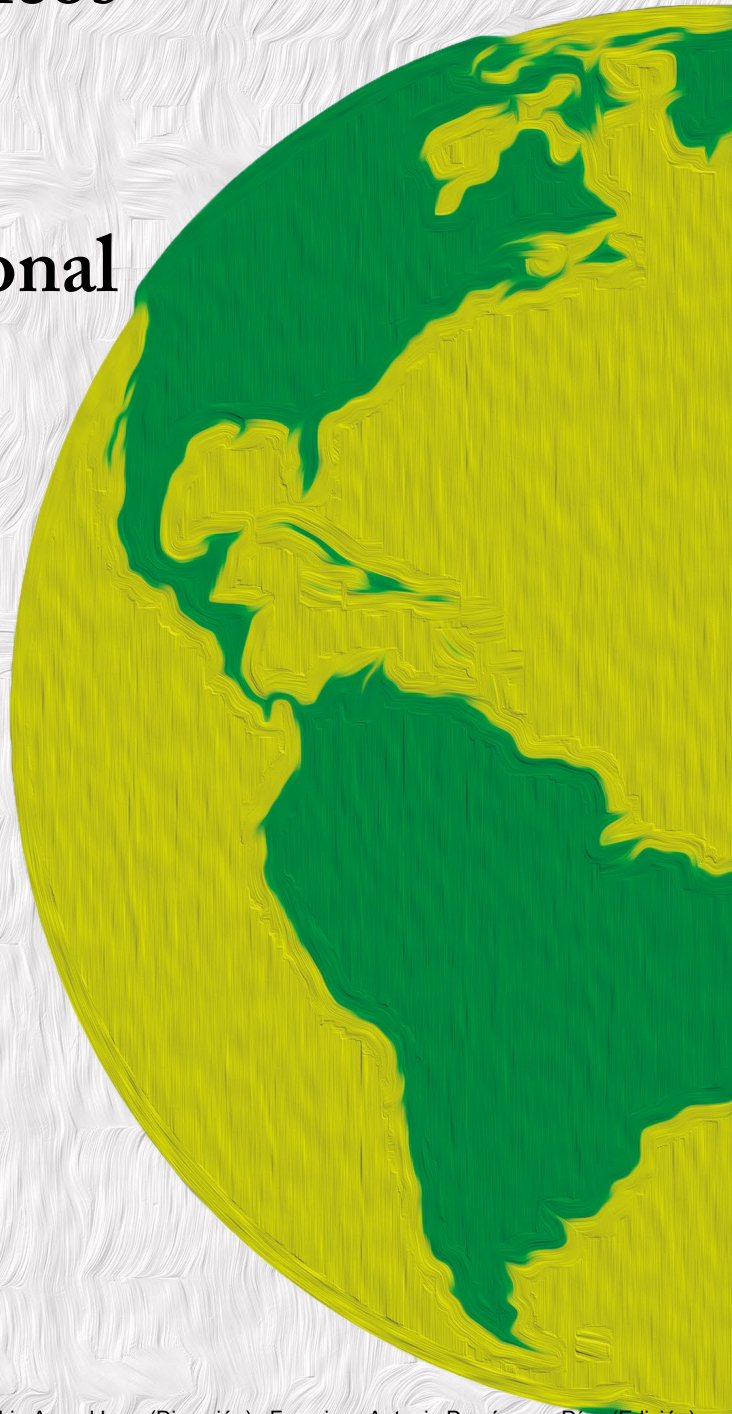


Estudios contemporáneos sobre geopolítica, conflictos armados y cooperación internacional

LIBIA ARENAL LORA
(Dirección)

FRANCISCO ANTONIO DOMÍNGUEZ DÍAZ
(Edición)

un
i Universidad
Internacional
de Andalucía
A



Tema 2

Módulo 1

Sección III: Monográfico sobre Europa

Autores:

Carmen Márquez Carrasco y Francisco Antonio Domínguez Díaz

Universidad de Sevilla

© AULA DE FORMACIÓN FUNDACIÓN PARA LA COOPERACIÓN APY

Índice

1. Introducción a la geopolítica de Europa	97
2. Génesis y evolución del proceso de construcción europea.....	99
2.1. Antecedentes	99
2.2. Consecuencias de la Segunda Guerra Mundial	100
2.3. Reconstrucción de Europa	100
2.4. Proceso de integración europea: tratados y ampliaciones.....	103
3. Evolución del contexto de las relaciones internacionales y la posición de Europa	106
3.1. Sistema europeo de Estados	106
3.2. Europa en un mundo bipolar	106
3.3. La Europa Comunitaria	107
3.4. La nueva Europa en un mundo unipolar	107
4. Seguridad y defensa de la UE: PESC, PCSD y PESCO	107
5. Bibliografía	114



Foto I. *El rapto de Europa*. Obra del pintor holandés Rembrandt.
Fuente: <http://estamosenlonuestro.blogspot.com/>

1. Introducción a la geopolítica de Europa

La geopolítica es una ciencia que se ocupa del estudio de la causalidad espacial de los sucesos políticos y de los próximos o futuros efectos de estos. Se nutre especialmente de otras disciplinas de envergadura tales como la historia, la geografía descriptiva y la geografía política. Otra acepción comúnmente aceptada es la que define la geopolítica como el estudio de los efectos de la geografía humana y la geografía física sobre la política y las relaciones internacionales. El término geopolítica internacional

se ha utilizado para describir un amplio espectro de ideas, que incluyen “un sinónimo de relaciones internacionales, fenómenos sociales, políticos e históricos”.

El continente europeo cuenta con una superficie de más de 10,5 millones de km² y una población que supera los 743 millones de habitantes. La UE de los 28 alcanza los 513 millones de habitantes (a los que habría que restar cerca de los 67 millones de Reino Unido en la nueva UE-27). Así pues, en el territorio de la UE en la actualidad, los países con más superficie territorial son Francia, España y, en tercer lugar, Suecia. Entre



Mapa político de la UE y continente europeo.

Fuente: https://europa.eu/european-union/sites/europaefiles/docs/body/eu_in_slides_es.pdf

los más pequeños se encuentran Malta Chipre y Luxemburgo. En este territorio, Francia tiene la más extensa ZEC de todos los países de la Unión, con más de 11 millones de km².

El territorio de la UE no es el mismo que el de Europa, que incluye estados como Suiza, Noruega, Serbia, Montenegro, Macedonia, Islandia y territorios asociados, como Groenlandia (territorio asociado a Dinamarca). Otros territorios asociados a países miembros tampoco forman parte de la UE, entre los que encontramos Aruba y las Antillas holandesas. Por el contrario, hay territorios de ultramar que sí forman parte de la UE y que, por tanto, están sujetos al derecho de la Unión, como las islas Azores y Madeira, Islas Canarias, Guadalupe, Martinica, la Guyana francesa, San Martín, la Reunión y Mayotte.

En la UE hay una fuerte influencia de la costa, tiene la tercera costa más extensa después de Australia y Canadá. Veintiún estados de la UE comparten frontera con estados que no son miembros de la Unión. En cualquier consideración de política exterior, de relaciones internacionales, en el sentido del peso que un interlocutor tiene, estos elementos son fundamentales.

A continuación, se enumeran las distintas fronteras de Europa a lo largo del último siglo:

- Europa del Atlántico a los Urales (Europa de la Guerra Fría)
- Europa de los Bálticos a Portugal (sin Rusia ni EE. UU.)
- Europa Occidental como Comunidad Europea y Unión Europea
- La Europa Ampliada de la OSCE (Vancouver a Vladivostok)

Cada aproximación enfatiza distintos elementos geográficos, culturales, históricos y políticos.

2. Génesis y evolución del proceso de construcción europea

La génesis y la evolución del proceso de construcción europea está estrechamente vinculado con la idea de Europa. ¿A qué Europa nos referimos? ¿A qué países, y con qué influencia o peso? Veamos:

2.1. Antecedentes

La idea de Europa ha estado presente durante los siglos XVII y XIX en ensayos teóricos sobre la construcción europea y el papel de Europa en el mundo. Estos ensayos resaltan el término Europa, como bien ya se puso de manifiesto con el mito de Europa y Zeus racionalizado por Heródoto, así como en representaciones pictóricas (p.ej. el Rapto de Europa de Rembrandt).

Más allá de una identificación de una idea de Europa, en las construcciones teóricas aparecía justamente en la “Paz Perpetua” de Immanuel Kant, que proponía una organización política con órganos en los que se ejerciera el poder para fomentar una idea europea vinculada a la propia idea de comunidad humana unida. En los ensayos de Kant se dice que se vuelca una idea de Europa que existía desde el S. XV, idea que ya propugnó Carlos V cuando se proclamó Emperador, una idea imperial cercana a la Edad Media. En esta concepción, el común denominador vendría a ser una concepción de ser europeos, de estar en Europa, con independencia de la nacionalidad. Ya entonces se atisbaba una perspectiva, en cierto sentido, superadora de la Nación.

Sobre todo, esta construcción requería una serie de condiciones que no se lograron hasta comienzos del siglo XX. Para ello hay que tener en cuenta que desde el SXVI hasta el S XX los Estados europeos, los estados soberanos más poderosos del mundo, llevan a cabo una expansión de su poder y de su territorio a través de

una férrea política de expansión colonial, que desembocaría en la dominación de gran parte de los territorios y pueblos del mundo.

¿Cuáles serían estos hitos trascendentales durante el Siglo XX y quiénes sus protagonistas? Veamos:

2.2. Consecuencias de la Segunda Guerra Mundial

El primer hito del siglo XX es el fin de la Primera Guerra Mundial (1919) y la posterior negociación del Tratado de Paz de Versalles (1920). Las consecuencias de la Primera Gran Guerra ya se hicieron sentir en la toma de conciencia de una sociedad civil, que fue bien protagonista. Dentro de esa sociedad civil se crearon los primeros movimientos europeístas. Una de las personalidades que fundó lo que hoy se conoce como “movimiento europeo” fue el conde austriaco llamado Richard Coudenhove-Kalergi que, en 1923 publicó un manifiesto titulado “Paneuropa”, donde proponía ya una unión de Europa.

Junto a la acción de la sociedad civil y la creación del movimiento europeo, la mayor aportación reside en la propuesta en 1929 por parte de Francia, en el marco de la Sociedad de Naciones. De la mano del primer ministro francés Aristide Briand y, recogiendo las consecuencias de la guerra, se formuló la propuesta de crear una unión de Europa en forma de Federación de estados europeos.

En 1939 estalla la Segunda Guerra Mundial. Las consecuencias de la guerra, no sólo en términos de la devastación del territorio europeo, sino de la barbarie que se había instalado y las afecciones a la población civil de los regímenes autoritarios, son los acicates que cambian la conciencia en aras a diseñar un orden para Europa muy diferente del que hasta la fecha había existido. En este sentido, la idea de crear una Europa política en la que reine la paz estaba muy en consonancia con la propuesta de Kant, crear una paz perpetua en Europa.

2.3. Reconstrucción de Europa

Uno de los personajes fundamentales fue Konrad Adenauer, primer canciller de la República Federal de Alemania (Alemania Occidental), fue uno de los grandes contribuyentes a la génesis del proceso de construcción europea. Fue uno de los «padres fundadores de la Unión Europea» junto con Robert Schuman, Jean Monnet y Alcide De Gasperi. Otro célebre personaje fue Winston Churchill. Todos ellos fueron los artífices de la negociación de la Unión para poner en marcha este proyecto.

Ahora, pasemos a describir cómo se define ese proyecto, teniendo en cuenta que la situación vivida en Europa cambia la concepción, la conciencia y la necesidad de crear un orden político internacional muy diferente de lo que se había ido desarrollando históricamente. En particular, digamos que en este escenario también nos encontramos una cuestión de geopolítica: la situación en la que había quedado Alemania tras la Segunda Guerra Mundial.

En los últimos años de la guerra, Alemania había quedado dividida y ocupada por las potencias aliadas: por una parte, Reino Unido, Francia y EE. UU. y, otra parte, por la Unión Soviética, la URSS, que a su vez estaba apoyando, en su también política expansionista, a los partidos comunistas y a los ejércitos que apoyaban a los regímenes comunistas. ¿Cómo se resolvió la situación de Alemania? En este sentido, las posiciones de influencia de los EE. UU. y de Francia quedaron bien delimitadas.

Francia trabajó muchísimo con la creación de ese proyecto, en gran medida, ante la imposibilidad de satisfacer, de manera inmediata, el interés nacional francés. En realidad, la aspiración de Francia era separar la región del Ruhr, zona minera muy rica, de Alemania. Esta región ha sido siempre objeto de controversia y de guerras constantes a lo largo del S XIX con Prusia y Francia. También en la I Guerra Mundial la influencia de esta región minera fue determinante: se producía carbón y acero.

Sin embargo, este proyecto, esta intención de Francia tuvo el bloqueo de los EE. UU. porque Washington pensaba que esa posición aislacionista de Alemania se daría en detrimento también de su propia lucha contra el comunismo y supondría darle a la Unión Soviética un ámbito de influencia, no solamente en la Alemania Oriental, sino también en el área occidental, que quedaría aislada del resto. Así pues, es importante tener en cuenta que en este ambiente de posguerra hay una posición clave de la Administración norteamericana para impulsar la reconstrucción europea y que sirvió de acicate para que se sumaran Francia y otros Estados europeos.

En este contexto, la Administración de Harry S. Truman aprobó el 2 de abril de 1948 la European Recovery Program, conocida como Plan Marshall, una iniciativa en virtud de la cual se concedieron ayudas económicas por valor de unos 12 000 millones de dólares para la reconstrucción de aquellos países de Europa devastados tras la Segunda Guerra Mundial. Esta financiación se dirigió a todos los países europeos que quisieran aceptarla, incluyendo la URSS y los países de Europa del Este. No obstante, la Unión Soviética rechazó el Plan Marshall e impuso el sentido de su posición a los países del este europeo bajo su influencia.

Para gestionar los fondos del Plan Marshall se creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)¹. Sus países miembros tenían como finalidad cooperar para desarrollar y modernizar las industrias, plataformas comerciales, con el objeto de eliminar los obstáculos al comercio mutuo entre ellos. La OECE fue el primer antecedente de organización intergubernamental de colaboración en Europa.

Así pues, Alemania pasó a recibir los recursos del plan Marshall, y ello contribuyó decisivamente a su reconstrucción, impulsando la obra económica orquestada por el canciller

Konrad Adenauer. Realmente se produjo una recuperación muy muy rápida. Francia también temía que Alemania quisiera de nuevo iniciar una política expansionista agresiva para recuperar el territorio del Ruhr u otros territorios perdidos. De ahí que, dentro de las autoridades francesas, se fraguase una propuesta basada en la puesta en común de soberanía para gestionar el carbón y el acero, recursos industriales claves para la industria armamentística y para la industrialización de estos países devastados.

De manera sucesiva, se irían aunando otra serie de procesos. Dentro de los hitos de construcción europea, tuvo especial relevancia el Congreso de Europa, celebrado en La Haya en mayo de 1948. En este acontecimiento, se reunieron personalidades singulares, académicos, estudiosos (entre otros, cabe destacar Salvador de Madariaga). En realidad, las diversas posturas adoptadas por la sociedad civil y el movimiento europeo se van a representaren en dos posiciones:

1. *Escépticos*. Por una parte, se define una postura de crear una organización internacional de cooperación, sin cesión de soberanía. Es una posición alineada tradicionalmente con el Reino Unido. De esta postura y del apoyo que tuvo nacen:
 - El Consejo de Europa, una organización regional en Europa, fundada con la finalidad de afirmar y reforzar la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos. Se crea como respuesta a la barbarie nazi y los crímenes de los estados totalitarios durante la II Guerra Mundial. En el seno de esta OOI se adoptó el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Paradójicamente, esta

¹ Hoy día transformada en la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE)

organización internacional y su estatuto se creó en Londres, en 1949 (hoy, sus órganos y su sede está en Estrasburgo);y

- La Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), integrada por Dinamarca, Noruega, Austria, Suiza y Portugal y con el objetivo principal de establecer una zona de libre comercio, limitada a los productos industrializados entre sus países miembros,

2. *Integracionistas*. Por otro lado, hay otro grupo de partícipes en el Congreso de Europa, miembros del movimiento europeo y otras personalidades, que van a defender claramente una Europa Federal, una federación de estados europeos que se constituiría a través de verdaderas cesiones de soberanía nacional. Esta es la postura que sostuvo Francia en el ámbito político general de las negociaciones.

A partir de la postura de Francia, nacería la primera de las Comunidades Europeas, la C.E.C.A. El artífice intelectual de su creación fue el Comisario francés Jean Monnet, bajo el paraguas de la siguiente idea: poner en común intereses esenciales de los Estados europeos que creen solidaridades de hecho, que creen una solidaridad fáctica, que vincule, pero que también impida agredir o infligir daño respecto de ese interés. De ahí que ese interés común podía centrarse en el sector estratégicamente importante tanto para Francia como para Alemania, como era la producción y comercialización del carbón y del acero. Monnet pensaba que al poner en común estos sectores vitales ninguna de las partes podría individual o unilateralmente fabricar armas para utilizarlas en una guerra o en una agresión contra otra de las partes. Este fue su diseño que el ministro de asuntos exteriores francés va a hacer suyo y

que va a exponer en París el 9 de mayo de 1950 (por eso el día de Europa se celebra el 9 de mayo).

Un elemento nada desdeñable es que el año 1948 vio nacer también una unión de cooperación entre tres países que habían quedado devastados tras la guerra: Bélgica, Holanda y Luxemburgo, que pasó a llamarse el Benelux. Estos estados ya tenían una tradición cultural e histórica muy arraigada en común: ese territorio llegó a conformar las llamadas Provincias Unidas del norte de la Corona española durante los siglos XVI y XVII (territorio flamenco). Esa comunidad cultural de caldo de cultivo y, ante la devastación sufrida, acordaron la creación de una unión aduanera para gestionar su propia reconstrucción, suprimiendo los aranceles aduaneros y facilitando el comercio entre ellos, dando así impulso a sus respectivas economías.

Volviendo a lo anterior, en abril de 1951 se firma el Tratado de la primera Comunidad Europea; la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que entró en vigor en julio de 1952. Es de especial interés el siguiente fragmento de la declaración pronunciada por Robert Schuman el 9 de mayo de 1950:

La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan.

La contribución que une Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas. Francia, defensora desde hace más de veinte años de una Europa unida, ha tenido siempre como objetivo esencial servir a la paz. Europa no se construyó y hubo la guerra.

Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto; se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho.

La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania.

Con este fin, el Gobierno francés propone actuar de inmediato sobre un punto limitado, pero decisivo. El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa."

La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, prima etapa de la federación europea...

2.4. Proceso de integración europea: tratados y ampliaciones

Las primeras organizaciones internacionales se crean entre 1947 y 1949 y se caracterizan por ser organizaciones de cooperación intergubernamental en varios ámbitos importantes, varios ámbitos que van a definir el proyecto europeo, pero también la propia incidencia de las relaciones internacionales del proyecto.

Como mencionamos antes, la primera organización que se crea es la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) en el año 1947, con el propósito de gestionar los fondos del Plan Marshall. En 1948 se crea otra organización europea, la Unión Europea Occidental (UEO) fue intento de cooperar en el ámbito de la seguridad y defensa, liderado también por Francia².

En 1949 se crea Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) con la participación de Canadá y EE. UU. y el resto son todos estados europeos, un proyecto político militar diseñado para contrarrestar el poder de la URSS y su ámbito de influencia. En 1949 se crea en Londres se crea el Consejo de Europa, una organización en la que se captan los valores europeos contemporáneos que afirman la soberanía basada en

la democracia, el imperio de la ley, el estado de derecho y el respeto y protección de los derechos humanos.

En 1951 se crea una organización con una fisonomía completamente nueva, principalmente en lo atinente a su objetivo: la construcción de un mercado común sobre el carbón, el acero y sus derivados en lo que dice respecto a su producción y comercio. En efecto, nace la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) del Tratado adoptado por Francia, Alemania, Holanda, Bélgica, Luxemburgo e Italia, con una vigencia limitada de 50 años (la Comunidad se extinguió en 2002). Estos seis países fundadores diseñaron una arquitectura institucional para gestionar las finalidades del tratado con plenas garantías.

Las instituciones y órganos previstas fueron las siguientes:

Alta Autoridad o Comisión
Constituida por 9 personas nombradas de común acuerdo por los Estados miembros. Adopta decisiones que tienen que ser acatadas por los Estados
Consejo de ministros
Representa a los Estados miembros. Sólo tiene poder de coordinación y hace de intermediario entre la Alta Autoridad y los Estados miembros
Asamblea Parlamentaria
Formada por parlamentarios nacionales, sus competencias se limitan al ejercicio del control político sobre la Alta Autoridad
Tribunal de Justicia
Vela por la legalidad de los actos de la Alta Autoridad y protege a los particulares

Fuente: Elaboración propia

² Organización europea de defensa y seguridad, creada por el Tratado de Bruselas de 1948. En 2010 anunció que todas sus actividades concluirían el 30 de junio de 2011.

La exitosa experiencia de la CECA se trató de extrapolar para los ámbitos políticos y de defensa común. Sin embargo, los proyectos de crear una Comunidad Europea de Defensa (CED) y una Comunidad Política Europea (CPC) fueron dos estrepitosos fracasos. El gobierno holandés relanzó el proyecto de integración económica europea proponiendo la propia experiencia del Benelux. Sobre la base de esta idea, se celebró en junio de 1955 la Conferencia de Messina. En la misma concretaron dos propuestas:

- Francia propuso la creación de proyectos sectoriales de integración: telecomunicación, transporte, energía, etc.;
- La propuesta holandesa fue secundada por Alemania e Italia

Aprobadas sendas propuestas, se creó a posteriori una comisión, liderada por el ministro belga de Asuntos Exteriores (ministro Spaak) y que estuvo constituida por delegados gubernamentales y asistida por peritos para estudiar y preparar los proyectos que llevasen a la integración de los sectores económicos.

El 6 de mayo de 1956 los ministros de Asuntos Exteriores de los seis países aprobaron el informe Spaak y el 26 de junio de 1956 comenzaron las negociaciones. El 25 de marzo de 1957 se firmó el Tratado de Roma que instituyó la CEEA (Comunidad Europea de Energía Atómica) y la CEE (Comunidad Económica Europea), entrando en vigor el 1 de enero de 1958. Desde entonces las tres Comunidades CECA, CEEA y CEE pasaron a responder por el proceso de integración europea. A la CEEA también se la conoce como EURATOM (de sus siglas en inglés European Atomic Energy Community), y que trata de la producción y utilización pacífica de la energía nuclear. Los países miembros de estas comunidades eran los ya mencionados 6 países fundadores: Francia, Alemania, Holanda, Luxemburgo, Bélgica e Italia. ¿Por qué Reino Unido no se considera como fundador? Reino Unido, a pesar de ser

un estado aliado y determinante en la Segunda Guerra mundial, no quiso formar parte, a pesar de que llegó a participar en las negociaciones previas. Esta postura británica tiene que ver mucho con la conformación de la identidad política y la historia británica. Reino Unido es la segunda monarquía más antigua de Europa, detrás de la española. La conformación de los poderes vinculados al peso de la corona y la identidad nacional con la moneda y el control territorial del imperio ha definido mucho la determinación política del Reino Unido. Además, hay que valorar su posición geográfica, en tanto que los isleños tienen esa conformación de aislamiento respecto del continente, y participan en él en función de sus intereses. A pesar de ello, la primera ampliación de las Comunidades en el año 1973 contó con Reino Unido. Posteriormente, en la década de los 80, con la Administración Thatcher gana impulso hacia una posición más europeísta, pero manteniendo siempre un escepticismo. Reino Unido siempre ha tenido su propio proyecto con sus intereses definidos por sus poderes. En definitiva, Reino Unido nunca ha sido proclive a ceder su soberanía. Incluso con el gran paso de la moneda única, Reino Unido no cedió.

La evolución de las ampliaciones ha sido un proceso que no sólo se ha hecho en términos de ampliación territorial, sino también en el sentido de profundizar en los objetivos de los procesos de integración. Así pues, se ha tenido que calibrar en las negociaciones tanto de los Estados que van a unirse como de los otros, como de las instituciones europeas, en función del cumplimiento de los objetivos de los tratados. Por otra parte, los tratados originarios no establecían que requisitos tenían que cumplir un Estado para entrar. El Consejo de Europa, por el contrario, sí que estableció en su estatuto que “solo pueden ser miembros del consejo de Europa estados respetuosos del estado de derecho, democráticos, dispuestos a aprobar los derechos humanos y que ratifiquen el convenio europeo de derechos humanos”.

La integración europea

De la CEE a la UE

1957: Tratado de Roma

- 1957: Estados fundadores de la CEE
- 1973: Adhesión de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca
- 1981: Incorporación de Grecia
- 1986: Adhesión de España y Portugal

1986: Acta Única Europea

1992: Tratado de Maastricht

- 1993: Reunificación alemana
- 1995: Incorporación de Suecia, Finlandia y Austria

1997: Tratado de Ámsterdam

2000: Tratado de Niza

- 2004: Gran ampliación hacia el este
- 2007: Adhesión de Bulgaria y Rumanía

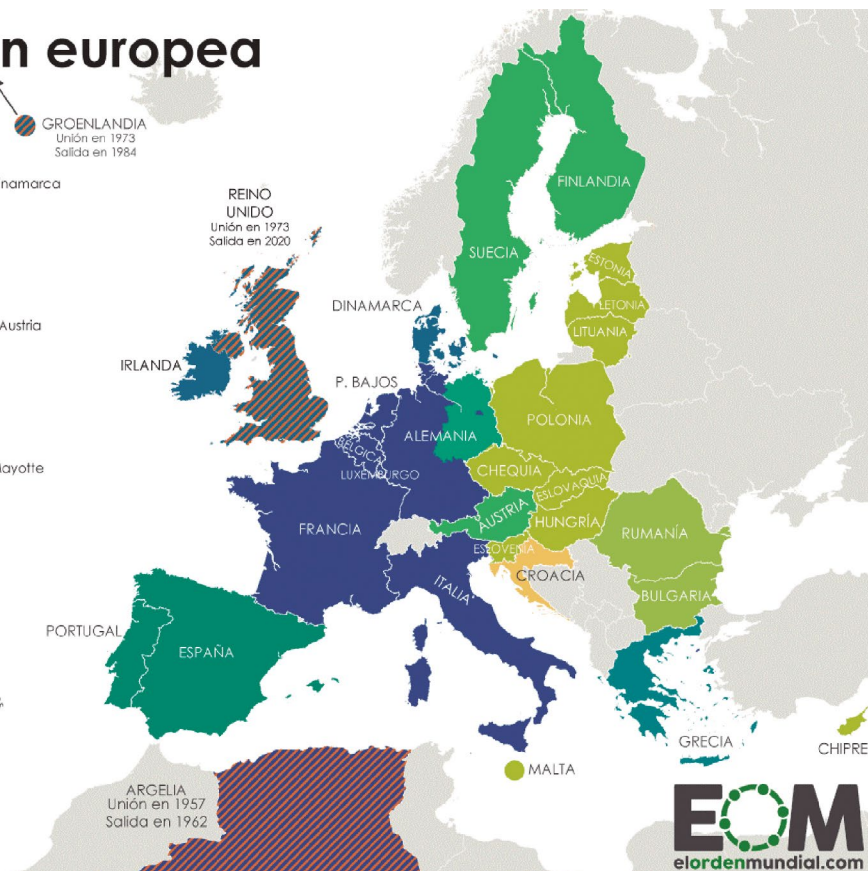
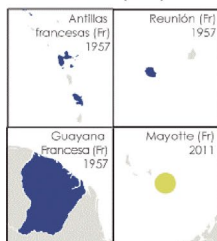
2007: Tratado de Lisboa

- 2011: Integración del territorio francés de Mayotte
- 2013: Incorporación de Croacia

Territorios que han abandonado la CEE/UE

Cartografía:

Abel Gil Lobo (2020)



El mapa de la integración europea. Fuente: <https://elordenmundial.com/mapas/el-mapa-de-la-integracion-europea/>

Estos criterios de admisión en el proceso de integración europea solo se han definido en una conferencia intergubernamental en 1993. Hasta esta fecha, no se dejó claro a los estados que quisiesen formar parte de las comunidades europeas tendrían que ser: (i) democráticos; (ii) tener presupuestos equilibrados (cumplir con la regla de déficit); y (iii) cumplir con el acervo comunitario, esto es, integrar en su ordenamiento todo el derecho comunitario adoptado para la fecha.

Las ampliaciones de los años 1973 (Primera, con la entrada de Irlanda, Reino Unido y Dinamarca), 1981 (Segunda, con la entrada de Grecia) y 1986 (Tercera, con la entrada de España y Portugal) han tenido en cuenta más consideraciones geopolíticas y del peso del poder político de los Estados candidatos, así como lo que aportaban históricamente al proyecto.

A continuación, se muestra gráficamente y cronológicamente el proceso de integración territorial de la UE hasta nuestros días, con las distintas aplicaciones y salidas de estados.

3. Evolución del contexto de las relaciones internacionales y la posición de Europa

3.1. Sistema europeo de Estados

Desde la Paz de Westfalia hasta principios del S. XX se mantuvo por parte de las potencias europeas un complejo sistema de relaciones Internacionales, traducidos en alianzas estratégicas y conquistas de territorios. Historiográficamente esta situación ha recibido la denominación de “equilibrio de poder”, “equilibrio de potencias europeas”, “equilibrio de poder en Europa o sistema europeo de Estados”. Veamos:

La configuración de las modernas relaciones internacionales se inició tras la Guerra de los Treinta Años con los Tratados de Westfalia (1648) y se consolidaron al término de la Guerra de Sucesión española Tratados de Utrecht y Rastatt (1713-1715). En el siglo XVIII se formó la denominada por las fuentes inglesas *statey quadrille*, una combinación variable de alianzas entre las grandes potencias europeas, cuyo principal objetivo era evitar la hegemonía de una de ellas o de un bloque estable de alguna de ellas (por ejemplo el Pacto de Familia entre los reinos de la Casa de Borbón -Francia, España, Nápoles y otros territorios italianos-), y que fueron enfrentándose en diversos conflictos (Guerra de Sucesión Austriaca, Guerra de los Siete Años, la Guerra de Sucesión bávara, entre otras).

Las Revoluciones de Estados Unidos (1776) y de Francia (1789) y la Independencia Hispanoamericana (desde 1808) cambiaron de forma determinante el equilibrio internacional en Europa. Se introdujeron con ímpetu los principios de la revolución liberal frente a unas fuerzas sociales y políticas del Antiguo Régimen.

No obstante, la derrota de la Francia revolucionaria tras las Guerras napoleónicas permitió a las monarquías absolutas diseñar en el Congreso de Viena (1815) una *Europa de la Restauración*. Las potencias de la Santa Alianza (Austria, Prusia y el Imperio Ruso) establecieron un delicado equilibrio entre el *legitimismo dinástico* y un nuevo trazado fronterizo, favoreciendo a las potencias vencedoras. Para garantizar su propia estabilidad y la del denominado *Concierto europeo*, las potencias reclamaron su derecho a la intervención actuando como una *policía internacional* para sofocar las sucesivas oleadas de revoluciones burguesas. En la segunda mitad del siglo, fue el denominado *sistema Bismarck* el que consiguió mantener, en beneficio de Prusia (desde 1871), un delicado equilibrio de alianzas basadas en la diplomacia secreta. Tras la caída del canciller en 1890, la situación degeneró en el establecimiento de dos bloques antagónicos: la Triple Alianza y la Triple Entente.

Durante un siglo (1815-1914), hasta la Primera Guerra Mundial, el *Concierto europeo* mantuvo el equilibrio de poder consiguiendo evitar guerras a gran escala en Europa. En efecto, el objetivo del sistema europeo de Estados era evitar la hegemonía de un Estado o una alianza de Estados. Se consolidó un sistema internacional multipolar.

3.2. Europa en un mundo bipolar

La catastrófica experiencia de la Gran Guerra (1914-1918) puso de manifiesto el fracaso del “equilibrio europeo de poder”. En efecto, uno de los objetivos del Tratado de Versalles, por influencia de la Sociedad de Naciones, fue la abolición del propio concepto de equilibrio de poder y su sustitución por el principio de seguridad colectiva.

En la Guerra Fría se estableció una política de bloques que pretendía salvaguardar la paz en virtud de un equilibrio del terror. La paz se mantendría por la certeza de los bloques enfrentados de la destrucción mutua asegurada (armamento nuclear). El Bloque del Este (Pacto de Varsovia) quedó construido en la

Europa Oriental ocupada por la Unión Soviética (se ampliaría a otros lugares por razones geoestratégicas, como China, Cuba o Vietnam). El Bloque Occidental (OTAN) quedó construido en Europa Occidental, liderado por los Estados Unidos y en el que se fue fraguando un fructífero proyecto de unión-integración económica: el Mercado Común Europeo.

3.3. La Europa Comunitaria

La Europa de las Comunidades (CECA, CEEA y CEE) se fue desarrollando a la par de la Europa bipolar. El objetivo, en palabras de Barry Buzan, era palmario: crear una “isla de paz”, una “comunidad de seguridad” dentro de la cual ningún Estado se prepararía para enfrentarse militarmente a otro. En este sentido, el entendimiento que producía la CECA eliminaba rivalidades y equiparaba a los dos países en cuanto a desarrollo económico, al mismo tiempo que evitaba el crecimiento unilateral de la industria armamentística. Las motivaciones económicas del Plan, por tanto, no impiden reconocer finalidades pacifistas y de entendimiento.

3.4. La nueva Europa en un mundo unipolar

En los últimos treinta años, el mundo ha experimentado los cambios más profundos desde el inicio de la Guerra Fría, tanto desde un prisma político, como económicos, social y tecnológico. La desaparición de la Unión Soviética puso fin a la guerra civil europea del siglo XX y dejó a Estados Unidos como única superpotencia. Los atentados del 11S bridaron a la Administración Bush una oportunidad histórica para justificar un nuevo orden internacional basado en cuatro ideas:

1. La preservación del flamante orden unipolar;
2. La primacía de la fuerza;
3. El ejercicio unilateral del poder y;

4. El derecho a desencadenar una guerra preventiva, aunque la amenaza no fuera inminente.

Por otro lado, en estos últimos veinticinco años, se ha gestado en el continente asiático el ascenso de dos superpotencias demográficas: China e India. En Oriente Medio, el triunfo de la revolución teocrática de Jomeini, el enconamiento del conflicto palestino-israelí, entre otras cosas, ha provocado el resurgimiento del islam político y el ejercicio del terror. La globalización se ha acelerado con decisivas y disruptivas innovaciones tecnológicas. Las migraciones se han mundializado con economías de mercado globalizadas y un mundo cada vez más pequeños gracias al transporte y al acceso a la información.

Una de las grandes cuestiones estratégicas de principios del siglo XXI es si, en un mundo que es global hay dos Occidentales, a diferencia de lo que ocurría durante la Guerra Fría, cuando había tres mundos y un único Occidente integrado por Estados Unidos y Europa. Sea como fuere, surgen interrogantes (¿Europa va a dejar de contar con el apoyo y protección que EE. UU. le ha brindado las últimas décadas?) y se cuestionan la utilidad de organizaciones internacionales como la OTAN e incluso la UE, todo ello en un escenario que debe aunar múltiples y complejos intereses y marcos institucionales, regulatorios y políticos muy diversos.

4. Seguridad y defensa de la UE: PESC, PCSD y PESCO

La Unión Europea cuenta con una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que le permite actuar y expresarse con personalidad propia en la escena internacional. La PESC se constituyó en sus orígenes como un simple mecanismo de

concertación de la política exterior de los distintos países para, posteriormente, incorporarse al acervo comunitario de los Tratados gracias al Tratado de Maastricht de 1993. La PESC se consolidó con el Tratado de Lisboa de 2009. Para entender la PESC, debemos recordar brevemente el proceso histórico de la integración de la UE, lo que determinó la creación de la estructura de los Tres Pilares de la Unión Europea (véase epígrafes 2 y 3).

En un principio, la integración de la UE no consideraba disponer de una política exterior conjunta. Todas las iniciativas estaban enfocadas en la construcción de un mercado común. Sin embargo, con el tiempo se empezó a notar que muchos aspectos considerados de política interna tenían también consideraciones de política externa. Por ejemplo, la agricultura, en donde otros países no estaban de acuerdo con la protección y subsidios otorgados por la UE a este mercado. Con el transcurso de los años, la Comisión Europea empezó a adquirir competencias en el campo de la cooperación, otro aspecto de política externa. En este sentido, el Tribunal de Justicia determinó que las reglas aplicables a la política interna debían extenderse a la política exterior, incrementando considerablemente el rol de la Comisión. En la década de los 80, los Estados Miembros empezaron a reflexionar sobre la necesidad de una política exterior conjunta. En este sentido, empezaron a coordinarse cada vez más, pero no a través de la “clásica política exterior” de un país, sino en el marco de un método comunitario.

Si bien los antecedentes de la política de seguridad y defensa europeas se remontan al intento de concebir una la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), no es hasta los años ochenta y noventa cuando nos encontramos con un hito trascendental: las misiones Petersberg. Estas misiones se establecieron en la Declaración de Petersberg, que fue adoptada en el Consejo de Ministros de la UEO en junio de 1992 (Bonn, Alemania) y consistían en las operaciones de naturaleza militar que los países miembros de la UEO ponían en marcha, fuera de

sus fronteras, con el fin de contribuir a la estabilidad política o al socorro humanitario en terceros países y regiones del mundo.

Las Misiones Petersberg se incorporaron de manera implícita al Tratado de la Unión Europea en su Título V (versión consolidada, art.42). Estas misiones constituyeron la base de la Política Europea de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

Actualmente, se trata de un mecanismo de cooperación intergubernamental que prevé el establecimiento de operaciones militares y/o civiles con el objetivo declarado de (art. 42.1):

- Garantizar el mantenimiento de la paz
- La prevención de los conflictos
- El fortalecimiento de la seguridad internacional

La política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión se instauró mediante el Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1993 con el objetivo de preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El TUE introdujo el sistema de tres pilares, en el que la PESC era el segundo pilar. Estos pilares se constituyeron como tres categorías a través de los cuales la Unión ejercía sus ámbitos de actuación, en diferentes formas y grados. El primer pilar, comúnmente conocido como la Comunidad Europea, tuvo sus orígenes en tres comunidades (CECA, CEE y CEEA) fundadas en 1950. Los pilares dos y tres se introdujeron con el Tratado de Maastricht y obedecían a diferentes reglas y procedimientos. En todos estos pilares intervenían las mismas instituciones de la UE, aunque con roles que diferían considerablemente.

En 1997, el Tratado de Ámsterdam estableció, en el marco del pilar 2, un proceso de decisión más eficaz que incorporaba la abstención constructiva y las votaciones por mayoría cualificada. En diciembre de 1999, el Consejo Europeo creó

La Unión Europea

Primer Pilar: Comunidades Europeas

CE

- Políticas comunes
 - Agricultura, pesca
 - Comercio
 - Transportes
- Unión aduanera y mercado interior
- Política económica y monetaria
- Política industrial
- Política de fortalecimiento de la cohesión económica y social
- Empleo y política social
- Energía
- Investigación y desarrollo
- Medio ambiente
- Protección de los consumidores
- Cultura
- Política audiovisual
- Salud pública
- Educación formación y juventud
- Redes transeuropeas
- Ayuda al desarrollo
- Competencia
- Fiscalidad y aproximación de las legislaciones
- Cooperación judicial en materia civil
- La ciudadanía de la Unión Europea
- Asilo e inmigración
- Las fronteras exteriores
- EURATOM

Segundo Pilar: Política exterior y de seguridad común

Política exterior

- Cooperación, posiciones y acciones comunes
- Mantenimiento de la paz
- Derechos humanos
- Democracia
- Ayuda a terceros países

Política de seguridad

- Con el apoyo de la UEO:
Aspectos relativos a la seguridad de la Unión Europea
- Desarme
- Aspectos económicos del armamento
- A largo plazo: orden europeo de seguridad

Tercer Pilar: Cooperación policial y judicial en materia penal

- Cooperación judicial en materia penal
- cooperación policial
- lucha contra el racismo y la xenofobia
- lucha contra la droga y el tráfico de armas
- lucha contra la delincuencia organizada
- lucha contra el terrorismo
- lucha contra delitos contra menores y el tráfico de seres humanos

Estructura de la Unión Europea (período 1993-2009) Fuente: elaboración propia

la función de alto representante para la PESC. En el Tratado de Niza de 2003 se introdujeron otros cambios para racionalizar el proceso de toma de decisiones y se encargó al Comité Político y de Seguridad (CPS), que ejerciera el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (1 de enero de 2009):

- i) Se dotó a la Unión de personalidad jurídica y de una estructura institucional para su acción exterior.
- ii) Se suprimió la estructura en pilares introducida por el TUE en 1993.
- iii) Se creó una serie de nuevos agentes de la PESC, entre ellos, el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidente de la Comisión Europea (en adelante, AR/VP) y el nuevo cargo de presidente permanente del Consejo Europeo.
- iv) Se creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y se actualizó la política común de seguridad y defensa (PCSD), que forma parte integral de la PESC.

Con Lisboa no se excluye que los Estados tengan su propia Política Exterior (que preexiste a la de la UE), pero sí que de alguna manera se les condiciona dado que “apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua” (art.24.3), incluso se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión y tendrán que coordinar su acción en las organizaciones internacionales defendiendo las posiciones de la UE (art.34).

La actual PESC abarca potencialmente todos los ámbitos de la política exterior y de las relaciones internacionales³, así como las relativas a la seguridad de la Unión, incluida la PCSD. La

política exterior y de seguridad común está dirigida por el AR/VP, de quien depende el SEAE. Las decisiones más importantes dentro de la PESC se adoptan por unanimidad, entre las que destacamos, las cuestiones que inciden en el ámbito militar o de la defensa. En el ámbito de la PESC son los Estados miembros los que ejercen el papel fundamental a través del Consejo Europeo que fija los objetivos estratégicos y define las orientaciones generales.

Los objetivos de las PESC son los que a continuación se señalan:

- Defensa de los valores comunes, intereses fundamentales y la independencia e integridad de la Unión, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- Fortalecimiento de la seguridad de la Unión.
- Mantenimiento de la paz y fortalecimiento de la seguridad internacional.
- Desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, respeto de los derechos y las libertades fundamentales.

Tal y como se ha hecho referencia anteriormente, la PCSD forma parte integral de la política exterior y de seguridad común de la Unión. La PCSD ofrece un marco para las estructuras políticas y militares de la Unión y para sus misiones y operaciones militares y civiles fuera de su territorio.

Durante los primeros años tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, la PCSD no cambió sustancialmente, pero presentaba un importante margen de mejora, tanto política como institucionalmente. Con tal propósito, el Consejo Europeo fijó una serie de objetivos iniciales en diciembre de

³ Se exceptúan los específicamente sujetos a otras políticas comunes.

2013 para hacer avanzar la PCSD: (i) aumentar la eficacia y el impacto de la PCSD; (ii) mejorar el desarrollo de las capacidades de defensa y; (iii) fortalecer la industria europea de la defensa. Posteriormente, se le encomendó a la AR/VP (por aquel entonces la italiana Federica Mogherini) la elaboración de una estrategia global de la Unión en materia de política exterior y de seguridad. En julio de 2016, los Estados miembros acogieron con satisfacción la Estrategia Global y acordaron avanzar hacia la fase de aplicación.

La dirección que debía tomar la PCSD se adoptó con la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea⁴, aprobada en el año 2016. La estrategia se estructura en torno a cuatro apartados:

1. Una Estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos.
2. Principios rectores de nuestra acción exterior.
3. Las prioridades de nuestra acción exterior.
4. De la visión a la acción.

La Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea determina cinco prioridades para la política exterior de la Unión y su ejecución debe revisarse anualmente en consulta con el Consejo, la Comisión y el Parlamento.

En noviembre de 2016 se presentó al Consejo un plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa, cuya finalidad era traducir en términos operativos la visión definida en la

Prioridades para la política exterior de la Unión

Fuente: elaboración propia



⁴ Véase https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en

Estrategia Global. A tal fin, el plan formulaba trece propuestas, entre las que destacamos algunas de ellas:

- Revisión anual coordinada de la defensa, con especial atención en el gasto.
- Mejor respuesta rápida de la Unión.
- Una nueva disposición única para la cooperación estructurada permanente (CEP o PESCO, del inglés *Permanent Structured COoperation*) para aquellos Estados miembros que deseen asumir un compromiso mayor en materia de defensa y seguridad.

En el mismo noviembre, Mogherini presentó un Plan de Acción Europeo de Defensa a los Estados miembros que contenía propuestas clave en relación con un Fondo Europeo de Defensa centrado en la investigación en el ámbito de la defensa y el desarrollo de capacidades.

Desde el punto de vista jurídico, el Tratado de Lisboa aclara los aspectos institucionales y refuerza el papel desempeñado por el Parlamento Europeo. El artículo 41 del Tratado de la Unión Europea (TUE) detalla la financiación de la PESC y de la PCSD⁵. El papel concreto del Parlamento Europeo en la PESC y la PCSD se describe en el artículo 36 del TUE.

El Parlamento europeo tiene derecho a supervisar la PCSD, ejercer el control presupuestario sobre esta política y tomar la iniciativa para dirigirse al AR/VP y al Consejo en este ámbito. Dos veces al año, el Parlamento celebra un debate sobre los avances en la ejecución de la PESC y de la PCSD, y aprueba dos informes: uno sobre la PESC y otro sobre la PCSD. Desde 2012, el Parlamento Europeo y los Parlamentos

nacionales de los Estados miembros han organizado dos conferencias interparlamentarias al año para debatir cuestiones relativas a la PESC. La cooperación interparlamentaria en estos ámbitos está prevista en el Protocolo n.º 1 del Tratado de Lisboa, en el que se describe el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión. El Parlamento organiza periódicamente debates, audiencias y seminarios dedicados a temas como las misiones civiles y militares de la PCSD, las crisis internacionales con repercusiones para la seguridad y la defensa, los marcos multilaterales en materia de seguridad, las cuestiones relativas al control del armamento y la no proliferación, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, las buenas prácticas para mejorar la eficacia de la seguridad y la defensa, y los cambios jurídicos e institucionales en la Unión en estos ámbitos. Dichas innovaciones del Tratado de Lisboa ofrecen la posibilidad de mejorar la coherencia política de la PCSD.

El Tratado de Lisboa ha reforzado significativamente las capacidades de esta política y sus instrumentos de actuación real. Entre otros mecanismos, resulta de especial interés la cooperación estructurada permanente⁶. En este marco, los Estados miembros que así lo deseen se comprometen a desarrollar sus capacidades de defensa y a suministrar unidades de combate para misiones planificadas. El 22 de junio de 2017, los dirigentes de la UE acordaron poner en marcha una PESCO para reforzar la seguridad y la defensa de Europa. En diciembre del mismo año, el Consejo adoptó una Decisión por la que se estableció la PESCO, con la participan en ella de todos los Estados miembros de la UE, a excepción de Dinamarca, Malta y el Reino Unido. Así pues, hasta la fecha veinticinco Estados miembros de la UE se han unido a PESCO y han suscrito

5 Esta política se describe con más detalle en el título V («Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común»), capítulo 2, sección 2, artículos 42 a 46, así como en los Protocolos n.º 1, 10 y 11 y en las Declaraciones 13 y 14.

6 Recogido en los artículos 42.6 y 46 y en el Protocolo 10 del Tratado de la Unión Europea.

compromisos vinculantes para invertir, planificar, desarrollar y operar capacidades de defensa de manera más conjunta. El objetivo es llegar conjuntamente a un espectro completo coherente de capacidades de defensa disponibles para los Estados miembros para misiones y operaciones nacionales y multinacionales (UE, OTAN, ONU, etc.). Esto mejorará la capacidad de la UE como actor de seguridad internacional, contribuirá a la protección de los ciudadanos de la UE y maximizará la eficacia del gasto en defensa.

Los Estados miembros participantes han aprobado una lista inicial de 17 proyectos⁷, que abarcan, entre otros, los ámbitos de formación, desarrollo de capacidades y disponibilidad operativa en tierra, mar y aire, así como ciberdefensa. El Consejo adoptó formalmente estos proyectos iniciales el 6 de marzo de 2018 y en junio del mismo año adoptó las normas de gobernanza para proyectos en este marco.

Por otro lado, resulta preciso mencionar la existencia de la Agencia Europea de Defensa (AED). En el marco PESCO, la AED evalúa las contribuciones de los Estados participantes, en tanto que el Consejo Europeo autoriza a la acción. La AED que desempeña una función esencial al facilitar el desarrollo de las capacidades que sustentan la PCSD. Su misión es desarrollar las capacidades de defensa en el contexto de la gestión de crisis, así como promover y reforzar la cooperación europea en materia de armamento. Asimismo, también es su objetivo fortalecer las bases industriales y tecnológicas europeas en el ámbito de la defensa, favorecer la investigación en este ámbito y crear un mercado europeo competitivo de los equipos de defensa.

Todas estas innovaciones en materia de seguridad y defensa con un pequeño paso más hacia la creación de una estructura común de defensa, que podría conducir a una auténtica defensa europea común.

⁷ El 19 de noviembre de 2018, el Consejo adoptó un segundo grupo de 17 proyectos, lo que situó en 34 el número total de proyectos.

5. Bibliografía

- ACOSTA SÁNCHEZ, M. (2008): *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*. Madrid: Dykinson.
- BENEYTO, J., MAÍLLO GONZÁLEZ-ORÚS, J., & BECERRIL ATIENZA, B. (2017): *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea. Tomo 9, Acción exterior de la UE*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi: Thomson Reuters.
- CEBADA ROMERO, A., & PÉREZ GONZÁLEZ, C. (2003). El Alto Representante de la PESC y la nueva política europea de seguridad y defensa. Madrid: Dykinson.
- CÓZAR MURILLO, B. (2018): *El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea*. Documento de opinión 32/2018. Instituto Español de estudios estratégicos.
- CUERDA ORTEGA, A. (1997): *La identidad europea de seguridad y defensa. La Unión Europea como la Unión Europea occidental y la identidad europea de seguridad y defensa*. Instituto Español de estudios estratégicos.
- DÍEZ MORENO, F. (2009): *La Europa de seguridad y defensa: entre Lisboa y el Mediterráneo. Ni el Partenariado, ni la política de vecindad, ni la Unión por el Mediterráneo prevén acciones en el ámbito de la PESC*. 28 AFKAR/IDEAS.
- LARRAZ LÓPEZ, J. (1965): *Por los estados unidos de Europa*. Madrid: Aguilar.
- PASCUA MATEO, F., & ALONSO GARCÍA, R. (2013): *Derecho de la Unión Europea y el Tratado de Lisboa*. Cizur Menor (Navarra): Civitas Thomson Reuters.
- URIBE OTALORA, I. (2014): *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea: Las misiones en el exterior: su papel como garante de la paz, los derechos humanos y el estado de derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- VALSERA PRIETO, A.B. (2006): *El marco institucional de dos procesos de integración con éxito: UE y MERCOSUR*. Editorial vLex.

Enlaces web:

Estrategia Global de la Unión Europea, junio 2016. Disponible en. https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en

Instituto Español de estudios estratégicos: <http://www.ieee.es/>

PESCO: <https://pesco.europa.eu/>

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en