



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**LA UNIÓN QUE NO HACE LA FUERZA:
LA UNIÓN EUROPEA Y SU BÚSQUEDA DE
AUTONOMÍA ESTRATÉGICA**

TESIS

que para optar al título de

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

presenta

Manuel Alonso Mercado Montaña

Directora

Mtra. Érika Ruiz Sandoval

Ciudad de México, 2025.

AGRADECIMIENTOS

Reflexionar sobre mi vida para escribir esta parte del trabajo, me hizo darme cuenta de lo cuán afortunado soy de contar con gente maravillosa en mi camino. Sé que se me pasará algún nombre por la premura con la que estoy realizando este ejercicio y le ofrezco mi más sincera disculpa. Solo quiero aprovechar las siguientes páginas para expresar mi gratitud y agradecimiento a las siguientes personas:

A mi directora de tesis, Érika. Por su inagotable paciencia, cariño y guía durante el esfuerzo que fue este trabajo de investigación. Por su sentido de humor para regañarme o por sus ejercicios de reflexión para seguir adelante.

A la Dra. Covarrubias, al Dr. Peña y a la Dra. Brun por su disposición, apoyo y guía durante el inicio y desarrollo de esta tesis. Jamás olvidaré las reuniones para la elección de tema o para la delimitación del mismo. Muchas gracias. A todo el claustro del Colegio. Por enseñarme, acompañarme y guiarme. Por su disposición a debatir sobre los temas de la clase o sobre las lecturas. Por encender en mí una llama de investigador que antes no tenía. Por mostrarme las herramientas necesarias para llevar a buen puerto esta tesis. Al personal administrativo. Por ayudarme cuando lo requerí y siempre buscar la manera de resolver los problemas que llevaba ante ustedes.

A mi madre, María Elena y a mi padre, Victor Manuel. Por su amor y apoyo incondicional hacia mí. Por enseñarme el valor del trabajo duro y del esfuerzo. Por todo lo que sacrificaron para que nunca nos faltara algo a mi hermano o a mí. Por ser los mejores padres que alguien pudiese tener.

A mi hermano, Luis Rogelio. Por ser mi mejor amigo y mi modelo a seguir. Por hacerme la vida muchísimo más divertida y acompañarme en todo este camino. Gracias, hermanito.

A Tita y a Vito. Por su guía, cariño, amor y apapacho desde donde estén. Siempre vivirán en mí y en mis recuerdos.

A Ximena, Fernanda, Mariana, Gerardo, Ángela y Laura por demostrarme que, en ciertas ocasiones, la familia no solo es el lazo de sangre sino el cariño cómplice que nos une. A mis tíos. Por siempre apoyarme, preguntarme cómo iba y por quererme.

A Abril. Por cruzarte en mi camino y nunca abandonarlo. Por ser la mejor amiga que cualquiera quisiera tener. Por todos esos recuerdos y por tu apoyo incondicional a mi persona. Jamás dejaré de agradecer que hablamos aquel día de tercero de primaria. Te extraño a la distancia.

A María. Por ser “adoptarme” cuando más lo necesité. Por estar en los momentos más difíciles de mi carrera y ayudarme a salir adelante. Por esta amistad que demuestra que lo importante es el momento en que uno aparece en la vida de otro y no el tiempo que llevan en ella. Espero continúe así por el resto de la mía.

A Ailton. Por enseñarme que la distancia no es impedimento para siempre estar presente. Por demostrarme una lealtad y una amistad que jamás se terminará y que siempre será correspondida.

A Concha. Por demostrarme que lo que importa es la compañía y no el plan. Por aprovechar esas idas al gimnasio o a Patio para ponernos al corriente en todas nuestras vidas.

A Eleazar. Por ser mi mejor amigo durante estos cinco años. Por ser esa persona que estuvo para mí cuando más lo he necesitado, que siempre me acompañó a cualquier plan o tontería que debíamos realizar y por escucharme cada vez que lo necesité.

A Sánchez. Por siempre estar y por siempre incluirme, aunque no tenga idea del mundo en el que ya eres parte.

A Guido y Copca. Por siempre buscar la manera de reunirnos y de escucharme. Por no tener miedo de decir lo que necesito y no lo que quiero escuchar.

A Isaac, Ana Inés, Alondra y Joss. Por hacer de Santa Teresa mi hogar. Por estar siempre que lo necesité y por crear una familia que siempre nos apoyaremos. Siempre tendrán a un amigo y un cómplice para sus planes.

A Mariana M., Tanya, Luis N., Fernanda, Lilly, Ana Pao, Joel, Xime Hdz y Luis H. Por recordarme que podré salir de Cuernavaca pero siempre Cuernavaca estará conmigo. Por entender que, pese a que nuestros caminos se están separando, siempre estaremos el uno para el otro.

A Mariana L., Francisco, Josema, María José, Aarón, Berns, José e Isabel. Por acompañarme al inicio de mi vida universitaria y darme un espacio seguro. Por Zacatlán y todos esos recuerdos que siempre vivirán en mí. Gracias.

A Renata. Por su amistad pura y genuina. Por levantar mis ánimos por medio de su humor. Por estar y acompañarme cuando lo he necesitado.

A Uriel. Por tu sincera amistad. Por siempre oír todo lo que tengo que contar. Por acompañarme durante mi vida laboral. Por don Toribio.

A Valentina. Por ser una maravillosa amiga que siempre te escucha, consuela y apoya.

A Laila, Bernardo, Emilia, Santiago, Tomás. Por los buenos momentos, las pláticas y su compañía.

A Mariana T., Chuk, Deemah, Alba, Andrea, Eunu, Romane, Mari, Jennifer, Jacob, Mainer, Nuria, Alec, Aria y Marta. Gracias a todos ustedes por hacerme entender que el hogar no es ni una casa ni un país, sino la gente que te hace sentir como en casa. Gracias por arroparme en Japón y por crear un vínculo que resiste océanos de distancia.

A Fabían, Yun, Valecita y Luna. Por ser tan maravillosos y escucharme. Aunque retomáramos el contacto hace poco, el cariño seguía allí.

A Miguel Ángel. Por su disposición para la realización de las correcciones del manuscrito y a permitirme llevar a cabo todo los pendientes administrativos y académicos que implica titularse.

A todos, gracias eternas. Espero no defraudarlos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. (BREVE) RECUENTO DE LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA	12
1.1 Para entender al <i>OPNI</i> : ¿cómo sucede la integración?	12
1.2 La (falta de) supranacionalidad de la <i>high politics</i> europea	17
1.3 La Unión que no hace la fuerza	20
1.4 La Unión Europea y la madurez geopolítica: ¿la Sagrada Familia de la <i>Realpolitik</i> ?	22
1.5 Definir la autonomía estratégica: ¿un lugar bajo el sol para Europa?	25
CAPÍTULO II. LA COMUNIDAD EUROPEA DE DEFENSA Y LA UTOPIA PERDIDA	29
2.1 Francia ante el rearme alemán: ¿cómo ajustar los deseos a la necesidad?	32
2.2 Alemania Occidental: ¿cómo regresar al sistema internacional?	37
2.3 Reino Unido: Europa para los europeos y Reino Unido para los anglosajones	41
2.4 Monnet y el sueño federal: ¿la oportunidad llegó demasiado pronto?	43
2.5 El legado de la CED: el funcionalismo por encima de la política	46
CAPÍTULO III. DEL FRACASO DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE DEFENSA A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN	49
3.1 El camino al Acta Única Europea: mucho ruido y pocas nueces	52
3.2 La Comisión Delors: la oportunidad histórica frente a los fantasmas del pasado	60
3.3 Francia, Alemania y su futuro europeo: el espíritu de Carlomagno	63
3.4 El Reino Unido y Maastricht: ni picha ni cache ni deja batear	67
3.5 El legado de Maastricht: ¿el inicio de una Europa federal o el de una Europa de las Patrias?	69
CAPÍTULO IV. DE SARAJEVO A DONETSK, LA UE SE ENFRENTA A LA NUEVA REALIDAD ..	71
4.1 El Tratado de Ámsterdam y el impulso europeísta	73
4.2 La “Guerra contra el Terror” y la fragmentación europea	76
4.3 Ampliación al Este, Constitución fallida, el Tratado de Lisboa y la crisis financiera	79
4.4 Libia y Crimea: la UE no está lista para hablar con el lenguaje del poder	83
4.5 El <i>brexít</i> y Donald Trump: De Gaulle tenía razón	86
4.6 La Estrategia Global de la UE y la resurrección del eje franco-alemán	88
4.7 La UE y el cambio en el sistema internacional: nadie tomó en serio las amenazas	90
CAPÍTULO V. ¿A QUIÉN LLAMO PARA HABLAR CON EUROPA?	92
5.1 Crónica de una guerra anunciada	94
5.2 ¿Seguridad europea sin los europeos?	98
5.3 Francia en la encrucijada: entre el sueño gaullista y el pragmatismo	105

5.4 Alemania: el <i>Zeitenwende</i> frente a su espejo y sus fantasmas	108
5.5 Polonia y la misión para evitar repetir su pasado	111
5.6 La Comisión Europea: no está ni se le espera	113
5.7 La catatonia geopolítica de Europa	117
CONSIDERACIONES FINALES.....	120
EPÍLOGO	127
BIBLIOGRAFÍA	129
Libros.....	129
Artículos	130
Documentos de trabajo	131
Documentos oficiales	132
Discursos y conferencias de prensa.....	133
Fuentes periodísticas	134

INTRODUCCIÓN

“Nuestra Europa es hoy mortal. Puede morir. Y depende de nuestras decisiones”¹. Así fue como el presidente francés, Emmanuel Macron (2017-2027), abrió las campañas para las elecciones europeas de 2024. Y no era para menos: la Unión Europea (UE) transita por uno de sus momentos más difíciles. La salida de uno de sus miembros más importantes, Reino Unido, y el ascenso de partidos radicales han amenazado el proceso integrador europeo. Además, estos partidos extremistas rememoran discursos chovinistas que hacen recordar los nacionalismos que se enaltecieron durante la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, quizá la principal amenaza para la Unión Europea esté en su vecindario próximo.

Con la invasión rusa de Ucrania, la UE revivió el trauma de la guerra y la impotencia para evitarla, justo como había ocurrido treinta años antes en los Balcanes. Tal fue así que la Comisión Europea se dedicó a la búsqueda de capacidades para defenderse a sí misma en ese vecindario tan hostil, como la promulgación de la Brújula Estratégica en 2022 o el proyecto de la Europa de la Defensa. No obstante, no es la primera vez que la Comisión Europea intenta impulsar el desarrollo de esas capacidades comunitarias, pero no ha tenido el éxito deseado, ya que, históricamente, los Estados miembros han estado renuentes a compartir su soberanía en esta área. Es por eso que la pregunta que responde esta investigación es cómo la interacción de la Comisión Europea y los actores de los principales Estados miembros ha moldeado la búsqueda de autonomía estratégica en la Europa integrada.

¹ Marc Bassets, “Macron abre la campaña europea con un aviso dramático: ‘Nuestra Europa puede morir’”, *El País*, sec. Elecciones Europeas, 25 de abril de 2024, (DE, 8 de mayo, 2024: <https://elpais.com/internacional/elecciones-europeas/2024-04-25/macron-abre-la-campana-europea-con-un-aviso-dramatico-nuestra-europa-puede-morir.html>).

Se argumenta aquí que la lucha entre la Comisión Europea y los Estados miembros sobre cómo debe ser la integración en materia de defensa es la que ocasiona un choque entre un enfoque supranacionalista (en el que sea la propia Comisión u otra autoridad supranacional creada *ex profeso*) quien esté al mando y otro intergubernamentalista (en el que los Estados miembros sean los únicos involucrados). Los Estados miembros, en general, se muestran renuentes a la integración en ese rubro y, en caso de tener que profundizarla, buscarán siempre los mínimos avances para tratar de conservar su soberanía, con el foco en una integración meramente intergubernamental. Sin embargo, cuando existe la percepción de *crisis* respecto a su entorno y su seguridad está fuertemente amenazada por actores externos a la Unión Europea, los Estados aceptarán buscar una integración siguiendo el método Monnet o procedimiento legislativo ordinario, sin importar la “cesión”² de soberanía que eso implicaría.

Para sustentar el argumento, se revisan cuatro períodos del proyecto de integración europeo. Se estudia el intento —y posterior fracaso— de conformar la Comunidad Europea de Defensa durante la década de los años cincuenta del siglo XX. Después, se examina el desarrollo de las negociaciones que culminaron con la aprobación del Tratado de Maastricht, firmado en 1992. Posteriormente, se describe el proceso que llevó del fracaso de la UE en Sarajevo hasta la salida del Reino Unido de la construcción europea en 2020. El último período observado va del inicio de la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 hasta noviembre de 2024, fecha en que se concluyó este manuscrito.

² Desde la perspectiva de los Estados, cualquier reducción de su soberanía implica una cesión. Sin embargo, esta tesis argumenta, igual que lo hace la Comisión Europea, que no se trata de una cesión, sino de una decisión soberana de compartir esa soberanía a partir de las propuestas de una autoridad supranacional.

El objetivo general de esta investigación es hacer un análisis del proceso de búsqueda de autonomía estratégica por parte de la Europa integrada entre 1950 y 2024 mediante la exploración del papel de la Comisión Europea, de los intereses y liderazgos de los Estados miembros más destacados y de los cambios en el escenario internacional. Los objetivos particulares de la investigación son: 1. Establecer el marco teórico que explique las bases mediante las cuales los actores internacionales actúan dentro del sistema internacional para el caso europeo; 2. comparar y contrastar los distintos marcos conceptuales del funcionalismo histórico, neofuncionalismo, intergubernamentalismo y otras teorías que se han usado para tratar de entender el proceso de integración europeo, y su validez para explicar la integración europea o la falta de ella en materia de política exterior y de defensa; 3. conocer los motivos que impulsaron la propuesta de la Comunidad Europea de Defensa y los motivos detrás del fracaso del proyecto; 4. examinar el proceso detrás del Tratado de Maastricht y analizar si fue el comienzo de una verdadera integración en política exterior y de seguridad; 5. hacer un recuento del proceso que la Europa integrada vivió en la búsqueda de una política exterior y de seguridad común desde la debacle de la diplomacia europea en Yugoslavia durante la década de los años noventa y hasta la salida del Reino Unido de la UE, y 6. entender cómo la invasión de Ucrania (2022-2024) ocasionó el aceleramiento de las discusiones y planes para alcanzar la autonomía estratégica.

Dada la naturaleza del proceso de integración, se mencionan —de manera tangencial— los avances integradores en otras áreas como la política monetaria, aduanera, migratoria o agrícola. Sin embargo, el principal enfoque está en las discusiones con respecto a la integración de capacidades defensivas en la hoy Unión Europea y sus relaciones como tal con otros Estados.

A lo largo de este trabajo, se entiende la integración regional a partir de la definición que Sebastian Rosato establece en su libro *Europe United: Power Politics and the Making of the European Community*: “[...] una forma de cooperación de manera centralizada en donde los Estados aceptan compartir control conjunto sobre sus economías o Ejércitos, o ceder esa autoridad sobre Ejércitos y economías a una institución supranacional”³. Sin embargo, se añaden aspectos políticos a la definición de Rosato, ya que áreas trascendentales para un Estado como el control de la migración o la aplicación de normativas y directrices supranacionales no están consideradas en esta definición. Así pues, la definición sobre la integración que guió la investigación es la de una forma de cooperación de manera centralizada en la que los Estados aceptan compartir el control en conjunto de determinados aspectos o ceder esa competencia a una autoridad supranacional.

Se entiende como cooperación centralizada aquella en la que los Estados ceden las competencias a una autoridad ajena a su control directo y esa autoridad cuenta con capacidad de agencia distinta a la voluntad de los Estados, es decir, supranacionalismo. Se toma como descentralizada aquella en la que los Estados miembros son los que, de manera conjunta, toman las decisiones, como en una alianza tradicional, es decir, intergubernamentalismo.

Además, se considera a lo largo del trabajo como atlantista a cualquier enfoque de política de defensa que tenga como eje principal la pertenencia del país europeo en cuestión a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y que busque que cualquier integración se realice en el marco de esta organización. Por otro lado, usaré el término

³ Sebastian Rosato, *Europe United: Power Politics and the Making of the European Community*, Ithaca, Cornell University Press, 2011, p. 15.

uropeísta para cualquier esfuerzo de integración autónomo en el que solo participan Estados e instituciones de la Unión Europea.

Se conceptualiza como autonomía estratégica la capacidad de tomar decisiones de manera independiente en situaciones de crisis sin que otras grandes potencias interfieran en su capacidad de acción. Para sustentarla, se retoman los cinco elementos que Vítor Bento establece para la consecución de las capacidades de autonomía estratégica⁴: 1) las capacidades de poder duro; 2) la escasez de recursos; 3) la efectividad y eficiencia de los recursos disponibles para generar y mantener las capacidades de poder duro; 4) las circunstancias del entorno internacional, y, por último, 5) el horizonte temporal.

Para los fines de este trabajo se usan los términos Alemania, Alemania Occidental, Alemania Federal, el acrónimo RFA o Bonn para referirse al Estado alemán creado durante la ocupación de las tropas francesas, británicas y estadounidenses al final de la Segunda Guerra Mundial. Para referirme al régimen alemán establecido con ayuda de los soviéticos en la parte ocupada por la Unión Soviética, usaré los términos Alemania Oriental, Alemania del Este o Alemania Democrática o el acrónimo RDA. También se usan los términos *Europa* y *Occidente*, salvo que se especifique otra cosa, para referirse a los países miembros del proceso de integración del continente europeo.

En el aspecto metodológico, la investigación se centra en una revisión bibliográfica amplia sobre los períodos ya mencionados. Además, se incluye el análisis de los discursos, documentos y comunicados publicados por los distintos actores. Asimismo, se recurrió a fuentes secundarias como notas de prensa sobre el último periodo que se estudia, por su cercanía con el tiempo actual.

⁴ Vítor Bento, “Strategic autonomy: A Proposed Framework”, en su libro *Strategic Autonomy and Economic Power: The Economy as a Strategic Theater*, Nueva York, Routledge, 2022, pp. 60-65.

CAPÍTULO I. (BREVE) RECUENTO DE LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

El principal objetivo de este capítulo es hacer un breve resumen de los principales marcos teóricos que se han desarrollado en la disciplina de las Relaciones Internacionales para comprender el proceso de integración europeo. Primero, se hace una revisión de tres de las principales escuelas teóricas que se usan para tratar de explicar la integración europea: intergubernamentalismo, neofuncionalismo y constructivismo. Posteriormente, se hace un recuento sobre cómo esas teorías tratan de explicar la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Después, se hace un breve resumen de las discusiones académicas y, en menor medida, de las que se desarrollan en las capitales europeas, sobre cómo enfrentar los límites que tiene la UE para contar con una política exterior efectiva en el siglo XXI. Por último, se hace un recuento histórico sobre el término de autonomía estratégica dentro de estas discusiones y la dificultad para dotarlo de un sentido universalmente aceptado.

1.1 Para entender al *OPNI*: ¿cómo sucede la integración?

La discusión académica sobre el proceso de integración europeo ha cautivado a los científicos sociales desde su génesis en la década de los años cincuenta. Motivos no les faltan; Jacques Delors, antiguo presidente de la Comisión Europea, describió a la entonces Comunidad Europea de los años noventa como un “Objeto Político No Identificado (OPNI)”, debido a la particularidad del entramado institucional con el que contaba este proceso de integración. Por ejemplo, Enriqueta Serrano lo describe de la siguiente manera:

“La integración europea se ha caracterizado por ser un proceso abierto y continuo, tanto en lo económico y lo político como en lo social, en un espacio complejo en el que intervienen tres lógicas: la de los Estados miembros, la intergubernamental y la transnacional”¹.

El intergubernamentalismo tiene como principal enfoque el papel que desempeñan los Estados en el proceso de integración europeo, ya que adopta las concepciones realistas de las Relaciones Internacionales como disciplina. Ser parte del proyecto integrador europeo conlleva costos y beneficios, lo que ocasiona que los Estados los tomen en consideración para definir el grado de cooperación o interés que tendrán hacia el proceso². Mediante la UE, los Estados miembros deciden compartir su soberanía y no transferirla para asegurar que la cooperación entre los Estados miembros sea más creíble³.

Sin embargo, para los intergubernamentalistas, las instituciones europeas no son más que la suma de los intereses de los Estados miembros, por lo que tienen la función de ejecutar las políticas que desean los miembros y no cuentan con capacidad de agencia alguna⁴. Es por eso que el papel que les permite tener es únicamente testimonial o en áreas de poca importancia para los Estados. Así, los órganos intergubernamentales, como el Consejo de la Unión Europea, son los únicos dentro de la Unión Europea que sí cuentan con poder de decisión sobre los temas primordiales para los Estados⁵, según esta perspectiva.

Este marco analítico tiene distintas variantes que sistematizan el modelo de integración europeo. Uno de esos es el confederalismo. En ese, los Estados miembros

¹ Enriqueta Serrano Caballero, *El proyecto federal de la Unión Europea ante el Brexit*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 2021, p. 13.

² Michelle Cini, “Intergovernmentalism”, en Michelle Cini y Nieves Pérez-Solórzano, coords., *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 7ª ed., 2022, p. 68.

³ *Ibid.*, pp. 68-69.

⁴ *Loc. cit.*

⁵ *Ibid.*, p. 70.

establecen una serie de acuerdos institucionales con los que se crean estructuras comunes sin que se afecte la soberanía individual. Es una especie de punto medio entre soberanía plena e integración⁶. Con eso, se puede concluir que se trata de un enfoque de integración amplia pero poco profunda⁷. No obstante, la principal vertiente del intergubernamentalismo es el que adopta conceptos liberales.

El intergubernamentalismo liberal (IL) considera que la UE es el ejemplo perfecto de un régimen diseñado para manejar la interdependencia económica de los Estados mediante la coordinación política de los gobiernos nacionales. Es así que las preferencias y el poder de los Estados son clave para comprender las decisiones que se toman en el marco de la Unión Europea. Por eso, casi siempre los acuerdos se logran solo mediante el mínimo común denominador, lo que marca los límites de manera clara a los órganos supranacionales de la UE⁸. El IL considera dos factores interrelacionados, uno sobre demanda por cooperación y otro sobre oferta en integración. Los actores internos de los Estados solicitan, en distintos grados, el aumento o la reducción de la cooperación para satisfacer sus intereses⁹. Por otro lado, la oferta depende del proceso negociador entre los Estados miembros de la Unión Europea, que se define mediante las distribuciones del poder dentro del proceso. Es así que el principal enfoque del IL son los Estados más poderosos en la UE. Por último, el tercero es el de las organizaciones dentro de la UE que se centran en generar la confianza para la cooperación entre los Estados y asumir los costos requeridos para echarla a andar¹⁰.

⁶ *Ibid.*, pp. 72-73.

⁷ *Ibid.*, p. 73.

⁸ *Ibid.*, p. 75.

⁹ *Loc. cit.*

¹⁰ *Ibid.*, p. 76.

Por otra parte, el neofuncionalismo emergió como un marco conceptual para entender las nuevas dinámicas de cooperación e integración regional europeas, basado en el liberalismo de las Relaciones Internacionales. El neofuncionalismo defiende que la integración política pasa por un aumento en la cooperación económica o técnica en áreas poco politizadas. Con eso, se supera la renuencia de los políticos a ceder soberanía y competencias técnicas, ya que los intereses de actores no estatales como empresas transnacionales (guiados por intereses meramente económicos) u organizaciones no gubernamentales o burocracias (con problemas que atañen a más de un solo Estado como la cuestión climática) impulsarán esa integración¹¹. A pesar de considerar más actores, esta aproximación teórica es vista como elitista, debido al importante papel que le concede a los burócratas en el proceso, al ser más importantes que los gobiernos o los ciudadanos de los Estados miembros¹².

El proceso ocurre mediante lo que los neofuncionalistas llaman *spillover* (derrame). El *spillover* puede ser funcional o cultivado. El primero es cuando los problemas a resolver requieren de una cooperación centralizada o existen contradicciones dentro del andamiaje institucional europeo. En ese caso, los Estados miembros se ven obligados a aceptar una mayor integración o, al menos, aceptan mayores cuotas de competencia para la Comisión Europea¹³.

Por otro lado, el *spillover* cultivado es cuando la presión por una mayor integración proviene de las instituciones supranacionales o de sus actores¹⁴. Los emprendedores

¹¹ Carsten Strøby Jensen, “Neo-functionalism”, en Michelle Cini y Nieves Pérez-Solórzano, coords., *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 7ª ed., 2022, p. 55.

¹² *Loc. cit.*

¹³ Julian Bergmann, “Neofunctionalist and EU external policy integration: the case of capacity building in support of security and development (CBSD)”, *Journal of European Public Policy*, vol. 26, núm. 9, 2019, p. 1256.

¹⁴ *Ibid.*, p. 1257.

supranacionales buscarán siempre subir el nivel mínimo de las negociaciones con los Estados miembros, ya sea mediante cabildeo con Estados miembros afines (*strategic coalition building*), exprimiendo el máximo de sus facultades (*bargaining influence*) o al afirmar que un problema es competencia de la Comisión y no de los Estados miembros (*community framing*). En ambos casos, el proceso de *spillover* se convierte en uno político, porque los gobiernos realizan funciones conjuntamente que en el pasado realizaban de manera individual¹⁵.

Por otro lado, el constructivismo considera que la integración europea es un proceso de creación de una comunidad en la que los miembros comparten un conjunto de ideas en colectivo. En el caso de la Unión Europea, dichas ideas son una identidad común (ser europeos) junto con una narrativa que le dé sentido, la creencia compartida de reglas y normas que deben regir las relaciones entre los Estados y, por último, la creencia en que la socialización entre los participantes del proceso conducirá a una mayor integración momentánea¹⁶.

Además, la escuela constructivista se enfoca en tres distintas áreas para explicar cómo se ha formado la Unión Europea. Primero, analiza cómo las ideas y narrativas respecto a la integración han creado una comunidad transnacional en la que los miembros se identifican entre sí, y superan la barrera de la concepción westfaliana del Estado-nación. La segunda es que, tomando como punto de partida el neofuncionalismo, la socialización entre los actores participantes del proceso de integración refuerza el sentimiento de pertenencia e impulsa la construcción de una comunidad supranacional, con lo que se

¹⁵ C. Jensen, *op. cit.*, p. 56.

¹⁶ Frank Schimmelfennig, “Constructivist Perspectives”, en Erik Jones, Anand Menon y Stephen Weatherill, eds., *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 34-38.

retroalimenta el proceso. Y, por último, discute cómo el entorno en el que se toman las decisiones de política de integración está estructurado por las normas y creencias de los participantes del proyecto de una Europa integrada¹⁷.

1.2 La (falta de) supranacionalidad de la *high politics* europea

Como se ha mencionado previamente, el proceso de integración europeo no es lineal ni tampoco uniforme. Algunas áreas se han caracterizado por una mayor profundización, mientras que otras se han visto afectadas por la renuencia de los Estados a compartir soberanía (y competencias) con la Unión Europea. No es sorpresa que la actual Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, sobre todo, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) sean las áreas en las que más dificultades ha tenido la Unión Europea (en especial la Comisión Europea) para adquirir mayores competencias supranacionales. Como se verá más adelante, la incapacidad de la UE para tener una verdadera política exterior cohesionada —junto con una política de seguridad y de defensa comunitaria— ha afectado la efectividad del proyecto europeo para adaptarse y sobrevivir a la realidad geopolítica del siglo XXI. ¿Por qué la integración europea en estos ámbitos ha sido más lenta, incompleta e ineficiente que en el resto de las áreas?

El intergubernamentalismo explica que tanto la PESC como la PCSD toman como base a los Estados miembros. Los Estados son extremadamente renuentes a ceder¹⁸ responsabilidades en el área que más les importa, ya que tienen como razón principal de existir proveer de seguridad y protección a sus habitantes frente a otros Estados. Por eso,

¹⁷ *Loc. cit.*

¹⁸ En este caso se utiliza el término ceder porque los Estados miembros, de acuerdo con la visión intergubernamentalista, consideran como de suma cero el reparto de las competencias con la Unión y los gobiernos nacionales.

tanto la defensa como la política exterior son dos de los mecanismos con los que cuentan los Estados para garantizar su soberanía e independencia dentro del sistema internacional. Además, cada uno de los Estados tiene una historia e intereses distintos, lo que genera que existan culturas estratégicas y preocupaciones que difieren completamente entre sí¹⁹. Prueba de esto son lo distintas que son las prioridades de los países del Mediterráneo (más preocupados por la migración proveniente del continente africano) de las de los países del este de Europa (para los que la defensa respecto de Rusia es la causa más importante de sus políticas exterior y de defensa).

Por eso, los Estados no están interesados en conceder más áreas de participación a la Unión Europea y, de tener que hacerlo, buscarán siempre el mínimo avance en la integración supranacional durante las negociaciones entre la Comisión Europea y los demás Estados²⁰. En esas negociaciones, los Estados más poderosos son quienes imponen su visión acerca de cómo debería ser la política de la Unión Europea, por lo que Francia, Alemania, Italia, Reino Unido (hasta su salida del proyecto europeo en 2020), España y (en tiempos recientes) Polonia son los Estados que impulsan o retrasan la integración en esas áreas²¹.

El neofuncionalismo, por otra parte, defiende que el proceso de negociación respecto a la PESC y la PCSD, junto con la toma de decisiones, no solo recae en los Estados, sino también en los actores dentro de ellos. Además, los funcionarios comunitarios son capaces de impulsar su propia agenda para adquirir una mayor cantidad de

¹⁹ Julian Bergmann y Patrick Müller, “Failing forward in the EU's common security and defense policy: the integration of EU crisis management”, *Journal of European Public Policy*, vol. 28, núm. 10, 2021, pp. 1670-1671.

²⁰ *Ibid.*, p. 1672.

²¹ *Loc. cit.*

responsabilidades. También considera que la socialización entre diversos funcionarios ha otorgado una mayor necesidad de integración²².

Incluso, el éxito e integración en otras áreas relacionadas con la PESC y la PCSD obligan que los gobiernos nacionales acepten conceder facultades a la Unión Europea para optimizar los procesos y recursos disponibles, como en el caso de las misiones del Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (IcSP por sus siglas en inglés)²³. El IcSP estaba dentro del entramado institucional de la ayuda al desarrollo de la UE. Esto evidenció una paradoja cuando la UE, en sus misiones de construcción de capacidades de seguridad en países socios de África, no contaba con presupuesto destinado a la dotación de pertrechos militares a sus aliados africanos ni con la capacidad legal de hacerlo mediante la PESC o la PCSD²⁴.

Este *impasse* se solucionó al reformar el IcSP para que las misiones de capacitación de las fuerzas de seguridad entraran dentro del paraguas de la ayuda al desarrollo. Con esto, la Comisión Europea adquirió las funciones en un rubro en el que los Estados están renuentes a compartir facultades, como el de las ayudas y entrenamiento militares²⁵. Este fue un caso paradigmático dentro de la PESC con respecto a la integración mediante derrame o *spillover* funcional²⁶. Sin embargo, como se discutirá a continuación, ni las presiones funcionalistas o sistémicas ni el impulso de los emprendedores supranacionales han sido suficientes para que la Unión Europea sea capaz de adquirir esas capacidades para conducir las relaciones de la Europa integrada con el mundo de manera efectiva.

²² J. Bergmann, art. cit., pp. 1255-1258.

²³ *Ibid.*, pp. 1258-1266.

²⁴ *Loc. cit.*

²⁵ *Loc. cit.*

²⁶ *Loc. cit.*

1.3 La Unión que no hace la fuerza

Entonces ¿por qué la Unión Europea no ha adquirido las funciones necesarias para tener verdaderas políticas comunes en materia exterior, de seguridad y de defensa? En la literatura neofuncionalista, se ha desarrollado una corriente teórica llamada *falling forward approach* (FFA)²⁷. Este enfoque neofuncional trata de combinar las ideas intergubernamentales junto con las neofuncionalistas para explicar ese rezago comunitario. El concepto de FFA centra su atención en los patrones del proceso de la PESC observables en el tiempo y no solo durante la negociación intergubernamental²⁸. Primero, de manera cíclica, una crisis institucional derivada de una situación internacional que afecta de manera directa a los Estados miembros o amenaza con cambiar la situación institucional vigente de la UE ocasiona que los Estados miembros decidan negociar una solución²⁹. En este momento, tanto la Comisión como algún Estado miembro clave deciden impulsar las discusiones para encontrar una salida a la encrucijada.

Debido a que son crisis que afectan de manera considerable a todos los involucrados, las expectativas sobre una solución europea crecen para los actores interesados. Sin embargo, como se ha discutido previamente, las posiciones divergentes entre los gobiernos nacionales junto con las distintas consideraciones estratégicas hacen que los acuerdos solo sean de mínimos, basados en lo que los Estados están dispuestos a aceptar. En algunas ocasiones, las reuniones finalizan sin acuerdo alguno³⁰.

Cuando la solución es subóptima, las expectativas creadas chocan frontalmente con las disposiciones acordadas por la Comisión y los Estados miembros. Esto ocasiona que

²⁷ No se encontró una traducción precisa del término, ya que “avanzar mediante el fracaso” no parece ser la más adecuada, por lo que se dejó en inglés.

²⁸ J. Bergmann y P. Müller, art. cit., p. 1682.

²⁹ *Ibid.*, p. 1672.

³⁰ *Loc. cit.*

las instituciones de la UE no cuenten con los instrumentos necesarios para solventar la crisis, incluidos los de carácter supranacional³¹. La Comisión Europea, junto con otras instituciones comunitarias, tratan de cerrar esas brechas mediante un proceso de *spillover* funcional en el que consiguen impulsar mayores competencias al aprovechar el entramado institucional existente pero ineficiente. La Comisión busca impulsar nuevas competencias para reducir esas incapacidades junto con la experiencia adquirida por los burócratas y actores participantes acerca de los alcances y límites de las disposiciones existentes en ese punto. Con este proceso, la Comisión y otras instituciones consiguen un mayor margen de acción y de responsabilidades para parchar las incapacidades de la UE en materia de PESC y PCSD³².

Sin embargo, estas nuevas funciones supranacionales no son suficientes para solucionar la totalidad de los motivos que generó la crisis. Los Estados miembros no dotaron a la UE de nuevos instrumentos para afrontar futuras dificultades³³. Tiempo después, cuando surge una nueva crisis, la Unión Europea y sus Estados miembros recuerdan que no cuentan con las herramientas suficientes para solucionarlo de una vez por todas, con lo que se repite el proceso³⁴. Es por eso que la incapacidad de la Unión Europea para tener una verdadera PCSD proviene desde el final de la Guerra Fría, e incluso podría decirse que desde antes.

³¹ *Loc. cit.*

³² *Loc. cit.*

³³ *Ibid.*, p. 1673.

³⁴ *Loc. cit.*

1.4 La Unión Europea y la madurez geopolítica: ¿la Sagrada Familia de la *Realpolitik*?

La incapacidad de la Unión Europea para cumplir con las expectativas que su tamaño económico generan dentro del sistema internacional ha sido ampliamente estudiada. En 1993, Christopher Hill acuñaba esta paradoja como la brecha entre capacidades y expectativas (*the capabilities-expectations gap*). Hill argumentaba que la entonces Comunidad Europea (CE) era incapaz de mostrarse como un actor internacional con los recursos e instrumentos necesarios para intervenir en los asuntos internacionales y hacer valer su voluntad³⁵. La debacle en Yugoslavia y la Guerra del Golfo mostraron que la CE era impotente ante sucesos incluso en su vecindario cercano, pese a ser una de las mayores economías del mundo.

Además, Hill señalaba que no parecía cercana la posibilidad de reducir dicha brecha, puesto que los entonces doce Estados miembros no parecían estar dispuestos a avanzar hacia una verdadera federación o, en su caso, a reconocer la necesidad de ver la política exterior como una más dentro de todas las políticas interconectadas en el andamiaje europeo y no como algo ajeno y exclusivo de los Estados³⁶. El tiempo le dio la razón a Hill, ya que esa brecha no solo no ha disminuido, sino que ha aumentado de manera considerable con la reducción del gasto militar por parte de los Estados miembros y el auge del euroescepticismo.

Muestra de eso es el estudio de Asle Toje, del Instituto Noruego de Estudios de Defensa, que señala que la brecha existente dentro de la Unión Europea está en el área de la cohesión intracomunitaria para decidir cómo, cuándo y en dónde actuar³⁷. Toje explica

³⁵ Christopher Hill, “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 3, 1993, p. 306.

³⁶ *Ibid.*, pp. 325-326.

³⁷ Asle Toje, “The Consensus-Expectations Gap: Explaining Europe’s Ineffective Foreign Policy”, *Security Dialogue*, vol. 39, núm. 1, 2008, p. 122.

que la UE, en 2008, no contaba con los mecanismos necesarios para superar cualquier bloqueo causado por la disensión de un Estado miembro ni parecía posible encontrar la voluntad estatal para eliminar esos cortafuegos.

Doce años después, la situación no había mejorado. Un análisis de datos sobre las decisiones del Consejo de la PESC por parte del Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad mostró cómo los Estados miembros eran incapaces de tomar decisiones en conjunto, como las sanciones a Venezuela en 2019 o a Belarús en 2020. Los autores defienden que la percepción de la brecha entre capacidades y expectativas es solo del sistema internacional hacia la UE, ya que los Estados miembros son muy conscientes de sus deficiencias y, de manera deliberada, evitan adquirir esas capacidades³⁸.

Los Estados demuestran estar satisfechos con únicamente comunicados de prensa que condenan a las dictaduras o, en caso de necesitar demostrar más fuerza, con las sanciones económicas³⁹. Además, poco ayuda que la misma UE sea incapaz de tener cohesión entre los líderes de sus distintas instituciones, como lo demuestra la tumultuosa relación entre los últimos encargados (período 2019-2024) de la Comisión Europea (Ursula von der Leyen), del Consejo Europeo (Charles Michel) y el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Josep Borrell)⁴⁰.

Defensores del proyecto europeo, por otro lado, han argumentado que la Unión Europea no requiere de los instrumentos clásicos para garantizar su lugar en el sistema internacional. Por ejemplo, se ha descrito a la Unión Europea como una potencia normativa

³⁸ Minna Ålander, Annegret Bendiek y Paul Bochtler, *CFSP: The Capability-Expectation Gap Revisited*, SWP Comment, núm. 58, noviembre de 2020, p. 3.

³⁹ *Ibid.*, p. 7

⁴⁰ Barbara Moens y Jacopo Barigazzi, “Charles Michel wants to ban Ursula von der Leyen from top job talks”, *Politico*, 11 de junio de 2024, (DE, 5 de marzo, 2025: <https://www.politico.eu/article/eu-charles-michel-ban-ursula-von-der-leyen-top-job-commission-president-talks/>).

o una potencia de carácter civil. Incluso, la antigua comisaria de Relaciones Exteriores de la UE, Benita Ferrero-Waldner, argumentaba que la principal fuente de poder de la Unión es el poder blando, no el poder duro⁴¹. Sin embargo, K. Nielsen se posiciona y afirma que el poder blando de la UE hace un flaco favor a las necesidades geoestratégicas de los Veintisiete, ya que lo único que genera es que la brecha aumente⁴². Esto es así, porque las élites europeas creían que, con la ayuda al desarrollo y la cooperación Norte-Sur, los países europeos podían justificar el ahorro en el gasto militar.

Es en esta tesitura que la Unión Europea vivió en carne propia su incapacidad de tener una voz independiente en el sistema internacional. Por ejemplo, la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014, el *brexit*, la pandemia de COVID-19, y, concretamente, la invasión rusa de Ucrania mostró la impotencia de Bruselas (y de sus Estados miembros) para ser capaces de dirigir su destino. Además, por si fuera poco, el auge de la ultraderecha europea hizo que el euroescepticismo adquiriera niveles de aceptación nunca antes vistos en los ciudadanos de los países miembros de la UE. El principal discurso euroescéptico tenía como principal eje la recuperación de la soberanía nacional ante los “burócratas de Bruselas”⁴³.

Como respuesta a esto, los principales actores ejecutivos de la Unión replicaron el discurso euroescéptico, pero con la intención de que adquiriera tintes europeístas. Junto con actores nacionales que buscaban diferenciarse de la ultraderecha, la cuestión de proteger la soberanía en el nuevo sistema internacional comenzó a considerarse como una

⁴¹ Kristian L. Nielsen, “EU Soft Power and the Capability-Expectations Gap”, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 9, núm. 5, 2013, pp. 726-731.

⁴² *Ibid.*, p. 725.

⁴³ Álvaro Oleart y Juan Roch, “How ‘European sovereignty’ became mainstream: the geopoliticisation of the EU’s ‘sovereign turn’ by pro-EU executive actors”, *Journal of European Integration*, 2024, pp. 1-2.

imperiosa necesidad para los Estados miembros. Los principales líderes europeístas defendieron que la única manera de conseguir mantener la soberanía en los nuevos tiempos de crisis del multilateralismo y del renacer de la rivalidad geopolítica en el sistema internacional es mediante la Unión Europea⁴⁴.

El principal argumento es que los Estados miembros de la UE son muy pequeños por sí mismos para hacer frente a Estados Unidos, China o Rusia, por lo que solo de manera conjunta pueden hacerles frente. Con esto, los líderes europeístas buscan resignificar el significado de soberanía para legitimar el proyecto europeo frente a los discursos euroescépticos⁴⁵. Lo novedoso del proceso de soberanización del proyecto europeo es que se reconocen las limitantes del Estado-nación europeo para competir en el desarrollo industrial, en la investigación de la Inteligencia Artificial, ante los riesgos de una pandemia o para defenderse en el sistema internacional⁴⁶. Sin embargo, esta nueva búsqueda de soberanía europea ante el resto del mundo tiene sus orígenes en la búsqueda de autonomía estratégica, impulsada principalmente por Charles de Gaulle y Francia.

1.5 Definir la autonomía estratégica: ¿un lugar bajo el sol para Europa?

Pese a que el término de autonomía estratégica lleva discutiéndose en el continente europeo desde finales de la Segunda Guerra Mundial, comenzó a popularizarse a raíz de la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016 y de las predicciones sobre el futuro de la Unión Europea (UE) pos-*brexit*⁴⁷. Sin embargo, la definición sobre lo que significa sigue siendo difusa. En 2018, Frédéric Mauro hizo un

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 9-17.

⁴⁷ Frédéric Mauro, *Strategic autonomy under the spotlight*, Bruselas, Group for Research and Information on Peace and Security, 2018, p. 18.

breve recorrido por el término y los distintos significados que ha adquirido con el tiempo, según quién lo defina. Mauro identifica dos principales impulsores del término: Francia y la Unión Europea. El término *autonomía estratégica* aparece por primera vez en un discurso de Charles de Gaulle en una conferencia de prensa de 1950.

Tiempo después, De Gaulle esbozó sus primeros significados⁴⁸. Así, la perspectiva francesa ha ido evolucionando con el tiempo, pero con respeto al legado gaullista. Francia le ha concedido a la autonomía estratégica un enfoque predominantemente militar en lugar de considerar otros posibles orígenes de la autonomía e incluso una visión más amplia del concepto⁴⁹. Según Mauro, la autonomía estratégica es el principio y el mismo fin de la política de defensa de Francia⁵⁰.

En el caso de la Unión Europea, el primer bosquejo del concepto apareció durante la Cumbre de Maastricht de diciembre de 1991 en la redacción del Tratado de la Unión Europea. Allí, se establece el objetivo de la Unión Europea de desarrollar una política de defensa común.

Sin embargo, la redacción fue ambigua para asegurarse una doble interpretación entre Francia y Reino Unido, y así conciliar ambas visiones: la europeísta, que buscaba la creación de capacidades defensivas mutuas dentro del continente, impulsada desde París, y la otra visión, de corte atlantista, promovía que cualquier intento de integración en materia de capacidades defensivas tendría que suceder dentro de la estructura de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), defendida principalmente por Londres.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁹ V. Bento, *op. cit.*, p. 60.

⁵⁰ F. Mauro, *op. cit.*, p. 27.

No obstante, gracias a la ambigüedad constructiva, el concepto siguió siendo vago con respecto a sus implicaciones. Mauro recoge que, hasta 2018, la principal connotación dada por los líderes de la UE al concepto se enfocó en la política industrial, y fueron pocas las veces que se conceptualizó en términos militares⁵¹. Además, no estaba claro el enfoque que deseaban establecer cuando se hablaba de él en términos de seguridad. La dicotomía era sobre si la autonomía estratégica debía enfocarse en la seguridad de los ciudadanos de la UE y la capacidad de intervención de Bruselas en situaciones de crisis fuera del territorio de la Unión Europea o si debía primar la seguridad nacional convencional entendida como la protección de las fronteras de los Estados miembros en contra de amenazas externas, ya fueran estatales o de actores no estatales.

Pero esa ambigüedad desapareció parcialmente en 2022 con la aprobación por parte del Consejo de la Unión Europea del documento *Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa*. En él, la Unión Europea declaró como principal objetivo “fortalecer la autonomía estratégica de la UE y su capacidad para trabajar con sus socios a fin de proteger sus valores e intereses”. También tiene “el fin de mejorar la capacidad de la UE para actuar con decisión en situaciones de crisis y defender su seguridad y la de sus ciudadanos”⁵². Además, señala la necesidad de “[...] actuar con rapidez y firmeza cada vez que se produzca una crisis, en colaboración con sus socios si es posible y sola cuando sea necesario”, lo que deja en claro que la tensión entre las aspiraciones atlantistas y europeístas de los Estados miembros sigue sin resolverse.

⁵¹ *Loc. cit.*

⁵² Consejo de la Unión Europea, “Una brújula estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la UE en el próximo decenio”, 21 de marzo de 2022, (DE, 20 de abril, 2024: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>).

Pero, como se puede ver, el término no ha sido claramente definido por Francia ni por la Unión Europea. Vítor Bento hace un recuento de los diversos intentos de autores europeos y no europeos para delimitar el término. Bento reconoce que, para la mayoría de los autores del continente europeo, la autonomía estratégica debe contar con los medios económicos para poder sostener cualquier esfuerzo bélico⁵³. Es decir que el aspecto militar es una vertiente que, sumada a otras como la económica, la diplomática o la política, contribuyen a ampliar o estrechar la capacidad de acción de un Estado⁵⁴.

Sin embargo, el término sigue siendo vago en cuanto a que no es claro que se pueda establecer el momento en el que un Estado o actor es autónomo estratégicamente. Por eso, Bento se posiciona en el debate y establece la siguiente definición:

La autonomía estratégica es el margen de maniobra de que dispone el actor estratégico para elegir, adoptar y perseguir fines alcanzables, dentro de un marco temporal pertinente, dadas las capacidades de poder disponibles y su eficacia en las circunstancias imperantes⁵⁵.

Esta definición es la que se usa en el resto de la investigación.

⁵³ V. Bento, *op. cit.*, p. 62.

⁵⁴ *Loc. cit.*

⁵⁵ *Ibid.*, p. 65.

CAPÍTULO II.

LA COMUNIDAD EUROPEA DE DEFENSA Y LA UTOPIÍA PERDIDA

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Europa estaba en una situación única en su historia. La destrucción generalizada causada por dos grandes guerras en un lapso de cuarenta años ocasionó que Europa dejara de ser el centro del sistema internacional. Ahora la distribución del poder era bipolar, con epicentros en Estados Unidos y la Unión Soviética. Europa se había convertido en una arena de competencia entre ambas superpotencias.

Esta era la tesitura cuando el 11 de agosto de 1950, durante una reunión del recientemente creado Consejo de Europa en Estrasburgo, surgió la idea de la creación de un Ejército europeo. Corea del Norte invadió a Corea del Sur. Tan solo un año atrás, la guerra civil china había terminado con el triunfo de las tropas comunistas lideradas por Mao Zedong en contra de las tropas nacionalistas dirigidas por Chiang Kai-shek. La Guerra de Corea generó preocupación en el Consejo, ya que significaba—desde su punto de vista— una muestra inequívoca de la naturaleza agresiva del comunismo liderado por la Unión Soviética¹. Aunado a eso, la fácil comparación entre la división de las dos Coreas con las dos Alemanias hizo que se exacerbara la preocupación de que la Alemania ocupada por Francia, Reino Unido y Estados Unidos fuera la siguiente en caer frente a la agresión soviética².

¹ Clarence Walton, “Background for the European Defense Community”, *Political Science Quarterly*, 68, 1953, p. 46.

² Derek W. Urwin, *The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945*, Londres, Longman, 2ª ed., 1995, pp. 60-61.

De suceder, Europa carecía de los medios para defenderse a sí misma. De manera individual, ni Francia ni Italia ni Reino Unido podrían defenderse de manera factible en el caso de una guerra abierta con la Unión Soviética (ni mencionar si lo hacía de manera conjunta con sus países satélites)³. La única manera de poder contrarrestar la abrumadora ventaja soviética, de acuerdo con los miembros del Consejo, era si los Ejércitos dejaban la lógica nacional y tradicional de una alianza clásica y consideraban una integración de todas sus capacidades en una modalidad supranacional para optimizar la defensa europea⁴.

Estados Unidos, que se había convertido en garante de la seguridad en la parte occidental del continente, no esperaba la invasión norcoreana y tampoco contaba con los recursos en el área para repelerla inmediatamente. Por eso, Washington les comunicó a las capitales europeas la imperiosa necesidad de una mayor aportación en la defensa de la parte continental para liberar efectivos y materiales para Asia.

La respuesta de las capitales europeas fue negativa, ya que no planeaban redirigir sus escasos recursos de la recuperación económica propia a una carrera armamentista que eran incapaces de costear. Entonces, el presidente estadounidense, Harry S. Truman (1945-1953), aprobó más fondos dentro de la cooperación en materia de defensa para los países de Europa Occidental a cambio de solicitarle a los gobiernos de estos países que aumentaran sus esfuerzos para “ayudarse a sí mismos”⁵.

No obstante, la cuestión sobre el papel que la Alemania Federal debía desempeñar en la defensa de Occidente frente a los soviéticos seguía siendo un tema enquistado, ya que

³ Para un análisis más amplio de las capacidades defensivas de los países europeos con respecto a la Unión Soviética, léase S. Rosato, *op. cit.*, pp. 107-108.

⁴ C. Walton, *op. cit.*, pp. 50-51.

⁵ Edward Fursdon, *The European Defence Community: A History*, Londres, The Macmillan Press Ltd, 1980, pp. 71-72.

Estados Unidos comenzó a sugerir que Bonn se remilitarizara y entrara en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para aportar los recursos materiales y humanos de los costos de la defensa del continente que los otros países occidentales estaban imposibilitados para asumir. No obstante, ni Alemania Occidental estaba segura de remilitarizarse frente a la amenaza soviética ni los demás países estaban de acuerdo con que Alemania volviera a tener Ejército y armamento propios.

¿Cómo podían los países europeos conciliar su temor a que Alemania adquiriera capacidades militares propias con la imperiosa realidad de que la defensa de Europa Occidental no podía existir sin la participación de Alemania? ¿Cómo podía Alemania emprender una política de esa índole sin avivar los temores —en su propia población y en sus vecinos— de una vuelta a un régimen militarista que los había llevado a la ruina tan solo diez años antes? Los tomadores de decisiones en Londres, París y Bonn emprendieron un frenético despliegue diplomático y una lucha con fuerzas políticas dentro de sus respectivos países para dar solución a la “cuestión alemana”.

El principal objetivo de este capítulo es explorar el papel que los tomadores de decisiones franceses, británicos y alemanes tuvieron en el desarrollo de la Comunidad Europea de Defensa y su posterior fracaso, al ser este el primer intento de contar con algo parecido a la autonomía estratégica en la historia del proceso de integración. El principal argumento es que la probabilidad de que los estadounidenses decidieran no asumir los costos de la defensa de los países occidentales europeos fue el catalizador que movilizó a París, Londres y Bonn para llegar a un acuerdo que permitiera cumplir con la exigencia estadounidense. Sin embargo, el acuerdo debía ir acorde con la situación interna de cada uno de los gobiernos nacionales y con lo que pensaban sus ciudadanos.

Por eso, Francia se encontraba en la mayor encrucijada porque debía conciliar sus temores hacia un resurgimiento alemán sin el apoyo británico dentro de la Comunidad Europea de Defensa (CED). La CED, propuesta después de mucho esfuerzo de Jean Monnet, resultó ser la única manera en que Francia aceptara el rearme alemán, pero la escasa estabilidad política de la IV República Francesa tumbó el proyecto.

El capítulo está dividido en cuatro partes. La primera estudia la posición de Francia con respecto a la iniciativa estadounidense sobre el rearme alemán y cómo sus tomadores de decisiones consiguieron llegar a un acuerdo con los otros cinco países de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), pero fueron incapaces de conseguir el apoyo necesario dentro de la Asamblea Nacional. La segunda parte del capítulo explora el papel del canciller Adenauer para imponer su visión de lo que la República Federal de Alemania debía ser en el mundo de la segunda posguerra. Además, examina cómo Bonn consiguió conciliar sus principales objetivos en materia de política exterior con la discusión del aporte alemán a la causa occidental. Después, toma en consideración la situación en la que se encontraba Reino Unido y de la completa cohesión dentro de Londres para apoyar a la Comunidad Europea de Defensa, pero jamás unirse a ella. Por último, este capítulo analiza cómo Jean Monnet fue capaz de conciliar todos los intereses previamente descritos para llegar a una solución aceptable para Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos con la propuesta de la CED.

2.1 Francia ante el rearme alemán: ¿cómo ajustar los deseos a la necesidad?

Francia fue la principal opositora a cualquier rearme nacional y desarrollo industrial por parte de Alemania. Las heridas de la guerra que acababa de terminar solo cinco años antes

estaban frescas. Sin embargo, las exigencias del Plan Marshall habían obligado a París a ceder en su estrategia de aislamiento alemán para inhibir su recuperación. Estados Unidos condicionó la ayuda económica —que todos los países europeos necesitaban desesperadamente para la reconstrucción después del fin de la Segunda Guerra Mundial— a que comenzaran a integrar sus economías, incluida la Alemania Federal⁶. La lógica estadounidense era que solo mediante la integración se podían evitar los nacionalismos que agravaron la crisis del período de entreguerras⁷.

El ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, encargó a Jean Monnet (entonces encargado del Plan de Modernización Económica francés) buscar una solución. Monnet, federalista europeo empedernido, consideró que la respuesta estaba en la integración —bajo una Alta Autoridad supranacional— de los sectores del carbón y del acero entre Alemania y Francia⁸. Con eso, la base de los recursos industriales y también con potencial bélico de ambos países estaría fuera del control de sus respectivos gobiernos. Además, se dejó abierta la puerta para otros países de Europa, invitación que terminaron por aceptar Bélgica, Italia, Luxemburgo y Países Bajos, pero no Reino Unido⁹. Así, los seis Estados europeos firmaron el Tratado de París que entró en vigor el 25 de julio de 1952 y creó formalmente la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

No obstante, una cosa es una negociación con claro enfoque funcionalista que permitiera la gradual integración de los sectores industriales de los países miembros y otra muy distinta acceder a que Alemania, la causante de la mayor guerra vivida en el

⁶ Donato Fernández Navarrete, *Historia de la Unión Europea: de los orígenes al post-Brexit*, Madrid, Ediciones UAM, 2022, p. 84.

⁷ *Loc. cit.*

⁸ Bob Reinalda, *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, Abingdon, Routledge, 2009, pp. 417-418.

⁹ Prime Minister's Office, *Correspondence and Papers, 1945-1951*, PREM 8. Parts III: Schuman Plan 1950-1951, PREM 8/1428.

continente, se rearmara. Es por eso que la idea de Estados Unidos de que Alemania Federal asumiera su parte correspondiente dentro de la defensa de Europa Occidental resultaba inaceptable para la clase política y la población francesas. Ni siquiera el esperanzador inicio del establecimiento de la CECA había permitido que los franceses redujesen su recelo frente a Alemania y su posible remilitarización.

Para París, era imperativo que Alemania no contara con unidades de Ejército propias ni desarrollara armas pesadas. Para la población francesa, Alemania era considerada la principal amenaza a su seguridad, al mismo nivel que la Unión Soviética¹⁰. Al inicio de las discusiones, París encontró apoyo en Londres y en Bonn respecto al rearme alemán de manera individual, pero Washington se mostraba intransigente sobre la necesidad de que Alemania aportara a la causa atlantista. Conforme los países fueron cediendo ante la iniciativa estadounidense, Francia se fue aislando de los debates con respecto a la cuestión alemana¹¹.

Como forma de escapar a ese aislamiento, Schuman volvió a solicitar la ayuda de Monnet para salir del apuro. Monnet entendió que solamente se podría salir del estancamiento con una idea nunca vista en Europa, por lo que retomó la sugerencia del Consejo de Europa sobre la creación de un Ejército europeo que asegurara que, si Alemania tenía que remilitarizarse, lo hiciera únicamente en un marco europeo y no de manera individual.

¹⁰ Daniel Lerner y Raymond Aron, eds., *France Defeats E.D.C.* Londres, Atlantic Press, 1957, p. 78, cit. por Arnold Kanter, "The European Defense Community in the French National Assembly: A Roll Call Analysis", *Comparative Politics*, 2, 1970, p. 205.

¹¹ E. Fursdon, *op. cit.*, p. 83.

Por añadidura, Alemania solo podría rearmarse cuando estuviera establecido un Ejército europeo bajo un Alto Comando controlado por una autoridad supranacional¹². Además, el borrador preveía que esa autoridad contara con una organización que viera el equipamiento de las tropas, junto con el financiamiento necesario para lograrlo¹³.

Monnet le presentó la solución al primer ministro francés, René Pleven, para su aprobación. Pleven tuvo que convencer a su gabinete de presentarlo ante la Asamblea Nacional de Francia. El ministro de Defensa, Jules Moch, estaba en contra por la desconfianza hacia Alemania. También lo estaba Guy Mollet, quien era el ministro de Asuntos Europeos. Después de una acalorada discusión, el bando de Pleven, Monnet y Schuman se impuso. Debido a la naturaleza política de la IV República Francesa, la solución debía pasar primero por la Asamblea Nacional de Francia para su aprobación, ya que, si fallaba en el legislativo, el gobierno de Pleven colapsaría. Con una votación dividida, la declaración gubernamental pasó y estaba lista para ser presentada a sus aliados¹⁴.

Pleven hizo suyo el borrador de Monnet y lo propuso a sus homólogos estadounidenses, británicos y europeos para su aprobación e implementación. No obstante, las negociaciones fueron muy difíciles por la prioridad que los otros países le daban a una solución dentro de la OTAN, en lugar de una integración supranacional europea en materia de defensa. Para 1951, era evidente que Francia no cedería a que Alemania se armara de manera individual y el pragmatismo se impuso¹⁵. Una vez negociada y establecida la creación de una Autoridad Política —por insistencia de Italia— y su relación con la OTAN,

¹² *Ibid.*, p. 87.

¹³ *Loc. cit.*

¹⁴ A. Kanter, *op. cit.*, pp. 205-206.

¹⁵ E. Fursdon, *op. cit.*, pp. 118-123.

que tendría la última palabra en la figura del Comandante Supremo de la Alianza Atlántica, Países Bajos, Luxemburgo, Bélgica, Francia, Alemania e Italia firmaron el tratado para establecer la Comunidad Europea de Defensa (CED). Ya solo quedaba su ratificación por parte de los países signatarios.

En Francia, la tumultuosa situación política generaba poco interés por parte del Ejecutivo francés para llevar el Tratado de la CED a la Asamblea Nacional, ya que los ministros recién elegidos temían que una derrota en la Asamblea significara el fin de su gobierno¹⁶. El miedo dentro del legislativo francés de que Alemania controlara la CED hizo imposible cualquier mayoría absoluta que permitiera la ratificación del Tratado. Asimismo, de 1952 en adelante, el Imperio francés se hallaba en serios aprietos, ya que la posición francesa en la Guerra de Indochina empeoraba, junto con los intentos de creación de la Unión Francesa¹⁷. Por último, la opinión pública francesa, impulsada por *Le Monde*, estaba en contra de lo que se entendía como la cesión de soberanía en materia de defensa. La batalla de Dien Bien Phu ante los insurgentes vietnamitas causó un trauma difícil de superar sobre el estado en el que se encontraba el Ejército francés, por lo que la idea de fusionarlo con otros cinco Estados (y con Alemania en particular) causaba muchas más reticencias.

En esta caótica situación, fue nombrado primer ministro Pierre Mendès-France. Mendès-France decidió de una vez por todas llevar la ratificación del tratado de la CED a la Asamblea Nacional. Sin embargo, Mendès-France decidió no mostrar apoyo alguno al Tratado, por lo que la Asamblea ni siquiera debatió sobre la CED, sino que no aceptó su puesta a consideración en el pleno¹⁸. Los legisladores franceses habían sido congruentes

¹⁶ *Ibid.*, p. 227.

¹⁷ *Ibid.*, p. 223.

¹⁸ A. Kanter, *op. cit.*, p. 206.

en los cuatro años desde la creación del Plan Pleven sobre su posición con respecto al Ejército europeo. Por ejemplo, los gaullistas fueron los mayores defensores de la preservación de la soberanía en términos tradicionales, y a ellos se sumaron los comunistas con sus aspiraciones pacifistas¹⁹.

Desde la perspectiva francesa, la Guerra de Corea y la posición estadounidense cambió radicalmente sus planes respecto de Alemania. Sin desearlo completamente, prefirieron impulsar la idea de una autoridad supranacional para permitir el rearme alemán, debido a que París no quería —en circunstancia alguna— la reaparición de un Ejército nacional de Alemania. Por eso, se consiguió redactar un tratado que creara la CED, que logró conciliar tantos intereses nacionales como diplomáticos en el mínimo común denominador. Sin embargo, pese a los esfuerzos de Pleven, Monnet y Schuman para llegar a un tratado que crease un Ejército europeo en el que hubiera tropas alemanas, las dinámicas propias de la IV República Francesa (junto con sus descalabros imperiales) y la animadversión de la población francesa hacia Alemania impidió que se ratificara. Con la poco digna muerte del tratado de la CED, los sueños de una federación política europea se congelaron por décadas y lo mismo pasó con cualquier intento de dotar al recién creado proceso de integración de capacidades en materia de defensa en la misma lógica de la CECA.

2.2 Alemania Occidental: ¿cómo regresar al sistema internacional?

Si el pasado reciente era un imperativo para Francia, en el caso alemán lo era todo. Las consecuencias de provocar la Segunda Guerra Mundial y toda la devastación generada se

¹⁹ *Ibid.*, pp. 224-226.

vivían diariamente. La ocupación en el territorio alemán seguía por parte de las Cuatro Potencias vencedoras (Reino Unido, Francia y Estados Unidos en la parte occidental y la Unión Soviética en la parte oriental). La combinación de las zonas occidentales creó la República Federal de Alemania —con capital en la ciudad de Bonn— en 1949 y Konrad Adenauer fue su primer canciller. Pese a la creación de la RFA, Alemania no tenía plena soberanía ni el mismo estatus legal que sus vecinos, ya que tenía prohibido crear un Ejército nacional por los tratados de paz.

No obstante, la parte oriental comenzó a crear una fuerza policial con formación y tácticas militares. En esta situación, Adenauer comenzó a temer que la parte oriental pudiera atacar a la RFA y anexársela²⁰. El inicio de la Guerra de Corea solo exacerbó ese miedo. Sin embargo, la solución de defenderse por sí mismos estaba descartada por las imposiciones por parte de las potencias ocupantes de su territorio.

Además, la población alemana apenas se estaba recuperando de la devastación causada por la guerra y estaba completamente en contra de cualquier rearme²¹. Adenauer, consciente de estas limitaciones, sugirió por primera vez que Alemania podía aportar a la defensa de Occidente y a la propia en el marco de un Ejército europeo²².

Pese a la rotunda oposición del Partido Socialdemócrata, el Partido Comunista y otros partidos pequeños, la coalición gobernante que impulsaba el gobierno de Adenauer apoyaba la posición de que Alemania Federal incrementara sus vínculos con Occidente y participara en su defensa²³. Una vez asegurada la cohesión interna (debido a la mayoría

²⁰ E. Fursdon, *op. cit.*, p. 73.

²¹ Konrad Adenauer, *Memoirs 1945–53*, trad. por Beate Rhum von Oppen, Chicago, Henry Regnery Company, 1966, pp. 371-372.

²² Klaus Brummer y Cameron G. Thies, “The Contested Selection of National Role Conceptions”, *Foreign Policy Analysis* 11, 2015, p. 284.

²³ *Ibid.*, pp. 280-281.

que la coalición de Adenauer tenía en el parlamento alemán), Adenauer pudo establecer una política exterior que usara a su favor las circunstancias de la Guerra de Corea.

Los principales objetivos de Adenauer eran la recuperación de una soberanía plena y el fin de la ocupación por parte de los Aliados en el territorio alemán²⁴. Además, Adenauer consideraba una oportunidad única para anclar a Alemania Federal en el bloque occidental, con lo que Bonn estaría intrínsecamente relacionada con Europa y el Atlántico²⁵. Así, Adenauer declaró el interés de Alemania en incorporarse a la defensa occidental, ya fuera mediante la OTAN o algún entramado europeo. En respuesta a lo propuesto por Alemania, Francia consiguió reconciliar todas las preocupaciones mediante el Plan Pleven, en el que Alemania se incorporaría a un Ejército europeo y, después de un tiempo, se rearmaría bajo la tutela conjunta de los otros cinco Estados miembros.

Pese al escepticismo mostrado por los países europeos sobre la factibilidad del Plan Pleven, la intransigencia francesa sobre el hecho de que la incorporación de Alemania en la defensa occidental debía hacerse con base en una formación europea y no atlántica se mantuvo. Los demás países aceptaron y la cuestión se movió hacia cómo se podía agregar a las tropas alemanas a un potencial Ejército europeo. No obstante, Alemania seguía persiguiendo la idea de la creación de unidades nacionales dentro del Ejército, en lugar de la idea francesa de divisiones compuestas por franceses, alemanes e italianos²⁶.

Sin embargo, la completa restitución de la soberanía alemana seguía siendo el principal objetivo de Adenauer. Consiguió avanzar en este tema con los Acuerdos Contractuales, los cuales cambiaban el estatus de los Ejércitos de Estados Unidos, Francia

²⁴ D. Urwin, *op. cit.*, p. 60.

²⁵ K. Brummer y C. Thies, *op. cit.*, pp. 286-287.

²⁶ C. Walton, *op. cit.*, pp. 58-59.

y Reino Unido de ser potencias ocupantes para convertirse en aliados, con lo que Adenauer obtuvo la victoria simbólica que tanto buscaba²⁷. Después de que el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa se acordara entre los seis países participantes, Adenauer lo llevó al parlamento alemán para su ratificación. Después de dos días de intenso debate en donde las posiciones políticas no cambiaron (con los socialdemócratas y comunistas en contra del tratado de la CED), la coalición gobernante de Adenauer se impuso en el parlamento y Alemania lo ratificó.

Pese al fracaso del CED por el rechazo de la Asamblea Nacional francesa, Alemania persiguió la remilitarización del país mediante el Ejército europeo, ya que Adenauer vio una oportunidad única para afianzar a su país en Occidente al mismo tiempo que aseguraba que la defensa de Alemania se llevara a cabo de manera conjunta con el resto de Europa Occidental, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos. Además, Alemania se acercaría a una plena soberanía frente a los otros Estados, al dotarse de la capacidad de tener una política exterior propia y el fin de la ocupación estadounidense.

Adenauer estaba consciente de que partía prácticamente de cero, así que tuvo mucho margen de maniobra. Aprovechó que Bonn tenía poco que perder, por lo que aprovechó la necesidad que tenían los otros países europeos para que Alemania Federal participara en el esfuerzo de seguridad colectiva occidental. Menos de un año después, Alemania fue admitida en la OTAN y recuperó su estatus como Estado normal dentro del sistema internacional. Adenauer había ganado y, con su triunfo, su posición se fortaleció en el continente europeo y dentro de la RFA. Conservó el poder en Alemania hasta 1963.

²⁷ E. Fursdon, *op. cit.*, p. 125.

2.3 Reino Unido: Europa para los europeos y Reino Unido para los anglosajones

Cruzando el Canal de la Mancha, el Reino Unido estaba menos nervioso que sus aliados continentales. Conscientes de su poder (lo que quedaba del Imperio británico) y de su relación especial con Estados Unidos, el rearme alemán no representaba una amenaza existencial para Londres. Winston Churchill (1940-1945; 1951-1955) fue el principal impulsor de la idea de un Ejército europeo. El primer ministro británico durante gran parte de la Segunda Guerra Mundial dio una serie de discursos en los que defendía la idea de una Europa federal que uniera sus soberanías. En esa serie de discursos, Churchill defendía que esa Europa solo podría existir si Francia y Alemania se reconciliaban para convertirse en el motor de ese movimiento. Además, impulsó la creación del Consejo de Europa, asistió a su primera reunión y dio un discurso en el que apoyaba la creación de un Ejército europeo y una unión política europea²⁸.

El discurso de Churchill fue recibido con esperanza por parte de los otros Estados europeos, ya que creían que significaba el interés de Reino Unido en incorporarse al proyecto europeo. Sin embargo, Churchill era por entonces líder de la oposición británica y no primer ministro; el líder del Partido Laborista, Clement Attlee, era el jefe de gobierno. Attlee (1945-1951) no secundó los discursos de Churchill, sino que mostró el desacuerdo de su partido ante la creación de cualquier autoridad supranacional que mermara la soberanía nacional británica.

Con la crisis de la Guerra de Corea, el Reino Unido comenzó a considerar planes de defensa en caso de un avance comunista hacia Europa Occidental. El Alto Mando Británico estaba consciente de que el Reino Unido no sería el blanco inicial de una ofensiva

²⁸ *Ibid.*, pp.14-17.

soviética, gracias a su posición geográfica y a la Armada británica. Sin embargo, los británicos consideraban que era imperiosa la necesidad de unir los Ejércitos nacionales del continente para garantizar que la inminente lucha contra la Unión Soviética se llevara a cabo lo más lejos posible del occidente de Europa²⁹. Dentro de ese Ejército común, Alemania Federal debía ser parte fundamental del esfuerzo requerido para sostener la defensa de Europa.

En el Parlamento británico se discutió la indivisibilidad de la defensa británica de la defensa europea, pero jamás se consideró que Reino Unido debía unirse al Plan Pleven o a la Comunidad Europea de Defensa. El entendido de que el Reino Unido debía apartarse de la CECA y de las discusiones de la CED era absoluto entre el gobierno laborista, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Partido Conservador. Churchill –y la gran mayoría de los actores políticos y militares británicos– afirmaba que la integración era para “los europeos, no para nosotros [británicos]”³⁰. Los británicos estaban preocupados de que una Europa federal, en el caso de que el Plan Pleven se materializara, afectara el compromiso estadounidense con la defensa de Europa Occidental. La relación transatlántica, de ser mermada, también perjudicaría la relación especial del Reino Unido con Estados Unidos, cuyo mantenimiento era imperativo para Londres.

Por último, el Reino Unido sufría varios problemas derivados de la Segunda Guerra Mundial. Por un lado, tenía que enfrentarse a la deuda pública más grande del mundo en 1946 junto con los esfuerzos de descolonización en el Sudeste Asiático³¹. Pronto quedó claro que la posición oficial del gobierno británico con respecto a la Comunidad Europea

²⁹ S. Roseto, *op. cit.*, p. 154.

³⁰ *Ibid.*, p. 156.

³¹ E. Fursdon, *op. cit.*, pp. 19-20.

de Defensa (incluso tras el regreso del Partido Conservador al poder) era de apoyo a los esfuerzos y cooperación intergubernamentales pero nunca la de buscar su membresía en la CED.

Por eso, para Reino Unido, la CED era una iniciativa que despertaba suspicacias. Londres estaba de acuerdo con que la integración era necesaria para los países del continente, pero ellos debían mantenerse al margen de ella. Para los británicos, la relación con la CED sería una de cooperación absoluta pero nunca de integración. Sin embargo, pese a que esa posición era clara y contundente dentro del Reino Unido, los europeos la malinterpretaron, por lo que pensaron que Londres sería partícipe de la CED. Esta “confusión” mermó la confianza y la relación de las capitales de Europa continental con el Reino Unido, situación que estallaría con el veto a la solicitud de entrada del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea por parte de la Francia del general Charles de Gaulle.

2.4 Monnet y el sueño federal: ¿la oportunidad llegó demasiado pronto?

Pese a la experiencia de Monnet con la CECA, la tarea que le encomendó Schuman para conciliar la presión estadounidense y las ansiedades francesas era mayúscula. El tándem Schuman-Monnet permitió que las intenciones supranacionalistas de ambos pudieran materializarse pese al recelo burócrata dentro de París y en otras capitales, por lo que esto no debía ser la excepción. Así fue como, consciente de todas las controversias que debía enfrentar para sacar adelante una nueva propuesta, Monnet decidió redoblar la apuesta de la Declaración Schuman³². Pese a que, como buen funcionalista, creía que cualquier integración de índole política o militar debía hacerse después de la económica y técnica,

³² *Ibid.*, pp. 84-87.

vio en esa tesitura una oportunidad única de llegar a una auténtica federación europea. Además, al ser una integración que implicaba a las Fuerzas Armadas (consideradas como el *sine qua non* de los Estados-nación soberanos), el avance hacia una Europa supranacional sería imparable³³.

Después del borrador que le presentó a René Pleven, Monnet se encargó de continuar con la CECA. Terminadas las negociaciones de la CECA, Monnet usó todas sus energías para romper el estancamiento entre las distantes posiciones de Alemania y Francia con respecto a la composición de las divisiones militares. Para romperlo, Monnet usó los contactos estadounidenses que hizo durante el Plan Schuman para impulsar el apoyo de la Comunidad Europea de Defensa y presionar a los gobiernos de los seis países signatarios (específicamente al gobierno francés)³⁴.

Washington respondió a la llamada de auxilio y dejó en claro que, si no había avances en las negociaciones, las ayudas financieras y militares provenientes de Estados Unidos estarían en riesgo³⁵. Durante las negociaciones de inicios de 1952, los países europeos se dieron cuenta de que, sin una autoridad política supranacional que dirigiera los esfuerzos de la CED y de la CECA, no podrían funcionar. Por eso, Italia propuso una Comunidad Política Europea después de la entrada en vigor de la CED.

Posteriormente, Monnet emprendió una campaña de cabildeo junto con otros europeístas para presionar a los seis gobiernos nacionales³⁶. Sin embargo, la inestabilidad política que la IV República Francesa atravesaba en 1953 hizo que Schuman desapareciera

³³ Renata Dwan “Jean Monnet and the European Defence Community, 1950-54”, *Cold War History*, 1:3, 2001, p. 145.

³⁴ *Ibid.*, pp. 146-147.

³⁵ *Loc. cit.*

³⁶ *Ibid.*, p. 148.

de la cartera de Asuntos Exteriores, con lo que el tándem europeísta había acabado³⁷. La última versión de la Comunidad Política Europea desechara las ambiciosas propuestas supranacionales que Monnet deseaba, con lo que la idea de una constitución europea se eliminaba. Monnet, en lugar de ceder algo más de su ambicioso deseo supranacionalista, se mostró intransigente para renegociar con el Ministerio de Asunto Exteriores francés y con su Asamblea Nacional³⁸. La reticencia francesa para ratificar la CED causaba más y más desesperación en ambos lados del Atlántico. Para 1954, Monnet solo contaba con la presión estadounidense para convencer a la Asamblea Nacional francesa. La llegada de Mendès-France al poder y su nulo interés por la CED puso el último clavo en el ataúd de una Europa supranacional en materia de defensa en la década de los cincuenta. A manera de protesta, y por sentir culpa del fracaso de la CED, Monnet anunció que no buscaría ampliar su mandato como presidente de la CECA, y que se concentraría en impulsar el proyecto federal europeo desde la sociedad civil³⁹.

Pese a los esfuerzos de Monnet, la CED no pudo romper con las reticencias de los Estados para, a su entender, ceder soberanía en el área más delicada para ellos. Además, su poco interés en tejer alianzas con los parlamentos nacionales y entender su importancia dentro del proceso de integración hizo que los legisladores tuvieran poco interés en apoyarlo, como en la Asamblea Nacional francesa. Pese al fracaso, las bases e ideas que impulsó seguirían en la psique de los supranacionalistas por varias décadas.

³⁷ *Ibid.*, pp. 151-152.

³⁸ *Loc. cit.*

³⁹ *Ibid.*, pp. 153-154.

2.5 El legado de la CED: el funcionalismo por encima de la política

La encrucijada que trajo la exigencia del rearme alemán se “resolvió” para los europeístas con la modificación, en 1954, del Tratado de Bruselas que estableció la Unión Europea Occidental (UEO). La UEO se convertiría en una organización de defensa mutua europea en donde los Estados miembros (únicamente ubicados en Europa) estaban comprometidos a asistirse mutuamente en caso de un ataque externo a la organización. El tratado modificado preveía que Alemania Occidental se uniera a la UEO como requisito previo a rearmarse y, posteriormente, su membresía en la OTAN. Por último, permitió a Alemania recuperar su soberanía a un “nivel estatal” para reincorporarse al sistema internacional.

Así, se resolvió la cuestión alemana, al aceptar el rearme por parte de Alemania Occidental con el fin de incorporarla a la UEO, una alianza netamente europea, y luego permitirle su posterior adhesión a la OTAN. Además, también se incorporó a Italia a ambas organizaciones. Francia consiguió, de manera pírrica, asegurarse de que dicho rearme se realizara con un marco institucional europeo, con lo que mantuvo cierto control sobre lo que Bonn podía realizar o no con sus Fuerzas Armadas. Pronto quedó demostrado que la UEO estaría subordinada a la OTAN y que todas las decisiones significativas sobre defensa en el continente europeo serían tomadas en la Alianza Atlántica y no en la UEO.

El fracaso de la CED mostró que, pese a la clara percepción de una amenaza externa, los Estados-nación europeos seguirían siendo renuentes a compartir el núcleo duro de su soberanía. Los impulsores de una Europa federal tomaron nota al respecto y decidieron cambiar el enfoque maximalista por uno funcionalista que garantizara cierto progreso y avance hacia el sueño supranacional, aunque fuese de manera lenta.

Como se pudo observar, la amenaza de una fuerza considerablemente mayor hizo que Europa Occidental se replantea la idea tradicional del Estado-nación. Debido a la

presencia de personas clave (los emprendedores en términos constructivistas), los países decidieron comenzar una integración económica y militar como respuesta a la percepción de crisis que vivían debido a la presión estadounidense para hacerlo. Este ambiente fue propicio para Jean Monnet, quien lo aprovechó para perseguir sus ambiciones intelectuales de crear una Europa supranacional capaz de resolver los problemas que los países enfrentaban y que pudiera incorporarse al nuevo sistema internacional. Sin embargo, la audacia de los emprendedores tuvo como límite el tiempo que les tocó vivir, ya que Europa no estaba lista para dejar atrás por completo la noción de soberanía westfaliana ni tampoco la oscura historia común que habían vivido desde la Gran Guerra.

Francia contaba con un sistema político caótico que le impidió aguantar la responsabilidad de dirigir el proceso de integración y solo la genialidad de Monnet permitió conciliar tantos intereses aparentemente contradictorios en los ámbitos nacional y continental. Alemania, consciente de sus propias limitaciones, abrazó la idea dado el interés nacional de recuperar su plena soberanía, algo de lo que el canciller Adenauer estaba muy consciente, así como su sitio en el sistema internacional, incluso si tuviera que hacerlo por la vía de la creación de instituciones supranacionales. Para el Reino Unido, sus situaciones interna y geopolítica no hicieron necesario que abogara por ser parte de la CED, sino que prefirió apoyar los esfuerzos y prometer cooperación con la Comunidad. Tanto Attlee como Churchill estaban convencidos de que los mejores intereses del Reino Unido estaban en mantenerse al margen de los esfuerzos europeos para garantizar su política exterior y colonial independientes, al mismo tiempo que la OTAN garantizaba su seguridad en caso de un ataque soviético.

Si bien en 1954 el sueño de una integración en materia de defensa que hubiera avanzado enormemente la causa de una Europa supranacional y federal había fracasado, las ideas no murieron. Solo había que esperar una situación más favorable para que aquello que en ese momento fue tachado de impensable se convirtiera en una necesidad para sobrevivir a los nuevos tiempos.

CAPÍTULO III.

DEL FRACASO DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE DEFENSA A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

El fiasco de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y su Comunidad Política Europea (CPE) mostró lo reacios que estaban los Estados para compartir soberanía en temas sensibles, incluso en tiempos de crisis. Conscientes de eso, los líderes nacionales y comunitarios decidieron priorizar la integración en aspectos técnicos y económicos que generaba menos oposición en las poblaciones de los Estados miembros y en las élites políticas nacionales.

Sin embargo, pese a la estabilización de la Guerra Fría en el continente europeo, la posibilidad de crear una política exterior y de defensa común siguió siendo propuesta por algunos actores durante los siguientes años del proceso de integración, como es el caso del Plan Fouchet impulsado por Francia o la contrapropuesta de los otros cinco miembros. Después, gracias a la primera ampliación¹, los intereses de los nuevos Estados miembros estaban en aprovechar los beneficios del Mercado Común Europeo. No se avanzó de manera sustantiva en la europeización de políticas exteriores y de defensa debido al poco interés que despertaba en las capitales europeas, aunque sí existieron avances concretos como la Cooperación Política Europea. Por último, y probablemente más importante, la relación con Estados Unidos permitía que no existiera necesidad alguna de avanzar en esa dirección, ya que Washington asumía los costos de la defensa europea frente a la amenaza soviética.

¹ Dinamarca, Irlanda, Noruega y Reino Unido, aunque Noruega no se adhirió a las Comunidades Europeas debido a que sus ciudadanos manifestaron su rechazo a la incorporación en un referéndum.

No obstante, el final de la década de los años setenta hizo que las condiciones internacionales comenzaran a deteriorarse. El resurgimiento de la Guerra Fría por parte del presidente estadounidense Ronald Reagan junto con la crisis de los Euromisiles encendió las alarmas sobre la impotencia e incapacidad de los Estados europeos de ser dueños de su destino. Esta situación llevó al pragmatismo de los actores nacionales y europeístas, puesto que comenzó a ser evidente la necesidad de dotar a las Comunidades Europeas de una política exterior conjunta para la defensa de sus intereses.

Las herramientas comunitarias le permitirían a la Comunidad Económica Europea (CEE) negociar conjuntamente en foros multilaterales, enfrentarse a las crisis en otras regiones o contar con las herramientas necesarias para su relación *vis à vis* la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y sus países satélites. El Acta Única Europea (1987) codificó en el acervo comunitario, por vez primera, las facultades comunitarias en materia de política exterior. Sin embargo, el vertiginoso colapso del llamado “Telón de Acero” en Europa y del bloque soviético causó que el vecindario próximo de la Comunidad Económica Europea se convirtiera en un pandemónium. Además, la mera posibilidad de una reunificación alemana hizo reaparecer viejos fantasmas en las capitales europeas.

La CEE, que en ese momento deseaba enfocarse más en la profundización económica que en una política, tuvo que hacer frente a unos sucesos históricos que podían poner en riesgo a la CEE misma o afianzarla para un mundo en el que no existieran los bloques. Las capitales europeas trabajaron a marchas forzadas para encauzar el rumbo de acción hacia donde les interesara. El resultado de estas negociaciones se plasmó en el Tratado de Maastricht de 1992, en el que se fundaba la Unión Europea y se le dotaba de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), algo que no se había conseguido en

más de cuarenta años de construcción europea. Más allá del cambio sistémico, ¿qué papel tomó la Comisión Europea para impulsar la integración en materia de política exterior? ¿Qué intereses nacionales perseguían los Estados miembros?

Este capítulo tiene como principal objetivo comprender cómo el intercambio de intereses de los Estados miembros y de la Comisión moldeó el contenido y las disposiciones del Tratado de Maastricht. El capítulo también cuenta con dos objetivos secundarios. El primero es analizar los factores e intereses nacionales de Francia, Reino Unido y de la Alemania Federal para las negociaciones intergubernamentales. El otro es explorar el papel de la Comisión Europea que encabezó Jacques Delors (1985-1995) para aprovechar la histórica coyuntura a favor de la causa integracionista.

El argumento principal es que el cambio a nivel sistémico generó una sensación de urgencia en las capitales europeas. Este sentimiento incentivó el abandono de las creencias tradicionales sobre la soberanía nacional que imperaban desde la década de los años cincuenta, con lo que se abrió la posibilidad de diseñar una verdadera política exterior y de seguridad común europea. Además, la velocidad requerida para enfrentarse al frenético período de 1989-1992 hizo que el pragmatismo se impusiera por encima de algunos de los intereses nacionales, como muestra la negociación franco-alemana.

El capítulo comienza con un amplio recuento del proceso desde el fracaso de la CED en 1954 hasta el inicio de 1989, año clave para entender cómo se desarrollaron las negociaciones que moldearon el futuro Tratado de Maastricht. Después se examina el papel de la Comisión Delors, con especial énfasis en su liderazgo e intereses propios en la construcción del proyecto europeo. Posteriormente, se analizan los intereses nacionales que Alemania Federal tenía en mente al momento de las negociaciones en las Conferencias

Intergubernamentales (CIG), con especial atención al canciller Helmut Kohl (1982-1998); lo mismo pasa con el caso de Francia y el Reino Unido para entender sus reticencias frente a la reunificación alemana y las garantías que buscaron obtener en el Tratado. Finalmente, en la conclusión del capítulo, se analiza el contenido del Tratado de Maastricht y se discute si su contenido es el germen de una Europa federal (cercana a los sueños de Monnet) o una Europa intergubernamental (como la pensada por Charles de Gaulle).

3.1 El camino al Acta Única Europea: mucho ruido y pocas nueces

El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y el desarrollo de la Unión Europea Occidental (UEO) en 1954 encaminaron la integración europea hacia temas menos sensibles para los Estados. En 1957, en Roma, se crearon dos Comunidades Europeas más: la Económica (CEE) y la de la Energía Atómica (CEEA o Euroatom). Estas dos Comunidades, con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), se convertirían en el germen de la Unión Europea. El año siguiente, Charles de Gaulle llegó a la Presidencia de Francia. El general De Gaulle (1958-1969) tenía un especial desdén hacia el proyecto europeo por el sacrificio de soberanía francesa que, en su opinión, implicaba.

De Gaulle tenía una concepción sobre lo que el proyecto europeo debía ser, uno en el que las soberanías nacionales fueran la base de cualquier proceso, al mismo tiempo que proponía eliminar el aspecto supranacional. Por medio de su embajador en Dinamarca, Christian Fouchet, propuso la Unión Política Europea en 1961. El interés principal de esta Unión era la conservación de la individualidad de los Estados miembros y sus pueblos, lo que se conoció como una *Europa de las Patrias*. Con un claro carácter intergubernamental, el Plan Fouchet proponía una política exterior común basada en la cooperación entre los

gobiernos nacionales. También proponía una política de defensa común para asegurar la defensa colectiva de los Estados miembros al margen de la Alianza Atlántica². Además, le concedía personalidad jurídica a la Unión y exigía la unanimidad para la adopción de políticas. Por último, en el borrador no se mencionaba a la Corte Europea de Justicia.

La propuesta francesa fue recibida con recelo por parte de los otros cinco miembros, quienes consideraban que la propuesta de De Gaulle tenía el propósito de destruir el proyecto europeo. Por eso, presentaron una contrapropuesta en las antípodas de la propuesta francesa. De un claro carácter supranacional, el borrador conjunto de Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo y Países Bajos buscaba que la política común de defensa fuese supeditada a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Además de eso, también le otorgaba personalidad jurídica a las Comunidades Europeas. La contrapropuesta también cedía facultades a la CE para negociar y suscribir tratados con otros Estados en nombre de los Estados miembros³. Asimismo, creaba una Secretaría General independiente de los Estados miembros para ayudar al Consejo de Ministros. El secretario general dispondría de su propia burocracia supranacional⁴.

El nulo entendimiento entre el proyecto gaullista y el de sus homólogos europeos hizo que ninguna de las opciones saliera adelante. Este descontento, junto con la propuesta de que la Comisión Europea recaudara aranceles agrícolas e industriales para la financiación de actividades propias, orillaron a que De Gaulle retirara a todos los representantes franceses del Consejo de Ministros. Esto causó una crisis institucional europea conocida como “la crisis de la silla vacía” que solo pudo resolverse mediante el

² Primer proyecto de Tratado de la Unión Política Europea (Plan Fouchet I).

³ Tratado alternativo elaborado por los cinco socios de Francia.

⁴ Anthony Teasdale, *The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe*, LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, núm. 117, octubre 2016, pp. 40-41.

Compromiso de Luxemburgo de 1966. En él, se estableció la regla informal de la unanimidad (pese a que el Tratado de Roma de 1957 estipulaba la entrada en vigor progresiva de la votación por mayoría calificada en distintos temas) para la adopción de las políticas que los Estados miembros consideraran de una importancia vital para ellos mismos⁵. Con eso, Francia y los demás socios comunitarios obtuvieron en la práctica un poder de veto para cualquier decisión trascendental del proceso de integración.

El poder de veto francés fue evidente en el primer intento de ampliación de las Comunidades Europeas con la solicitud de ingreso del Reino Unido, Irlanda, Noruega y Dinamarca a la CEE. Temeroso de que Gran Bretaña fuese un caballo de Troya de los intereses estadounidenses, De Gaulle acabó con las negociaciones entre Reino Unido y la Comunidad Económica Europea, lo que acabaría afectando a las otras solicitudes⁶. El desdén del presidente francés hacia el proyecto europeo ocasionó un estancamiento en los esfuerzos por la consecución de una mayor cohesión e integración política. Por eso, el proceso de integración europeo se enfocó en aspectos técnicos y económicos sobre temas políticos por la preocupación de que Francia paralizara cualquier intento de avance.

El punto muerto terminó con la renuncia del general De Gaulle a la Presidencia de Francia en abril de 1969 y la celebración de la Cumbre de La Haya en diciembre de ese mismo año. En la Cumbre, se retomaron las conversaciones sobre una Cooperación Política Europea (CPE), basada en el Informe Davignon que sugería un mecanismo para la cooperación en materia de política exterior en donde los ministros de Asuntos Exteriores

⁵ Stephen Martin, “Building on Coal & Steel: European Integration in the 1950’s & 1960’s”, en Desmond Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, pp. 138-139.

⁶ D. Fernández, *op. cit.*, p. 115.

de los Estados miembros se reunieran regularmente para coordinar esfuerzos y metas⁷. Además, sentaron las directrices que permitirían la incorporación del Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Noruega a las tres Comunidades, lo que terminaría sucediendo en 1973 (con la excepción de Noruega, que rechazó su adhesión en un referéndum al respecto) para sumar un total de nueve Estados miembros.

Luego, ante la parálisis de la Comisión, derivada del temor a irritar a algunos de los miembros, y la necesidad de coordinarse ante crecientes retos internos y externos, los Estados miembros consideraron la creación del Consejo Europeo, una institución enteramente intergubernamental y fuera del entramado estándar previsto por los funcionalistas, en la que los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros se reunían de manera informal para consultarse sobre las acciones y posiciones de cada uno de los socios comunitarios en aspectos intracomunitarios y extracomunitarios, pero no tomaban decisiones; se limitaban a esbozar la dirección política que debía seguir la Europa integrada. También participaba la Comisión Europea para la discusión de las acciones a coordinar en materia de política exterior. Así se creó la CPE *de facto*, pues no fue sino hasta 1987 que se institucionalizó como parte de las actividades de la Comunidad Europea. Desde su fundación, el Consejo Europeo tuvo que hacer frente a la precarización de la situación internacional de la década de los años setenta.

La Crisis del Petróleo de 1973, la cuestión palestina, la implementación de la ley marcial en Polonia, la invasión soviética de Afganistán y la invasión argentina de las Malvinas, entre otros sucesos, hicieron evidente que los desencuentros en materia de política exterior con Estados Unidos serían cada vez más frecuentes. Esto mostró la

⁷ S. Martín, *op. cit.*, pp. 138-139.

imperiosa necesidad de que la CE se convirtiera en un actor global capaz de defender sus intereses y evitar ser arrastrada al enfrentamiento entre la Unión Soviética y Estados Unidos⁸.

También sucesos en su vecindario inmediato afectaron el desarrollo de la CE. La caída de las dictaduras militares de Grecia, Portugal y España ocasionó que los Nueve de la CEE decidieran apostar por la incorporación de estos países a la Comunidad para afianzar su democratización. Sin embargo, después de la ampliación mediterránea (Grecia entró en 1981; España y Portugal, en 1986), pocos avances se cristalizaron en materia política. La Comisión Europea, presidida por Jacques Delors (1985-1995), decidió priorizar la integración económica para, por fin, materializar el Mercado Único Europeo.

Sin embargo, las condiciones internacionales de los años ochenta hicieron que los doce Estados miembros retomaran el interés de avanzar hacia una mayor integración política. La crisis de los Euromisiles fue un despertar para la CE. Además, la perspectiva de Europa sobre el bloque oriental cambió con respecto a la de Estados Unidos. Las capitales europeas consideraron que la amenaza soviética percibida en Washington no era la misma que ellos identificaban. La idea antagónica de la Guerra Fría cambió hacia una de cooperación y comercio. Se despertó a la “bella durmiente”⁹ que era la Unión Europea Occidental para discutir los temas de defensa y seguridad que les concernían a los europeos. Las tensiones entre ambos lados del Atlántico llevaron a que Países Bajos y Reino Unido,

⁸ Federiga M. Bindi, “European Union Foreign Policy: A Historical Overview”, en Federiga M. Bindi e Irina Angelescu, eds., *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2ª. ed., 2012, pp. 19-20.

⁹ Lluís Bassets, “La UEO, la 'bella durmiente' de Europa”, *El País*, 25 de enero de 1993, (DE, 25 de noviembre de 2024: https://elpais.com/diario/1993/01/25/internacional/727916404_850215.html#:~:text=La%20UEO%2C%20la%20bella%20durmiente%20de%20Europa,PA%3%8DS%20desde%20un%20dispositivo%20a%20la%20vez.)).

tradicionales defensores de la visión atlantista de la seguridad colectiva europea, decidieran impulsar una mayor cooperación europea en esos aspectos¹⁰.

En esta tesitura, los gobiernos de Alemania e Italia decidieron romper el estancamiento dentro de la CE con el anuncio de una propuesta para una verdadera unión política en materia de política exterior. El Plan Genscher-Colombo, que toma los apellidos de los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países, tenía como eje central el aumento en la cooperación entre los Estados miembros para una política de seguridad y defensa europea junto a una verdadera política exterior común que garantizara su independencia en el mundo bipolar¹¹. Para lograrlo, se codificaría la CPE y se añadiría dentro de la estructura de la CE. De aprobarse la iniciativa, se debían reformar los Tratados de Roma de 1957 o, en su caso, había que redactar un nuevo tratado.

La propuesta fue rechazada por los demás Estados miembros de la CE, pero la idea de una reforma necesaria a lo establecido en Roma había llegado para quedarse. La Comisión Delors (1985-1995) aprovechó la coyuntura para impulsar la integración europea. Pese a priorizar la parte económica, los Estados miembros (particularmente Francia y Alemania) consiguieron gestionar la inclusión en las negociaciones de mayor coordinación política.

Delors promovió el Acta Única Europea (AUE) en la que reformó políticas como la Política Agrícola Común o la recaudación comunitaria de impuestos para sostener los gastos comunes. También institucionalizó el Consejo Europeo (hasta entonces solo un foro de discusión entre los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros y la Comisión

¹⁰ N. Piers Ludlow, "From Deadlock to Dynamism: The European Community in the 1980s", en Desmond Dinan, ed., *Origins and Evolution of the European Union*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, pp. 220-227.

¹¹ Proyecto de Acta Europea presentada por los Gobiernos de la RFA e Italia.

Europea) al establecer las reglas operativas dentro de la CE¹² y materializó la CPE al suministrarle las bases jurídicas dentro del Acta Única Europea mediante el Título III. Por primera vez, se codificaba dentro del acervo comunitario la idea de una política exterior común en la que los Estados miembros cooperaran para alcanzar objetivos comunes¹³. El AUE, en su preámbulo, también recoge la intención de formar una Unión Europea que gestionara las relaciones entre los Estados miembros.

Sin embargo, si la Crisis de los Euromisiles fue un catalizador para que se retomaran las discusiones sobre la Cooperación Política Europea, los acontecimientos en Europa Central y Oriental fueron los que impulsaron una política exterior europea en toda regla. La llegada de Mijaíl Gorbachov a la cabeza de la Unión Soviética cambió la relación entre el bloque comunista y la CE. Gorbachov decidió terminar con el estancamiento en el que se encontraba la Unión Soviética mediante dos planes de ambiciosas reformas que liberalizarían la economía y la política del país comunista¹⁴. Además, el líder soviético impulsó que los países satélites de la URSS emprendieran dichas reformas porque Moscú ya no estaba dispuesta a asumir los costos de mantenerlos en pie¹⁵.

Los efectos de las reformas estructurales de Gorbachov desencadenaron una sucesión de acontecimientos que precipitaron el final de la Guerra Fría. El año de 1989 fue aquel en el que el rápido deterioro del control estatal por parte de los partidos comunistas del Pacto de Varsovia cambió los planes de la CE. Protestas de los habitantes de Polonia,

¹² Artículo 2 del Acta Única Europea, 1987.

¹³ Artículo 30 del Acta Única Europea, 1987.

¹⁴ La *perestroika* (“reestructuración” en ruso) que buscaba la modernización de la economía socialista y la *glásnost* (“apertura” o “transparencia” en ruso), que buscaba una mayor transparencia del régimen soviético y una democratización de la URSS. Para un recuento de las reformas de Gorbachov y su papel en el fin de la Guerra Fría, véase Rainer Matos Franco, “Criogenias y escaldaduras (1945-1991)”, en su libro *Historia mínima de Rusia*, México, El Colegio de México, 2017, pp. 239-272.

¹⁵ Archie Brown, *The Human Factor: Gorbachev, Reagan, and Thatcher, and the End of the Cold War*, Nueva York, Oxford University Press, 2020, pp. 270-279.

Hungría, Checoslovaquia, Bulgaria y Rumania precipitaron la caída de los gobiernos comunistas en esos países. Sin embargo, el suceso que marcó el final de la Guerra Fría fue el derribo del Muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989. Después de ese día, la estabilidad política en Alemania Oriental comenzó a desaparecer rápidamente.

La frenética sucesión de acontecimientos tomó desprevenidas a las capitales occidentales europeas, las cuales estaban negociando la profundización de las disposiciones del Acta Única Europea, como una Unión Económica y Monetaria. La cuestión de la reunificación alemana, olvidada desde los años cincuenta, volvió a surgir gracias a la situación en Alemania Oriental, que generó preocupación sobre la posibilidad de que una Alemania unificada volviese a convertirse en un problema, como había ocurrido cien años atrás¹⁶.

Por esta situación, las Cancillerías de todos los países europeos comenzaron a trabajar a marchas forzadas. ¿Cómo había que reaccionar a los sucesos ocurridos en Europa Central y Oriental? La Comisión Delors se topó así con la oportunidad perfecta para impulsar una mayor integración, pero los fantasmas de la CED seguían paseando por los pasillos del Berlaymont¹⁷. Si Bruselas decidía empujar demasiado hacia la supranacionalidad, existía la posibilidad de que no se materializara avance alguno, o peor aún, que los Estados miembros decidieran que la CE ya no tenía cabida en el nuevo orden internacional que se acercaba.

Alemania tampoco podía desaprovechar la oportunidad histórica de cumplir el sueño de la reunificación, pero podría levantar suspicacias en el resto de Europa e incluso

¹⁶ F. Bindi, *op. cit.*, p. 24.

¹⁷ Nombre del edificio ubicado en Bruselas en el que la Comisión tiene su sede desde la década de los años sesenta; desde este momento, también será utilizado como metonimia para referirse a la Comisión Europea durante el resto de esta tesis.

causar que se vetara la posibilidad de hacerlo¹⁸. Francia creía en la posibilidad de que una Alemania reunificada decidiera abandonar el proyecto europeo y la dejara a merced de su nuevo vecino. Reino Unido, por su parte, temía que el resurgimiento de una Alemania reunificada la convirtiera en el hegemon de todo el continente europeo, lo que ocasionaría que Estados Unidos abandonara el interés en su relación especial con Londres y se enfocara en los alemanes. Las decisiones que los líderes europeos tomaron en ese momento moldearon el futuro de Europa.

3.2 La Comisión Delors: la oportunidad histórica frente a los fantasmas del pasado

La llegada de Jacques Delors a la Presidencia de la Comisión Europea en 1985 marcó un antes y un después de su historia reciente. La Comisión previa, a cargo del otrora primer ministro luxemburgués Gaston Thorn (1981-1985), se caracterizó por la debilidad de su liderazgo e inmovilidad del proceso europeo. Incapaz de imponerse a sus comisarios, tampoco consiguió superar el estancamiento en el que se encontraba la CE¹⁹. Con la Comisión fuera del juego político de la CE, la iniciativa de cualquier cambio institucional pasó a manos de los Estados miembros, con lo que el enfoque intergubernamental primó en cualquier discusión sobre la CPE.

Conscientes de la necesidad de reforma para hacer frente a los problemas de la década de los años ochenta, Reino Unido y Alemania Federal decidieron impulsarla²⁰.

¹⁸ Debido a los tratados de paz, se necesitaba la unanimidad de las potencias vencedoras para autorizar cualquier cambio en el *statu quo* de ambas Alemanias. Para un recuento más amplio del proceso de negociación alemán con las potencias vencedoras, véase Konrad H. Jarausch, *The Rush to German Unity*, Nueva York, Oxford University Press, 1994, pp. 162-175.

¹⁹ N. Ludlow, *op. cit.*, p. 221.

²⁰ Donato Fernández Navarrete, “Capítulo 5. Del Mercado Común al Mercado Interior, al Acta Única Europea (1970-1992)”, en su libro *Historia de la Unión Europea: de los orígenes al post-Brexit*, Madrid, Ediciones UAM, 2022, p. 133.

Delors identificó un aspecto técnico sobre el cual reiniciar el proceso de integración: la eliminación de las barreras no arancelarias al comercio intracomunitario²¹. De conseguir acabar con ellas, la Comisión Delors por fin materializaría el objetivo trazado en el Tratado de Roma para establecer el Mercado Único Europeo. Por eso, Delors publicó, en 1985, el Libro Blanco sobre el Mercado Interior, redactado por Lord Cockfield²².

Con el Libro Blanco como sustento, Delors convocó a una Conferencia Intergubernamental (CIG) para la discusión de, por un lado, el mercado único y, por el otro, la reforma político-institucional. Pese a no considerarlo en un inicio, el aspecto político fue incluido por el interés de los gobiernos nacionales, como muestra el Plan Genscher-Colombo. En la perspectiva de Delors, un mercado único le daría el ímpetu necesario a una unión monetaria, lo que haría el proyecto totalmente irreversible y evitaría que la atención mediática se concentrara en una unión política.

Por eso, Delors priorizó los temas del Mercado Único Europeo y el levantamiento de las fronteras dentro de la CE dentro de la redacción del Acta Única Europea. Siguiendo las ideas de Monnet acerca de la integración gradual, Delors esperaba una mejor oportunidad para impulsar mayores facultades supranacionales en materia de política exterior y de seguridad. Sin embargo, cedió a las demandas nacionales de Francia y de Alemania de una integración política al codificar el mecanismo de la Cooperación Política Europea dentro del AUE.

El momento propicio llegó en 1989 con la caída de los gobiernos comunistas por toda Europa Oriental. Con la cuestión alemana de vuelta sobre la mesa, Delors aprovechó para dar su solución ante el nuevo paradigma: “un salto hacia adelante [en la integración

²¹ N. Ludlow, *op. cit.*, p. 223.

²² D. Fernández, *op. cit.*, p. 135.

europea]”²³. Meses después, en abril de 1990, en una declaración conjunta entre el canciller alemán, Helmut Kohl, y el presidente francés, François Mitterrand, se abogaba por una aceleración en la construcción de una verdadera unión política y del establecimiento de la unión monetaria.

Una vez que el eje franco-alemán tomó la iniciativa, Delors decidió convocar otras dos CIG, como había hecho pocos años atrás, para discutir los aspectos de una verdadera unión política y el establecimiento de una unión monetaria que permitiera contar con una divisa común entre los Estados miembros. Al margen del proceso de las CIG, Delors hizo un discurso para acelerar las discusiones de la posible unión política. En su disertación en Londres, Delors llamó a que la nueva Unión Europea integrara a la Unión Europea Occidental y abogó por una mayor independencia de Estados Unidos²⁴. También defendió la necesidad de darle una característica europea a la política de defensa del continente²⁵. No es sorprendente que su discurso causara un rechazo generalizado por parte de los Estados miembros, incluidos Alemania y Francia.

Consciente de que sobrepasó sus márgenes de acción, Delors decidió dejar de lado la CIG que buscaba la cuestión política y enfocarse en la de la unión económica y monetaria. Con eso, la Comisión decidió mantener un perfil bajo por el resto de las negociaciones²⁶. Al final, el Berlaymont impulsó que la estructura del Tratado de la Unión Europea (TUE) fuera la de un árbol, en donde las diferentes ramas de integración (política exterior, financiera, económica, social, etc.) brotaban del tronco común que es el espíritu

²³ Desmond Dinan, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 4ª ed., 2010, pp. 89-90.

²⁴ Anthony Forster, “Foreign and Security Policy”, en su libro *Britain and the Maastricht Negotiations*, Oxford, Macmillan, 1999, p. 113.

²⁵ Jacques Delors, “European Integration and Security”, *Survival* 33 (1991), pp. 99–109.

²⁶ D. Dinan, *op. cit.*, p. 93.

integracionista del proyecto europeo²⁷. Sin embargo, la estructura propuesta por Luxemburgo (presidente del Consejo de Ministros en el momento de las negociaciones) fue la que ganó. Se ahondará en esa estructura más adelante.

Pese a que sus ideas supranacionales de una política exterior y de defensa común fueron derrotadas por versiones intergubernamentales, Delors triunfó en conseguir que la Unión Europea fuera quien decidiera cómo debía llevarse a cabo la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Además, obligaba a los Estados a decidir en el futuro una política común de defensa para la Unión, pese a que podía decidirse que fuera en el marco de la Alianza Atlántica²⁸. Al igual que Monnet, Delors consiguió encaminar el proceso hacia sus intereses federalistas; también logró revitalizar el proceso de integración. Sin embargo, falló en convencer a los Estados de que una política común supranacional no implicaba ceder su soberanía, sino solo compartirla.

3.3 Francia, Alemania y su futuro europeo: el espíritu de Carlomagno

La llegada del socialista François Mitterrand a la Presidencia francesa (1981-1995) hizo dudar a las otras capitales sobre el enfoque que París le daría al proyecto europeo. Al provenir de una amplia coalición con partidos socialistas y comunistas, el gabinete de Mitterrand estaba dividido sobre cómo resolver la crisis económica que azotaba a Francia.

Los comunistas buscaban un enfoque nacional que revitalizara sus industrias (incluso si eso iba en contra de las disposiciones comunitarias). Por otro lado, los europeístas (entre los que se encontraba Jacques Delors como miembro del gabinete) tenían claro que solo apostando por el proyecto europeo se podría salir de la crisis. Mitterrand

²⁷ D. Fernández, *op. cit.*, p. 154.

²⁸ *Ibid.*, pp. 164-166.

entendió que debía pensar en el mediano plazo para poder aprovechar las oportunidades del proyecto europeo y apostó por reforzar la integración económica, con lo que se rompió una tradición gaullista de más de dos décadas y condujo al socialismo francés hacia el centro-derecha del resto de gobiernos europeos de ese entonces.

Una vez que Mitterrand adoptó la visión europea, rápidamente encontró un socio en el canciller alemán, Helmut Kohl. Kohl era un político conservador que se caracterizaba por un estilo de liderazgo descentralizado²⁹. Como se mencionó en el capítulo anterior, el sistema de la Alemania Federal era uno parlamentario en donde el poder estaba diluido en las coaliciones. Por lo tanto, la cartera de Asuntos Exteriores estaba en manos de Hans-Dietrich Genscher, compañero en la coalición, que tenía una clara vocación federalista para el proyecto europeo.

El buen entendimiento entre ambos líderes afianzó el eje franco-alemán que luego impulsó las reformas necesarias para revitalizar la integración europea³⁰. El eje franco-alemán buscó materializar la unión política para dotarla de una verdadera política exterior común. Los avances conseguidos fueron la codificación de la Cooperación Política Europea en el Acta Única Europea.

Sin embargo, la caída del Muro de Berlín detonó cambios profundos en la política exterior francesa. A sabiendas de que una Alemania reunificada sería hegemónica dentro del continente y estructura europeos, Francia buscó anclar la reunificación de su vecino al marco europeo. París solicitó que la Unión Económica y Monetaria se realizara a cualquier

²⁹ Colette Mazzucelli, *France and Germany at Maastricht. Politics and Negotiations to Create the European Union*, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 49-51.

³⁰ Julius W. Friend, *The Long Presidency: France in the Mitterrand Years, 1981–1995*, Nueva York, Routledge, 1998, p. 278.

costo para salvar al franco³¹. Así, Francia cedió y aceptó que el Banco Central Europeo fuera independiente, parecido al Bundesbank. Bonn aceptó sin rechistar para no poner en riesgo la reunificación³². A cambio, Alemania deseó convertir la concesión del asilo a refugiados en una disposición comunitaria para hacer frente a la llegada de los alemanes orientales que consiguieron arribar a la RFA³³.

Kohl, por su parte, se encontró con un dilema fácil de resolver. La presión de sus compañeros de partido para acelerar el proceso y terminar con Alemania Oriental chocaba frontalmente con la de la oposición de izquierda que deseaba diluir el choque que produciría la reunificación. Kohl, consciente de que la oportunidad era histórica, decidió buscar concretar la reunificación. Para apaciguar el temor francés, Kohl le aseguró a Mitterrand que la reunificación alemana era el otro lado de la moneda de la unificación europea³⁴. Por eso, el canciller alemán decidió ceder en Europa con la Unión Económica y Monetaria para asegurar la reunificación.

Una vez que ambos países llegaron al entendimiento de cómo procedería la cuestión alemana, Berlín y París formaron un frente común para impulsar la unión política. Francia tenía como prioridad la creación de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) con características intergubernamentales³⁵. Además, Francia deseaba que se reforzara el Consejo Europeo y que el Parlamento Europeo siguiera al margen de las decisiones importantes. Alemania, por su parte, priorizaba reducir el llamado “déficit democrático”. Por lo tanto, deseaba concederle más facultades al Parlamento. También buscaba sentar las

³¹ D. Dinan, *op. cit.*, p. 92.

³² *Loc cit.*

³³ C. Mazzucelli, *op. cit.*, p. 51.

³⁴ K. Jarausch, *op. cit.*, p. 164.

³⁵ C. Mazzucelli, *op. cit.*, pp. 63-64.

bases de un proyecto federal que permitiera profundizar la integración en futuras revisiones de los tratados constitutivos.

Respecto a la defensa común, ambos países estaban conscientes de la necesidad de que Europa asumiera la responsabilidad de su propia defensa. Por eso, buscaban que la Unión Europea Occidental recuperara su papel en el entramado defensivo comunitario y se convirtiera en la herramienta que aplicara las decisiones de la PESC³⁶. Dicha propuesta fue frontalmente rechazada por Dinamarca, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido, quienes abogaban por un enfoque atlantista en lugar del europeísta que impulsaba Mitterrand. Al final, dada la negativa británica, se consiguió un acuerdo en el que la UEO comenzaría a discutir una política europea de defensa común en el futuro pero dentro de la OTAN. Así, la UEO se mantendría como el pilar europeo de la OTAN.

Una vez que las negociaciones culminaron en Maastricht, el Tratado de la Unión Europea fue firmado por los doce miembros de la CE. Solo hacía falta la ratificación. Dinamarca fracasó en su referéndum para la ratificación, lo que prendió las alarmas en el resto de Europa. Mitterrand decidió apostar por un referéndum para ratificar el nuevo tratado, con el fin de asegurar el apoyo del pueblo francés a la nueva Unión Europea, pese a que existía la posibilidad de hacerlo mediante una resolución parlamentaria.

Con poco más del 50% de votos a favor, el Tratado fue aceptado, pero no con los márgenes que Mitterrand pensaba³⁷. Las preocupaciones respecto a la cesión de soberanía que Charles de Gaulle argumentó en los años sesenta seguían vigentes en el electorado francés. El electorado en Alemania, por su lado, tenía la preocupación del abandono del

³⁶ *Ibid.*, p. 151.

³⁷ J. Friend, *op. cit.*, p. 302.

marco. Sin embargo, Kohl explicó cómo este tratado era la clave necesaria para afianzar la reunificación alemana. Con eso, el Bundestag lo aceptó.

3.4 El Reino Unido y Maastricht: ni picha ni cache ni deja batear

El Reino Unido enfrentó las negociaciones del Tratado de Maastricht debilitado. El liderazgo absoluto de Margaret Thatcher sobre el Partido Conservador había finalizado de manera abrupta con su renuncia al cargo. En las elecciones internas, John Major, miembro del gabinete de Thatcher, obtuvo el liderazgo del partido y, por ende, se convirtió en primer ministro. Major, sin embargo, no era Margaret Thatcher ni contaba con su fuerza o capital político. Esto hizo que Major tuviera que mediar entre el ala más euroescéptica del Partido Conservador y los defensores de una mayor participación británica en el proyecto europeo.

Además, las dificultades económicas y financieras del Reino Unido mermaron su capacidad para mantener una política de defensa propia e independiente, pese a que el Partido Conservador vendía la imagen al electorado británico de ser un partido que priorizaba que el Reino Unido mantuviera una política de defensa ambiciosa³⁸. Por eso, el público británico se mostraba a favor de una Comunidad Europea que tuviera una política exterior común, pero quería que el Reino Unido mantuviera su soberanía en cuanto a una política de defensa y de seguridad³⁹.

Con esas condiciones internas, el gobierno de John Major se presentó a las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental acerca de la unión política con dos misiones: conceder los mínimos e impulsar una cooperación intergubernamental para la política exterior común, y fortalecer la Alianza Atlántica antes que cualquier europeización

³⁸ A. Forster, *op. cit.*, pp. 108-109.

³⁹ *Loc. cit.*

de la defensa colectiva del continente⁴⁰. Por eso, Londres consideró impulsar a la Unión Europea Occidental para que la responsabilidad de la defensa dentro de la OTAN se repartiera de manera más equitativa.

El gobierno británico estaba consciente de que cualquier Ejército europeo dependería de una aportación sustancial por parte del Reino Unido, por lo que Londres aprovecharía esa situación para imponer sus condiciones a Bonn y París. Después del discurso de Delors sobre sus propuestas de una PESC supranacional, el Reino Unido impulsó que Washington debía ser parte de las discusiones y que estas tenían que llevarse a cabo en la OTAN y no en la CIG. Con eso, Major se aseguró que la Comisión Europea no tuviera acceso a las discusiones sobre la PESC y, específicamente, a que la defensa de Europa fuera competencia directa de la OTAN y no de la UEO (la cual tendría un papel secundario dentro de la Alianza Atlántica).

El Reino Unido aseguró el apoyo de Italia para impulsar la propuesta de que la Unión Europea Occidental se convirtiera en un pilar europeo dentro de la OTAN. Esa propuesta causó la respuesta del eje franco-alemán con una contrapropuesta en la que la UEO sería el brazo armado de la Unión Europea y podría cooperar con la OTAN, pero no estaría subordinada a la Alianza Atlántica, además de la creación de Euro Corps⁴¹ con los demás Estados miembros⁴².

En Maastricht, se llegó a un acuerdo intermedio en el que la UEO sería el pilar europeo de la OTAN al mismo tiempo que el brazo armado de la UE. Sin embargo, la UEO seguiría siendo independiente del Consejo Europeo y solo cooperarían entre ambas

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 110-111.

⁴¹ Una brigada de Ejército compuesto por unidades de los Estados miembros que, con el tiempo, evolucionaría hasta convertirse en un Ejército europeo en toda regla.

⁴² A. Forster, *op. cit.*, pp. 116-118.

organizaciones⁴³. Además, como se discutirá a continuación, la PESC nació con una vocación claramente intergubernamental sin que la Comisión Europea tuviera influencia alguna en ella. Los británicos concedieron lo mínimo indispensable para que la PESC surgiera, pero consiguieron que el enfoque maximalista de París fracasara. También se aseguraron el compromiso estadounidense con la defensa europea y que la UEO resucitara con una vocación atlantista por encima del europeísmo que pretendían impulsar Francia y Alemania.

3.5 El legado de Maastricht: ¿el inicio de una Europa federal o el de una Europa de las Patrias?

El texto final acordado por los Doce retomó las aspiraciones francesas de una política exterior común. El cambio sistémico derivado del fin de la Guerra Fría ocasionó que los Estados miembros fueran mucho más atrevidos en las negociaciones. Las negociaciones impulsadas por el eje franco-alemán lograron romper el punto muerto en el que se encontraba la integración política desde la creación de la CPE.

La estructura decidida para el entramado de instituciones, competencias y funciones de la Unión Europea fue la de un templo griego. Los cimientos estaban formados por los tratados constituyentes del proyecto integrador europeo. De los cimientos, se levantaban tres pilares. El primero, correspondiente a la CE y el más robusto, incluía los aspectos supranacionales de la integración y de competencia exclusiva de la ahora Unión Europea. Los otros dos, de carácter intergubernamental, satisfacían los deseos de Francia (el de Política Exterior y de Seguridad Común o PESC) y de Alemania (el de Justicia y

⁴³ *Ibid.*, pp. 120-121.

Asuntos de Interior). Finalmente, el frontispicio correspondía a todas las disposiciones comunes ya pactadas o acervo comunitario⁴⁴.

Con la PESC, Europa por fin contaba con las herramientas comunitarias para organizar su política exterior hacia el mundo y defender sus valores comunes en el sistema internacional. También se pretendía que condujera a la cooperación internacional y buscara el fortalecimiento del experimento europeo. Sin embargo, al igual que en 1954, la defensa continuó siendo un muro infranqueable para el proyecto de integración europeo. La nueva UE fue incapaz de dotarse de los medios militares necesarios para llevar a cabo la PESC, puesto que la UEO quedó al margen de la nueva organización y mantuvo su subordinación a la OTAN. Además, los Estados miembros quedaron como los encargados del financiamiento de cualquier misión militar en nombre de la UE.

Pese a no ser el sueño que Delors pensó, el Tratado de Maastricht fue un hito en la construcción europea. Sentó las bases para una Europa federal en el aspecto económico y monetario. También estableció la PESC, con lo que fue creada la primera unión política en materia de política exterior y de seguridad de carácter europeo. Además, el Tratado reforzó el Parlamento Europeo y las funciones del Consejo. Por último, consiguió conciliar los deseos de un enfoque comunitario con los que abogaban por un enfoque intergubernamental.

⁴⁴ D. Fernández, *op. cit.*, pp. 154-164.

CAPÍTULO IV.

DE SARAJEVO A DONETSK, LA UE SE ENFRENTA A LA NUEVA REALIDAD¹

Esta es la hora de Europa. No es la hora de los estadounidenses².
—Jacques Poos, ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo al anunciar una misión diplomática por parte de la Comunidad Europea para resolver el inicio de la crisis yugoslava en junio de 1991.

La esperanza que generó el Tratado de Maastricht se vio rápidamente opacada por la tragedia y destrucción que se vivió en la otrora Yugoslavia. Pronto quedó demostrado que los mínimos acordados en 1992 fueron insuficientes para dotar a la recién creada Unión Europea de cualquier instrumento que permitiera controlar la situación en su vecindario oriental. La Declaración de Petersberg, que sentó las bases para que los Estados miembros de la UE cooperaran para llevar a cabo misiones militares fuera de la Unión en situaciones de crisis, demostró ser solo tinta sobre el papel, ya que Europa carecía, sin el apoyo de Estados Unidos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), de cualquier capacidad operativa para ejecutar las misiones acordadas. Yugoslavia se convirtió en la muestra inequívoca de que, sin capacidad militar alguna que sustentara la Política Exterior y Seguridad Común (PESC), la UE continuaba siendo “un gigante económico, un enano político y un gusano militar”³.

¹ Juego de palabras con el neorrealismo, escuela teórica de las Relaciones Internacionales que parte de una visión poco idealista de los Estados en el sistema internacional.

² Alan Riding, “Conflict in Yugoslavia; EUROPEANS SEND HIGH-LEVEL TEAM”, *New York Times*, sec. International, 29 de junio de 1991, (DE, 19 de octubre, 2024: <https://www.nytimes.com/1991/06/29/world/conflict-in-yugoslavia-europeans-send-high-level-team.html>). Traducción propia.

³ La frase es del ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, Mark Eyskens, días antes del inicio de la Guerra del Golfo en 1991. Véase Craig R. Whitney, “Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity”, *New York Times*, sec. International, 25 de enero de 1991, (DE, 19 de octubre, 2024: <https://www.nytimes.com/1991/01/25/world/war-in-the-gulf-europe-gulf-fighting-shatters-europeans-fragile-unity.html>). Traducción propia.

Además, otra limitante que demostró tener el Tratado de Maastricht fue lo difícil que fue coordinar las políticas exteriores de los Estados miembros de la UE. Un claro ejemplo es el caso del gobierno alemán, el cual declaró que, en caso de no haber consenso para tratar el caso yugoslavo, ellos reconocerían unilateralmente la independencia de Croacia y Eslovenia⁴. El resto de los Estados miembros cedieron ante la amenaza alemana y se reavivó el miedo a una Alemania asertiva que controlara a la UE a su voluntad⁵.

El fracaso de un enfoque europeo sobre la cuestión yugoslava se debió a varios factores. El cambio sistémico del fin de la Guerra Fría y la reunificación alemana hicieron que las políticas exteriores de los países de la UE fueran de difícil cohesión, por decir lo menos. La UE tuvo que solicitar a la Unión Europea Occidental (UEO) cualquier capacidad operativa para mandar tropas (fuerzas policiales) a Yugoslavia para el mantenimiento de la paz, lo que mermó cualquier posibilidad de efectividad. Con eso, la UE se mostró impotente y la barbarie paró solo cuando Estados Unidos intervino al bombardear posiciones serbias en Bosnia.

La credibilidad de la UE como actor internacional quedó gravemente afectada. Estados Unidos vio cómo se esfumaron sus aspiraciones sobre una Europa capaz de defenderse a sí misma y que dejara de ser una carga en el sistema internacional para Washington⁶.

⁴ Marilena Koppa, “Critical juncture: The shock of the Yugoslav Wars”, en su libro *The evolution of the Common Security and Defence Policy: Critical junctures and the quest for EU Strategic Autonomy*, Oxford, Palgrave Macmillan, 2022, p. 68.

⁵ *Loc. cit.*

⁶ Desmond Dinan, *Ever Closer Union: An introduction to European integration*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 4ª ed., 2010, pp. 121-122. La debacle del intento de la UE por evitar la barbarie en Yugoslavia acabó con la esperanza que albergaba el gobierno de George H. W. Bush (1989-1993) sobre encontrar en Europa a un socio confiable que pudiera apoyar a los intereses estadounidenses en el continente europeo.

Este capítulo tiene como principal objetivo explicar cómo sucesos externos a la Unión Europea desencadenaron crisis internas y cómo los tomadores de decisiones de los Estados miembros (Alemania, Francia y Reino Unido hasta el *brexít*), junto con los de la Comisión Europea, reaccionaron ante ellas. Además, se hace un recuento de los avances en materia de autonomía estratégica a partir de la definición de Bento, por lo que se resalta la obtención de facultades por parte de la Unión Europea en aspectos diplomáticos, políticos, económicos y militares.

Este capítulo responde las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo reaccionó la Unión Europea a su fracaso en Yugoslavia? ¿De qué forma se adecuó el entramado institucional europeo? ¿Cómo se adaptó la Unión Europea a los cambios sistémicos y a las crisis en su vecindario próximo? ¿Cómo influyeron las ampliaciones al centro y al este de Europa en el proceso integracionista? ¿Cómo reaccionó la UE al *brexít* y a la primera presidencia de Donald Trump? En este capítulo se hace un recuento de los principales hitos en el proyecto integrador europeo en materia de política exterior y de defensa sucedidos desde el Tratado de Ámsterdam hasta el inicio de la crisis ruso-ucraniana de 2021.

4.1 El Tratado de Ámsterdam y el impulso europeísta

Los Estados miembros conocían las limitantes que tenía en su origen la PESC, por lo que buscaron solucionarlas en el Tratado de Ámsterdam de 1997. En él, los gobiernos nacionales decidieron avanzar más hacia una verdadera política exterior común en la que la UE pudiera responder con coherencia y coordinación en el escenario internacional. Por eso, acordaron la creación de un alto representante de la PESC. Se creó una *troika* con el alto representante, el Estado a cargo de la Presidencia rotatoria del Consejo y la Comisión

Europea. La *troika* tuvo como misión conducir y delimitar los objetivos de la PESC. El español Javier Solana (1999-2009) se convirtió en el primer alto representante e intentó impulsar a los Estados miembros a que compartieran su soberanía en la creación de una verdadera política exterior europea.

Además, la UE obtuvo acceso a las capacidades operativas de la UEO para llevar a cabo las Misiones Petersberg⁷. Sin embargo, pese a la idea de que la Unión Europea absorbiera a la Unión Europea Occidental para adquirir capacidades militares propias, Dinamarca, Reino Unido y los Estados miembros neutrales⁸ se opusieron rotundamente⁹. Igualmente, el Tratado de Ámsterdam señalaba que se profundizaría la cooperación entre los Estados y que, en un futuro, se llegaría a una política común de defensa¹⁰.

Sin embargo, la llegada de Tony Blair (1997-2007), líder del Partido Laborista del Reino Unido, al número 10 de Downing Street acabó con cinco décadas de intransigencia británica en materia de defensa europea. En 1998, junto con el presidente francés Jacques Chirac (1995-2007), emitió la Declaración de Saint-Malo. En ella, ambos líderes políticos señalaron que “[la Unión Europea] debe tener capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, medios para decidir utilizarlas y disposición para hacerlo, a fin de responder a las crisis internacionales”¹¹.

⁷ Las Misiones Petersberg eran el mandato por el que la UE, mediante sus Estados miembros, debían intervenir militarmente para asegurar el mantenimiento de la paz, tareas humanitarias o de rescate y, por último, manejo de crisis o de pacificación fuera de sus fronteras.

⁸ Después de la adhesión a la Unión Europea de Austria, Finlandia y Suecia en 1995, el conjunto de Estados miembros neutrales dentro de la UE se componía de esos tres junto con Irlanda.

⁹ Karen Smith, “The evolution of the EU as an international actor”, en su libro *European Union foreign policy in a changing world*, Cambridge, Polity, 3ª ed., 2014, pp. 33-35; D. Dinan, *op. cit.*, p. 553.

¹⁰ Donato Fernández Navarrete, “Capítulo 8. La acción exterior de la Unión: Fundamentos y ámbitos competenciales”, en su libro *Historia de la Unión Europea: de los orígenes al post-Brexit*, Madrid, Ediciones UAM, 2022, p. 243.

¹¹ Declaración conjunta sobre la defensa europea, emitida en la Cumbre Franco-Británica de Saint-Malo del 3 y 4 de diciembre de 1998.

Pese a no estar de acuerdo con respecto a qué papel debía desempeñar la UE en el entramado defensivo europeo, ambos líderes tenían claro que la Unión Europea tenía que desarrollar capacidades militares propias para actuar de manera autónoma¹². Incluso cuando no era un documento vinculante ni parte del acervo comunitario, la Declaración adquirió un gran valor simbólico para las aspiraciones de una defensa europea comunitaria que contara con las capacidades materiales y, sobre todo, con la voluntad política para hacer frente a las amenazas.

El impulso franco-británico se vio materializado cuando el Consejo Europeo se reunió en Colonia en junio de 1999. Con la Guerra de Kosovo todavía en curso, la UE contaba con la voluntad política para no reproducir los mismos errores de 1992. Por eso, el Consejo Europeo estableció la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) como parte integral de la PESC¹³. La PESD debía contar con “una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN”¹⁴. Además, señalaba que la Unión Europea Occidental se incorporaría a la Unión Europea y, posteriormente, desaparecería al ser absorbida por la UE¹⁵.

Seis meses después, en Helsinki, el Consejo Europeo estableció que, para 2003, la UE debía ser capaz de desplegar una fuerza comunitaria de sesenta mil efectivos en un

¹² Londres deseaba que la UE tuviera capacidad de acción autónoma cuando la OTAN no estaba dispuesta a intervenir. Por otro lado, París no deseaba que la Alianza Atlántica tuviera ese papel preponderante en la política defensiva de la UE. Véase K. Smith, *op. cit.*, p. 35.

¹³ D. Dinan, *op. cit.*, p. 555.

¹⁴ Consejo Europeo de Colonia, *Conclusiones de la Presidencia*, Anexo III, “Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y de Defensa (*sic*)”, (8239/1/99 REV 1), 4 de junio de 1999.

¹⁵ *Loc. cit.* La desaparición de la UEO ocurrió en 2011.

plazo no mayor a sesenta días para cumplir con lo establecido en las Misiones Petersberg. Además, la UE debía ser capaz de sostenerla por —al menos— un año¹⁶. Debido a la premura de las resoluciones del Consejo Europeo, la OTAN fue la que resolvió el conflicto kosovar mediante los bombardeos a las posiciones de la República Federal de Yugoslavia. Sin embargo, por primera vez, la Unión Europea tenía en mente la creación de una fuerza militar propia capaz de intervenir en momentos de crisis y con la voluntad política para perseguir objetivos comunes. Lastimosamente para los europeístas, el consenso dentro de la Unión Europea duró pocos meses.

4.2 La “Guerra contra el Terror” y la fragmentación europea

El eje franco-británico de 1998 fue un pequeño oasis en medio del amplio desierto de desavenencias entre Londres y París sobre el proyecto europeo. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos cambiaron la manera en la que ese país ejercía su hegemonía. La reacción europea con respecto a las nuevas maneras en las que Estados Unidos hacía uso de su momento unipolar mostró los límites de la PESC. Al día siguiente de los atentados, el Consejo Atlántico activó el artículo quinto del Tratado de la OTAN para solicitar la defensa colectiva y recibió, de manera unánime, el apoyo europeo de los países miembros de la Alianza Atlántica para derrocar al régimen de los talibanes¹⁷.

No obstante, el gobierno de George W. Bush (2001-2009) no se detuvo tras poner fin al régimen de los talibanes. Estados Unidos buscó obtener la autorización del Consejo

¹⁶ Federiga Bindi, “European Union Foreign Policy: A Historical Overview”, en Federiga Bindi e Irina Angelescu, eds., *The foreign policy of the European Union: assessing Europe’s role in the world*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2ª ed., 2012, p. 35.

¹⁷ Marilena Koppa, “The Iraq War: Addressing European Fragmentation”, en su libro, *The evolution of the Common Security and Defence Policy: Critical junctures and the quest for EU strategic autonomy*, Oxford, Palgrave Macmillan, 2022, p. 83.

de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) para lanzar una fuerza de coalición para derrocar a Saddam Hussein en Iraq con la excusa de que estaba desarrollando armas de destrucción masiva. Empero, Washington fue incapaz de mostrar evidencia creíble al respecto, por lo que el CSNU no apoyó la resolución estadounidense. En respuesta, Bush lanzó la “Coalición de los dispuestos¹⁸” a la que se sumaron cinco Estados miembros de la UE. También lo hicieron tres Estados del Centro y Este de Europa que estaban a punto de incorporarse a la UE en la ampliación de 2004¹⁹.

Los gobiernos nacionales de estos países vieron en la inminente invasión de Iraq una maravillosa oportunidad para afianzar o conseguir una nueva relación especial con Washington. Quedó demostrado que la relación bilateral con Estados Unidos era mucho más importante que cualquier política exterior europea. Por otro lado, ni Francia ni Alemania apoyaron la iniciativa estadounidense. El eje franco-alemán, entonces, impulsó una nueva búsqueda de autonomía estratégica para que Europa generara una verdadera estrategia común²⁰.

En diciembre de 2003, el alto representante de la PESC, Javier Solana, impulsó la primera Estrategia Europea de Seguridad (EES), con la que la UE tuvo, por primera vez, una idea geoestratégica con respecto a qué necesitaba desarrollar para enfrentarse a los retos del nuevo siglo. El documento mencionaba de manera explícita la imperiosa necesidad de una auténtica cooperación entre los Estados miembros para superar los peligros del nuevo siglo, ya que “ningún país contaba con los medios propios para

¹⁸ Esta fue la traducción que encontré de la frase *Coalition of the Willing* dicha por George W. Bush para desafiar al CSNU e iniciar con la invasión de Iraq de 2003. Véase *Conferencia de prensa del presidente Bush y el presidente Havel de la República Checa*, Praga, 20 de noviembre de 2002, (DE, 20 de octubre, 2024: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/iraq/news/20021120-1.html>).

¹⁹ Los países de la UE que apoyaron a Washington fueron: Dinamarca, España, Italia, Portugal y Reino Unido; los otros tres países en vías de adhesión fueron: Chequia, Hungría y Polonia.

²⁰ M. Koppa, *op. cit.*, p. 85.

hacerlo”²¹. También estableció el multilateralismo efectivo como el medio por el cual se podía alcanzar la posición que la Unión Europea debía tener en la comunidad internacional²². Además, señaló por primera vez las áreas primordiales para la PESC (su vecindario próximo, el mar Mediterráneo y Oriente Próximo). Empero, la EES no hizo mención alguna de los medios militares o económicos necesarios para cumplir con las metas establecidas²³. También demostró que solo se consideraba a la PESD como parte de la solidaridad transatlántica y no aparte de ella²⁴.

Poco tiempo después, la relación franco-británica se descongeló cuando ambos gobiernos firmaron la declaración sobre el refuerzo de la cooperación europea en materia de seguridad y defensa. En ella, se comprometieron a cooperar en el desarrollo de una industria defensiva competitiva, con el fin de mejorar las capacidades militares de los Estados miembros. Un año después, la UE estableció la Agencia Europea de Defensa (AED)²⁵. La AED fue concebida para coordinar la cooperación de los Estados miembros en la adquisición de medios militares. Además, provee un marco institucional en el que los Estados que así lo deseen puedan desarrollar sus capacidades defensivas de manera conjunta²⁶.

Con la AED, la UE ya contaba con el arreglo institucional necesario para desarrollar los proyectos de investigación requeridos para reducir la brecha existente entre la industria armamentista europea y la estadounidense. También fue una declaración de intenciones

²¹ F. Bindi, *op. cit.*, p. 35.

²² M. Koppa, *op. cit.*, p. 85.

²³ *Loc. cit.*

²⁴ *Loc. cit.*

²⁵ *Ibid.*, p. 87.

²⁶ Unión Europea, “Agencia Europea de Defensa (AED)”, s. f., (DE, 20 de octubre, 2024: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda_es).

para usar los beneficios del Mercado Único en el sector de la defensa. Sin embargo, la atención de la UE estaba centrada en su inminente ampliación y en las discusiones sobre una Constitución Europea.

4.3 Ampliación al Este, Constitución fallida, el Tratado de Lisboa y la crisis financiera

En 2004 tuvo lugar la mayor ampliación en la historia del proceso, y se incorporaron diez nuevos Estados miembros²⁷. Ahora, la UE contaba con una frontera directa con Rusia en otros dos puntos (Kaliningrado y Polonia, y los países bálticos con el noroeste de Rusia)²⁸. También los países constituyentes de la otrora URSS se convirtieron en el vecindario próximo de la UE. Los Balcanes se volvieron la frontera en el sudeste y Oriente Próximo quedó cada vez más cerca de los Estados miembros. Esta nueva realidad geopolítica transformó las percepciones de los gobiernos nacionales y de la Comisión Europea con respecto a las amenazas y los intereses que la PESC debía perseguir, cuyas diferencias se materializaron en la década siguiente.

Ese mismo año se aprobó el Proyecto de Tratado sobre la Constitución Europea (TCUE). El TCUE fue el resultado de la Convención sobre el Futuro de Europa, la cual implicó varios meses de negociaciones y consultas entre los parlamentos nacionales de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea²⁹, además de la sociedad civil.

²⁷ Los países que se incorporaron en la quinta ampliación fueron: Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

²⁸ Desde la incorporación de Finlandia en 1995, la UE ya contaba con frontera directa con Rusia. Sin embargo, debido a la política de neutralidad finlandesa, esta frontera no representaba riesgo alguno.

²⁹ D. Fernández, *op. cit.*, p. 184.

El TCUE tenía varios objetivos: delimitar las competencias de la UE y sus Estados miembros; fusionar los tratados del proyecto europeo en uno solo; preparar a la Unión Europea para procesar todos los retos de la ampliación al este; establecer la Carta de Derechos Fundamentales de la UE; sentar las bases de una futura unión política mediante un texto constitucional que permitiera progresar en ese camino, y, por último, fortalecer el papel de la UE en el sistema internacional³⁰. Para cumplir con esta última tarea, se preveía crear el puesto de una suerte de ministro de Asuntos Exteriores de la UE para diseñar y cohesionar la PESC³¹ junto con la figura de presidente del Consejo Europeo³². El ministro de Asuntos Exteriores dispondría de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que le permitiera cumplir con las funciones y objetivos de la PESC y de la PESD.

La parte más ambiciosa del TCUE era su inicio, ya que sentaba las bases de una Europa federal en el largo plazo. El artículo primero del Proyecto rezaba lo siguiente: “La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos comunes”³³. Sin embargo, la Constitución Europea fracasó cuando los votantes de Francia y de Países Bajos la rechazaron en sus respectivos referendos.

En Francia, las divisiones dentro del Partido Socialista y la poca credibilidad con la que contaba el entonces presidente Jacques Chirac hicieron que las preocupaciones por la “cesión” de la soberanía francesa pesaran más que los argumentos de los promotores de

³⁰ *Ibid.*, p. 185.

³¹ Artículo 27, Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, 2003.

³² Artículo 21, Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, 2003.

³³ Artículo 1, Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, 2003.

la Constitución³⁴. Sin dos de los seis miembros fundadores del proyecto europeo, los Estados miembros que todavía no lo habían ratificado dejaron de impulsar el TCUE, por lo que irremediablemente fracasó. Este fiasco demostró los límites a los que la integración supranacional se seguía enfrentando. La renuencia de la población a, en su opinión, ceder su identidad nacional y el déficit democrático del que se acusaba a Bruselas ocasionaron que el proyecto europeo entrara en una nueva etapa de inmovilismo.

La canciller alemana, Angela Merkel (2005-2021), encontró una solución durante la Presidencia del Consejo de la Unión Europea de su país. Decidió impulsar una revisión del Tratado de Niza de 2003 que incorporaba la gran mayoría de los cambios previstos en el TCUE³⁵. Sin embargo, al ser “una reforma a un tratado”, se evitó repetir los procesos de ratificación mediante referéndums. Así, los jefes de Estado y de gobierno de la UE se reunieron en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 para firmar el nuevo tratado, conocido como el Tratado de Lisboa.

El Tratado de Lisboa cambió el nombre de la Política Europea de Seguridad y Defensa a Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), un cambio que parece solo de forma pero que tiene algo de fondo. Una de las modificaciones más notables fue la inclusión de la cláusula de solidaridad y asistencia mutua entre los Estados miembros en caso de un ataque a su integridad territorial³⁶. Además, le otorgó a la PCSD una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés) en la que los

³⁴ D. Fernández, *op. cit.*, pp. 187-188.

³⁵ Las mayores diferencias son el cambio de nombre de varios cargos e instituciones previstas en el TCUE para evitar que se relacionara con la idea de una federación. Por ejemplo, el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión pasaba a ser el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Sin embargo, las funciones y medios que el TCUE disponía se mantuvieron con pocos cambios, como el de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para que ayude al alto representante a cumplir con los objetivos en ambos rubros.

³⁶ M. Koppa, *op. cit.*, p. 91.

Estados miembros pueden unirse a una cooperación mucho más cercana en materia de defensa. La cooperación intergubernamental se basaría en la votación por mayoría calificada, en lugar de la unanimidad que imperaba hasta entonces³⁷.

Sin embargo, 2007 también fue el año en el que Rumania y Bulgaria se unieron a la Unión Europea, con lo que la UE alcanzaba ya los veintisiete miembros. En ese mismo año, Francia se reincorporaba a la estructura de mando de la OTAN, con lo que París ya podía impulsar el pilar europeo dentro de la Alianza Atlántica de manera creíble³⁸. Empero, en 2008 estalló una crisis financiera en EE. UU. que se extendió a todo el mundo. La Unión Europea se vio particularmente afectada porque la crisis del sector financiero se traspasó a la deuda soberana de los países más débiles de la Eurozona.

La falta de herramientas de la Unión para resolver la crisis hizo que se tuviera que recurrir a “consensos” entre los Estados miembros al margen de la Comisión Europea y que, en general, Alemania impusiera su voluntad para que los países más afectados asumieran fuertes sacrificios para salir de la crisis³⁹. La existencia del euro llegó a considerarse en peligro, por lo que los líderes de los Estados miembros tuvieron que intervenir para garantizar su estabilidad. La UE adquirió nuevas facultades para cumplir con ese mandato, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad. La respuesta a esta crisis demostró, una vez más, las diferencias económicas y políticas entre los Estados miembros, especialmente aquellas entre los del norte de Europa con los del sur. Por si eso fuera poco, la pobre y lenta reacción de la UE y del Banco Central Europeo le restó credibilidad al

³⁷ *Loc. cit.*

³⁸ *Ibid.*, p. 88.

³⁹ D. Fernández, *op. cit.*, pp. 357-359.

proyecto de divisa única, lo que ocasionó que reaparecieran varios movimientos para reducir las competencias supranacionales de la Unión Europea.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, se esperaba que la UE ya contara con los medios disponibles para cumplir con los objetivos de la Estrategia Europea de Seguridad. Dos años después, con la Primavera Árabe, se demostró que la PCSD tenía limitantes importantes para garantizar la estabilidad en el vecindario próximo de la UE.

4.4 Libia y Crimea: la UE no está lista para hablar con el lenguaje del poder

Al comenzar las protestas que llevaron a la caída del régimen de Muamar el Gadafi, Francia (gobernada por Nicolas Sarkozy) y Reino Unido (con David Cameron como primer ministro) manifestaron su interés en intervenir para evitar algo similar a lo sucedido en Bosnia o en Kosovo. Francia estaba interesada en mostrar su autonomía estratégica en la periferia europea, mientras que Londres deseaba presentar al pilar europeo de la Alianza Atlántica como uno capaz de intervenir sin Estados Unidos⁴⁰.

Pese a impulsar su iniciativa en Naciones Unidas y obtener la autorización del Consejo de Seguridad, la Unión Europea estaba dividida sobre su participación en Libia. Dos tercios de los Veintisiete, incluida Alemania, rechazaron participar en la iniciativa franco-británica⁴¹. Por lo tanto, la iniciativa europea se convirtió en una bilateral al margen de la UE y dentro de la OTAN. Una vez más, quedó expuesto lo difícil que era llegar a un consenso dentro de Bruselas cuando los intereses geopolíticos y diplomáticos estaban en juego; muestra de ello es la relación entre Alemania y Rusia o la posición de Alemania y

⁴⁰ M. Koppa, *op. cit.*, p. 107.

⁴¹ *Ibid.*, p. 108.

Francia con respecto a la de Reino Unido en la guerra de Iraq. La Unión Europea fracasó en mostrarse como un verdadero actor internacional unificado⁴².

Además, debido a las circunstancias geográficas de Libia, París y Londres tuvieron que solicitar el apoyo de la OTAN para disponer de las capacidades de reabastecimiento en aire, con lo que quedó claro que las dos mayores potencias militares de la UE carecían de los medios operativos para intervenir por sí mismas en su vecindario cercano. La necesidad de la presencia estadounidense en el continente quedó, de nuevo, confirmada⁴³. En palabras de M. Koppa:

La campaña de Libia fue una iniciativa anglo-francesa que puso a prueba la capacidad política y militar del continente para ofrecer capacidad de pacificación, junto con tareas más tradicionales de gestión de crisis y mantenimiento de la paz. En aspectos importantes, la campaña tuvo éxito militar, pero fracasó políticamente: la UE no consiguió actuar como actor único, no logró consolidar la paz en Libia y no logró proyectar poder en sus proximidades⁴⁴.

La intervención en Libia también mostró las profundas discrepancias existentes respecto de las percepciones de amenazas y doctrinas estratégicas entre los Estados miembros. Las preocupaciones de los Estados con frontera directa con Oriente Próximo y África del Norte (mediante el mar Mediterráneo) diferían de las que tienen los países de Europa del Este y los Estados nórdicos con Rusia y los Balcanes. El terrible manejo por parte de la UE en el proceso de construcción del Estado en Libia y las olas de refugiados que huían de Oriente Próximo profundizaron esas divisiones.

Para la Unión Europea, el varapalo político vivido en Libia empeoró con la anexión rusa de Crimea en 2014 y la Guerra del Dombás. A finales de 2013, las políticas hacia un

⁴² *Ibid.*, p. 109.

⁴³ *Ibid.*, pp. 106-110. Traducción propia.

⁴⁴ *Loc. cit.*

acercamiento con Rusia por parte del presidente ucraniano Víktor Yanukóvich (2010-2014) desencadenó protestas por parte de ciudadanos ucranianos. Los manifestantes estaban a favor de la incorporación de Ucrania a la Unión Europea en lugar del mantenimiento de su vínculo político, económico e histórico con Moscú. Las protestas, que terminaron por llamarse “Euromaidán”, consiguieron obligar a que el mandatario ucraniano huyera a Rusia en febrero de 2014. Moscú, en respuesta a la posibilidad de que Ucrania se incorporara a la UE, decidió emprender una guerra híbrida contra Kiev, con la invasión de soldados especiales rusos sin uniformes en la península de Crimea y el Dombás, lo que desencadenó una guerra civil en esa región al este de Ucrania⁴⁵.

En respuesta a lo acontecido en el este de Ucrania, la UE decidió imponer sanciones económicas a Rusia por su responsabilidad en la invasión⁴⁶. La mayor parte de las sanciones estuvieron dirigidas a mermar los sectores tecnológicos y militares rusos, junto con las finanzas personales de los líderes políticos que impulsaron la anexión de Crimea y el separatismo del Dombás. El enfrentamiento UE-Rusia por la cuestión ucraniana implicó un empeoramiento de las relaciones entre Moscú y Bruselas. Además, revivió el miedo de los Estados miembros del Este de Europa a una Rusia asertiva y revisionista que busca recuperar su zona de influencia⁴⁷. Moscú también extendió la guerra híbrida a los países de la UE con ciberataques y campañas de desinformación⁴⁸. La relación con Rusia demostró

⁴⁵ Jonathan Masters, “Ukraine: Conflict at the Crossroads of Europe and Russia”, *Council on Foreign Relations*, 14 de febrero de 2023, (DE, 21 de octubre, 2024: <https://www.cfr.org/backgrounder/ukraine-conflict-crossroads-europe-and-russia>).

⁴⁶ Consejo Europeo, “Sanciones de la UE contra Rusia”, octubre de 2024, (DE, 21 de octubre, 2024: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions-against-russia/>).

⁴⁷ Sarah Raine, *Europe’s Strategic Future: From Crisis to Coherence?*, Londres, International Institute for Strategic Studies (IISS), 2019, p. 41.

⁴⁸ Sam Jones, “Russia-linked cyber-attack on Ukraine PM’s office”, en *CNBC*, sec. Cybersecurity, 8 de agosto de 2014, (DE, 21 de agosto, 2024: <https://www.cnbc.com/2014/08/08/russia-linked-cyber-attack-on-ukraine-pms-office.html>).

que la UE no tenía capacidad disuasoria contundente alguna frente a cualquier amenaza militar de una gran potencia.

4.5 El *brexit* y Donald Trump: De Gaulle tenía razón

2016 marcó un punto de inflexión en el sistema internacional. El primer ministro del Reino Unido, David Cameron (2010-2016), impulsó un referéndum sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea como parte del programa del Partido Conservador para las elecciones generales de 2015 en Gran Bretaña⁴⁹. Además, mandó una carta al presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk (2014-2019), en la que solicitaba que la UE reconociera el estatus específico que el Reino Unido debía tener en el proyecto europeo. Los cuatro temas principales que Cameron reivindicaba eran: soberanía, gobernanza económica, competitividad e inmigración⁵⁰. El Consejo Europeo cedió a las pretensiones británicas y aceptó la gran mayoría de los puntos de Londres.

David Cameron convocó a las urnas para que el electorado británico decidiera el futuro del Reino Unido en el proyecto europeo. Cameron hizo campaña para que Reino Unido se mantuviera en la UE con los nuevos privilegios concedidos por Bruselas. Por otro lado, el ala más radical del Partido Conservador, junto con el Partido de la Independencia del Reino Unido del populista Nigel Farage (UKIP por sus siglas en inglés), impulsaron el voto a favor de la salida de la Unión Europea. El referéndum se llevó a cabo el 23 de junio de 2016 en todo el Reino Unido. Pese a la campaña a favor del *remain*, el *leave*, impulsado

⁴⁹ Pablo Guimón, “Cameron, tragedia europea en tres actos”, en *El País*, sec. Internacional, 25 de junio de 2016, (DE, 21 de octubre, 2024: https://elpais.com/internacional/2016/06/25/actualidad/1466882666_688582.html).

⁵⁰ Redacción, “Las claves del pulso entre Reino Unido y la Unión Europea”, en *El País*, sec. Internacional, 11 de noviembre de 2015, (DE, 21 de octubre, 2024: https://elpais.com/internacional/2015/11/10/actualidad/1447164651_230122.html).

por los euroescépticos, ganó con el 51.9 % de los votos⁵¹. El *brexít* se convirtió en una realidad.

La salida del Reino Unido, para algunos, representó el mayor golpe que el proyecto europeo ha recibido en toda su historia. Aunque, por otro lado, la ausencia del Reino Unido también eliminaba a uno de los más férreos partidarios del enfoque atlantista de la defensa europea y a uno de los Estados que más frenaba la integración. Al mismo tiempo, Francia se erigía como el mayor faro geopolítico de la UE al mismo tiempo que el eje franco-alemán retornaba al protagonismo dentro del proceso integrador.

Pese a nunca impulsar la integración en materia defensiva, Gran Bretaña era un pilar de las capacidades de defensa europea. Sin Londres en el proyecto europeo, la Unión Europea perdía una de las dos únicas potencias nucleares de Europa; a uno de los dos Estados miembros con capacidad de proyección militar fuera del continente; un asiento permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y una de las industrias armamentistas de vanguardia dentro de la AED⁵².

La Unión Europea seguía procesando el varapalo del *brexít* cuando las noticias al otro lado del Atlántico alarmaron a todas las capitales europeas. El candidato republicano, Donald J. Trump, se impuso en las elecciones presidenciales estadounidenses a la candidata demócrata Hillary Clinton. Uno de los principales ejes de campaña de Donald Trump fue su desencanto hacia la OTAN y, específicamente, hacia el poco gasto militar de los miembros europeos de la Alianza Atlántica. Trump (2017-2020) amenazó a los miembros de la OTAN con que, al menos que pagaran lo establecido en el Tratado, Estados Unidos

⁵¹ BBC News, “EU Referendum results”, en *BBC*, sec. Politics, s. f., (DE, 22 de octubre, 2024: https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results).

⁵² M. Koppa, *op. cit.*, pp. 146-148.

no cumpliría con la defensa colectiva⁵³. También afirmó que la OTAN era obsoleta y que estaba considerando sacar a su país de la Alianza. El miedo de que Europa dejase de ser el principal socio político de Estados Unidos y de que el compromiso de Washington de defender a Europa se diluyera parecía materializarse.

Sin embargo, Donald Trump no fue el primero en mostrar ese cambio de prioridades en la política exterior de Estados Unidos. En 2011, la entonces secretaria de Estado y rival de Trump por la presidencia de Estados Unidos, Hillary Clinton, anunció que el sistema internacional estaba viviendo “un pivote hacia Asia” y que Estados Unidos estaba listo para centrar sus esfuerzos en el Indo-Pacífico⁵⁴. En menos de un año, la UE perdía a uno de sus tres principales miembros y la garantía de que Estados Unidos defendería a la Unión Europea en cualquier circunstancia.

4.6 La Estrategia Global de la UE y la resurrección del eje franco-alemán

Con base en la desconfianza y la decepción producidas por la nueva narrativa del socio transatlántico, la UE actuó en consecuencia. En 2016, la alta representante Federica Mogherini (2014-2019) publicó la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS por sus siglas en inglés). La EUGS reemplazó a la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. La EUGS actualizó la nueva estrategia europea, al incorporar los cambios en el sistema internacional que habían ocurrido desde entonces. El ascenso de China, la invasión rusa de Crimea, la inestabilidad en Oriente Próximo, el pivote hacia Asia y el *brexit* moldearon los

⁵³ Ben Jacobs, “Donald Trump: EU was formed 'to beat the US at making money'”, en *The Guardian*, sec. US, 24 de julio de 2016, (DE 21 de octubre de 2024: <https://www.theguardian.com/us-news/2016/jul/24/donald-trump-eu-was-formed-to-beat-the-us-at-making-money>).

⁵⁴ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, en *Foreign Policy*, 11 de octubre de 2011, (DE, 21 de octubre, 2024: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>).

objetivos de la EUGS⁵⁵. Por ejemplo, se priorizó la ciberseguridad en la UE para proteger las infraestructuras civiles y militares de la Unión ante la guerra híbrida de Rusia⁵⁶.

También, la EUGS fue la vuelta de Europa al pragmatismo, al considerar que la UE debía dejar de impulsar la democratización de sus vecinos y priorizar la cooperación con ellos⁵⁷. En lugar de ser una potencia normativa, las prioridades de la UE se enfocaron en la seguridad europea, su vecindad próxima (Rusia, los países de mediterráneos de África y los países de Medio Oriente) y la obtención de poder duro⁵⁸. Además, al menos en el prefacio de la alta representante Mogherini, la UE ya habla de la imperiosa necesidad de adquirir una autonomía estratégica europea que permita a la UE actuar en solitario⁵⁹.

Sin embargo, la Estrategia Global demostró que, pese a la percepción de crisis e indefensión, los Estados miembros seguían estando muy renuentes a compartir las responsabilidades de su defensa y política exterior. Muestra de eso fue que la redacción del texto se hizo de manera vaga para asegurar el consenso de los Estados miembros⁶⁰.

Cuando Trump llegó a la Presidencia estadounidense por primera vez, las críticas y amenazas hacia Europa no cesaron por parte del mandatario estadounidense. En respuesta, los líderes del eje franco-alemán, Emmanuel Macron y Angela Merkel, revivieron la idea de crear un Ejército europeo que dispusiera de las capacidades necesarias para garantizar la seguridad europea sin tener que recurrir a Washington y dotar a la Unión Europea de

⁵⁵ S. Raine, *op. cit.*, p. 68.

⁵⁶ Sven Biscop, *The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*, Egmont Security Policy Brief, núm. 75, junio 2016, p. 3.

⁵⁷ S. Raine, *op. cit.*, p. 75.

⁵⁸ European External Action Service, *Shared vision, common action – A stronger Europe – A global strategy for the European Union's foreign and security policy*, Bruselas, Publications Office, 2016, p. 7.

⁵⁹ S. Biscop, *op. cit.*, p. 3.

⁶⁰ M. Koppa, *op. cit.*, p. 156.

autonomía estratégica con sus propios medios⁶¹. Sin embargo, Macron también decidió aprovechar el momento para tener un enfoque neofuncionalista en el ámbito de la defensa.

Sin que Reino Unido pudiera vetar la idea de una industria de defensa supranacional, Francia y Alemania impulsaron el Fondo Europeo de Defensa (FED), propuesto por la Comisión Juncker (2014-2019) para sentar las bases de una integración política, industrial y militar en materia de defensa. El FED, que retomaba el espíritu del Mercado Único, financiaría la cooperación en la investigación, el desarrollo y la adquisición conjunta de equipos y tecnologías de defensa de origen europeo. Su objetivo es la armonización y estandarización los pertrechos militares de los Estados miembros. De lograrse, los esfuerzos duplicados se eliminarán y los recursos se asignarán de manera mucho más eficiente.

4.7 La UE y el cambio en el sistema internacional: nadie tomó en serio las amenazas

Los veinticinco años transcurridos entre el Tratado de Maastricht y el Fondo Europeo de Defensa muestran cómo la Unión Europea ha batallado para adaptarse a los cambios en el sistema internacional. Los mínimos alcanzados en cada iniciativa y reforma han mostrado ser insuficientes para dotar a la UE de los medios suficientes para defenderse a sí misma. La crisis en los Balcanes evidenció de la peor manera la imperiosa necesidad de adquirir los recursos estratégicos para ser capaces de intervenir de manera expedita.

La Guerra de Iraq ventiló las profundas divisiones existentes entre los Estados miembros a la hora de definir una política exterior común, más aún si Estados Unidos está

⁶¹ Pepe Saavedra, “Merkel resucita la idea del ejército europeo tras las victorias de Trump y el brexit”, en *Gaceta*, 13 de enero de 2017, (DE, 21 de octubre de 2024: <https://web.archive.org/web/20170118055359/http://gaceta.es/noticias/merkel-resucita-idea-ejercito-europeo-victorias-trump-brexit-13012017-1925>).

en los cálculos políticos de los Estados miembros. La Constitución Europea y el *brexit* fueron un doloroso recordatorio sobre lo complicado que es –para la población y también para sus élites políticas– cualquier cesión de soberanía o, cuando se decide compartirla, lo difícil que es superar el mínimo común denominador.

Pocos avances se alcanzaron en materia de autonomía estratégica, ya que los Estados miembros con enfoque atlantista se impusieron para evitar que la Unión adquiriera los medios militares y políticos necesarios para tener esa autonomía. Los pocos avances que se lograron fueron la creación del cuerpo diplomático para representar a los intereses de la UE en el mundo y una mayor cooperación en materia de finanzas, pero han demostrado ser insuficientes. El servicio diplomático carece de libertad de acción con respecto a sus Estados miembros, por lo que solo son una extensión de la Comisión Europea y no de la UE en sí. Además, las iniciativas para una política económica común que permita sustentar los esfuerzos de la AED son inexistentes.

Las herramientas con las que cuenta la UE se deben a todas esas experiencias y fracasos. Por eso es que la frase de Mark Eyskens seguía estando vigente, pese a tener más de veinticinco años: Europa seguía siendo ese gigante económico, enano político y gusano militar. Muestra de eso es que la Unión Europea no estaba preparada para lo sucedido el 24 de febrero de 2022.

CAPÍTULO V. ¿A QUIÉN LLAMO PARA HABLAR CON EUROPA?¹

Producto de lo acontecido desde mediados del siglo pasado, particularmente en el desarrollo de la industria y de la educación, Europa alcanzó el progreso y se volvió cada vez más próspera y poderosa. Sus pueblos estrecharon vínculos entre sí y con el mundo, gracias a las comunicaciones cada vez más rápidas, [...] La globalización del mundo antes de 1914 solo puede equipararse con la de esta época desde el final de la Guerra Fría. Y estaba muy extendida la fe en que este nuevo mundo interdependiente crearía nuevas instituciones internacionales, y en que los Estados irían aceptando progresivamente unas normas de comportamiento universales. Las relaciones internacionales ya no se veían, como en el siglo XVIII, como un juego de suma cero en el que, si uno ganaba, otro tenía que perder. Por el contrario, si se preservaba la paz podían ganar todos. [...] Se confiaba en que la guerra llegaría a ser algo obsoleto, por su ineficacia a la hora de solventar las diferencias. Además, la guerra se había vuelto excesivamente costosa, tanto en cuanto a los recursos que las partes en conflicto debían invertir como en cuanto a la magnitud del daño que la tecnología y las armas nuevas eran capaces de provocar. [...] ¿[P]or qué aquella larga paz no se prolongó?².

Eran las 5:50 de la mañana en Moscú el 24 de febrero de 2022, cuando el presidente ruso Vladimir Putin hizo una aparición en la cadena nacional rusa. Después de meses de tensiones entre Rusia, Ucrania y la OTAN, Vladimir Putin daba aviso del inicio de una “operación militar especial” para proteger a los rusoparlantes en los territorios del este de Ucrania. Además, aseguraba: “lucharemos por la desmilitarización y desnazificación de Ucrania”³. Ese 24 de febrero, las tropas rusas atacaban Ucrania desde el este y el norte – con el apoyo tácito de Belarús—. La paz liberal con la que los europeos creían que la guerra se volvería obsoleta no fue suficiente, al igual que 110 años atrás. La artillería, balas y trincheras habían regresado al continente europeo. La magnitud de la catástrofe que causó el ataque ruso hizo recordar las villas y ciudades destruidas en la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, ¿cómo se llegó a este punto de no retorno?

¹ Frase atribuida al exsecretario de Estado de Estados Unidos, Henry Kissinger. Con esa frase, Kissinger expresaba su frustración al no poder negociar de manera directa con sus aliados europeos.

² Margaret MacMillan, *1914 De la paz a la guerra*, trad. José Adrián Vitier, Madrid, Turner Publicaciones SL, 3ª ed., 2021, pp. 32-33.

³ Discurso de Putin: "La respuesta de Rusia será inmediata para quien intente ponernos obstáculos", *Euronews*, 24 de febrero de 2022, (DE, 24 de octubre, 2024: <https://es.euronews.com/2022/02/24/discurso-de-putin-la-respuesta-de-rusia-sera-inmediata-para-quien-intente-ponernos-obstacu>).

El argumento de este capítulo es que la Unión Europea y sus Estados miembros buscaron adquirir nuevas capacidades defensivas para hacer frente a la amenaza rusa. Sin embargo, los medios por los que los Estados miembros desearon obtener esas capacidades difirieron. Polonia y Alemania (junto con la gran mayoría del resto de países de la UE) priorizaron hacerlo bajo el paraguas de la OTAN y la solidaridad trasatlántica. Francia, por otro lado, deseaba impulsar la agenda de una autonomía estratégica en la que se priorizaran los productores europeos y que se hiciera en el ámbito continental. La Comisión Europea, por su parte, fue incapaz de impulsar la obtención de facultades en aspectos militares o industriales, lo que limitó el papel de la UE a uno de coordinar y solo ser el foro en el que los Estados miembros podían cooperar entre ellos.

El principal objetivo de esta sección es comprender cómo las acciones de Rusia catalizaron las discusiones en la UE sobre la imperiosa necesidad de adquirir medios de defensa propios. Además, este capítulo tiene tres objetivos generales: el primero es analizar la respuesta de los gobiernos europeos durante el preludio de la guerra ruso-ucraniana. Después, busca identificar los intereses entre los tres Estados miembros analizados (Alemania, Francia y Polonia) junto con el de la Comisión Europea para responder a la crisis ocasionada por la invasión rusa de Ucrania. Por último, pretende entender por qué enfoque optaron los Estados miembros y la Comisión para reforzar sus defensas, si fue uno que priorizara la autonomía estratégica de la UE o uno que tuviera el refuerzo de la relación transatlántica como eje rector.

El capítulo está dividido en dos partes. La primera es un recuento sobre cómo la situación entre Kiev y Moscú fue empeorando y cómo los intentos diplomáticos estadounidenses y europeos mostraron ser fútiles para evitarlo. La segunda se concentra en

las respuestas de Alemania, Francia y Polonia junto con la Comisión Europea a la guerra entre Ucrania y Rusia y, sobre todo, a la amenaza de una guerra hacia la parte oriental del proyecto integracionista europeo, mientras se subraya si se hace desde el ámbito europeo o el atlantista. Al final, se realiza una recapitulación de las acciones de los Estados miembros y de la Comisión, así como de los motivos detrás de esas acciones.

5.1 Crónica de una guerra anunciada

Pese a que el discurso de Putin tomó por sorpresa a la gran mayoría de los líderes europeos, académicos, *think tanks* y periodistas, la crisis entre la OTAN, la UE, Estados Unidos y Ucrania, por un lado, y Rusia, por el otro, llevaba casi un año fraguándose. Desde la primavera de 2021, diversas agencias de inteligencia occidentales denunciaron la acumulación de efectivos rusos en la frontera ruso-ucraniana⁴. Sin embargo, la gran mayoría de los líderes occidentales creía que se trataba de una demostración de poder de Putin para sentarse a negociar con Ucrania y la OTAN⁵. Es más: algunos de los funcionarios lo consideraron un *bluff* por parte de Putin para fines propagandísticos, como el presidente ucraniano Volodymyr Zelensky, que describió los ejercicios militares como la tradicional flexión de músculo por parte de Rusia⁶.

Durante el verano, el presidente estadounidense, Joe Biden, y su homólogo ruso, Vladimir Putin, se reunieron en Ginebra para discutir sobre los intereses estadounidenses y

⁴ Andrew E. Kramer, “After Months of Inactivity, Fight Restarts in Ukraine”, *The New York Times*, sec. A, 31 de marzo de 2021, (DE, 26 de octubre, 2024: <https://www.nytimes.com/2021/03/30/world/europe/ukraine-russia-fighting.html>).

⁵ Mykola Bielieskov, *The Russian and Ukrainian Spring 2021 War Scare*, CSIS Understanding the Russian Military Today, septiembre 2021.

⁶ Alex Blair, “New footage reveals massive Russian military build-up on Ukraine border”, *news.com.au*, 4 de abril de 2021, (DE, 26 de octubre, 2024: <https://shorturl.at/ovMER>).

rusos, incluida Ucrania⁷. Los dos líderes se comprometieron a hacer cumplir los Acuerdos de Minsk⁸ y describieron la cumbre como constructiva. También dijeron que sería la base sobre la cual construir las relaciones entre los dos gobiernos. Se creía que las tensiones habrían llegado a su fin y que la movilización rusa solo había sido un atajo para que Moscú consiguiera línea directa con Washington.

Pocos meses después, quedó claro que esa creencia fue equivocada debido a que, al final de 2021, la amenaza de que la situación escalara comenzó a considerarse como un hecho. Pese a que, en verano, la situación entre ambos países se había estabilizado, para noviembre de ese mismo año, informes de inteligencia de Estados Unidos y Ucrania comenzaron a denunciar la concentración de tropas rusas en las fronteras ucranianas con Belarús y Rusia⁹. Unas semanas después, Rusia denunció que Ucrania estaba concentrando tropas en el Dombás para invadir las zonas dominadas por separatistas prorrusos. Además, denunció que, al realizar esa acción, Kiev estaba violando los Acuerdos de Minsk y que la OTAN debía dejar de suministrar armas a Ucrania¹⁰. También Moscú declaró que estaba buscando obtener unas garantías de seguridad de largo plazo por parte de Occidente, entre

⁷ The White House, “Remarks by President Biden in Press Conference”, 16 de junio de 2021, (DE, 26 de octubre, 2024: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/06/16/remarks-by-president-biden-in-press-conference-4/>).

⁸ Los Acuerdos de Minsk son el esfuerzo de un armisticio entre las regiones separatistas del este de Ucrania y el gobierno central ucraniano en los que se establecen las bases para el fin del conflicto en el Dombás. En estos acuerdos (Minsk I de 2014 y Minsk II de 2015) se estipulaba el cese al fuego, intercambio de prisioneros, que las dos regiones separatistas se reintegraran a Ucrania con un estatuto especial que garantizara sus derechos políticos y socioculturales, la OSCE como garante del cese al fuego y, por último, que se celebraran elecciones libres según la ley ucraniana en ambas regiones. Para más información, véase “What are the Minsk agreements on the Ukraine conflict?”, *Reuters*, 21 de febrero de 2022, (DE, 27 de noviembre de 2024: <https://www.reuters.com/world/europe/what-are-minsk-agreements-ukraine-conflict-2022-02-21/>).

⁹ Sarah Rainsford, “Russia-Ukraine border: Why Moscow is stoking tensions”, *BBC News*, 26 de noviembre de 2021, (DE, 26 de octubre, 2024: <https://www.bbc.com/news/world-europe-59415885>).

¹⁰ Reuters, “Russia says Ukraine has deployed half its army to Donbass conflict zone”, *Reuters*, sec. Europe, 1 de diciembre de 2021, (DE, 10 de noviembre, 2024: <https://www.reuters.com/world/europe/russia-says-ukraine-has-deployed-half-its-army-donbass-conflict-zone-2021-12-01/>).

las que buscaba que la OTAN dejase de expandir su infraestructura militar en Ucrania y que se protegiera a las minorías rusas en la parte oriental de ese país¹¹.

A mediados de diciembre de ese 2021, Rusia redactó una serie de exigencias hacia Estados Unidos y la Alianza Atlántica que, de aceptarse, serían legalmente vinculantes. Los tres puntos más importantes para Moscú eran: la no ampliación de la OTAN al este, la prohibición de que tropas y armas estadounidenses y de los países de Europa Occidental fueran a dar a los miembros que entraron a la Alianza Atlántica después del 27 de mayo de 1997, y, por último, que ni Estados Unidos ni la OTAN desplegaran tropas en cualquier otro Estado postsoviético que no fuera parte de la Alianza Atlántica¹². Moscú quería una respuesta formal y por escrito de ambos borradores.

Como era de esperarse, esas condiciones fueron inaceptables para Estados Unidos y para la OTAN. En su respuesta por escrito, Washington afirmó que Ucrania era un país independiente y soberano, por lo que estaba en Kiev –y no en Moscú– la decisión de, si así lo desease, garantizar su política de defensa en el marco de la OTAN. Además, dijo que Rusia no tiene derecho de veto alguno hacia la adhesión de un tercer país a la Alianza Atlántica ni a la Unión Europea. Por último, ni consideraron la posibilidad de “retroceder

¹¹ DW, “Russia slams Western 'hysteria' over Ukraine”, *Deutsche Welle*, sec. Conflictos, 21 de noviembre de 2021, (DE, 10 de noviembre, 2024: <https://www.dw.com/en/russia-slams-western-hysteria-over-ukraine/a-59894496>).

¹² Artículos 3, 4 y 5 del *Tratado entre los Estados Unidos de América y la Federación Rusa sobre garantías de seguridad (borrador)*, Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 17 de diciembre de 2021, (DE, 10 de noviembre, 2024: https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en); Artículos 3, 4, 6 y 7 del *Acuerdo sobre medidas para garantizar la seguridad de la Federación de Rusia y los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (borrador)*, Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 17 de diciembre de 2021, (DE, 10 de noviembre, 2024: <https://mid.ru/ru/detail-material-page/1790803/?lang=en>).

el tiempo a 1997” ni que podrían llegar a un acuerdo bilateral sobre seguridad europea, si no se tomaba en cuenta la posición de los miembros europeos de la Alianza¹³.

En respuesta a esto, el presidente ruso Vladimir Putin, en una reunión con el primer ministro de Hungría, dijo “ya está claro que las preocupaciones rusas fueron básicamente ignoradas”¹⁴. Además, subrayó que no recibió respuesta a las principales preocupaciones rusas, por lo que el intento ruso de hacer que Occidente se comprometiera con su seguridad había fracasado. No obstante, Putin también señaló que tenía la disposición de seguir negociando y que todo se resolviera por la vía diplomática para evitar el derramamiento de sangre¹⁵.

En ese período se celebraron tres cumbres de alto nivel entre la OTAN y Rusia, Estados Unidos y Rusia, y una más en los márgenes de la reunión de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). En aquellas cumbres, Rusia intentó impulsar esas demandas, pero lo único que recibió a cambio fue que la discusión sobre el desarme y la “construcción de confianza” se hiciera en diferentes foros multilaterales, como la OSCE, el Diálogo Estratégico de Estabilidad Estados Unidos-Rusia y el Consejo OTAN-Rusia, además de continuar con la reducción de la cantidad límite de los misiles nucleares e intercontinentales en el continente europeo¹⁶.

¹³ “Russia says NATO talks ‘unsuccessful’ as Poland warns of war”, *Al Jazeera*, 13 de enero de 2022, (DE 11 de noviembre, 2024: <https://www.aljazeera.com/news/2022/1/13/kremlin-says-us-nato-security-talks-unsuccessful-so-far>).

¹⁴ Quint Forgey, “‘Russian concerns were basically ignored’: Putin slams U.S. response to Moscow’s security demands”, *POLITICO*, 2 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.politico.com/news/2022/02/01/russia-ukraine-tensions-worsen-00004070>).

¹⁵ *Loc. cit.*

¹⁶ Hibai Arbide Aza y Miguel González, “US offered disarmament measures to Russia in exchange for deescalation of military threat in Ukraine”, *El País*, 2 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://english.elpais.com/usa/2022-02-02/us-offers-disarmament-measures-to-russia-in-exchange-for-a-deescalation-of-military-threat-in-ukraine.html>).

Sin embargo, Rusia consideró las conversaciones como un fracaso, pese a que existía terreno común sobre el cual construir avances entre ambos bandos. Mientras tanto, los servicios de inteligencia de Estados Unidos continuaban dando aviso de la inminente invasión rusa al territorio ucraniano¹⁷. La Unión Europea expresó su malestar por no ser considerada en las negociaciones entre Washington y Moscú, lo que mostró una vez más que a la UE no se le considera como un interlocutor que valga la pena para Putin, por lo que prefería lidiar directamente con Joe Biden y la OTAN, en lugar de hacerlo con la UE.

5.2 ¿Seguridad europea sin los europeos?

El poco aprecio que mostró Vladimir Putin hacia la diplomacia de la Unión Europea quedó demostrado en las declaraciones de la portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, María Zajárova (2015-). En conferencia de prensa, afirmó que Rusia estaba segura de que la UE no estaba lista para hablar sobre la seguridad europea y que solo Estados Unidos podía ser un interlocutor válido para discutir esa situación. El fracaso de los Acuerdos de Minsk y la incapacidad de Europa para tener una voz común y disidente frente a Estados Unidos fueron los motivos por los que la diplomacia rusa decidió enfocarse únicamente en Washington para tratar la cuestión ucraniana.

El ninguneo ruso afectó gravemente al orgullo de los países europeos e instituciones de la UE. El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, declaró que los tiempos de la Conferencia de Yalta¹⁸ en los que las

¹⁷ Dave Lawler, “Zelensky questions U.S. warnings of “imminent” invasion in Biden call”, *Axios*, 27 de enero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.axios.com/2022/01/28/zelensky-biden-call-imminent-invasion>).

¹⁸ En referencia a la Conferencia de Yalta de 1945 entre Winston Churchill, Franklin D. Roosevelt y Joseph Stalin en la que EE. UU., la URSS y el Reino Unido determinaron las zonas de influencia en las que la Europa de la posguerra quedaría dividida.

superpotencias definieron las esferas de influencia se habían acabado y que la UE necesitaba ser parte de las conversaciones junto con Ucrania, debido a que la seguridad de los europeos es asunto de los europeos y, por tanto, que deben ser parte de las discusiones y soluciones que tengan que ver con ella¹⁹.

Entonces, la diplomacia de los países europeos se activó para mediar entre Kiev, Moscú, Washington y la OTAN. Emmanuel Macron vio en la crisis la oportunidad histórica para que la Unión Europea se erigiera como un actor capaz de intermediar y, específicamente, que Francia volviera a ser considerada una potencia capaz de crear y gestionar acuerdos en su vecindario cercano. Además, el vacío que dejó Angela Merkel cuando se retiró en diciembre de 2021 hizo que Macron se erigiera como líder indiscutible dentro de la Unión Europea.

Por ejemplo, fue el principal impulsor de que se retomaran las discusiones entre Alemania, Francia, Rusia y Ucrania en el Cuarteto de Normandía o Formato de Normandía²⁰ para discutir la desescalada de la crisis entre Rusia y Ucrania. Además, Macron se reunió en persona con Putin y Zelensky durante la primera semana de febrero para impulsar un acuerdo entre ambos países que tuviera como base el compromiso de los involucrados de no emprender nuevas acciones militares, el reinicio de un diálogo estratégico entre las partes implicadas y los esfuerzos para reactivar el proceso de paz en el conflicto ucraniano, como los Acuerdos de Minsk²¹.

¹⁹ Josep Borrell, “Ukraine: Press remarks by High Representative Josep Borrell at the press conference after meeting the Foreign Minister Dmytro Kuleba”, *European Union External Action*, 5 de enero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: https://www.eeas.europa.eu/eeas/ukraine-press-remarks-high-representative-josep-borrell-press-conference-after-meeting-foreign_en).

²⁰ El Cuarteto fue creado al margen de la conmemoración del septuagésimo aniversario del Desembarco de Normandía en junio de 2014 entre los entonces presidentes de Francia, Rusia y Ucrania con la canciller de Alemania.

²¹ Max Delany y Jerome Rivet, “Macron Sees Path to Calm Russia Tensions After Ukraine Push”, *The Moscow Times*, 8 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024:

Desde antes, Ucrania había mencionado que el Formato de Normandía era la única manera de solucionar la cuestión del Dombás, por lo que apoyó los esfuerzos franceses de mediar entre Moscú y Kiev²². Rusia, por otra parte, no estuvo de acuerdo con las propuestas, ya que Francia no era el líder de la OTAN, de modo que no podía haber acuerdo alguno con París para reducir las tensiones entre la Alianza Atlántica y Moscú²³, pero el presidente ruso aseguró estar agradecido con Macron porque sus propuestas señalaban el camino a seguir para un acuerdo entre las partes involucradas²⁴. Mientras trataba de mediar, Macron decidió mandar 5,000 efectivos franceses a Rumania para reforzar sus defensas en caso de que las hostilidades comenzaran.

Si Macron decidió ser la cara europea de la gestión de la crisis, su compañero en el eje franco-alemán prefirió la cautela. El canciller alemán, Olaf Scholz (2021-2025), llegó al cargo el 8 de diciembre de 2021 para remplazar a Angela Merkel, que dejó el puesto después de dieciséis años en él. Scholz, consciente de la dependencia alemana del gas ruso, prefirió mantener un perfil bajo en la crisis ucraniana. Además, se negó a mandar armamento a Ucrania durante las crisis y limitó el apoyo inicial alemán a 5,000 cascos para el Ejército ucraniano²⁵. Además, evitó que Estonia cediera nueve obuses de artillería de origen alemán y de la época comunista a Ucrania.

<https://www.themoscowtimes.com/2022/02/08/macron-sees-path-to-calm-russia-tensions-after-ukraine-push-a76302>).

²² Serhiy Nykyforov, “The Normandy format is the only platform for negotiations on a peaceful settlement in Donbas: Press Secretary of the President”, *The Presidential Office of Ukraine*, 8 de noviembre de 2021, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.president.gov.ua/en/news/normandskij-format-ye-bezalternativnim-majdanchikom-dlya-per-71485>).

²³ TASS, “‘FT was wrong’: Kremlin shoots down alleged Putin-Macron deal on Ukraine de-escalation”, *TASS Today*, 8 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://tass.com/politics/1399687>).

²⁴ Barbara Wojazer, “Macron Visit Put Europe at Center of Ukraine De-Escalation”, *The Moscow Times*, 9 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.themoscowtimes.com/2022/02/09/macron-visit-put-europe-at-center-of-ukraine-de-escalation-a76313>).

²⁵ Katrin Bennhold, “‘Invisible’ German Leader Sets Out for Washington Amid Fierce Criticism”, *The New York Times*, sec. A, 7 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2022/02/06/world/europe/olaf-scholz-biden-ukraine-russia.html>).

También se comprometió a que, en caso de que Rusia atacase Ucrania, Berlín impondría sanciones fortísimas, pero sin mencionar la cancelación del gasoducto Nord Stream 2²⁶. El canciller alemán decidió ser ambiguo en la cuestión, ya que el gasoducto planeado desde 2015 por Angela Merkel y Vladimir Putin reduciría el costo del gas para los alemanes. Además, el gasoducto era parte integral del plan de reindustrialización prometido en campaña por el Partido Socialdemócrata de Alemania, del que Scholz era líder. Sin embargo, Estados Unidos y los países orientales de la UE denunciaron que el gasoducto aumentaría la influencia de Moscú sobre Berlín y que era una suerte de caballo de Troya para la influencia e intereses rusos en Europa, con el fin de dividir la respuesta y la unidad europeas frente a las amenazas externas²⁷.

Después de visitar a su homólogo estadounidense, el líder alemán confirmó que, si Rusia atacaba Ucrania, se uniría a las sanciones de Estados Unidos y los demás Estados miembros de la Alianza Atlántica²⁸. Además, Scholz decidió dejar de lado el bajo perfil y comenzó a seguir una diplomacia activa para evitar el desencadenamiento de las hostilidades a gran escala. Scholz organizó una reunión de asesores políticos del Cuartero de Normandía para discutir los mínimos sobre los que cualquier negociación pudiera triunfar. Al mismo tiempo, llevó a cabo una reunión con los líderes de los países bálticos, quienes expresaron su preocupación a Scholz por la situación y le exigieron que Alemania

²⁶ El gasoducto tenía planeado conectar Rusia con Alemania directamente mediante el mar del Norte. Desde su planificación, el megaproyecto levantó críticas en EE. UU. y la Unión Europea por acrecentar la dependencia industrial alemana del gas natural ruso.

²⁷ Katrin Bennhold, “Germany Wavers on Ukraine, and Allies Worry”, *The New York Times*, sec. A, 26 de enero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2022/01/25/world/europe/germany-russia-nato-ukraine.html>).

²⁸ Katie Rogers, “Biden says a Russia-to-Germany pipeline would not go forward if Moscow invades Ukraine.”, *The New York Times*, sec. Política, 7 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2022/02/07/us/politics/biden-olaf-scholz-russia.html>).

asumiera el liderazgo que, por su tamaño, debe tener dentro de la Unión Europea y de la OTAN.

Días después, Olaf Scholz visitó Rusia y Ucrania para tratar de llegar a un acuerdo entre ambos gobiernos gracias a una mediación europea. El 14 de febrero de 2022, Scholz le certificó a su homólogo ucraniano que Alemania consideraba la soberanía y la seguridad de Ucrania como su máxima prioridad, por lo que no iba a negociar nada que atentara en contra ella. Además, confirmó su solidaridad para que, en caso de una agresión rusa, Alemania auxiliara con ayuda financiera a Kiev e impondría sanciones económicas a Rusia²⁹. Al día siguiente, Scholz se reunió con Putin en Moscú en donde aseguró que solo el diálogo podía evitar una tragedia y que era “el maldito deber de todos defender la paz”³⁰. Por otro lado, Scholz reconoció la voluntad de Putin para calmar las tensiones después del anuncio ruso de retirar algunas tropas de la frontera con Ucrania³¹.

Sin embargo, ese mismo día, la Duma rusa exhortó al Kremlin para que procediera con el reconocimiento de las repúblicas separatistas de Donetsk y Luhansk. Después de ese exhorto, la situación se deterioró rápidamente. El día 17 de febrero, el cese al fuego se rompió de manera definitiva cuando se reanudaron los combates en el este de Ucrania. Rusia acusó a Ucrania de estar cometiendo un genocidio contra la población rusoparlante en el Dombás y comenzó a expedir pasaportes rusos a los habitantes de las zonas

²⁹ Christopher F. Schuetze, “Germany’s chancellor promises support while in Kyiv, on the eve of a meeting with Putin.”, *The New York Times*, sec. Europa, 14 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2022/02/14/world/europe/olaf-scholz-germany-ukraine.html>).

³⁰ DW, “Scholz apuesta por seguir hablando y tratar de comprenderse”, *Deutsche Welle*, sec. Política, 15 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.dw.com/es/olaf-scholz-apuesta-por-seguir-hablando-y-tratar-de-comprenderse/a-60790744>).

³¹ Yurany Arciniegas, “Rusia retira algunas tropas; Scholz ve ‘buenas señales’ tras reunión con Putin”, *France 24*, sec. Europa, 15 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.france24.com/es/europa/20220215-rusia-retiro-tropas-ucrania-separatistas-donbass>).

controladas por los separatistas prorrusos³². Además, comenzaron a evacuar a miles de civiles desde el Dombás hacia las regiones rusas con las que limitan.

El día siguiente, tanto Rusia como Ucrania –aunque por separado– hicieron un llamado para que hubiera negociaciones en una conversación telefónica con el presidente francés. El presidente ruso acusó a Ucrania con su homólogo francés de provocar a las fuerzas separatistas además de atacar a civiles. Al mismo tiempo, exigió que tanto Estados Unidos como la OTAN se tomaran las demandas de seguridad de Rusia en serio³³.

Ucrania, por otro lado, pidió que se retomaran las conversaciones entre Rusia, Ucrania y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para evitar que la guerra comenzara. Además, le aseguró a Macron que Kiev estaba dispuesta a continuar con las conversaciones de paz y que los responsables del bombardeo en el este de Ucrania eran las fuerzas prorrusas.

El 21 de febrero, el presidente ruso anunció que haría caso al exhorto del Parlamento ruso y reconoció la independencia de las regiones. Putin avisó momentos antes a Macron y a Scholz de su decisión, para posteriormente firmar el decreto que la oficializaba. Macron celebró una reunión de emergencia con Scholz y el resto de los líderes de la Unión Europea para garantizar una respuesta común en caso de que Rusia se anexara las repúblicas separatistas o lanzara un ataque militar hacia el resto de Ucrania³⁴.

³² María R. Sahuquillo, “La violencia eleva el temor a la guerra abierta en el Dombás”, *El País*, sec. Internacional, 21 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://elpais.com/internacional/2022-02-21/la-violencia-eleva-el-temor-a-la-guerra-abierta-en-el-donbas.html>).

³³ David Clark y Yulia Silina, “Moscow and Kyiv Call for Talks Amid Intense Shellfire”, *The Moscow Times*, 20 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.themoscowtimes.com/2022/02/20/moscow-and-kyiv-call-for-talks-amid-intense-shellfire-a76477>).

³⁴ Yurany Arciniegas, “Putin reconoce la independencia de las regiones separatistas de Donetsk y Lugansk en Ucrania”, *France 24*, sec. Europa, 21 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.france24.com/es/europa/20220221-rusia-ucrania-prematuro-reunion-biden-putin>).

El día siguiente, la Duma rusa firmó una ley para que el Kremlin pudiera desplegar efectivos militares en ambas repúblicas para proteger a los ciudadanos rusos de las tropas ucranianas. La respuesta europea y estadounidense fue inmediata: denunciaron la acción como violatoria del Derecho Internacional e impusieron sanciones económicas a Rusia³⁵. Berlín cumplió con sus amenazas y paró el proceso de certificación del gasoducto Nord Stream 2, con lo que el megaproyecto quedó cancelado *de facto*³⁶. El mundo seguía esperando lo peor y estaba preparándose para responder de manera diplomática y económica ante el inminente riesgo del estallido de la guerra, cuando el presidente ruso apareció en televisión nacional anunciando el inicio de la “operación militar especial”.

¿Cómo reaccionaron Francia y Alemania al inicio de las hostilidades? ¿Qué decisiones tomaron ambos liderazgos? ¿Cómo aprovechó Polonia la oportunidad para erigirse como el líder indiscutible –de vocación atlantista– dentro de la Unión Europea tras la salida del Reino Unido de la UE? En el resto del capítulo se hace un recuento de las acciones que llevaron a cabo París, Berlín y Varsovia para enfrentarse a la nueva realidad del continente europeo con especial énfasis en los factores que llevaron a esos tres Estados a actuar de la manera en que lo hicieron. Por último, se describirán las acciones tomadas por la Comisión Europea desde el 24 de febrero de 2022 y se explicará qué limitantes tuvo la Comisión Von der Leyen al respecto.

³⁵ Redacción, “Sanciones a Rusia: Biden aísla a Moscú del sistema financiero occidental y lo acusa de haber iniciado ‘una invasión a Ucrania’”, *BBC News Mundo*, 22 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60466065>).

³⁶ Melissa Eddy, “Germany puts a stop to Nord Stream 2, a key Russian natural gas pipeline”, *The New York Times*, sec. Negocios, 22 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2022/02/22/business/nord-stream-pipeline-germany-russia.html>).

5.3 Francia en la encrucijada: entre el sueño gaullista y el pragmatismo

La última semana previa a la guerra fue sorpresiva para el Palacio del Elíseo. El presidente Macron seguía asegurando que Putin no quería la guerra y que las preocupaciones de Rusia debían tomarse en cuenta. Desde su llegada a la Presidencia de Francia en 2017, Macron decidió que su proyecto personal sería tratar con los presidentes de Rusia y Estados Unidos, líderes de personalidad fuerte. También retomaría el legado del general De Gaulle y propondría una Europa soberana que fuera dueña de su propio destino. Además, consideró que Rusia debía ser parte de la órbita europea para evitar que Moscú cayera en las garras de China y erigir a la Unión Europea como una alternativa para que Rusia estuviera en contacto con la apertura económica europea³⁷.

Por eso, Macron se esforzó para mostrarse completamente dispuesto a mediar entre Europa y Rusia, incluso al dejar en claro que Europa va desde Lisboa hasta Siberia, junto con los valores comunes que comparten el pueblo ruso y los ciudadanos europeos³⁸. Sin embargo, Macron también fue asertivo en mostrar que nunca aceptaría una invasión rusa ni una anexión de territorio ucraniano por parte de Moscú. Así es que, como presidente del Consejo de la UE y el único miembro de la Unión Europea con asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Francia impulsó dentro de la UE las sanciones económicas como la congelación de activos rusos y la incautación de yates pertenecientes a oligarcas cercanos al presidente Putin³⁹. También apoyó que los bancos rusos fueran expulsados del sistema SWIFT para dañar las capacidades de las instituciones financieras rusas para obtener recursos occidentales. No obstante, por otro lado, durante el

³⁷ Clea Caulcutt, “What the hell does Emmanuel Macron think he’s playing at with Vladimir Putin?”, *POLITICO*, 10 de marzo de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.politico.eu/article/macron-putins-last-open-line-to-the-west/>).

³⁸ *Loc. cit.*

³⁹ *Loc. cit.*

inicio de las hostilidades, Macron siempre se mostró dispuesto a entablar un diálogo con Moscú y a ser el intermediario para una rápida solución al conflicto. Macron veía a Francia como la potencia mediadora necesaria para acabar con la guerra.

Empero, el entusiasmo de Macron para erigirse como mediador frente a Rusia le generó problemas y polémicas dentro de la Unión Europea y con Ucrania. En mayo de 2022, Macron afirmó que cualquier paz debía ser alcanzada sin humillar a Rusia. Frente al Parlamento Europeo, Macron aseveró que, para conseguir una paz duradera en el continente, había que “construir nuevos equilibrios de seguridad sin caer nunca en la tentación de la humillación ni en el espíritu de venganza”⁴⁰. La respuesta ucraniana no se hizo esperar; el ministro de Asuntos Exteriores de Ucrania dijo que Francia se humillaba al solicitar que Rusia no fuera humillada y que la única manera de conseguir la paz era hacer a Moscú responsable de sus acciones en contra de la paz⁴¹.

Sin embargo, como se mencionó en el capítulo anterior, Emmanuel Macron también tuvo como prioridad profundizar la integración europea. Desde su llegada al Palacio del Elíseo, Macron comenzó con la ambiciosa tarea de crear una Unión Europea autónoma. Aunque pragmático, consideró que la UE podía ser solo el medio por el que los Estados miembros consiguieran la autonomía estratégica y no que la Unión Europea fuera quien en sí la tuviera. Por eso, vio en la guerra ruso-ucraniana una oportunidad de oro para impulsar la agenda de defensa común.

⁴⁰ DW, “Macron: paz en Ucrania no se logra con humillación de Rusia”, *Deutsche Welle*, 9 de mayo de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.dw.com/es/macron-paz-en-ucrania-no-se-logra-con-humillaci%C3%B3n-de-rusia/a-61738315>).

⁴¹ Francisco Fuentes, “Macron provoca un encontronazo diplomático con Ucrania al pedir 'no humillar a Rusia'”, *Euronews*, sec. Francia, 5 de junio de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://es.euronews.com/2022/06/05/macron-provoca-un-encontronazo-diplomatico-con-ucrania-al-pedir-no-humillar-a-rusia>).

Primero, impulsó la creación de un nuevo foro intergubernamental ajeno al entramado institucional de la Unión Europea. Macron fundó la Comunidad Política Europea para fortalecer la cooperación política y de seguridad entre los países miembros de la UE y los no miembros dentro del continente europeo, incluido el Reino Unido o Serbia (aunque únicamente de manera intergubernamental y sin estructura supranacional alguna)⁴². Con eso, al menos aseguró que se agilizaran las relaciones entre los Estados miembros de la UE y los que planeaban adherirse en un futuro cercano o asumir una agenda común entre los 44 participantes respecto del conflicto en Ucrania.

Conforme la guerra entre Rusia y Ucrania fue estancándose en el frente del Dombás, Macron viró en su enfoque hacia la cuestión rusa y se convirtió en uno de los principales defensores de seguir una línea dura hacia Moscú. Anunció la cesión de diversos equipos militares de origen francés, desde blindados ligeros y tanques Leclerc hasta proponer el envío de tropas francesas y de otros países de la UE y la OTAN a Ucrania para luchar en contra de los contingentes rusos⁴³. Pese a que el plan de que batallones occidentales pelearan en suelo ucraniano no se materializó, hizo evidente el cambio de narrativa por parte de París al respecto. Más evidente aún es la declaración de Macron sobre que todos los Estados miembros de la Unión Europea se encontraban bajo el paraguas nuclear de Francia, cosa que era inimaginable unas décadas atrás⁴⁴. También buscó

⁴² Gregoire Lory “¿Para qué servirá la Comunidad Política Europea?”, *Euronews*, 6 de octubre de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://es.euronews.com/my-europe/2022/10/06/para-que-servira-la-comunidad-politica-europea>).

⁴³ Euronews, “Rusia ve “inevitable” un conflicto con la OTAN si despliegan tropas en Ucrania”, *Euronews*, 27 de febrero de 2024, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://es.euronews.com/my-europe/2024/02/27/macron-senala-que-no-se-descarta-el-envio-de-tropas-occidentales-a-ucrania-en-un-futuro>).

⁴⁴ Marc Bassets, “Macron ofrece a Europa su arsenal nuclear como arma de disuasión”, *El País*, sec. Internacional, 6 de mayo de 2024, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://elpais.com/internacional/2024-05-06/macron-ofrece-a-europa-su-arsenal-nuclear-como-arma-de-disuasion.html>).

impulsar el compromiso alemán para que Berlín apoyara que la Unión Europea adquiriera capacidades defensivas dentro del marco europeo y no de la Alianza Atlántica, cosa que – como se discute a continuación– es más complicado para el liderazgo alemán que en la época del canciller Adenauer o del canciller Kohl.

5.4 Alemania: el *Zeitenwende*⁴⁵ frente a su espejo y sus fantasmas

La invasión rusa de Ucrania fue el mayor punto de inflexión en la historia reciente de Alemania con respecto a la política de seguridad y defensa. Tres días después del discurso de Putin en la televisión pública rusa, el gobierno de Scholz anunciaba el mayor rearme en su historia desde la Segunda Guerra Mundial. Citando la invasión rusa de Ucrania como principal motivo, Scholz informó que Alemania elevaría su gasto militar al dos por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país⁴⁶. Además, consciente del paupérrimo estado en el que se encontraba el equipo de las Fuerzas Armadas de Alemania, aprobó un presupuesto extraordinario para adquirir suministros, piezas para reparar vehículos y equipos básicos para la infantería⁴⁷.

También dejó atrás todas las objeciones que había presentado a la donación de pertrechos de origen alemán por parte de otros gobiernos europeos, como Estonia o Países Bajos. Sin embargo, a diferencia de Francia, Alemania dejó en claro que lo haría dentro de la estructura de la OTAN y no de la Unión Europea⁴⁸. Por último, Scholz confirmó que

⁴⁵ Palabra en alemán para referirse a un cambio de rumbo o de era.

⁴⁶ Olaf Scholz, “Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 February 2022 in Berlin”, 27 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre de 2024: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>).

⁴⁷ *Loc. cit.*

⁴⁸ *Loc. cit.*

Alemania defendería hasta el último centímetro del territorio europeo parte de la OTAN o de la Unión Europea, como los países bálticos en caso de un ataque ruso⁴⁹. Sin embargo, ese impulso inicial fue insuficiente para asegurar el compromiso total por parte de Alemania con la causa ucraniana, ya que el gobierno de Scholz mostró muchísima reticencia a mandar sus tanques Leopard 2 o los cazas de cuarta generación F-16⁵⁰.

En junio de 2023, Alemania publicó su primera Estrategia de Seguridad Nacional. En ella, Berlín retomaba el compromiso de alcanzar el dos por ciento de su PIB en gasto militar. Con esa inversión, el Estado alemán buscaba aumentar su preparación y capacidad de resiliencia ante las amenazas híbridas y convencionales que Rusia o cualquier tercer Estado pudiera ejecutar en su contra. Empero, lo contencioso que fue la coalición gobernante que Olaf Scholz encabezó causó que el documento fuera muy ambiguo y sin medios o plazos claros para que se completaran los objetivos trazados en él⁵¹.

Las acciones que Scholz ha impulsado como las sanciones económicas y la reducción de la dependencia alemana del gas ruso han encarecido el costo de vida para los ciudadanos alemanes. Los recuerdos de la Segunda Guerra Mundial siguen calando hondo dentro del imaginario colectivo alemán⁵². Por eso, miles de alemanes se han manifestado en Berlín y diversas capitales regionales para exigir que Alemania pare su intervención en

⁴⁹ DW, “Scholz vows Germany's 'unwavering' support for Baltics”, *Deutsche Welle*, sec. Alemania, 5 de junio de 2024, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.dw.com/en/scholz-vows-germanys-unwavering-support-for-baltics/a-69006139>).

⁵⁰ Katie Rogers, “U.S. and Germany Keep ‘Lock Step’ To Help Ukraine”, *The New York Times*, Sec. A, 3 de marzo de 2023, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2023/03/03/us/politics/biden-scholz-ukraine-china.html>).

⁵¹ Steven Erlanger y Christopher F. Schuetze, “Germany Introduces Its First National Security Strategy”, *The New York Times*, 14 de junio de 2023, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2023/06/14/world/europe/germany-security-strategy-scholz.html>).

⁵² Rosalía Sánchez, “Miles de manifestantes prorrusos toman Berlín al grito de ‘nunca más a la guerra’”, *ABC*, sec. Internacional, 3 de octubre de 2024, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.abc.es/internacional/miles-manifestantes-prorrusos-toman-berlin-grito-nunca-20241003191010-nt.html>).

el conflicto. Además, la parte oriental de Alemania tiene un cariño especial hacia Rusia por los intensos lazos que existieron durante toda la Guerra Fría, lo que encarece el costo político de cada acción que los aliados occidentales y Ucrania le exigen a Berlín⁵³.

Tristemente para la causa de una Unión Europea fuerte, Alemania ha decidido priorizar el pragmatismo sobre la idea de una “Europa de la defensa” y un eje franco-alemán que impulse la autonomía estratégica de la Unión. Muestra de esto son las constantes desavenencias entre cómo apoyar a Ucrania por parte de Macron y Scholz. El presidente francés, por ejemplo, impulsó que todo se hiciera dentro del marco de la Unión Europea, como que las armas que se donaran a Ucrania fueran producidas en Europa, con el fin de impulsar a los productores de armas europeos y no a los estadounidenses. Scholz, por su parte, no consideraba que fuera importante el origen de las armas, sino su pronta disponibilidad para que Kiev hiciera uso de ellas.

Las fricciones empeoraron cuando Alemania anunció la compra de cazas de quinta generación estadounidenses, los F-35, pese a ser uno de los socios principales del Future Combat Air System (FCAS). El FCAS es un proyecto de desarrollo alemán que, junto con Francia y España, busca dotar a la Unión Europea de un sistema de superioridad aérea y garantizar su independencia tecnológica en materia de defensa⁵⁴. Por último, la intransigencia alemana para dotar a Ucrania de sus misiles Taurus de largo alcance afectó la imagen de Alemania frente a sus aliados occidentales⁵⁵.

⁵³ *Loc. cit.*

⁵⁴ Airbus, “Future Combat Air System”, *Airbus*, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.airbus.com/en/products-services/defence/future-combat-air-system-fcas>).

⁵⁵ Christopher F. Schuetze y David E. Sanger, “Statements by Scholz on Targeting Weapons Frustrate NATO Allies”, *The New York Times*, sec. A, 5 de marzo de 2024, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2024/03/04/world/europe/germany-ukraine-russia.html>).

Pese al histórico cambio de política hacia el rearme y una política exterior que cumpliera con las responsabilidades políticas y de defensa que el tamaño de su economía demanda, el pasado alemán sigue muy presente en la mente de los que toman decisiones dentro de Alemania. Además, el aumento del precio de los combustibles, de la energía y la inflación generalizada en el territorio alemán han afectado la solidaridad que el pueblo alemán había mostrado inicialmente hacia Ucrania, sin contar con que la parte oriental de Alemania siente mucho más afinidad hacia Rusia que sus contrapartes occidentales, con lo que no existe frente común alguno por parte de la población alemana hacia las acciones de Rusia.

5.5 Polonia y la misión para evitar repetir su pasado

Si la historia ocasionó moderación y contención en las acciones alemanas, al otro lado del río Óder generó lo contrario. Durante los primeros días de la crisis, Polonia –junto con los países bálticos– se convirtió en parte del grupo de los Estados miembros más vocales en contra de las intenciones de Vladimir Putin. El presidente polaco, Andrzej Duda, tenía claro la amenaza que representaba la concentración de tropas rusas en la frontera con Ucrania y denunció que el resto de sus aliados no se tomara la amenaza rusa con la seriedad necesaria.

Polonia, desde el inicio, señaló su más absoluta convicción acerca de que una victoria ucraniana era una victoria europea, por lo que no escatimó ni tiempo ni recursos para proporcionarle a Ucrania los pertrechos necesarios para mantener los esfuerzos que la defensa de su territorio requería. Muestra de ese compromiso fue la pelea que tuvo con Macron y Scholz acerca de la necesidad de tomarse a Putin de manera seria, hasta llegar a

compararlo con Adolf Hitler⁵⁶. Además, criticó la falta de compromiso por parte de Alemania para cumplir con sus responsabilidades en la defensa de Europa, ya que la reticencia para enviar armas por parte de Berlín perjudicó los planes defensivos de Varsovia y de Kiev. Además, Duda impulsó que la OTAN tuviera mayor importancia en la defensa europea, y se opuso a cualquier intento de Macron de crear una estructura que duplicara esfuerzos con respecto a la Alianza Atlántica. Con esa voluntad de hierro, Duda también se volvió el aliado más incondicional de Zelensky, al grado de ser el primer líder extranjero en dirigirse a la Duma ucraniana desde que la guerra comenzó⁵⁷.

Un año después, Duda declaró que el apoyo occidental era clave para asegurar el mantenimiento del orden internacional basado en normas y reglas, por lo que era responsabilidad de todos acabar con el imperialismo ruso. Liderando con el ejemplo, Polonia fue el primer país en donar aviones de combate a Ucrania junto con la gran mayoría de su arsenal de la época soviética⁵⁸.

Además, cuando el suministro occidental se ralentizó a principios de 2024, Duda se convirtió en uno de los principales coordinadores de la ayuda a Ucrania, al repetir el argumento de que, si Rusia conseguía triunfar en Ucrania, Putin no se detendría allí y el resto de Europa Oriental corría el peligro de vivir lo mismo que Ucrania. Para 2024, Polonia había donado equipo militar a Ucrania por valor de más de cuatro mil millones de

⁵⁶ DW, “Polish president: Calls to Putin like talking to Hitler”, *Deutsche Welle*, Sec. Alemania, 6 de septiembre de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.dw.com/en/polish-president-calls-to-putin-like-talking-to-hitler/a-62073250>).

⁵⁷ Al Jazeera, “Polish President Duda first to address wartime Kyiv parliament”, *Al Jazeera*, Sec. Guerra Rusia-Ucrania, 22 de mayo de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.aljazeera.com/news/2022/5/22/polish-president-visits-kyiv-addresses-parliament>).

⁵⁸ Caitlin Hu y David Shortell, “Polish President Duda: Defeating Russia in Ukraine war is the only ‘guarantee of peace’”, *CNN News*, sec. Mundo, 19 de septiembre de 2023, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://edition.cnn.com/2023/09/19/world/duda-tapper-russia-intl/index.html>).

dólares, lo que hizo que Varsovia fuera uno de los mayores donantes a la causa ucraniana con relación al PIB.

Por motivos históricos y geográficos, Polonia se convirtió en el máximo estandarte de la solidaridad con la causa ucraniana. Varsovia entendió mejor que el resto de sus contrapartes occidentales el imperativo categórico que es para el resto de Europa que Ucrania consiga vencer a Rusia en el campo de batalla. Aunado a eso, Polonia aprovechó la oportunidad para buscar reforzar el compromiso estadounidense con Europa y evitar que las iniciativas francesas de una mayor integración defensiva fueran a costa de los socios del otro lado del Atlántico.

5.6 La Comisión Europea: no está ni se le espera

El inicio de la guerra de Ucrania fue la gota que derramó el vaso para la Unión Europea con respecto a su seguridad y posición en el mundo. El regreso a suelo europeo de la catástrofe ocasionada por un conflicto bélico retumbó en los cimientos sobre los que el proyecto europeo estaba construido. Peor aún, la invasión a un país que colinda con la UE le recordó a Bruselas la clase de sistema internacional en el que existe y evocó las discusiones perpetuas sobre cómo debía actuar la Unión para defenderse a sí misma.

Sin embargo, como se mostró en el capítulo anterior, esas preocupaciones no eran nuevas. En 2016, la Unión Europea publicó su primera Estrategia Global para dotar a la UE de nuevos horizontes para definir su política exterior y de seguridad. En concordancia con la EUGS, en 2020 el Consejo Europeo comenzó a redactar un documento con el nombre de “brújula estratégica” para discutir las consideraciones que, en ese rubro, debía tener la UE por sí misma y fuera de la OTAN. Su principal objetivo era marcar las

directrices que, durante los siguientes diez años, la Unión Europea debería seguir para desarrollar capacidades de seguridad y de defensa⁵⁹.

Después de poco menos de dos años de discusiones entre la Comisión, el Consejo Europeo, los gobiernos nacionales y distintos expertos militares, la Unión Europea publicó el primer libro blanco de su historia para dotar de capacidades de seguridad y de defensa a la Unión. Con el nombre de “Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa”, su principal objetivo es el de “fortalecer la autonomía estratégica de la UE y su capacidad para trabajar con sus socios a fin de proteger sus valores e intereses”⁶⁰. Además, hace hincapié en “mejorar la capacidad de la UE para actuar con decisión en situaciones de crisis y defender su seguridad y la de sus ciudadanos”⁶¹.

Entre las mayores medidas aprobadas están la de mejorar los instrumentos por los que la UE puede gestionar una crisis, como la reducción del tiempo necesario para la toma de decisiones en el ámbito europeo; la declaración de un incremento en la inversión en defensa por parte de los Estados miembros y un mayor presupuesto comunitario para coordinar el desarrollo de sistemas armamentistas de vanguardia para reducir la brecha tecnológica e industrial con Estados Unidos, Rusia y China, y un aumento de los ejercicios militares conjuntos para garantizar la interoperabilidad de los Ejércitos de los Estados miembros.

⁵⁹ Félix Arteaga, “La Brújula Estratégica: para proporcionar más seguridad que defensa a la UE”, *Real Instituto Elcano*, 7 de abril de 2022, (DE, 23 de noviembre, 2024: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-brujula-estrategica-para-proporcionar-mas-seguridad-que-defensa-a-la-ue/>).

⁶⁰ Consejo de la UE, “Una Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la UE en el próximo decenio”, 21 de marzo de 2022, (DE, 25 de noviembre, 2024: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>)

⁶¹ *Loc. cit.*

Por último, el documento también consideraba la creación de unas fuerzas de despliegue rápido de hasta cinco mil integrantes para diferentes tipos de crisis, junto con una misión civil de la PCSD en un plazo de treinta días. Aunque la prensa consideró como un hito la creación de estas fuerzas, en realidad es un intento más por dotar a la UE de fuerzas militares bajo su mandato, como la Fuerza de Reacción Rápida y los EU Battlegroups, que sobra decir jamás se materializaron. Por último, aclara que el papel de la UE será uno de complementariedad con la OTAN y otros socios estratégicos, como el Reino Unido, Japón y otros socios regionales como la Unión Africana.

El texto, según Félix Arteaga, se enfoca más en dotar de un marco de objetivos y de medios necesarios para aportar a la seguridad de la UE y de sus Estados miembros⁶². Es así porque las directrices no aportan a que la Unión como conjunto tenga una mayor capacidad de defensa, sino que sus Estados miembros las adquieran de manera individual. Con eso, el componente europeo de la OTAN será el mayor beneficiario y no la Unión Europea en sí. Eso significa que, pese a que la palabra autonomía estratégica se encuentra presente en el documento, en realidad muestra lo complicado que es que los Estados decidan compartir su soberanía nacional en lo que es la mayor garantía de su existencia: la defensa. Por lo tanto, pese a las expectativas que los mismos jefes de Estado y de gobierno habían generado en las cumbres en las que prepararon el documento⁶³, la autonomía estratégica solamente fue parte del discurso político y no de los verdaderos objetivos de la Unión.

⁶² *Loc. cit.*

⁶³ Yurany Arciniegas, “Macron expone las prioridades de Francia para la presidencia de la Unión Europea”, *France 24*, 9 de diciembre de 2021, (DE, 26 de noviembre, 2024: <https://www.france24.com/es/europa/20211209-macron-presidencia-francia-union-europea-agenda>).

Conscientes de lo complicado que es impulsar la integración en materia defensiva (específicamente la homologación de Ejércitos y la creación de Fuerzas Armadas de la UE), la Comisión Europea decidió impulsar la búsqueda de la autonomía estratégica en uno de los dominios en los que sí tiene facultades: el Mercado Único. Por eso, la Comisión buscó impulsar una mayor cooperación para el desarrollo de la industria militar europea. La Comisión tomó como base el Fondo Europeo de Defensa y lo coordinó con la incorporación del Banco Europeo de Inversiones para invertir en el desarrollo de tecnología militar, cuando tenía por mandato solo invertir en tecnologías de uso civil. Con eso, Bruselas espera poder reducir la dependencia tecnológica de la UE de Estados Unidos⁶⁴.

Simultáneamente, la Comisión Europea desarrolló un plan para impulsar la industria de defensa europea con 2030 como horizonte temporal⁶⁵. En él, la UE busca adquirir de manera conjunta al menos 40% de los equipos de defensa y también asegurar que el valor del comercio intracomunitario de defensa represente al menos 35% del valor del mercado de defensa europeo. Por último, busca que 50% del material militar que se compre esté producido dentro de la Unión, porcentaje que debe aumentar al 60% en 2035. Pese a lo publicitado que fueron los documentos y la esperanza de que se había llegado a un terreno común –por más pequeño que fuese–, la realidad acerca de las dinámicas entre los Estados miembros e instituciones comunitarias mostró cómo la incapacidad para profundizar la integración era casi patológica.

⁶⁴ Linus Höller, “New pact boosts defense-industry goals in EU lending scheme”, *DefenseNews*, 3 de octubre de 2024, (DE, 27 de noviembre, 2024: <https://www.defensenews.com/global/europe/2024/10/03/new-pact-boosts-defense-industry-goals-in-eu-lending-scheme/>).

⁶⁵ Comisión Europea, “Una primera Estrategia Industrial de Defensa y un nuevo Programa de la Industria de Defensa para mejorar la preparación y la seguridad de Europa”, 4 de marzo de 2024, (DE, 27 de noviembre de 2024: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1321).

La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, sugirió que los Estados miembros debían ceder a Bruselas las decisiones del financiamiento e inversión en la industria europea de defensa⁶⁶. Sin embargo, esta declaración reavivó el debate eterno entre los Estados del norte de la UE con los de la zona este y sur sobre el financiamiento de las iniciativas de la Comisión. Los países del norte están en contra de la emisión de bonos comunitarios que financien la inversión y, además, temían que la Comisión adquiriera nuevas responsabilidades y facultades⁶⁷. Además, Francia prioriza que solo sean adquisiciones a empresas europeas mientras que la mayoría de los Estados miembros defienden una compra que priorice la disponibilidad de los pertrechos. A mediados de noviembre de 2024, la UE realizó la primera financiación para la adquisición conjunta de armas y municiones en su historia. Bruselas aportó más de 300 millones de euros a la compra conjunta de nueve Estados miembros, entre los que destacan Alemania, Bulgaria, España y Francia⁶⁸.

5.7 La catatonia geopolítica de Europa

Los tres procesos internos de los gobiernos de Francia, Alemania y Polonia son producto del recorrido histórico de sus propias concepciones nacionales. Francia, siguiendo el espíritu gaullista, buscó erigirse como una potencia mediadora de la crisis. Al fracasar, viró

⁶⁶ Roula Khalaf, Ben Hall y Henry Foy, “Ursula von der Leyen calls on EU to subsidise defence production”, *Financial Times*, 15 de febrero de 2024, (DE, 27 de noviembre de 2024: <https://www.ft.com/content/66606e2c-0b5a-493e-af59-d24436d0fd72>).

⁶⁷ Paola Tamma y Henry Foy, “EU states wary of funding Brussels defence ‘power grab’”, *Financial Times*, 5 de marzo de 2024, (DE, 27 de noviembre, 2024: <https://www.ft.com/content/1d6d7c23-b2e3-4dd6-818a-138bd21726af>).

⁶⁸ Rudy Ruitenberg, “EU approves first-ever funding for joint weapons, ammo procurement”, *DefenseNews*, 15 de noviembre de 2024, (DE, 27 de noviembre, 2024: <https://www.defensenews.com/global/europe/2024/11/15/eu-approves-first-ever-funding-for-joint-weapons-ammo-procurement/>).

hacia una posición de intransigencia hacia Putin, con lo que Macron se convirtió en uno de los mayores defensores de la victoria ucraniana a casi cualquier costo, con Francia (y la UE en menor medida) como protagonista de ella.

Alemania, por su parte, despertó de su coma geopolítico. La declaración de Putin fue el mayor punto de inflexión en su historia geoestratégica reciente. Se comprometió a llegar al gasto del dos por ciento del PIB en asuntos militares y adoptó una posición más asertiva para alcanzar el liderazgo que tiene su economía dentro de la UE y de la OTAN. Sin embargo, las profundas raíces del pacifismo alemán junto con las dificultades que la economía alemana ha atravesado a raíz de las sanciones económicas hacia Rusia han mermado el apoyo popular hacia un mayor involucramiento por parte de Alemania.

Por último, Polonia emergió como el principal líder de la UE en la crisis. Varsovia se vio reflejada en Ucrania y decidió apoyar en todo lo posible las medidas disuasorias hacia Moscú. Cuando estas fallaron, Polonia se comprometió a donar todo el material de la época soviética a Kiev junto con un apoyo irrestricto a las sanciones europeas impuestas a la economía rusa. Además, siguió con su ambicioso plan de rearme para disuadir por medios propios a Rusia, lo que la convirtió en una de las mayores fuerzas convencionales dentro del continente.

La Comisión Europea, por su parte, aprovechó la situación crítica para impulsar una mayor autonomía estratégica por parte de Europa con la UE como eje rector. Sin embargo, pronto quedó demostrado que las reticencias de los Estados miembros por compartir el aspecto más crucial de su soberanía impidieron que Bruselas pudiera avanzar en la obtención de esas facultades. Empero, la Comisión decidió impulsar esa agenda en áreas en las que sí contaba con las facultades para hacerlo: el Mercado Único. Así fue como

la Comisión decidió impulsar una estrategia de compra conjunta y una de inversión para la industria de defensa, que, de cumplirse, haría que Bruselas pudiera conseguir la ansiada autonomía tecnológica que sienta las bases de una autonomía estratégica verdadera.

CONSIDERACIONES FINALES

“Europa se forja en las crisis”, dice la frase con la que la mayoría de los historiadores describen el proceso de integración europeo. En ningún caso la frase es más clara que en la integración en materia de seguridad y de defensa. Las crisis han actuado como catalizadores para impulsar la integración en las áreas mencionadas previamente; son momentos clave para entender el proyecto europeo, ya que los temas, incluso si se consideran tabúes, al menos se discuten. Estos momentos de tensión causados por actores ajenos al proyecto europeo representan un peligro existencial para este. El fin de la certeza de Estados Unidos como garante de la seguridad europea o la amenaza directa de una invasión por parte de un Estado nuclearmente armado cataliza las discusiones de estrategias o políticas que normalmente se consideran “prohibidas” por los altos costos políticos que su sola discusión tiene para los actores involucrados.

El avance del comunismo en la Guerra de Corea encendió las alarmas en toda Europa. La imperiosa necesidad de que la RFA aportara a la defensa de la Europa Occidental y se rearmara ocasionó una crisis de tal magnitud que la respuesta fue la propuesta de una Comunidad Europea de Defensa que agrupara a los Ejércitos de los seis Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. El proyecto, de carácter supranacional, fracasó por la turbulencia política de la IV República Francesa, pero sentó las bases de la Unión Europea Occidental dentro de la OTAN.

Las conversaciones sobre una unión política europea que se plasmó en Maastricht parten de la Crisis de los Euromisiles. En esa crisis, la Comunidad Europea se dio cuenta de lo impotentes que eran para evitar ser campo de batalla en el enfrentamiento de las dos superpotencias. El fin de la Guerra Fría causó una crisis en Europa que terminó con la

reunificación alemana, lo que revivió el miedo de una Alemania que dominara el continente europeo. La solución fue impulsar una unión política y monetaria para evitar suspicacias y miedos.

La incapacidad de evitar el genocidio bosnio y kosovar, junto con el unilateralismo estadounidense en Iraq, expuso que la UE necesitaba herramientas y medios para defenderse en el nuevo sistema internacional. La ampliación a veintiocho miembros con la entrada de los otrora países del bloque oriental y Estados neutrales durante la Guerra Fría cambió las fronteras del proyecto europeo. Se resolvió con el Tratado de Lisboa y nuevas disposiciones como la creación de una Fuerza de Reacción Rápida (con 60,000 efectivos terrestres, más un componente naval y aéreo).

La intervención en Libia, la anexión rusa de Crimea, la salida del Reino Unido del proyecto europeo, la llegada de Donald Trump a la Presidencia estadounidense y la crisis de refugiados le mostraron a la UE que ser potencia normativa es insuficiente para garantizar su seguridad. Crearon el Fondo Europeo de Defensa y publicaron su primera Estrategia Global para dotar de un plan a la UE sobre cómo debía conducir sus relaciones con el mundo.

El aumento de las tensiones entre Ucrania y Rusia demostró que la Unión Europea no figuraba en las negociaciones. Sus dos mayores Estados miembros, Alemania y Francia, fueron incapaces de erigirse como intermediarios para evitar que las tensiones terminaran en una guerra. Cuando la guerra comenzó, la UE se puso manos a la obra para coordinar esfuerzos y garantizar su solidaridad con Ucrania. Publicaron documentos con planes ambiciosos para impulsar la autonomía estratégica. Sin embargo, van más de mil días de guerra y la UE se encuentra en un estado de mayor indefensión que ese 24 de febrero de

2022. Además, todos los esfuerzos y avances previamente logrados mostraron su, en el mejor de los casos, insuficiencia para cumplir con los objetivos y metas trazados en ellos. ¿Por qué? Porque Europa no ha terminado de forjarse en las crisis.

El primer capítulo de este trabajo mostró cómo la literatura académica ha intentado explicar la incapacidad de la UE por convertirse en un actor con capacidades necesarias para hacer valer su peso económico en el sistema internacional. El segundo capítulo exploró cómo la Comunidad Europea de Defensa fue discutida por la sensación de indefensión ante el avance comunista en Asia. El tercer capítulo explicó cómo el proceso de integración fue revivido gracias al fin de la Guerra Fría y los cambios ocasionados en el continente, específicamente con la reunificación alemana y el miedo que existió hacia un dominio alemán del continente. El cuarto capítulo hizo un recuento de la impotencia europea en Sarajevo con las guerras yugoslavas hasta la Presidencia de Donald Trump. En ese recuento, el argumento principal fue que la UE respondió a las crisis con cambios institucionales para la adquisición de nuevos medios para subsanar las carencias demostradas. El último capítulo hace un balance de las acciones emprendidas por los Estados miembros y la Comisión Europea frente a la crisis ruso-ucraniana y la posterior invasión de Ucrania por parte de Rusia en 2022.

Esta investigación encontró que la percepción de crisis por parte de los participantes del proyecto europeo relanza las conversaciones para la adquisición de medios requeridos para obtener la autonomía estratégica, pero eso no significa que las conversaciones resuelvan la cuestión. En las discusiones, la Comisión Europea busca profundizar la integración en materia de defensa y de seguridad, pero los Estados miembros son renuentes a compartir esas facultades. Los Estados miembros tienen intereses propios que no son los

misimos de la Comisión. Además, las restricciones institucionales de cada uno de los Estados miembros limitan su capacidad para aceptar acuerdos que reduzcan las competencias nacionales, junto con lo impopulares que son esas iniciativas.

La integración europea es el resultado del proceso histórico de las negociaciones e interacción de los distintos actores que participan en el proyecto integracionista. Cada uno de los actores tiene intereses y prioridades propias junto con limitantes estructurales que les obligan a negociar entre ellos. También importan las personas que están en las posiciones de liderazgo. Son ellas las que deciden si vale la pena asumir los costos políticos o qué objetivos impulsar, lo cual depende de qué consideren como una prioridad durante las negociaciones. Esa lucha entre actores moldea a la Unión Europea y son la causa del estado actual del proyecto, de sus éxitos y fracasos.

El actor que más interés tiene en esas discusiones es la Comisión Europea (y sus antecesores llamados emprendedores de la integración europea), ya que aprovecha esas situaciones para poner sobre la mesa una mayor integración en materia de seguridad y de defensa. El principal interés de la Comisión, cuya vocación es completamente supranacional, es adquirir nuevas responsabilidades y funciones para afianzar el carácter comunitario del proyecto europeo. Por la naturaleza del proyecto, la Comisión cuenta con una visión de largo plazo del proceso y las necesidades que se tienen que satisfacer para llevar a buen puerto la integración. Por eso, la Comisión se esmera en crear propuestas que permitan incorporar esfuerzos y recursos a la Unión Europea. La UE avanza en la obtención de mayores facultades supranacionales que, en algún punto del proceso, podría convertirla en una entidad de corte federal o confederal.

Para conseguirlo, la Comisión depende de su liderazgo. Si la Comisión cuenta con uno capaz de explicar sus intereses a los Estados, o al menos luchar para eso, buscará un enfoque maximalista como punto de partida que permita obtener concesiones sustantivas de los Estados miembros. Sin embargo, si el perfil del presidente de la Comisión es bajo o no tiene un fuerte capital político que le respalde, la Comisión procurará no impulsar ese tipo de propuestas que son radicales en la opinión de los Estados.

No obstante, si la Comisión tiene un enfoque y una misión de largo plazo, los Estados miembros tienen una visión cortoplacista que hace priorizar las ganancias inmediatas. Los Estados dependen del entramado institucional interno para moldear sus respuestas a las crisis. Además, ese arreglo institucional limita a los liderazgos en su actuación, ya que las burocracias pueden imponer obstáculos. Incluso el interés por conservar el capital político propio impide que los líderes de los Estados miembros decidan arriesgarlo para impulsar una mayor integración, mucho menos si la iniciativa europea no es absolutamente popular.

Esa dicotomía para los líderes de los Estados miembros se exagera cuando el tema sobre la mesa es la autonomía estratégica. La renuencia es casi absoluta cuando a los Estados miembros se les sugiere –desde su perspectiva– “ceder” funciones de defensa. Para la población y la mayoría de los políticos y miembros del gobierno, renunciar al núcleo duro de su soberanía nacional puede ser considerado como traición a su identidad nacional. Con eso en mente, los Estados no están dispuestos a traspasar el control de su política de defensa, y menos cuando las preocupaciones y amenazas percibidas por los Estados miembros difieren por su situación geográfica e histórica únicas. Las preocupaciones

geopolíticas y de seguridad de España y de Malta difieren radicalmente de las de Estonia, Polonia y Lituania.

La OTAN y Estados Unidos también son culpables de provocar esa renuencia a profundizar esa integración. Washington ha presionado a los miembros europeos a asumir mayores costos de su defensa, pero siempre dentro de la OTAN. La ausencia de capacidades individuales por parte de los Estados miembros de la Unión Europea hace que prefieran anclar su política de defensa a la Alianza Atlántica y no a la UE, ya que es Estados Unidos quien provee la disuasión al conjunto de la OTAN. La urgencia para garantizar su defensa por parte de los Estados miembros de la UE que colindan con Rusia y Ucrania hace que los líderes de esos países prioricen el pragmatismo que el paraguas atlántico proporciona sobre el sueño gaullista de una “Europa de europeos”.

Esto hace que Bruselas sea incapaz de erigirse como un actor confiable que garantice la seguridad de sus Estados miembros, lo que desincentiva a los líderes de los países a invertir sus recursos nacionales en una organización que no les asegura que podrá defenderles. Por más que exista voluntad política en la Comisión para que la UE sea capaz de desarrollar esas capacidades y erigirse como un bloque capaz de hablar y entender el lenguaje del poder, el cortoplacismo de los Estados miembros y la falta de voluntad política por parte de ellos hace que la integración en materia de defensa y de seguridad avance a partir de mínimos, pese a que la situación actual del mundo exigiría que se hiciera en la brevedad. Las crisis no han forjado una Europa de la Defensa ni tampoco una Unión Europea que entienda el sistema internacional en el que vive. Los Estados miembros son tan obstinados que son incapaces de entender que su concepto de soberanía nacional

carecerá de sentido si la Unión Europea es incapaz de defenderla o, peor aún, si la UE desaparece.

Si el terremoto que causó la guerra de Ucrania y las amenazas de Donald Trump acerca de que Estados Unidos deje de aportar a la seguridad y la defensa de Europa no son suficientes para que la integración defensiva europea avance a pasos agigantados, el proyecto europeo fracasará, y las palabras de Macron con las que esta investigación comenzó se harán realidad: Europa morirá. Los únicos culpables fueron los europeos, quienes por las decisiones que tomaron o decidieron no tomar, se suicidaron.

EPÍLOGO

Durante las últimas semanas de redacción de este trabajo de investigación, a finales de noviembre de 2024, ocurrieron sucesos importantes en el mundo que, por motivos ajenos a mí, no fui capaz de incorporar a este trabajo. El 5 de noviembre de 2024, Donald J. Trump fue electo presidente de Estados Unidos para el período 2025-2029. El anuncio de que Trump regresaba a la Casa Blanca fue un terremoto político para todos los involucrados en el proyecto europeo. Al día siguiente, por motivos no relacionados con el triunfo de Trump, la coalición gobernante en Alemania se derrumbó. El gobierno formado por el Partido Socialdemócrata alemán (SPD), Los Verdes y el Partido Demócrata Liberal (FDP) implotó, por lo que se convocaron elecciones para principios de 2025, en las que se esperaba que el partido del canciller Scholz perdiera la mayoría de los asientos del parlamento alemán.

Además, la victoria de Trump aceleró los acontecimientos de la guerra de Ucrania. El presidente francés, Emmanuel Macron, hizo un llamado a los europeos para que comenzaran a defender sus propios intereses, ya que no podían confiar en que Estados Unidos continuara apoyando la causa ucraniana. Por lo mismo, el gobierno de Joe Biden autorizó al gobierno ucraniano el uso de sus sistemas de misiles de largo alcance para atacar objetivos en territorio ruso. Al día siguiente, el gobierno británico se unió a la iniciativa y autorizó lo mismo con su armamento. El gobierno ruso replicó que esa era una línea roja que la OTAN había cruzado y cambió su doctrina nuclear para considerarlo como ataque directo por parte de un Estado nuclearmente armado. Además, Putin autorizó el uso de un misil de alcance intermedio capaz de llevar ojivas nucleares para atacar infraestructura civil en Ucrania y amenazó con que usaría el armamento nuclear si Ucrania consideraba recuperar su arsenal nuclear.

Por otro lado, Scholz llamó a Putin por primera vez desde hacía dos años para discutir el fin de la guerra. El presidente de Polonia, Andrzej Duda, acusó a Scholz de socavar los esfuerzos de Donald Trump para poner fin a la guerra de Ucrania, pese a que el estadounidense aún no tomaba posesión del cargo. Más líderes de países de la UE hicieron llamados a profundizar la cooperación en materia de defensa e incluso se pusieron en marcha negociaciones con el Reino Unido para su incorporación a estas iniciativas de defensa paneuropea. Al mismo tiempo, Francia retiró sus objeciones para permitir a Estados ajenos a la UE recibir financiamiento del Fondo Europeo de Defensa.

Por si fuera poco, sigue pendiente la adhesión de Turquía, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Macedonia del Norte, Moldova, Georgia y, por supuesto, Ucrania a la Unión Europea. El futuro inmediato será determinante para la Unión Europea y su búsqueda de autonomía estratégica. Deseo regresar en unos años a esta investigación y explicar cómo la Unión Europea despertó por fin de su letargo geoestratégico, aunque, si algo he aprendido en este trabajo, es que no puedo dar cosas por sentadas en este proceso.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Adenauer, Konrad, *Memoirs 1945–53*, trad. por Beate Rhum von Oppen, Chicago, Henry Regnery Company, 1966.
- Aron, Raymond y Lerner, Daniel, eds. *France Defeats E.D.C.*, Londres, Atlantic Press, 1957.
- Brown, Archie, *The Human Factor: Gorbachev, Reagan, and Thatcher, and the End of the Cold War*, Nueva York, Oxford University Press, 2020.
- Dinan, Desmond, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 4ª ed., 2010.
- Fernández Navarrete, Donato, *Historia de la Unión Europea: de los orígenes al post-Brexit*, Madrid, Ediciones UAM, 2022.
- Friend, Julius W., *The Long Presidency: France in the Mitterrand Years, 1981–1995*, Nueva York, Routledge, 1998.
- Fursdon, Edward, *The European Defence Community: A History*, Londres, The Macmillan Press, 1980.
- Koppa, Marilena, *The evolution of the Common Security and Defence Policy: Critical junctures and the quest for EU strategic autonomy*, Oxford, Palgrave Macmillan, 2022.
- MacMillan, Margaret, *1914 De la paz a la guerra*, trad. José Adrián Vitier, Madrid, Turner Publicaciones SL, 3ª ed., 2021.
- Mazzucelli, Colette, *France and Germany at Maastricht. Politics and Negotiations to Create the European Union*, Nueva York, Routledge, 2014.
- Reinalda, Bob, *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, Abingdon, Routledge, 2009.
- Rosato, Sebastian, *Europe United: Power Politics and the Making of the European Community*, Ithaca, Cornell University Press, 2011.
- Serrano Caballero, Enriqueta, *El proyecto federal de la Unión Europea ante el Brexit*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 2021.
- Urwin, Derek W., *The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945*, Londres, Longman, 2ª ed., 1995.

Artículos

- Bento, Vítor, “Strategic autonomy: A Proposed Framework”, en su libro *Strategic Autonomy and Economic Power: The Economy as a Strategic Theater*, Nueva York, Routledge, 2022, pp. 60-65.
- Bergmann, Julian, “Neofunctionalist and EU external policy integration: the case of capacity building in support of security and development (CBSD)”, *Journal of European Public Policy*, vol. 26, núm. 9, 2019, pp. 1253-1272.
- Bergmann, Julian y Müller, Patrick, “Failing forward in the EU's common security and defense policy: the integration of EU crisis management”, *Journal of European Public Policy*, vol. 28, núm. 10, 2021, pp. 1669-1687.
- Bindi, Federiga, “European Union Foreign Policy: A Historical Overview”, en Bindi, Federiga y Angelescu, Irina, eds., *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2ª ed., 2012, pp. 11-39.
- Brummer, Klaus y Thies, Cameron G., “The Contested Selection of National Role Conceptions”, *Foreign Policy Analysis*, núm. 11, 2015, pp. 273-293.
- Cini, Michelle, “Intergovernmentalism”, en Cini Michelle y Pérez-Solórzano, Nieves, coords., *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 7ª ed., 2022, pp. 67-80.
- Delors, Jacques, “European Integration and Security”, *Survival*, núm. 33, 1991, pp. 99-109.
- Dwan, Renata, “Jean Monnet and the European Defence Community, 1950-54”, *Cold War History*, vol. 1, núm. 3, 2001, pp. 141-160.
- Forster, Anthony, “Foreign and Security Policy”, en su libro *Britain and the Maastricht Negotiations*, Oxford, Macmillan, 1999, pp. 104-131.
- Hill, Christopher, “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 3, 1993, pp. 305-328.
- Jensen, Carsten Strøby, “Neo-functionalism”, en Michelle Cini y Nieves Pérez-Solórzano, coords., *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 7ª. ed., 2022, pp. 53-66.
- Kanter, Arnold, “The European Defense Community in the French National Assembly: A Roll Call Analysis”, *Comparative Politics*, núm. 2, 1970, pp. 203-228.
- Ludlow, N. Piers, “From Deadlock to Dynamism: The European Community in the 1980s”, en Dinan, Desmond, ed., *Origins and Evolution of the European Union*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, pp. 218-232.

- Nielsen, Kristian L., “EU Soft Power and the Capability-Expectations Gap”, *Journal of Contemporary European Research*. vol. 9, núm. 5, 2013, pp. 723-739.
- Oleart, Álvaro y Roch, Juan, “How ‘European sovereignty’ became mainstream: the geopoliticisation of the EU’s ‘sovereign turn’ by pro-EU executive actors”, *Journal of European Integration*, 2024, pp. 1-21.
- Schimmelfennig, Frank, “Constructivist Perspectives”, en Jones, Erik, Menon, Anand y Weatherill, Stephen, eds., *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 34-47.
- Smith, Karen, “The evolution of the EU as an international actor”, en su libro *European Union foreign policy in a changing world*, Cambridge, Polity, 3ª ed., 2014, pp. 21-43.
- Toje, Asle, “The Consensus—Expectations Gap: Explaining Europe’s Ineffective Foreign Policy”, *Security Dialogue*, vol. 39, núm. 1, 2008, pp. 121–141.
- Walton, Clarence, “Background for the European Defense Community”, *Political Science Quarterly*, núm. 68, 1953, pp. 42-69.

Documentos de trabajo

- Arteaga, Félix, *La Brújula Estratégica: para proporcionar más seguridad que defensa a la UE*, Real Instituto Elcano, 7 de abril de 2022, (DE, 23 de noviembre, 2024: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-brujula-estrategica-para-proporcionar-mas-seguridad-que-defensa-a-la-ue/>).
- Ålander, Minna, Bendiek, Annegret y Bochtler, Paul, *CFSP: The Capability-Expectation Gap Revisited*, SWP Comment, núm. 58, noviembre de 2020.
- Bielieskov, Mykola, *The Russian and Ukrainian Spring 2021 War Scare*, CSIS Understanding the Russian Military Today, septiembre 2021.
- Biscop, Sven, *The EU Global Strategy: Realpolitik with European characteristics*, Egmont Security Policy Brief, núm. 75, junio 2016.
- Masters, Jonathan, *Ukraine: Conflict at the Crossroads of Europe and Russia*, Council on Foreign Relations, 14 de febrero de 2023, (DE, 21 de octubre, 2024: <https://www.cfr.org/background/ukraine-conflict-crossroads-europe-and-russia>).
- Mauro, Frédéric, *Strategic autonomy under the spotlight*. Bruselas, Group for Research and Information on Peace and Security, 2018.

Raine, Sarah, “Europe’s Strategic Future: From Crisis to Coherence?”, International Institute for Strategic Studies (IISS), 2019.

Teasdale, Anthony, “The Fouchet Plan: De Gaulle’s Intergovernmental Design for Europe”, *LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series*, núm. 117, octubre 2016.

Documentos oficiales

Acta Única Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 29 de junio de 1987, (DE, 21 de octubre, 2024: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT>).

Acuerdo sobre medidas para garantizar la seguridad de la Federación de Rusia y los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (borrador), Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 17 de diciembre de 2021, (DE, 10 de noviembre, 2024: https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en).

Comisión Europea, “Una primera Estrategia Industrial de Defensa y un nuevo Programa de la Industria de Defensa para mejorar la preparación y la seguridad de Europa”, 4 de marzo de 2024, (DE, 27 de noviembre de 2024: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1321).

Consejo de la Unión Europea, “Una brújula estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la UE en el próximo decenio”, 21 de marzo de 2022, (DE, 20 de abril, 2024: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>).

Consejo Europeo de Colonia, Conclusiones de la Presidencia, Anexo III, “Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y de Defensa”, (8239/1/99 REV 1), 4 de junio de 1999.

Consejo Europeo, “Sanciones de la UE contra Rusia”, octubre de 2024, (DE, 21 de octubre, 2024: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions-against-russia/>).

Declaración conjunta sobre la defensa europea, emitida en la Cumbre franco-británica de Saint-Malo del 3 y 4 de diciembre de 1998.

European External Action Service, *Shared vision, common action – A stronger Europe – A global strategy for the European Union’s foreign and security policy*, Bruselas, Publications Office, 2016.

Prime Minister's Office, Correspondence and Papers, 1945-1951, PREM 8. Parts III: Schuman Plan 1950-1951, PREM 8/1428.

Primer proyecto de Tratado de la Unión Política Europea (Plan Fouchet I), 2 de noviembre de 1967, (DE, 21 de septiembre, 2024: http://www.cvce.eu/obj/draft_treaty_fouchet_plan_i_2_november_1961-en-485fa02e-f21e-4e4d-9665-92f0820a0c22.html).

Proyecto de Acta Europea presentada por los Gobiernos de la RFA e Italia.

Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, 2003.

Tratado alternativo elaborado por los cinco socios de Francia.

Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, “Tratado entre los Estados Unidos de América y la Federación Rusa sobre garantías de seguridad” (borrador), 17 de diciembre de 2021, (DE, 10 de noviembre, 2024: https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en).

Unión Europea, “Agencia Europea de Defensa (AED)”, s. f., (DE, 20 de octubre, 2024: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda_es).

Discursos y conferencias de prensa

Borrell, Josep, “Ukraine: Press remarks by High Representative Josep Borrell at the press conference after meeting the Foreign Minister Dmytro Kuleba”, European Union External Action, 5 de enero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: https://www.eeas.europa.eu/eeas/ukraine-press-remarks-high-representative-josep-borrell-press-conference-after-meeting-foreign_en).

Clinton, Hillary, “America’s Pacific Century”, en *Foreign Policy*, 11 de octubre de 2011, (DE, 21 de octubre, 2024: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>).

Conferencia de prensa del presidente Bush y el presidente Havel de la República Checa, Praga, 20 de noviembre de 2002, (DE, 20 de octubre, 2024: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/iraq/news/20021120-1.html>).

Nykyforov, Serhiy, “The Normandy format is the only platform for negotiations on a peaceful settlement in Donbas: Press Secretary of the President”, The Presidential Office of Ukraine, 8 de noviembre de 2021, (DE, 11 de noviembre, 2024:

<https://www.president.gov.ua/en/news/normandskij-format-ye-bezalternativnim-majdanchikom-dlya-per-71485>).

Scholz, Olaf, “Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 February 2022 in Berlin”, 27 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre de 2024: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>).

The White House, “Remarks by President Biden in Press Conference”, 16 de junio de 2021, (DE, 26 de octubre, 2024: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/06/16/remarks-by-president-biden-in-press-conference-4/>).

Fuentes periodísticas

Airbus, “Future Combat Air System”, *Airbus*, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.airbus.com/en/products-services/defence/future-combat-air-system-fcas>).

Al Jazeera, “Polish President Duda first to address wartime Kyiv parliament”, *Al Jazeera*, 22 de mayo de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.aljazeera.com/news/2022/5/22/polish-president-visits-kyiv-addresses-parliament>).

Arciniegas, Yurany, “Macron expone las prioridades de Francia para la presidencia de la Unión Europea”, *France 24*, 9 de diciembre de 2021, (DE, 26 de noviembre, 2024: <https://www.france24.com/es/europa/20211209-macron-presidencia-francia-union-europea-agenda>).

_____, “Putin reconoce la independencia de las regiones separatistas de Donetsk y Lugansk en Ucrania”, *France 24*, sec. Europa, 21 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.france24.com/es/europa/20220221-rusia-ucrania-prematuro-reunion-biden-putin>).

_____, “Rusia retira algunas tropas; Scholz ve ‘buenas señales’ tras reunión con Putin”, *France 24*, 15 de febrero de 2022, sec. Europa, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.france24.com/es/europa/20220215-rusia-retiro-tropas-ucrania-separatistas-donbass>).

Aza, Hibai Arbide y González, Miguel, “US offered disarmament measures to Russia in exchange for deescalation of military threat in Ukraine”, *El País*, 2 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://english.elpais.com/usa/2022-02-02/us-offers-disarmament-measures-to-russia-in-exchange-for-a-deescalation-of-military-threat-in-ukraine.html>).

Barigazzi, Jacopo, y Moens, Barbara, “Charles Michel wants to ban Ursula von der Leyen from top job talks”, *Politico*, 11 de junio de 2024, (DE, 5 de marzo, 2025: <https://www.politico.eu/article/eu-charles-michel-ban-ursula-von-der-leyen-top-job-commission-president-talks/>).

Bassets, Lluís, “La UEO, la 'bella durmiente' de Europa”, *El País*, 25 de enero de 1993, (DE, 25 de noviembre de 2024: https://elpais.com/diario/1993/01/25/internacional/727916404_850215.html#:~:text=La%20UEO%2C%20la%20'bella%20durmiente'%20de%20Europa,PA%C3%8DS%20desde%20un%20dispositivo%20a%20la%20vez.).

Bassets, Marc, “Macron abre la campaña europea con un aviso dramático: ‘Nuestra Europa puede morir’”, *El País*, sec. Elecciones Europeas, 25 de abril de 2024, (DE, 8 de mayo, 2024: <https://elpais.com/internacional/elecciones-europeas/2024-04-25/macron-abre-la-campana-europea-con-un-aviso-dramatico-nuestra-europa-puede-morir.html>).

_____, “Macron ofrece a Europa su arsenal nuclear como arma de disuasión”, *El País*, sec. Internacional, 6 de mayo de 2024, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://elpais.com/internacional/2024-05-06/macron-ofrece-a-europa-su-arsenal-nuclear-como-arma-de-disuasion.html>).

BBC News, “EU Referendum results”, en *BBC*, Londres, sec. Politics, s. f., (DE, 22 de octubre, 2024: https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results).

Bennhold, Katrin, “Germany Wavers on Ukraine, and Allies Worry”, *The New York Times*, sec. A, 22 de enero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2022/01/25/world/europe/germany-russia-nato-ukraine.html>).

_____, “‘Invisible’ German Leader Sets Out for Washington Amid Fierce Criticism”, *The New York Times*, sec. A, 7 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2022/02/06/world/europe/olaf-scholz-biden-ukraine-russia.html>).

Blair, Alex, “New footage reveals massive Russian military build-up on Ukraine border”, *news.com.au*, 4 de abril de 2021, (DE, 26 de octubre, 2024: <https://shorturl.at/ovMEr>).

Caulcutt, Clea, “What the hell does Emmanuel Macron think he’s playing at with Vladimir Putin?”, *POLITICO*, 10 de marzo de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.politico.eu/article/macron-putins-last-open-line-to-the-west/>).

Clark, David y Silina, Yulia, “Moscow and Kyiv Call for Talks Amid Intense Shellfire”, *The Moscow Times*, 20 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.themoscowtimes.com/2022/02/20/moscow-and-kyiv-call-for-talks-amid-intense-shellfire-a76477>).

Delany, Max y Rivet, Jerome, “Macron Sees Path to Calm Russia Tensions After Ukraine Push”, *The Moscow Times*, 8 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.themoscowtimes.com/2022/02/08/macron-sees-path-to-calm-russia-tensions-after-ukraine-push-a76302>).

Discurso de Putin: "La respuesta de Rusia será inmediata para quien intente ponernos obstáculos", *Euronews*, 24 de febrero de 2022, (DE, 24 de octubre, 2024: <https://es.euronews.com/2022/02/24/discurso-de-putin-la-respuesta-de-rusia-sera-inmediata-para-quien-intente-ponernos-obstacu>).

DW, “Macron: paz en Ucrania no se logra con humillación de Rusia”, *Deutsche Welle*, 9 de mayo de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.dw.com/es/macron-paz-en-ucrania-no-se-logra-con-humillaci%C3%B3n-de-rusia/a-61738315>).

_____, “Polish president: Calls to Putin like talking to Hitler”, *Deutsche Welle*, sec. Alemania, 6 de septiembre de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.dw.com/en/polish-president-calls-to-putin-like-talking-to-hitler/a-62073250>).

_____, “Russia slams Western 'hysteria' over Ukraine”, *Deutsche Welle*, sec. Conflictos, 21 de noviembre de 2021, (DE, 10 de noviembre, 2024: <https://www.dw.com/en/russia-slams-western-hysteria-over-ukraine/a-59894496>).

_____, “Scholz apuesta por seguir hablando y tratar de comprenderse”, *Deutsche Welle*, sec. Política, 15 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.dw.com/es/olaf-scholz-apuesta-por-seguir-hablando-y-tratar-de-comprenderse/a-60790744>).

_____, “Scholz vows Germany's 'unwavering' support for Baltics”, *Deutsche Welle*, sec. Alemania, 5 de junio de 2024, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.dw.com/es/scholz-vows-germany-s-unwavering-support-for-baltics/a-63444444>).

- <https://www.dw.com/en/scholz-vows-germanys-unwavering-support-for-baltics/a-69006139>).
- Eddy, Melissa, “Germany puts a stop to Nord Stream 2, a key Russian natural gas pipeline.”, *The New York Times*, sec. Negocios, 22 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2022/02/22/business/nord-stream-pipeline-germany-russia.html>).
- Erlanger, Steven y Schuetze, Christopher F., “Germany Introduces Its First National Security Strategy”, *The New York Times*, 14 de junio de 2023, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2023/06/14/world/europe/germany-security-strategy-scholz.html>).
- Euronews, “Rusia ve "inevitable" un conflicto con la OTAN si despliegan tropas en Ucrania”, *Euronews*, 27 de febrero de 2024, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://es.euronews.com/my-europe/2024/02/27/macron-senala-que-no-se-descarta-el-envio-de-tropas-occidentales-a-ucrania-en-un-futuro>).
- Forgey, Quint, ““Russian concerns were basically ignored’: Putin slams U.S. response to Moscow’s security demands”, *POLITICO*, 2 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.politico.com/news/2022/02/01/russia-ukraine-tensions-worsen-00004070>).
- Fuentes, Francisco, “Macron provoca un encontronazo diplomático con Ucrania al pedir 'no humillar a Rusia'”, *Euronews*, sec. Francia, 5 de junio de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://es.euronews.com/2022/06/05/macron-provoca-un-encontronazo-diplomatico-con-ucrania-al-pedir-no-humillar-a-rusia>).
- Guimón, Pablo, “Cameron, tragedia europea en tres actos”, en *El País*, sec. Internacional, 25 de junio de 2016, (DE, 21 de octubre, 2024: https://elpais.com/internacional/2016/06/25/actualidad/1466882666_688582.html).
- Höller, Linus, “New pact boosts defense-industry goals in EU lending scheme”, *DefenseNews*, 3 de octubre de 2024, (DE, 27 de noviembre, 2024: <https://www.defensenews.com/global/europe/2024/10/03/new-pact-boosts-defense-industry-goals-in-eu-lending-scheme/>).
- Hu, Caitlin y Shortell, David, “Polish President Duda: Defeating Russia in Ukraine war is the only ‘guarantee of peace’”, *CNN News*, sec. Mundo, 19 de septiembre de 2023, (DE, 11 de

- noviembre, 2024: <https://edition.cnn.com/2023/09/19/world/duda-tapper-russia-intl/index.html>).
- Jacobs, Ben, “Donald Trump: EU was formed 'to beat the US at making money'”, en *The Guardian*, sec. US, 24 de julio de 2016, (DE 21 de octubre de 2024: <https://www.theguardian.com/us-news/2016/jul/24/donald-trump-eu-was-formed-to-beat-the-us-at-making-money>).
- Jones, Sam, “Russia-linked cyber attack on Ukraine PM’s office”, en *CNBC*, sec. Cybersecurity, 8 de agosto de 2014, (DE, 21 de agosto, 2024: <https://www.cnn.com/2014/08/08/russia-linked-cyber-attack-on-ukraine-pms-office.html>).
- Khalaf, Roula; Hall, Ben, y Foy, Henry, “Ursula von der Leyen calls on EU to subsidise defence production”, *Financial Times*, 15 de febrero de 2024, (DE, 27 de noviembre de 2024: <https://www.ft.com/content/66606e2c-0b5a-493e-af59-d24436d0fd72>).
- Kramer, Andrew E., “After Months of Inactivity, Fight Restarts in Ukraine”, *The New York Times*, sec. A, 31 de marzo de 2021, (DE, 26 de octubre, 2024: <https://www.nytimes.com/2021/03/30/world/europe/ukraine-russia-fighting.html>).
- Lawler, Dave, “Zelensky questions U.S. warnings of 'imminent' invasion in Biden call”, *Axios*, 27 de enero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.axios.com/2022/01/28/zelensky-biden-call-imminent-invasion>).
- Lory, Gregoire, “¿Para qué servirá la Comunidad Política Europea?”, *Euronews*, 6 de octubre de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://es.euronews.com/my-europe/2022/10/06/para-que-servira-la-comunidad-politica-europea>).
- Rainsford, Sarah, “Russia-Ukraine border: Why Moscow is stoking tensions”, *BBC News*, 26 de noviembre de 2021, (DE, 26 de octubre, 2024: <https://www.bbc.com/news/world-europe-59415885>).
- Redacción, “Las claves del pulso entre Reino Unido y la Unión Europea”, en *El País*, sec. Internacional, 11 de noviembre de 2015, (DE, 21 de octubre, 2024: https://elpais.com/internacional/2015/11/10/actualidad/1447164651_230122.html).
- Redacción, “Russia says NATO talks ‘unsuccessful’ as Poland warns of war”, *Al Jazeera*, 13 de enero de 2022, (DE 11 de noviembre, 2024: <https://www.aljazeera.com/news/2022/1/13/kremlin-says-us-nato-security-talks-unsuccessful-so-far>).

Redacción, “Sanciones a Rusia: Biden aísla a Moscú del sistema financiero occidental y lo acusa de haber iniciado ‘una invasión a Ucrania’”, *BBC News Mundo*, 22 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60466065>).

Reuters, “Russia says Ukraine has deployed half its army to Donbass conflict zone”, *Reuters*, sec. Europe, 1 de diciembre de 2021, (DE, 10 de noviembre, 2024: <https://www.reuters.com/world/europe/russia-says-ukraine-has-deployed-half-its-army-donbass-conflict-zone-2021-12-01/>).

Riding, Alan, “Conflict in Yugoslavia; EUROPEANS SEND HIGH--LEVEL TEAM”, *New York Times*, sec. International, 29 de junio de 1991, (DE, 19 de octubre, 2024: <https://www.nytimes.com/1991/06/29/world/conflict-in-yugoslavia-europeans-send-high-level-team.html>).

Rogers, Katie, “Biden says a Russia-to-Germany pipeline would not go forward if Moscow invades Ukraine”, *The New York Times*, sec. Política, 7 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2022/02/07/us/politics/biden-olaf-scholz-russia.html>).

_____, “U.S. and Germany Keep ‘Lock Step’ To Help Ukraine”, *The New York Times*, Sec. A, 3 de marzo de 2023, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2023/03/03/us/politics/biden-scholz-ukraine-china.html>).

Rutenberg, Rudy, “EU approves first-ever funding for joint weapons, ammo procurement”, *DefenseNews*, 15 de noviembre de 2024, (DE, 27 de noviembre, 2024: <https://www.defensenews.com/global/europe/2024/11/15/eu-approves-first-ever-funding-for-joint-weapons-ammo-procurement/>).

Saavedra, Pepe, “Merkel resucita la idea del ejército europeo tras las victorias de Trump y el brexit”, en *Gaceta*, 13 de enero de 2017, (DE, 21 de octubre de 2024: <https://web.archive.org/web/20170118055359/http://gaceta.es/noticias/merkel-resucita-idea-ejercito-europeo-victorias-trump-brexit-13012017-1925>).

Sahuquillo, María R., “La violencia eleva el temor a la guerra abierta en el Dombás”, *El País*, sec. Internacional, 21 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://elpais.com/internacional/2022-02-21/la-violencia-eleva-el-temor-a-la-guerra-abierta-en-el-donbas.html>).

- Sánchez, Rosalía, “Miles de manifestantes prorrusos toman Berlín al grito de ‘nunca más a la guerra’”, *ABC*, sec. Internacional, 3 de octubre de 2024, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.abc.es/internacional/miles-manifestantes-prorrusos-toman-berlin-grito-nunca-20241003191010-nt.html>).
- Sanger, David E., y Schuetze, Christopher F., “Statements by Scholz on Targeting Weapons Frustrate NATO Allies”, *The New York Times*, sec. A, 5 de marzo de 2024, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2024/03/04/world/europe/germany-ukraine-russia.html>).
- Schuetze, Christopher F., “Germany’s chancellor promises support while in Kyiv, on the eve of a meeting with Putin.”, *The New York Times*, sec. Europa, 14 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.nytimes.com/2022/02/14/world/europe/olaf-scholz-germany-ukraine.html>).
- Tamma, Paola y Foy, Henry, “EU states wary of funding Brussels defence ‘power grab’”, *Financial Times*, 5 de marzo de 2024, (DE, 27 de noviembre, 2024: <https://www.ft.com/content/1d6d7c23-b2e3-4dd6-818a-138bd21726af>).
- TASS, “‘FT was wrong’: Kremlin shoots down alleged Putin-Macron deal on Ukraine de-escalation”, *TASS Today*, 8 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://tass.com/politics/1399687>).
- Whitney, Craig R., “Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity”, *New York Times*, sec. International, 25 de enero de 1991, (DE, 19 de octubre, 2024: <https://www.nytimes.com/1991/01/25/world/war-in-the-gulf-europe-gulf-fighting-shatters-europeans-fragile-unity.html>).
- Wojazer, Barbara, “Macron Visit Put Europe at Center of Ukraine De-Escalation”, *The Moscow Times*, 9 de febrero de 2022, (DE, 11 de noviembre, 2024: <https://www.themoscowtimes.com/2022/02/09/macron-visit-put-europe-at-center-of-ukraine-de-escalation-a76313>).