de la posición francesa, y del resto de los fundadores de las comunidades europeas, era la de consolidar una *comunidad de seguridad*³ tal y como lo planteó Karl Deutsch en la década de 1950, es decir, impulsando un cambio pacífico en Europa a largo plazo.

Desde entonces, el gran desafío ha sido darle continuidad a la construcción de una paz duradera entre los países europeos, enfrentando los riesgos y amenazas comunes a sus Estados y sociedades. En otras palabras, construir una comunidad de seguridad.

Como consecuencia de la Declaración Schuman se firmaron dos tratados en París entre 1951 y 1952. El primero dio origen al lanzamiento de la Comunidad Europea del

3 El análisis sobre la evolución de la UE como una Comunidad de Seguridad se basa en el capítulo 2 de mi texto: *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*. México UNAM, ediciones 2010 y 2015.

Carbón (CECA) y el segundo hubiera dado origen a la Comunidad Europea de Defensa (CED), como paso previo a la creación de una Comunidad Política Europea (CPE). Sin embargo, este tratado fue rechazado en la Asamblea Nacional Francesa en 1954 y desechado en consecuencia.

La visión intrínseca de la CED se adelantaba a su tiempo, queda inscrita como la iniciativa de integración política más ambiciosa en la historia de Europa; de haberse creado un “ejército europeo”, la sesión de soberanía en materia militar de los seis países firmantes del Tratado (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo) hubiera dado origen no necesariamente a los Estados Unidos de Europa, pero sí a una Federación más avanzada y, tal vez, hoy la UE no solo sería un importante bloque económico sino que también tendría mayor peso político-militar. Inclusive, podría tener un rol distinto en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

El fracaso de la CED llevó a la defensa europea a transitar durante la Guerra Fría por dos caminos: 1) el nacimiento de la Unión Europea Occidental (UEO) –con base en el Tratado de Bruselas de 1948–,⁴ con el compromiso de defensa colectiva pero prácticamente con limitados avances y 2) la creación y desarrollo de la OTAN (1949), a la que prácticamente se confió la defensa regional y que ha mantenido un papel central en esta materia. Elementos a los que hay que agregar, por supuesto, las políticas y estrategias de seguridad nacional y defensa a nivel nacional, incluyendo el desarrollo de armamento nuclear por parte de Reino Unido y Francia.

La preponderancia de la OTAN en la defensa y la profundización del proceso de integración económica generaron la percepción de que las comunidades europeas eran un proyecto de una “potencia civil”, con limitado -o, en realidad, prácticamente nulo- poder militar, situación que fue caracterizada por Mark Eyskens, cuando se refirió a Europa como “un gigante económico, un enano político y un gusano militar”.

El déficit institucional para construir una estructura militar europea fue motivo de prolongados debates y de diversas iniciativas en las décadas de 1980 y 1990. Durante esta década la UE mantuvo un bajo perfil militar, tal y como se pudo observar en la Guerra del Golfo de 1991 (siendo aún Comunidad Económica Europea -CEE-) o en las guerras de los Balcanes, frente a las que se vieron rebasados. A la UE se le veía como un actor relevante en la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos y el multilateralismo, pero no como un actor militar importante.

4 Los orígenes de la UEO se remontan al Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva, firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948, enmendado por el Protocolo por el que se modifica y completa el Tratado de Bruselas, firmado en París el 23 de octubre de 1954. Aunque el Tratado contenía referentes a la cooperación económica, social y cultural, era esencialmente un mecanismo de defensa mutua, fuera del marco de las nacientes comunidades europeas.

En el marco del relanzamiento de la integración regional en la década de 1990, el debate de la seguridad a nivel internacional transitó de la visión tradicional hacia la multidimensional, incorporando también nuevos referentes como el concepto de seguridad humana. El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992, estableció la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el objetivo de definir -en el futuro- la política defensa común “que podría conducir, en su momento, a una defensa común, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo”. En este instrumento, (numeral 2, del artículo J.4) la Unión pide a la UEO que “elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa”.

Desde ese momento se delinea el futuro de la defensa de la UE y su relación de complementariedad con la OTAN. Tal y como quedó definido en la Declaración relativa a la Unión Europea Occidental, (anexa al Tratado) en la que sus países miembros⁵ acordaron su desarrollo “como el componente defensivo de la Unión Europea y como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica”. Como parte de estas iniciativas, se reforzó el papel de la UEO en la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) en el marco de la OTAN. La IESD se define, con el objetivo de que los europeos desarrollen sus capacidades y fuerzas operativas y que, al mismo tiempo, se articulen y complementen en el marco de la organización atlántica. Se aspiraba a que la IESD cumpliera con un papel dual, en primer lugar, erigirse en el componente defensivo de la UE y en segundo que se encargara de la participación de la UE en la OTAN, con la finalidad de evitar duplicidades de acción. En pocas palabras, construir capacidades “separables, pero no separadas”. Gradualmente, la UEO ha dado paso a la PCSD y dejó formalmente de existir en 2011.

A partir de los objetivos y compromisos del Tratado de la Unión Europea, gradualmente se ha avanzado en el desarrollo de la PESC/PCSD, de lo que dan cuenta las modificaciones y su profundización en cada uno de los Tratados -Ámsterdam, Niza y Lisboa-, además de los acuerdos alcanzados en el marco de los diversos Consejos Europeos, para desarrollar capacidades para la actuación conjunta.

El Tratado de Ámsterdam (1999) creó el cargo de Alto Representante de la PESC, se incorporaron las misiones de estabilización y reconstrucción posconflicto (Misiones de Petersberg, hoy Misiones PCSD) y allanó el camino para la integración de la UEO a la UE. En 1999 se puso en marcha la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y se establecieron compromisos sobre la operatividad y refuerzo de esta política en los Consejos Europeos de Helsinki (1999) Santa María de Feira y Niza (2000), Laken (2001) y Gotemburgo (2003) (Chanona, 2015; Chanona y Gálvez, 2020).

Con el Tratado de Niza (2003) se estableció la posibilidad de poner en marcha

5 Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.

cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC con la finalidad de defender los valores e intereses de la UE. Por su parte, en el Tratado de Lisboa (2009), la PESD se transforma en PCSD y se integraron la cláusula de solidaridad y asistencia mutua, así como la cooperación estructurada (artículo 42.7).

En cuanto a la relación con la OTAN, con la firma de los Acuerdos de Berlín Plus en 2002, se mantuvo la ruta sobre la complementariedad de esfuerzos y el desarrollo de capacidades de la propia UE. El seguimiento de la relación UE-OTAN da cuenta de una trayectoria que se ha caracterizado por la cooperación y complementariedad, si bien no escapa de las diferencias entre los países que las integran. Temas como las amenazas híbridas y la lucha contra el terrorismo, la movilidad militar y la ciberseguridad, forman parte de la agenda de cooperación entre la UE y la OTAN.

De esta manera, a inicios del siglo XXI la UE se asumió como un actor orientado a contribuir a la paz y a la seguridad internacional y desarrollar instrumentos para hacer frente a las múltiples amenazas de carácter no convencional y transnacional. Así, se ha decantado por el uso de sus capacidades diplomáticas, económicas, de ayuda humanitaria y de cooperación para el desarrollo, promoviendo el multilateralismo y la solución pacífica de las controversias.

En este sentido destacan los esfuerzos que la UE ha llevado adelante para colocarse como un proveedor de seguridad fuera de sus fronteras. Entre éstos, podemos señalar instrumentos como la Política Europea de Vecindad (PEV) y la Unión por el Mediterráneo; la implementación de sanciones; la promoción de esfuerzos para el desarme y el control de armamento; así como su participación en la gestión de conflictos, estabilización y reconstrucción, particularmente en las zonas cercanas a su territorio, a través de las Misiones PCSD que, conforme al numeral 1 del artículo 43 del Tratado de la Unión Europea:

(...) abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio. (Unión Europea, 2016, p.39)

Las Misiones se encuentran entre los instrumentos emblemáticos de acción de la PCSD. Desde su puesta en marcha en 2003, hasta marzo de 2022 se han llevado adelante 37 misiones y operaciones en Europa Oriental, África y Asia. En tanto que estaban en operación 18 misiones: 11 de carácter civil y 7 militares (European Union External Action Service, 2022).

La puesta en marcha de la Agencia Europea de Defensa (2004), el Plan de Acción Europeo en Defensa (2016), la Cooperación Estructurada Permanente⁶ (2017), el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa y el Fondo Europeo de Defensa, son referentes de los esfuerzos para desarrollar la PCSD y hacerla realidad. Esfuerzos fundamentalmente vinculados con las prioridades y necesidades trazadas a propósito de la operatividad y sostenibilidad de las Misiones PCSD y con los objetivos de impulsar la investigación, el desarrollo tecnológico y las capacidades de su industria armamentística.

En lo relativo a la Cooperación Estructurada Permanente, en noviembre de 2021 el Consejo Europeo dio a conocer que 25 países⁷ participaban en 60 proyectos de colaboración en diferentes ámbitos: centros de formación, sistemas de formación terrestre, sistemas marítimos, ciberseguridad, servicios de capacitación conjuntos múltiples o ciberespacio (Consejo de la UE, 2021, 16 de noviembre).

La UE apuesta por el desarrollo de respuestas y capacidades comunes frente a las nuevas y más complejas amenazas que afronta. Las bases de la PESC/PCSD son:

- La interdependencia de las seguridades nacionales entre los miembros de la UE.
- La identificación de riesgos y amenazas comunes.
- Las responsabilidades compartidas y el afianzamiento de las visiones sobre la solidaridad.
- El reconocimiento de las dimensiones externas e internas de la seguridad de la UE.

De esta manera, retomando la propuesta teórica de Adler y Barnett (1998), podemos afirmar que la UE es hoy una comunidad de seguridad en pleno ascenso alcanzando sus primeros niveles de madurez. Es importante señalar que el desarrollo de la comunidad de seguridad y defensa de la UE se ha caracterizado por tener momentos de gran impulso que han respondido a coyunturas críticas, tal y como lo fue en su momento la Guerra en Kosovo, el ascenso de los ataques terroristas al interior de suelo europeo o los retos relacionados con la inestabilidad y los conflictos en las zonas cercanas a la UE. Frente a la invasión de Rusia a Ucrania estamos viendo -una vez más- esfuerzos tendientes a fortalecer la PCSD. La reacción de la UE frente a estos acontecimientos, pueden ser el inicio de una apuesta hacia la profundización de la PSCD.

6 La CEP “permite que los Estados miembros que lo deseen y puedan hacerlo desarrollen conjuntamente capacidades de defensa, inviertan en proyectos compartidos y mejoren la contribución y la disponibilidad operativa de sus fuerzas armadas” (Consejo de la UE, 2021, 16 de noviembre).

7 Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia.

De la Estrategia Europea de Seguridad (2003) a la Brújula Estratégica (2022)

La interdependencia de las seguridades nacionales, compartir valores e intereses, así como la identificación de amenazas comunes, constituyen elementos sustantivos de las comunidades de seguridad regional (Adler y Barnett, 1998). En el caso de la Unión Europea, la voluntad política de construir la PESC quedó claramente plasmada en el Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, como ya se señaló, el desarrollo de esta política ha sido gradual y caracterizada por una serie de altibajos. El conciliar los intereses nacionales con la lógica comunitaria no es tarea sencilla. En el caso de la agenda de seguridad, el desarrollo de una visión común sobre las amenazas y los acuerdos sobre cómo afrontarlas es indispensable. La confianza mutua es un elemento esencial para darle viabilidad al proyecto, así como la voluntad y el compromiso de trasladar los acuerdos a acciones y mecanismos concretos.

En diciembre de 2003 la UE adoptó la Estrategia Europea de Seguridad: “Una Europa Segura en un Mundo Mejor”. En palabras de Javier Solana, Alto Representante de la PESC, este hecho constituyó “un hito del desarrollo de la política exterior y de seguridad de la UE” ya que, por primera vez, los miembros de la Unión se ponían de acuerdo “para realizar una evaluación conjunta de las amenazas y establecer objetivos comunes para promover sus intereses de seguridad” (Solana, 2009).

Cabe mencionar, además, que la UE había pasado un periodo difícil (2002-2003) por la falta de consenso y unidad en torno a su estrategia de seguridad frente a la crisis de la guerra de Irak. Las discrepancias en torno a la resolución 1441 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la decisión de algunos miembros de la UE de formar la “coalición de la voluntad” con Estados Unidos para intervenir en Irak, al margen de la ONU, mostraron las divisiones al interior de la Unión, así como la ausencia de una visión común en materia de seguridad y defensa.

Pese a sus divisiones en materia de seguridad y defensa, ésta se había convertido en una de las grandes prioridades de la integración regional y del futuro rol de Europa en un mundo cada vez más inseguro, producto fundamentalmente de las amenazas no convencionales y transnacionales o de los conflictos internos-internacionalizados fuera del territorio de la UE. La adopción del documento resultó por demás emblemático, ya que se generó un consenso sobre un grupo de amenazas a la seguridad de la UE, sus países miembros y sociedades, al tiempo que se señalaba el carácter dinámico y no convencional de éstas -más allá de la visión tradicional sobre la defensa territorial frente a una invasión- se asume plenamente la visión multidimensional de la seguridad, así como el compromiso con la seguridad humana.

Es importante insistir que, al momento de adoptar esta primera Estrategia Europea de Seguridad, la UE se asumía como un bloque sólido, estable y con capacidades y recursos

para proveer seguridad. La Estrategia reconoce los vínculos entre paz, seguridad y desarrollo, al tiempo que hace referencia a temas como la pobreza, las pandemias, la dependencia energética y la competencia por los recursos naturales agravada por el cambio climático. Asimismo, se identificaron como principales amenazas: el terrorismo, considerado una “creciente amenaza estratégica para toda Europa”; la proliferación de armas de destrucción masiva; los conflictos regionales; la descomposición del Estado -con especial énfasis en los casos de Somalia, Liberia y Afganistán- y la delincuencia organizada, a propósito de las redes criminales transnacionales y sus posibles vinculaciones con el terrorismo (Consejo de la Unión Europea, 2009).

La primera década del siglo XXI trajo consigo cambios acelerados, la proliferación y expansión de amenazas a la seguridad y una serie de crisis que han impactado el corazón mismo de la UE. Las crisis derivadas de los ataques terroristas de 2004 en España y de Inglaterra de 2005, hasta llegar a los atentados de París en 2015, en donde se invoca el art. 42.7 (defensa mutua), y los subsecuentes protagonizados por los denominados “lobos solitarios”, colocaron la lucha contra el terrorismo en el centro de las preocupaciones de la agenda de seguridad europea. La respuesta frente a esta amenaza fue redoblar esfuerzos, tanto de seguridad al interior de la UE -entre otros a través del Plan de Acción Europeo de Lucha contra el Terrorismo (2004) - como de cooperación internacional para hacer frente a esta amenaza, incluyendo acciones para hacer frente a los combatientes extranjeros y las nuevas formas de terrorismo.

En la Evaluación de la Estrategia Europea de Seguridad realizada en 2008 se advertía del contexto internacional en constante transformación y las amenazas y retos para la UE ampliada. De esta manera, se presenta una prelación distinta de las amenazas, en la que la proliferación de armas encabeza el informe, seguida por el terrorismo y la delincuencia organizada. Se agregan a la lista de amenazas, la ciberseguridad (tema de particular interés considerando los ciberataques a Estonia de 2007), la seguridad energética (a propósito de las “guerra del gas” entre Rusia y Ucrania de 2006) y el cambio climático, si bien en el caso de estas últimas habían sido someramente abordadas por la Estrategia de 2003.

La naturaleza asimétrica, híbrida y difusa de las nuevas amenazas obliga a la UE a revisar permanentemente su estrategia de seguridad y defensa para actuar con mayor precisión y celeridad. En 2016 Federica Mogherini, Alta Representante de la PESC, lanza una nueva versión de la Estrategia Europea de Seguridad: La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Reza en su prólogo:

Los objetivos e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho. Y sin embargo nunca tanto como ahora han necesitado nuestros ciudadanos y el resto del mundo una Unión Europea fuerte. Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. La crisis dentro y fuera de nuestras fronteras está

afectando directamente la vida de nuestros ciudadanos. **En tiempos difíciles, una Unión fuerte es aquella que piensa de manera estratégica, la que comparte una visión y actúa conjuntamente (...)**

(...) La Unión Europea siempre ha estado, y seguirá estando, orgullosa de su poder no coactivo, porque en ese terreno somos los mejores, No obstante, la idea de que Europa es exclusivamente un «poder civil» no hace justicia a una realidad en plena evolución. **Para Europa, el poder no coactivo y el poder coercitivo van de la mano.** (Mogherini, 2016. Énfasis agregado)

Entre la Estrategia Europea de Seguridad 2003 y la Estrategia Global de 2016, el mundo se tornó más inseguro e incierto, al tiempo que el escenario de seguridad europeo se transformó radicalmente. Además del terrorismo y de la expansión de las redes de la delincuencia organizada transnacional, los países miembros de la UE han tenido que afrontar una diversidad de retos y amenazas como la inestabilidad en el Norte de África y Medio Oriente -como lo son los conflictos en Yemen, Libia y Siria- la crisis de las personas migrantes y el ascenso de las preocupaciones sobre la ciberseguridad. A lo que hay que agregar la crisis de la zona euro en el bienestar, el ascenso de los nacionalismos y el cuestionamiento del proyecto europeo, cuya manifestación más evidente es el Brexit.

El documento mantiene y profundiza la visión multidimensional de la seguridad, reconoce el carácter difuso e híbrido de las amenazas, la complejidad de los conflictos y las interacciones entre las dimensiones interna y externa de la seguridad; al tiempo que llama a desarrollar un abanico de respuestas integrales e integradas, a través de los instrumentos civiles y militares de la PESC/PCSD, enfatizando en todo momento en la relevancia de que la UE responda de manera conjunta, desarrolle su autonomía estratégica y una mayor inversión en todas las dimensiones de la política exterior, incluidas capacidades de defensa para responder a las crisis y capacidades de respuesta en el ámbito diplomático y de la cooperación (Unión Europea, 2016).

Asimismo, se pone atención a los retos en el ciberespacio y la ciberseguridad, tema que cada vez ha tomado mayor importancia. El ciberespacio se ha convertido en una nueva arena de las relaciones de poder en la política internacional, incluyendo potenciales violaciones a la soberanía de los Estados, de lo que dan cuenta los casos de las elecciones en los Estados Unidos en 2016, el referéndum para el Brexit o los ataques a las infraestructuras críticas.

La Estrategia Global establece cinco prioridades para la acción exterior:

1. La seguridad y la defensa de la UE y de sus ciudadanos, frente a las amenazas como el terrorismo, las amenazas híbridas, la ciberseguridad, el cambio climático y la inseguridad energética.

2. La cooperación para promover la resiliencia estatal y social de los países vecinos orientales y meridionales de la UE, lo que incluye el desarrollo de políticas migratorias más eficaces;
3. El enfoque integrado de conflictos. Es decir, actuar a partir de los enfoques de “múltiples fases” (prevención, respuesta y gestión de crisis, estabilización, reconstrucción) “múltiples niveles” (actuando en lo local, nacional, regional y mundial) y multilateral.
4. Apoyar órdenes regionales de cooperación. La UE asume que el regionalismo y las dinámicas regionales adquieren relevancia para hacer frente a los retos para la paz y la seguridad.
5. Gobernanza mundial, a partir del compromiso con los principios del Derecho Internacional y el multilateralismo (Unión Europea, 2016).

De esta manera, los objetivos trazados en la Estrategia Global de 2016 ponían énfasis en la importancia de reforzar el compromiso de la UE con el desarrollo de sus capacidades militares y diplomáticas para hacer frente a las amenazas a su seguridad. En el primer caso, se insiste en la relevancia de lograr la autonomía estratégica y, por tanto, en la necesidad de profundizar la cooperación en defensa, compatibilizando esto con las relaciones con la OTAN. La puesta en marcha de la cooperación estructurada permanente (CEP) y la aprobación del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa en 2017 responden a este interés y compromiso de los miembros de la UE.

La adopción de la Brújula Estratégica para la Seguridad y Defensa se da en el contexto de la invasión de Rusia a Ucrania, por lo que su contenido refleja las preocupaciones frente a contexto internacional adverso caracterizado por el regreso de la guerra en Europa, la competencia estratégica, el reposicionamiento de la política de poder y el ascenso de amenazas cada vez más complejas, transnacionales, híbridas y multidimensionales (Consejo de la Unión Europea, 2022). Así, se afirma que las acciones de Rusia “amenazan directa y gravemente el orden europeo en materia de seguridad y la seguridad de los ciudadanos europeos” (p.7); en tanto que que China es señalado como un “socio para la cooperación”, pero también como un “competidor estratégico y rival sistémico” (p.8).

Al tiempo que se identifican como “amenazas y desafíos emergentes y transnacionales”: el terrorismo y extremismo violento, la proliferación de armas de destrucción masiva; así como “los agentes estatales y no estatales que están empleando estrategias híbridas y ciberataques, campañas de desinformación (...), y recurriendo a la coacción económica y la instrumentalización de los flujos migratorios”; el cambio climático, la degradación del medio ambiente y las catástrofes naturales, se identifican como fuentes de inestabilidad y, a propósito de la pandemia de COVID19, se afirma que las crisis sanitarias mundiales “pueden tener consecuencias geopolíticas de gran alcance” (Consejo de la Unión Europea, 2022, p.11-12).

El terrorismo continúa encabezando la lista las amenazas de la UE, al ser también la principal amenaza a su seguridad interna (Europol, 2022). A pesar de que se han reducido considerablemente los ataques, las narrativas extremistas están lejos de desaparecer y, al contrario, se han exacerbado a través de los medios digitales, situación que se potenció en el marco de la pandemia de COVID, tal y como lo advierte el más reciente reporte de Europol (2022), que da cuenta de los desafíos frente a esta amenaza.

El proceso para el desarrollo de la Brújula Estratégica estuvo marcado por el objetivo de la autonomía estratégica y el desarrollo de capacidades de la UE, partiendo de lo trazado en la Estrategia Global de 2016 sobre la importancia de la credibilidad y las capacidades de la UE. De esta manera, la Brújula Estratégica (Consejo de la Unión Europea, 2022) establece 12 acciones prioritarias, a partir de cuatro líneas de trabajo:

- I. Actuar frente a las crisis, con la finalidad de ser más eficientes para las respuestas a través del enfoque integrado y de potenciar los instrumentos civiles y militares en esta materia, y la planificación anticipada, para lo que se plantea: 1) reforzar las misiones y operaciones civiles militares PCSD (solidez y flexibilidad en los mandatos, solidaridad financiera) 2) crear la capacidad de despliegue rápido (de hasta 5,000 militares para diversos tipos de crisis); 3) reforzar las estructuras de mando y control y mejorar la preparación y la cooperación (movilidad militar y ejercicios)
- II. Garantizar la seguridad que, entre otros aspectos, implica prepararse mejor, enfrentar las amenazas y fortalecer la resiliencia: 4) impulsar las capacidades de inteligencia; 5) crear un conjunto de instrumentos contra las amenazas híbridas; 6) continuar el desarrollo de la política de ciberdefensa y reforzar las acciones en los ámbitos marítimo, aéreo y espacial (en el que destaca el interés en el Indo-Pacífico y el objetivo de desarrollar una estrategia espacial de la UE para las seguridad y defensa)
- III. Invertir en capacidades y tecnologías innovadoras y reducir las dependencias en esta materia. Tema que se considera prioritario de cara a la situación actual en Europa y para lo cual se plantea: 7) incrementar y optimizar los gastos de defensa, así como mejorar el proceso de planificación; 8) desarrollar elementos de apoyo estratégico para las misiones y operaciones, y capacidades de nueva generación en todos los ámbitos de operación; 9) bajo la CEP y el Fondo Europeo de Defensa desarrollo conjunto de capacidades militares de vanguardia, invertir en innovación tecnológica y crear, dentro de la Agencia Europea de Defensa, el Centro de Innovación en Materia de Defensa.
- IV. Trabajar de manera asociativa, 10) reforzando las alianzas estratégicas y la relación con los socios regionales, 11) cooperación con socios bilaterales y 12) desarrollo de un Foro de Asociación de la UE para la Seguridad y la Defensa.

Como puede observarse, la agenda es amplia y los objetivos ambiciosos, si bien algunos no son nuevos, como es el caso de la creación de la fuerza de despliegue rápido. Desde la Estrategia Global de 2016 hasta la Brújula Estratégica hemos visto el viraje de la UE que busca contar con una política de seguridad y defensa consistente, operable y con capacidades de acción. Partiendo también de la premisa sobre la relación e interdependencia, tanto de las dimensiones internas y externas de la seguridad, como de las seguridades nacionales de sus Estados miembros.

El giro hacia la “Europa Geopolítica” responde a un proceso que ya se venía dibujando, pero que se potencia a partir de las circunstancias actuales. La invasión rusa a Ucrania no sólo ha llevado el regreso de la guerra a Europa, también ha significado un punto de quiebre respecto a las relaciones de la UE con Rusia y respecto a la concepción que la UE tiene sobre su papel en Europa y el mundo. Así, la UE está hoy decidida a ejercer todas las dimensiones del poder, y especialmente desarrollar sus capacidades militares, lo que adquiere gran significado.

La intervención de Rusia en Ucrania y sus repercusiones

A inicios del siglo, la UE consideraba que el escenario de conflicto armado entre Estados estaba prácticamente descartado en Europa, por lo que la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 se enfocó fundamentalmente en amenazas no convencionales (terrorismo, delincuencia organizada) y en los conflictos en las inmediaciones de la UE. El tema de las amenazas híbridas quedó perfectamente delineado en la Estrategia Global de 2016 en el que ya se advertía sobre la necesidad de reforzar los instrumentos con los que cuenta la UE para hacer frente a las amenazas a la seguridad, incluyendo la articulación entre las agendas y los instrumentos de seguridad interna y externa.

Hoy, las preocupaciones de la UE se centran en la invasión de Rusia a Ucrania, en la creciente competencia global, las dinámicas de la carrera armamentista y los desarrollos de las nuevas tecnologías. La sombra de la guerra ha revivido los temores sobre el uso del armamento nuclear. Esto, sin dejar de considerar el ascenso de las amenazas híbridas y emergentes, así como el ciberespacio como un espacio de confrontación y dominio estratégico.

Es momento de preguntarnos si estamos en una transición hacia un nuevo balance de poder internacional, en un contexto de incertidumbre y cambios acelerados, lo que incluye -entre otros aspectos- la disrupción que ha traído consigo la revolución digital, la creciente competencia, el ascenso del poder de China y la crisis del multilateralismo. El mundo ya se encontraba en un periodo de cambios acelerados, incertidumbre y de convergencia de crisis. Las brechas de bienestar entre países y al interior de éstos se han profundizado y estamos viendo el ascenso de los nacionalismos y radicalismos.

Desde la perspectiva del Realismo en las Relaciones Internacionales, la invasión de Rusia a Ucrania es un ejercicio de poder, que apuesta por el uso de la fuerza como factor decisivo, a partir de su planteamiento sobre su seguridad nacional. El proyecto geopolítico de Vladimir Putin va más allá de la seguridad regional, no sólo pretende erigir a Rusia como potencia euroasiática, sino también en una de carácter global. El seguimiento de su trayectoria a lo largo de casi dos décadas al frente de Rusia, da cuenta de cómo en su narrativa y acciones se ha ido escalando la visión sobre el reposicionamiento del país y su papel en el mundo, apostando fundamentalmente a su poder militar.

No hay justificación para el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, ni mucho menos para la intervención militar. Las acciones emprendidas por el gobierno de Vladimir Putin están al margen del Derecho Internacional y atentan contra la soberanía e integridad territorial de Ucrania. El 2 de marzo de 2022, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó, con el voto de 141 países, la resolución A/ES-11/L.1 que condena la invasión.

A continuación, se presentan seis puntos sobre las repercusiones que la invasión de Rusia a Ucrania tiene en la política de seguridad y defensa de la Unión Europea :

1. El regreso de la guerra al corazón de Europa ha reposicionado la agenda tradicional de la seguridad y la defensa vinculada al poder militar, el armamentismo y el uso de la fuerza. La UE ha asumido la invasión de Rusia a Ucrania como un tema de seguridad y de defensa de los valores y principios que enarbola.

La guerra ha trastocado el orden de seguridad europeo. La UE ha respondido no sólo con la implementación de las sanciones -contra el gobierno e individuos rusos-, sino también con un decidido apoyo a Ucrania a través de las medidas adoptadas por el Consejo Europeo el 28 de febrero de 2022, que aprobó recursos por 500 millones de euros con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las fuerzas armadas de Ucrania en la defensa frente a la invasión, mediante el financiamiento para equipos y suministros, -incluidos, por primera vez, los letales con fines defensivos- y la protección de la población civil. Recursos a los que posteriormente se sumaron otros 500 millones de euros (Consejo Europeo, 2022, 23 de marzo). Cifras a las que hay que agregar los recursos asignados para ayuda humanitaria y de emergencia.

En este contexto es previsible el incremento de los gastos en defensa, además de una mayor atención a temas tan importantes en el contexto del carácter híbrido de la guerra, como la ciberseguridad y las nuevas tecnologías. En la Declaración de Versalles de marzo de 2022, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE acordaron actuar en tres dimensiones: 1) el refuerzo de las capacidades de defensa (incluyendo compromisos para aumentar los gastos de defensa, la inversión en desarrollo de capacidades, sinergias y cooperación para

investigación y desarrollo y refuerzo de las industrias de defensa) y mejor preparación frente a los “retos de rápida aparición” (como la guerra híbrida); 2) la reducción de la dependencia energética, y 3) el desarrollo de una base económica más sólida (Unión Europea, 2022).

El canciller Scholz ha anunciado que Alemania incrementará su gasto militar a más del dos por ciento de su Producto Interno Bruto y una inversión de un fondo especial de 100.000 millones de euros en defensa (Deutsche Welle, 2022, 27 de febrero). Asimismo, el país encabeza la iniciativa para desarrollar un sistema de defensa aérea y antimisiles europea, en el marco de la OTAN, conocida como “Iniciativa de Escudo del Cielo Europeo”. La postura alemana constituye un viraje de su política de defensa.

2. Para la Unión Europea, Rusia ha dejado de ser un socio para convertirse en una amenaza. La Brújula Estratégica señala que las acciones de Rusia en Ucrania y en otros escenarios de conflicto, como Libia, Siria o Mali, “constituyen una amenaza directa y a largo plazo para la seguridad europea” (Consejo de la Unión Europea, 2022, p. 7). La defensa de Ucrania no es sólo un tema de solidaridad, es una cuestión de seguridad. Así, la UE ha decidido brindar un amplio apoyo a Ucrania y responder con unidad implementando sanciones y medidas diplomáticas.

Enmarcadas en el Acuerdo de Asociación y Cooperación (ACC) bilateral que entró en vigor en 1997, las relaciones UE-Rusia se han deteriorado de forma progresiva. La interdependencia económica y, especialmente, la dependencia energética son elementos que no pueden dejar de considerarse en las dinámicas de amistad-enemistad o confianza-desconfianza entre ambos actores.

Sobre los desencuentros podemos mencionar, entre otros temas, las tensiones que se suscitaron a propósito de los cortes de gas de Rusia a Ucrania en enero de 2006 y de 2009, en el marco de la llamada “guerra del gas”, que afectaron el suministro hacia Europa y que tuvieron como consecuencia el impulso al proyecto de seguridad energética de la UE. Al respecto, dejamos como apunte las diferencias que en su momento se dieron en el seno de la UE sobre el desarrollo del gasoducto Nord Stream y los debates actuales sobre las sanciones y su impacto en el abasto de energía.

En el caso de la guerra en Georgia (Osetia del Sur), la UE decidió poner freno a las negociaciones para un nuevo acuerdo comercial con Rusia y, bajo el liderazgo de Francia, la UE jugó un rol fundamental como mediador para alcanzar el Acuerdo de Seis Puntos. Posteriormente desplegó la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM, por sus siglas en inglés).

La cuestión de Ucrania, desde el Euromaidán y la anexión de Crimea en 2014, hasta el conflicto en las regiones de Donetsk y Luhansk, generó más tensiones en la relación

UE-Rusia. Acontecimientos a los que hay que agregar, entre otros temas, los señalamientos de la UE sobre la intervención rusa en las elecciones al Parlamento Europeo en 2019, el apoyo ruso a movimientos antieuropeos, su participación en Siria u otros conflictos, las violaciones a los derechos políticos y humanos en la propia Rusia, así como el caso Navalny. Por su parte, Rusia ha acusado a la UE de injerencia en sus asuntos internos y, en el caso de la OTAN, de atentar contra su seguridad nacional por su política de expansión.

La UE considera ilegal la anexión de Crimea y, desde entonces, puso en marcha una serie de sanciones. A través del formato de Normandía, Alemania y Francia contribuyeron para alcanzar los Acuerdos de Minsk, cuya aplicación fue considerada por la Unión como condición básica para considerar cambios en su posición frente a Rusia.⁸ No obstante, los Acuerdos fueron violados por ambas partes. La Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación para Europa (OSCE) y los esfuerzos diplomáticos de Alemania y Francia se vieron rebasados.

En la Estrategia Global de 2016, la relación con Rusia fue definida como un “reto estratégico clave”. Y en 2019, el Parlamento Europeo aprobó la resolución en la que consideraba que “en las circunstancias actuales, Rusia no puede tratarse, ni considerarse, como un socio estratégico” (Parlamento Europeo, 2019). Los intereses económicos y la dependencia energética configuraron el escenario en el que la UE trató de mantener un balance, un equilibrio, entre sus necesidades e interdependencia con Rusia y su posición respecto a las acciones de este país, a partir de los principios que enarbola (Milosevich-Juaristi, 2018; 2021)

De esta manera, las perspectivas alrededor de la asociación estratégica entre la Unión Europa y Rusia, como “un elemento crucial para mantener la paz y la seguridad en Europa”, al que hizo referencia el Consejo Europeo de Colonia (1999), han quedado lejos y opacadas en 2022. La relación con Rusia ha sido sumamente compleja, entre la búsqueda de acercamientos y acuerdos y la desconfianza. Como ha señalado, Milosevich-Juaristi (2018; 2021; 2022), en el centro de las diferencias se encuentran las visiones divergentes de ambos actores: por una parte, Rusia, que busca reestablecer su poder (revisiónismo) y su política de “zonas de influencia”; y por otra parte, una Unión Europea que reacciona y actúa a partir de sus valores y principios normativos. Las visiones al interior de la UE sobre Rusia también han sido divergentes, de lo que da cuenta Hungría bajo el gobierno de Orban, así como la forma en que los países miembros perciben a este país.

8 En marzo de 2016, el Consejo estableció cinco principios rectores que debían aplicarse a las relaciones de la Unión con Rusia: “1) aplicación de los acuerdos de Minsk sobre el conflicto en el este de Ucrania como condición básica de cara a cualquier cambio sustancial de la posición de la Unión frente a Rusia; 2) consolidación de las relaciones con los socios orientales de la Unión y otros países vecinos, incluidos los de Asia Central; 3) fortalecimiento de la resiliencia de la Unión (por ejemplo, la seguridad energética, las amenazas híbridas o la comunicación estratégica); 4) compromisos selectivos con Rusia en cuestiones de interés para la Unión; 5) la necesidad de establecer contactos interpersonales y respaldar a la sociedad civil rusa”. (Parlamento Europeo, 2022)

El asunto de la dependencia energética no es menor y ha estado en el centro de las preocupaciones en el contexto de la guerra en Ucrania. De acuerdo con los datos de la Comisión Europea (2022, 20 de abril), en 2021 la UE importó de Rusia “más del 40% de su consumo total de gas, el 27% de las importaciones de petróleo y 46% de las importaciones de carbón”. De hecho, las importaciones de energía representaron “el 62% de las importaciones totales de la UE desde Rusia”, hay países que son altamente dependientes, como Lituania (96% en el 2020), Eslovaquia (57.3%) y Hungría (54.2%) (Eurostat, 2022). Por eso, una de las aristas más complicadas de las actuales relaciones entre la UE y Rusia es la energía.

3. Hay una transición de la visión geopolítica de la Unión Europea y del rol que pretende asumir en la política internacional: dejar de verse únicamente como una potencia civil y caminar hacia el “nacimiento de la Europa geopolítica”, como lo ha definido Josep Borrell (2022, 01 de marzo).

La “Europa geopolítica” es un tema de fondo, que se relaciona directamente con la pretensión de la UE de ser también un actor militar y desplegar una política de poder duro, en un contexto en el que la defensa y la disuasión se colocan dentro de las prioridades. La apuesta por la “Europa geopolítica” va más allá de los recursos militares. De acuerdo con Borrell (2022, 24 de marzo), “el concepto de hard power no puede reducirse a los medios militares: se trata de utilizar toda la gama de nuestros instrumentos para lograr nuestros objetivos. Se trata de pensar y actuar como una potencia”.

Como resultado de las diversas evaluaciones sobre las capacidades de la UE y la evolución propia de las estrategias de seguridad de la Unión, a lo largo de la década pasada la narrativa sobre la importancia del desarrollo de las capacidades europeas se fue afianzando, tanto en las visiones de la Comisión y del Consejo como entre países miembros como Francia, Alemania, Italia o España. Como se señaló líneas arriba, hay una serie de temas que se venían impulsando, como la autonomía estratégica, la cooperación para el desarrollo de la industria militar y potenciar las capacidades de despliegue para las misiones y operaciones PCSD.

Asimismo, recordemos también que en el contexto de las diferencias con Estados Unidos durante el gobierno de Trump, Francia y Alemania llegaron a hablar de la posibilidad de poner en marcha “un ejército europeo”, complementario a la OTAN (La Vanguardia, 2018, 13 de noviembre). En tanto que, tras la salida de Afganistán, se insistió en la importancia de reforzar las capacidades de defensa de la Unión Europea, considerando también la situación en el Sahel (Rovirosa, 2021, 2 de septiembre).

Sin embargo, la UE no se había visto frente a un desafío de la magnitud de la invasión de Rusia a Ucrania. La guerra puede ser un punto de inflexión, no sólo para el impulso

hacia la consolidación de la comunidad de seguridad de la UE y de la PCSD, sino también para un giro importante de ésta, a propósito de los recursos con los que cuenta la UE y los que tiene que desarrollar de cara a las amenazas y las guerras híbridas.

El actual momento podría dar un impulso a la PCSD, particularmente, al desarrollo de las anheladas capacidades de despliegue. Hasta ahora, ha habido mucha buena voluntad y consensos sobre la importancia de que la UE cuente con ellas, pero también múltiples dificultades para ponerlas en marcha. Al respecto, hay que recordar que desde finales de la década de 1990 se establecieron objetivos sobre el desarrollo de la fuerza de despliegue rápido y que en 2007 se anunció que los Grupos de Combate de la UE (*EU Battlegroups*) eran una realidad; sin embargo, estos últimos no se han desplegado en terreno.

Para alcanzar los objetivos de la “Europa geopolítica” los países miembros de la UE tendrán que incrementar sus gastos de defensa, impulsar la investigación y el desarrollo de tecnologías y apostar por la consolidación de la PCSD. La fortaleza económica, las herramientas diplomáticas y las acciones relacionadas con el amplio abanico de los temas de la ciberseguridad -desde la lucha contra la desinformación y la manipulación, pasando por la protección de las infraestructuras críticas y los ciberataques, hasta llegar a asuntos como el ciberespionaje- son elementos sustantivos dentro de esta lógica (Borrell, 2022).

La Brújula Estratégica (2022) se presenta como una hoja de ruta para impulsar la autonomía estratégica. La pregunta que está en el aire es qué tantos avances veremos hacia la consecución de estos objetivos. Ahora bien, no hay que dejar de considerar que, la percepción sobre las amenazas que afronta la UE en este momento, y particularmente la guerra en Ucrania, pueden ser un elemento que catalice e impulse estos planes para concretarlos.

4. Es un hecho que la OTAN se ha revitalizado y ha adquirido nuevo protagonismo. La disuasión y la defensa colectiva se colocan dentro de las prioridades, lo que se refleja en el refuerzo de las tropas en los países del Este de Europa. La amenaza a la paz europea es de tal magnitud que Finlandia y Suecia han decidido dejar atrás su política de neutralidad y han solicitado formalmente su ingreso a la Alianza Atlántica, a propósito de la amenaza geopolítica de Rusia.

La premisa de la UE respecto a la OTAN continúa siendo la misma: apostar por la complementariedad. Resultará muy interesante dar seguimiento a la forma en que la UE pretende alcanzar los objetivos trazados en la Brújula Estratégica e impulsar su proyecto de autonomía, en una lógica de complementariedad con la OTAN. Esto, porque la revitalización de la organización -de la mano de la urgencia que reviste su fortalecimiento frente a la guerra- pueden derivar en una dinámica en la que no necesariamente se fortalezca el pilar europeo.

Hay una clara sinergia entre las visiones de la UE y la OTAN sobre las amenazas que enfrentan, especialmente en lo referente a las amenazas híbridas, la ciberseguridad/ciberdefensa, terrorismo y, por supuesto, el desafío de la invasión a Ucrania y el papel de Rusia. De hecho, el nuevo concepto estratégico de la organización adoptado en la Cumbre de Madrid 2022 define a Rusia como “la amenaza más significativa y directa para la seguridad de aliados y alianza para la paz y la estabilidad del área euroasiática” (OTAN, 2022) La inclusión de la denominación de las amenazas híbridas, tanto en el marco de la OTAN como en el seno de la UE es un reflejo de la evolución de las amenazas y la forma en que los socios europeos han identificado las afectaciones que esto tiene para su seguridad y defensa.

5. La UE enfrenta el reto de mantener la unidad. Hasta ahora, su reacción frente a la invasión de Rusia a Ucrania ha sido unificada: se ha pronunciado contra ésta y, hasta octubre de 2022, se han puesto en marcha ocho paquetes de sanciones, que se sumaron a las que ya se venían aplicando desde la anexión de Crimea en 2014.

Sin embargo, no se puede -ni se debe- minimizar el hecho de que las negociaciones no han sido fáciles y que al interior de la UE hay diferencias, como ya lo han demostrado los desacuerdos sobre el tema de la energía. Tampoco podemos dejar de hacer referencia a la posición del primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, sobre las sanciones y su relación con el régimen de Putin.

Ante la inflación, los problemas de abasto en el suministro energético y los efectos de la guerra, el desafío de la unidad se hace presente. Los países miembros de la UE tienen ante sí el reto de mantener su apoyo a Ucrania (militar, económico y diplomático), atender a las personas refugiadas e -idealmente- dar una respuesta unificada frente a la crisis de las personas migrantes y refugiadas de otras latitudes. Ha habido marcadas diferencias entre la acogida de las personas de Ucrania y lo acontecido en otros escenarios como la crisis migratoria de 2014-2015.

Ahora bien, frente a la guerra en Ucrania, una vez más, la unidad se convierte en una fortaleza para los Estados miembros. Ejemplo de ello es la decisión de Dinamarca de llevar adelante un referéndum para eliminar la excepción sobre la cooperación en defensa dentro de la UE, en una clara reacción frente a la intervención militar de Rusia en Ucrania. El 01 de junio de 2022, una mayoría de 66% de votantes daneses aprobó eliminar la exclusión, en lo que constituye un cambio histórico de su posición frente a la UE (Euronews, 2022, 01 de junio).

6. El futuro de Ucrania es incierto y lamentablemente, no se ve una salida cercana a la guerra. Hasta ahora, Ucrania ha resistido a la intervención militar de Rusia y el país ha solicitado formalmente su ingreso a la UE y en su sesión del 23 de junio de 2022

el Consejo Europeo le concedió, junto con Moldavia, el estatus de candidata a la adhesión, lo que es simbólico en el contexto de la guerra. Sin embargo, el camino para que se concrete su incorporación al bloque comunitario aún es largo, ya que tiene que cumplir el conjunto de criterios (políticos, económicos y capacidad para asumir las obligaciones de la adhesión). Por lo tanto, Ucrania tiene que llevar adelante una serie de reformas en materia judicial, de lucha contra la corrupción y para limitar el poder de los oligarcas. Esto, además de los retos que se tienen frente a la guerra y la reconstrucción.

Previo a la guerra, la UE había externado sus preocupaciones sobre el severo problema de la corrupción en Ucrania, cuya prevención y combate se identificó como uno de los objetivos de la cooperación de la UE. El Tribunal de Cuentas Europeo (2021) señaló que la gran corrupción y la captura del Estado continuaban siendo problemas claves en Ucrania, de los retrocesos de la reforma judicial y de las limitaciones de los programas implementados por la UE en el país sobre este tema.

Reflexiones Finales

La invasión de Rusia a Ucrania se ha revelado como uno de los desafíos más complejos e importantes para la historia reciente de seguridad y la defensa regional en Europa. Para la UE la defensa de Ucrania y el restablecimiento de la paz es un tema vital para el futuro de la estabilidad en el continente. Así, la UE transitó de un enfoque conciliador con Rusia a uno de máxima alerta con este país. Se da un giro radical sobre la percepción sobre la Federación Rusa, pues de vérselo desde una perspectiva de entendimiento pasó a ser una amenaza.

Con el regreso de la guerra a Europa, la conceptualización sobre el rol de la UE a nivel internacional se ha modificado sustancialmente al pasar de la idea de una “potencia civil” a la de la “Europa geopolítica”. La Estrategia Global de 2016 delineó el rumbo de la PCSD a partir de lo que se denomina el “enfoque integral”, a propósito de los instrumentos civiles y militares. Se empezó a trazar también la ruta sobre la “autonomía estratégica” en un entorno de ascenso de múltiples amenazas, crisis en la UE y distanciamiento de Estados Unidos. El entorno de seguridad ha evolucionado hacia la profundización de la competencia y la multipolaridad.

Frente al regreso de la guerra a Europa, la UE ha actuado con unidad en apoyo a Ucrania. Frente a las nuevas formas de conflicto, las guerras híbridas y las amenazas emergentes la UE ha decidido impulsar el proyecto de autonomía estratégica, el desarrollo de sus capacidades militares y de instrumentos civiles para proteger su seguridad y las de sus ciudadanos. La Brújula Estratégica constituye la hoja de ruta para lograr sus objetivos y fortalecer la PCSD, lo que significa un paso más en la construcción de su comunidad de seguridad. ❁

Fuentes

- Adler E. y Barnett, R. (1998). “A framework for the Study of Security Communities”, en: Adler Emmanuel y Barnett, Richard (eds.) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borrell, J. (2020, 03 de diciembre). Por qué es importante la autonomía estratégica europea. Blog del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea. <https://www.eeas.europa.eu/eeas/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es>
- Borrell, J. (2022, 01 de marzo). Discurso del alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores, Josep Borrell, en el pleno extraordinario de la Eurocámara para debatir la invasión rusa de Ucrania.
- Borrell, J. (2022, 24 de marzo). “Europa en el interregno: nuestro despertar geopolítico tras Ucrania. El Grand Continent. < <https://legrandcontinent.eu/es/2022/03/24/europa-en-el-interregno-nuestro-despertar-geopolitico-tras-ucrania/>>
- Chanona, A. (2015). *La Comunidad de Seguridad de América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*. México: UNAM. Edición electrónica <<http://www.librosoa.unam.mx/handle/123456789/303>>
- Chanona, A., y Gálvez, Y. (2020). La evolución de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea. En Lozano. A. y Rodríguez. Abelardo, *Seguridad y Asuntos Internacionales. Teorías, dimensiones, interdisciplinas, las américas, amenazas, instituciones, regiones y política mundiales*. México: AMEI-Siglo XXI, pp. 826-836.
- Comisión Europea. (2022, 20 de abril). In focus: Reducing the EU’s dependence on imported fossil fuels. News. Bruselas. En: <https://ec.europa.eu/info/news/focus-reducing-eus-dependence-imported-fossil-fuels-2022-apr-20_en>
- Consejo de la Unión Europea. (2009). Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Consejo de la Unión Europea. (2021, 16 de noviembre). Cooperación de la UE en defensa: el Consejo inicia la cuarta ola de nuevos proyectos de la CEP. Comunidad de Prensa. <<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/11/16/eu-defence-cooperation-council-launches-the-4th-wave-of-new-pesco-projects/>>
- Consejo de la Unión Europea. (2022). Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales.
- Consejo de la Unión Europea. (2022, 28 de febrero). La UE adopta un nuevo conjunto de medidas para responder a la agresión militar de Rusia contra Ucrania. Comunicado de Prensa. <<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/28/eu-adopts-new-set-of-measures-to-respond-to-russia-s-military-aggression-against-ukraine/>>

- Consejo de la Unión Europea. (2022, 23 de marzo). Apoyo de la UE a Ucrania: el Consejo duplica la financiación con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Comunicado de Prensa. <<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/23/eu-support-to-ukraine-council-doubles-funding-under-the-european-peace-facility/>>
- Consejo Europeo. (1999). Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999. Conclusiones de la Presidencia. <https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilIII>
- Deutsche Welle. (2022, 27 de febrero). Alemania invertirá un fondo especial de 100.000 millones de euros en defensa. DW en Español.
- Euronews en Español.(2022, 1 de junio). Dinamarca aprueba unirse a la defensa común de la UE en histórico referendo.<<https://es.euronews.com/2022/06/01/dinamarca-aprueba-en-referendo-eliminar-la-excepcion-en-materia-de-defensa-de-la-union-eur>>
- European Union External Action Service (2022). EU Missions and Operations. EU Common Security and Defence Policy (CSDP). EEAS, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU-mission-and-operation_2022.pdf>
- Europol. (2022). European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Eurostat (2022). EU energy mix and import dependency. Eurostat, actualizado al 04 de marzo de 2022. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_imports_from_Russia_-_statistics&oldid=556977#Natural_gas
- Francia Diplomacia. (2020). “Francia y la OTAN”. Sitio web oficial del Ministerio para Europa y Relaciones Exteriores. <<https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/seguridad-desarme-y-no-proliferacion/nuestras-alianzas-y-cooperaciones/francia-y-la-otan/>>
- La Vanguardia. (2018, 13 de noviembre). “Merkel se une a Macron y propone un ejército europeo que complemente a la OTAN”. La Vanguardia: España. <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20181113/452908310199/merkel-macron-ejercito-europeo-otan.html>>
- Milosevich-Juaristi, M. (2018). La UE y Rusia: entre la confrontación y la interdependencia. Análisis Real Instituto Elcano. ARI 53/2021.<<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-ue-y-rusia-entre-la-confrontacion-y-la-interdependencia/>>
- Milosevich-Juaristi, M. (2021). La nueva estrategia de la UE para Rusia: un equilibrio de debilidad. Análisis Real Instituto Elcano. ARI 53/2021. <<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-nueva-estrategia-de-la-ue-para-rusia-un-equilibrio-de-debilidad/>>
- Milosevich-Juaristi, M. (2022). Rusia y el orden de seguridad europeo: del descontento pasivo al revisionismo activo. Análisis Real Instituto Elcano. ARI 3/2022. <<https://>>

www.realinstitutoelcano.org/analisis/rusia-y-el-orden-de-seguridad-europeo-del-descontento-pasivo-al-revisionismo-activo/>

- Mogherini, F. (2016) “Prólogo”. En: Unión Europea. Estrategia Europea de Seguridad: La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea.
- OTAN (2022). NATO 2022 Strategic Concept. Adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Madrid, 29 de junio de 2022.
- Parlamento Europeo (2019). Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2019, sobre la situación de las relaciones políticas entre la Unión Europea y Rusia (2018/2158(INI). Estrasburgo: Parlamento Europeo.
- Parlamento Europeo (2022). “Rusia”. Fichas Temáticas sobre la Unión Europea. Actualizada a septiembre de 2022. <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/177/russia>>
- Rovirosa, D. (2021, 02 de septiembre). “Borrell ve en Afganistán un «catalizador» para reforzar la defensa europea.” EFE Europa. <<https://euroefe.euractiv.es/section/defensa-y-seguridad/news/borrell-ve-en-afganistan-un-catalizador-para-reforzar-la-defensa-europea/>>
- Schuman R. (1950). Declaración del 9 de mayo de 1950 pronunciada por Robert Schuman. En: Fundación Robert Schuman. Cuestiones sobre Europa nº204 10 de mayo de 2011 <<https://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>>
- Solana, J. (2009). “Prefacio”. En: Consejo de la Unión Europea. Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2021) Reducir la gran corrupción en Ucrania: varias iniciativas de la UE con resultados todavía insuficientes. Informe Especial. Luxemburgo: Tribunal de Cuentas Europeo.
- Unión Europea. (1992). Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 29 de julio de 1992.
- Unión Europea (2016). Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea. 07 de junio de 2016. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_2&format=PDF
- Unión Europea (2022). Declaración de Versalles. Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, 11-12 de marzo de 2022. <<https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>>
- Unión Europea. (2016). Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea. C 202/15. 07 de junio de 2016.