


# ENTRE LA NECESIDAD Y LAS RESTRICCIONES: HACIA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EUROPEA

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS LA UNIÓN EUROPEA SE ENFRENTA A UN ESCENARIO EN EL CUAL SE ENCUENTRA RODEADA DE CONFLICTOS GEOPOLÍTICOS Y HUMANITARIOS. LA META ES ESTABILIZAR EL VECINDARIO Y LUCHAR CONTRA EL TERRORISMO Y EL CRIMEN ORGANIZADO, MANTENIENDO UN EQUILIBRO ENTRE INTERESES GEOPOLÍTICOS Y PREFERENCIAS NORMATIVAS, POR UN LADO, Y CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD, POR EL OTRO.





por **FEDERICO MERKE**. *Director de las licenciaturas de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés. Investigador del CONICET y Profesor en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Estudió Relaciones Internacionales en la Universidad de Salvador (grado) y en la Universidad de Warwick (posgrado).*



**E**n 2003, la Unión Europea (UE) dio a conocer su primera Estrategia de Seguridad Europea. Su párrafo inicial observaba que “Europa nunca ha sido tan próspera, segura o libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado lugar a un período de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea”. Ciertamente, la guerra entre Estados prácticamente ha desaparecido del mapa europeo. Pero en los últimos años la UE ha entrado en una etapa de estancamiento económico, de cuestionamiento a su proyecto de integración, de ascenso de partidos populistas de derecha, de rechazo creciente a la inmigración y de temor frente a lo que implica el terrorismo inspirado en el radicalismo religioso. Más aún, el ambiente geopolítico en el que está inserta Europa es menos benigno que diez años atrás. Los instrumentos que posee la UE no han variado mucho e incluso han visto disminuir su efectividad.

Frente a este escenario, la Estrategia de Seguridad de 2003 parece haber quedado muy atrás en el tiempo. El documento buscó ser la contraparte europea de la Estrategia de Seguridad Nacio-

nal de Estados Unidos. Conceptualmente interesante, el documento fue más bien un diagnóstico de los desafíos que enfrentaba Europa antes que una estrategia clara, precisa, de qué hacer y cómo hacerlo. En 2008 tuvo lugar una revisión del documento de 2003. El resultado fue una ampliación de asuntos y desafíos que reflejó en parte la ampliación de la UE, incorporando de este modo distintas posturas nacionales. Como sea, la estrategia de seguridad europea tiene ya siete años. Actualmente, la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, está llevando adelante un proceso de consultas y conversaciones para presentar, en 2016, una nueva estrategia de seguridad. Son varios los cambios y las transformaciones ocurridas desde 2003/2008 que dan forma al contexto bajo el cual la UE redefine su estrategia. En primer lugar, el Tratado de Lisboa (12/2007) permitió darle a la UE mayor impulso a su política exterior con la creación del Servicio de Acción Externa de la UE y alineando otros instrumentos bajo el mando del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cargo ocupado primero por Catherine Ashton y luego por Federica Mogherini.

*En los últimos años la UE ha entrado en una etapa de estancamiento económico, de cuestionamiento a su proyecto de integración, de ascenso de partidos populistas de derecha, de rechazo creciente a la inmigración y de temor frente a lo que implica el terrorismo inspirado en el radicalismo religioso.*

Aunque aún persiste un trabajo por delante, el Servicio mostró ser un jugador en sí mismo exhibiendo liderazgo en las negociaciones con Irán y con Serbia/Kosovo.

En segundo lugar está la ampliación de la UE con trece nuevos miembros en dirección a la frontera con el ex espacio soviético. En este sentido, la UE ha ocupado el espacio simbólico de lo que significa Europa, como región geográfica y cognitiva, y esto es una transformación política fundamental porque la UE es el principal actor político y económico de Europa. Esta observación parece obvia pero no lo es si uno mira atrás a 2003, cuando la ampliación hacia el este apenas estaba por comenzar. El desafío de coordinar una estrategia común de seguridad entre veintiocho miembros es fenomenal y el año próximo podremos saber bien a qué resultado llegó al UE en este sentido.

En tercer lugar está la crisis de 2008 que afectó profundamente las economías nacionales de la UE. Aunque la recuperación parece estar en marcha, lo cierto es que desde 2008 los líderes europeos han estado más preocupados en resolver urgencias fiscales y de deudas que en encarar desafíos estratégicos en el campo de la seguridad internacional. Los recortes presupuestarios en el campo de la defensa así lo mostraron. Como resultado, desde 2008 el gasto en defensa de la UE se ha reducido en un diez por ciento, mientras que el gasto militar de Rusia se ha incrementado en más de cuarenta puntos. Hoy la UE provee cerca de seis mil soldados para misiones de la ONU. No solo representa menos de la mitad de lo que aportaba hace diez años sino que representa solo el siete por ciento del total de tropas bajo mando de la ONU. En 2001, la UE gastó en defensa cuatro veces el gasto de China y Rusia combinadas. En 2015, gastó casi lo mismo que China y Rusia combinadas. El ascenso del resto no es un mero eslogan.

En cuarto lugar están los cambios ocurridos en el vecindario más próximo de Europa, cambios que apuntan a mayores niveles de incertidumbre, violencia y fragilidad institucional. Rusia se ha vuelto más asertiva en su relación con Occidente en general y con la UE en particular. Sus incentivos a la cooperación se han reducido y su nacionalismo está a flor de piel. Tanto la UE como la OTAN aparecen ahora como los principales obstáculos en su proceso de restauración de su liderazgo regional. Si la asertividad rusa es función de su expansión o de su declive

es materia de debate. Lo que parece cierto es que en el corto y mediano plazo la relación con la UE estará plagada de avances y retrocesos siempre parciales y en función de las distintas áreas temáticas, como migración, energía, terrorismo, comercio o finanzas. Algo similar ocurre en Medio Oriente y el norte de África, regiones profundamente alteradas por la Primavera Árabe. Todo sugiere que ambas regiones han entrado en una larga fase de turbulencia, inestabilidad política y nuevas formas de radicalismo religioso (como el Estado Islámico) y terrorismo, como lo muestran los recientes ataques en Francia, Bélgica o Dinamarca. Reacia a intervenir militarmente en estas regiones, la UE ha comenzado a tomar cartas en el asunto y la noticia acá es la reciente decisión de Alemania de enviar tropas a Siria en apoyo a los combates desarrollados por Francia, Estados Unidos o incluso Rusia.

En 2003 el escenario era el de una UE próspera, confiada en su potencial, en ampliación, y ayudando al desarrollo y la paz de su vecindario más cercano. En 2015, el escenario es el de una

UE más estancada, perpleja frente a su propia sociedad civil y rodeada de conflictos geopolíticos y humanitarios de toda clase. Con estas crisis teniendo lugar en el vecindario europeo, como Ucrania, Medio Oriente o el Magreb, la UE no puede esperar que Estados Unidos se haga cargo de cada uno de estos desafíos. En efecto, el presupuesto de la UE, aprobado en noviembre de 2015, refleja estas necesidades. El rubro “seguridad y ciudadanía” recibió un aumento del sesenta por ciento en relación al presupuesto de 2015. Asimismo, el rubro “Europa Global” gozó de un incremento del treinta y cinco por ciento en relación a 2015. Pero son apenas cambios de maquillaje que evitan preguntarse por la posibilidad de que Europa sea una potencia militar. Para responder esta pregunta, primero sería bueno examinar qué tipo de organización regional es la UE. En principio, la UE es un caso extremadamente original de integración porque no es un Estado ni una organización internacional típica sino un conjunto complejo de procesos “inter” y “supra” estatales. A medida que uno se mueve de los temas económicos a los



políticos y luego a los militares, el rol y la autoridad de la UE decrecen. Algunas áreas son competencia casi exclusiva de la UE (comercio, pesca, competencia), otras poseen competencias mixtas (energía, empleo) y otras siguen estando en poder exclusivo de los Estados: de los cinco temas más importantes en una democracia (salud, educación, justicia, gasto social e impuestos) ninguno es competencia de la UE. La UE no cobra impuestos, gasta poco y en muchas áreas no tiene el monopolio de la autoridad. Cerca del setenta por ciento del presupuesto se destina a la política agrícola común y los fondos regionales. La burocracia de Bruselas es diez veces más pequeña que la burocracia federal de Alemania. La UE no tiene policía, ni ejército, ni sistema integrado de inteligencia. Hablar de “Bruselización” o de “déficit democrático” es no comprender un mecanismo que para avanzar necesita enormes consensos dentro y entre los Estados y dentro y entre las agencias de la UE. El fuerte de la UE es la regulación, no el gasto (que es poco) ni la implementación (todavía muy en manos de los Estados).

A partir de este cuadro, cuesta mucho pensar una UE como potencia militar unificada. A diferencia de Japón, la UE tiene el territorio, la población y los recursos materiales para ser una superpotencia. A diferencia de Rusia y China tiene una economía industrial y de servicios amplia, estable y diversificada. Sin embargo, la UE está lejos de percibirse a sí misma como potencia militar y pocos ciudadanos estarían dispuestos a sacrificar, en la jerga de los economistas, un poco de manteca por más cañones. Lo original de la UE ha sido la utilización de una fórmula post-soberana para resolver sus problemas de seguridad. Es post-soberana porque ninguna de las cuatro fórmulas clásicas fue utilizada. No se trata de una alianza colectiva porque no se dirige a actores externos. No se trata de una seguridad colectiva porque los Estados no son todos iguales, ni se trata (solamente) sobre la agresión. No se trata de equilibrio de poder porque la lógica centrífuga fue reemplazada por una lógica centrípeta, con centro simbólico en Bruselas. Tampoco fue un orden liberal en donde las transformaciones domésticas paralelas llevaron a relaciones

*El desorden en Medio Oriente y norte de África, la crisis de refugiados, el revisionismo ruso y la ambigüedad de Estados Unidos han colocado a la UE frente a la necesidad de contar con una estrategia de seguridad común. Pero la UE tiene mucha visión, algo menos de liderazgo y casi nada de estrategia para abordar los problemas de seguridad regional y global que enfrenta.*

horizontales menos conflictivas entre los Estados. La fórmula post-soberana de la UE se basó en el proceso mismo de integración el cual deseguritizó las relaciones entre sus miembros. Desde su creación, entonces, la UE cumplió tres funciones principales en materia de seguridad. Primero, aseguró su propia reproducción, y de este modo garantizó *un* centro (simbólicamente ubicado en Bruselas) en lugar de *varios*. Segundo, ejerció con relativo éxito un poder de disciplinamiento en su *near abroad*. Esto se pudo ver con los diez nuevos Estados que ingresaron durante el 2004. Los criterios de Copenhague y otras formas de intromisión en los asuntos internos de estos candidatos tuvieron el efecto que se esperaba. Básicamente, la idea fue “resuelvan sus conflictos y sus problemas de seguridad y entonces podrán ser miembros de la UE”. Esto explica en parte por qué la UE nunca dijo “no” a un candidato sino que la respuesta ha sido siempre el diplomático “sí, pero”. En otro sentido, la “política de la promesa” sirvió por un tiempo a que muchos Estados de Europa Oriental implementaran programas o soluciones complicadas que de otro modo hubieran tenido mucha mayor resistencia frente a sus audiencias domésticas. Este efecto magnético que tuvo la UE fue construyendo una lógica de anillos que fueron de un centro ubicado en Bruselas y luego a los Estados miembros plenos, en particular los doce que comenzaron a utilizar el euro, luego los nuevos miembros y luego los candidatos, divididos según sus posibilidades. Este magnetismo, se supuso, no terminaría en Europa necesariamente. Distintos acuerdos con países del Mediterráneo y norte de África se sustentaron en esta lógica, aunque de manera un poco más débil ya que la promesa de incorporación a la UE no existía con ellos y por lo tanto la presión para avanzar hacia las reformas “sugeridas” por la UE serían menores. Tercero, desarrolló un rol que le posibilitaría ser un interventor potencial en conflictos intraestatales. La UE desplegó sus propias fuerzas en Bosnia y el Congo y comenzó a diseñar una fuerza de despliegue rápido como instrumento militar de la PESC. Cuánto queda de esto es materia de debate. Aunque la UE se presenta como un actor global, con posturas y acciones globales (hoy posee ciento cuarenta delegaciones), su influencia más allá de su vecindario es todavía un desafío por delante. Por varios motivos, sostiene Jan Techau, la UE ha perdido su impulso de poder transformador. La política de la ampliación, sin duda, fue una de las mejores políticas externas que sirvió para inducir transformaciones domésticas en los nuevos miembros. Aunque es probable que esto ocurra también con algunos países de los Balcanes, es muy difícil esperar que se proyecte más allá de este espacio, por ejemplo, hacia Turquía o el norte de África. Tanto el Sur como el Este de Europa son hoy dos regiones menos pacíficas y menos libres que lo que eran diez años atrás. La ayuda al desarrollo de la UE tampoco ha mostrado tener un efecto sus-



*Desde 2008 el gasto en defensa de la UE se ha reducido en un diez por ciento, mientras que el gasto militar de Rusia se ha incrementado en más de cuarenta puntos. Hoy la UE provee cerca de seis mil soldados para misiones de la ONU. No solo representa menos de la mitad de lo que aportaba hace diez años sino que representa solo el siete por ciento del total de tropas bajo mando de la ONU.*

tantivo en la paz y la prosperidad de estas regiones. Y el modelo de integración de Bruselas, basado en un equilibrio post-westfaliano entre soberanía y bienes públicos regionales, no ha podido ser exportado hacia otras regiones como América del Sur o el Sudeste Asiático, más preocupadas en fortalecer la soberanía estatal que en debilitarla a cambio de mayor prosperidad regional. Y la debilidad interna de la UE, provocada por la crisis del euro, la posible salida del Reino Unido, la crisis migratoria y la reacción populista, han puesto en jaque el poder blando, o *soft power*, europeo.

El vecindario, ciertamente, se ha modificado. Hasta no hace mucho, Bashar al-Asad era considerado el enemigo número uno de la UE, seguido por Vladimir Putin. Sin ser enemigo, Tayyip Erdogan era considerado un líder cada vez menos confiable para cooperar en asuntos estratégicos, mucho menos para negociar el tan demorado ingreso de Turquía a la UE. Pero en política internacional muchas veces son los hechos el material desde donde uno hace política. Así, el extremismo radical y la crisis de refugiados han traído a la UE un baño de *realpolitik*. Rusia

ahora es vista como un aliado para luchar contra el Estado Islámico. Asad ahora es considerado una pieza clave en Siria para contener en el terreno a las fuerzas extremistas. Y no hay forma de encarar la crisis de refugiados sin tener un plan compartido con Turquía. Como enseña el realismo, cuando se trata de la supervivencia, los intereses estratégicos, como la supervivencia, se imponen a las consideraciones normativas. Si este argumento es correcto, entonces la UE no puede esperar que todos –Irán, Asad, el Estado Islámico, Rusia, Turquía y Arabia Saudita– pierdan al mismo tiempo. Si este argumento es correcto, la UE debería acordar prioridades, asignar recursos acorde a ellas y estar dispuesta a negociar con actores que no necesariamente comparten los valores europeos.

En este contexto, el 18 de noviembre de 2015 la Comisión Europea publicó su revisión de la Política Europea de Vecindario (PEV). Originalmente escrita en 2004, la PEV buscó transformar el vecindario, desde Marruecos hasta Moldavia, para hacerlo más ameno al mercado y a la democracia. Hoy los objetivos son otros, reflejo de una lectura más realista acerca de lo que sucede



en las regiones vecinas. La nueva versión tiene como meta estabilizar el vecindario y para esto incluye no solo la cooperación económica y política sino también en seguridad, en particular en lo que hace a la reforma de la seguridad, la lucha contra el terrorismo y contra el crimen organizado.

En efecto, el desorden en Medio Oriente y norte de África, la crisis de refugiados, el revisionismo ruso y la ambigüedad de Estados Unidos han colocado a la UE frente a la necesidad de contar con una estrategia de seguridad común. Pero la UE tiene mucha visión, algo menos de liderazgo y casi nada de estrategia para abordar los problemas de seguridad regional y global que enfrenta. Su última amenaza, la guerra asimétrica contra el Estado Islámico, ha vuelto más clara esta ausencia. También ha vuelto más claro el hecho de que la seguridad interna y externa a Europa se construirá cada vez más como una cinta de Moebius: tan pronto uno va por dentro de la cinta, termina del lado de afuera y viceversa. Este es el caso de la conexión entre terrorismo y migraciones, entre fronteras comunes y crimen organizado. Contra este trasfondo, sin embargo, Jan Techau observa que en las relaciones de la UE con Irán, con Serbia y Kosovo y con Rusia, tres casos en donde se pudo apreciar mayor coordinación desde Bruselas, existieron cinco factores que incrementaron los niveles de cooperación y racionalidad de la diplomacia europea. En primer lugar, existió una superposición de intereses nacionales entre los Estados miembro. En segundo lugar, la UE tuvo poder de regateo a partir de contar con ofertas atractivas (acceso al mercado, membrecía o eliminación de sanciones). En tercer lugar, la UE se alineó con Estados Unidos como un poder de reserva diplomático y militar. En cuarto lugar, las instituciones de la UE contaron un mandato claro por parte de sus miembros. Finalmente, un alto nivel de apoyo político a las instituciones europeas por parte de las capitales europeas.

Estos cinco factores, observa Techau, rara vez están presentes y por lo tanto, sugiere, la UE debería poder examinar en qué casos podrían aparecer y actuar en esa dirección.

Más allá de estas consideraciones, hablar de la estrategia de la UE sigue siendo un trabajo en desarrollo. Al final del día, son los Estados, y los Estados más importantes, los que están en condiciones de poner en blanco y negro sus preferencias estratégicas. El rol de Alemania, y de Angela Merkel en particular, ha sido crucial para enfrentar la crisis financiera, rescatar la eurozona y a Grecia del colapso, manejar el conflicto con Rusia y reaccionar a la crisis de refugiados. Pero en materia de lucha contra el extremismo, Francia ha sido la más activa en países como Mali, Irak o Siria. Como era de esperar luego de los ataques terroristas del 13 de noviembre en París, Francia viene pidiendo al resto de los miembros de la UE un mayor compromiso, diplomático pero sobre todo material, en la lucha contra el Estado Islámico. Más recientemente, Alemania y el Reino Unido aprobaron el uso de sus fuerzas armadas, ya sea para dar a apoyo logístico (en el caso de Alemania) o para abrir fuego aéreo sobre los extremistas (en el caso del Reino Unido). Pero más allá de estos tres países (que concentran dos tercios del gasto en defensa de la UE), sin embargo, va a ser difícil seguir sumando fuerzas de países que conciben la defensa y las amenazas de modos muy distintos. Basta comparar la estrategia de seguridad polaca, que le dedica solo una oración a los desafíos de Medio Oriente y se concentra en Rusia y su zona de influencia, con el nuevo libro blanco de Italia, el cual identifica al Mediterráneo como su máxima prioridad. Como sea, el futuro de la UE en materia de seguridad dependerá mucho de qué tipo de equilibrio establezcan Francia, Alemania y el Reino Unido. Un equilibrio entre intereses geopolíticos y preferencias normativas, por un lado, y otro entre crecimiento económico y gasto en defensa y seguridad.



*En 2015, el escenario es el de una UE más estancada, perpleja frente a su propia sociedad civil y rodeada de conflictos geopolíticos y humanitarios de toda clase. Con estas crisis teniendo lugar en el vecindario europeo, como Ucrania, Medio Oriente o el Magreb, la UE no puede esperar que Estados Unidos se haga cargo de cada uno de estos desafíos.*