

137
septiembre
2024

afers
revista ciobbd
internacionais

Una nueva arquitectura de seguridad en Europa

La estrategia de la Unión Europea

Rafa Martínez y Adolfo Calatrava García (Coord.)



arce

ASOCIACIÓN
DE REVISTAS
CULTURALES
DE ESPAÑA



ARQUITECTURA / URBANISMO /
DISEÑO



LITERATURA / LIBROS



ARTE



PENSAMIENTO / POLÍTICA



ARTES ESCÉNICAS



CINE / FOTOGRAFÍA /
AUDIOVISUAL



CRÍTICA DE LA CULTURA



MÚSICA



CIENCIAS SOCIALES / FILOSOFÍA /
HISTORIA

www.revistas culturales.com

Con la colaboración de



revista CIDOB d'
afers
internacionals

UNA NUEVA
ARQUITECTURA DE
SEGURIDAD EN EUROPA **137**
La estrategia
de la Unión Europea Septiembre 2024

Coordinación científica:
Rafa Martínez y Adolfo Calatrava García

*Este número está dedicado a nuestro querido compañero
Adolfo Calatrava, quien nos dejó inesperadamente
mientras concluíamos la edición de este monográfico.
Su generosidad y rigor permanecerán como su legado.
Descansa en paz.*

Director/*Editor-in-chief*: Pol Morillas
Editora/*Managing Editor*: Elisabet Mañé
Editora de sección/*Section Editor*: Isabel Verdet

Consejo editorial/*Editorial Board*:

Anna Ayuso (CIDOB), Clàudia Canals (AVANCSA, Generalitat de Catalunya), Oriol Costa (UAB), Blanca Garcés (CIDOB), Robert Kissack (IBEI), Marga León (UAB), Salvador Martí Puig (UdG), Jordi Vaquer (Metropolis).

Consejo asesor/*Advisory Board*: Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C.; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego; Caterina Garcia Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (GlobeMance); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Marín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Diego Muro, University of St Andrews; Ludolfo Paramio (DEP), Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

CIDOB

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11€

Suscripción anual: España: 31€ (Europa: 39€) (Resto países: 44€)

Impresión: QP Print Global Services

ISBN: 978-84-18977-26-8 • ISSN: 1133-6595 • E-ISSN 2013-035X

DOI: doi.org/10.24241/rcai

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye: Edicions Bellaterra, C. de la Foneria, 5-7, baixos. Manresa (Barcelona)

https://www.bellaterra.coop/es

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells

Revisión por expertos: Isabel Verdet

Web y soporte técnico: Silvia Serrano

Suscripciones: Héctor Pérez. Envíos: Marta Lizana

Esta revista es miembro de:



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición,
del Ministerio de Cultura-Dirección General del Libro,
del Cómic y de la Lectura



Indexada en:
Scopus[®]



Certificada por la FECYT:



Patrons de CIDOB



Los artículos expresan las opiniones de los autores.

“Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra”.


revista cidob d'
afers
internacionals

137
Septiembre 2024

ISSN: 1133-6595
ISBN: 978-84-18977-26-8
www.cidob.org

© CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/ académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

Academic Search Complete-EBSCO

CAHRUS Plus+ (Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)

Dialnet (Portal de difusión de la producción científica hispana)

DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)

DOAJ (Directory of Open Access Journals)

DULCINEA (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)

ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)

ESCH-Web of Science (Clarivate Analytics)

IPSA (International Political Science Abstracts)

ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades (CSIC)

Latindex (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)

MIAR (Matriu d'informació per a l'Avaluació de Revistes)

PIO (Periodicals Index Online)

REDALYC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal)

REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)

RESH (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)

Scopus

ULRICH'S (Global serials directory)

Una nueva arquitectura de seguridad en Europa: la estrategia de la Unión Europea

Introducción	7
Rafa Martínez, Adolfo Calatrava García, Miguel Ángel Marrero Jimeno e Iván Olmedo Palomino	15
El ejército europeo: tan cerca y tan lejos Ruth Ferrero	45
La Comunidad Política Europea: ¿primer paso para una verdadera Europa geopolítica? Victoria Rodríguez Prieto	67
La política de defensa de la UE ante la guerra en Ucrania: ¿superando la condición de <i>small power</i> ? Alberto Bueno y Luis Remiro	89
¿Unidos en la diversidad? Un modelo para medir la cultura política de defensa en Europa Antonio Fonfría y Silvia Vicente Oliva	117
Un análisis prospectivo sobre la industria de defensa europea y sus repercusiones en la española Nargiz Hajiyeva	141
La guerra en Ucrania y la política de globalización económica de la UE: nuevos retos y cuestiones de seguridad	

Otros artículos

Mariana Calvento y Julieta Nicolao	169
Internacionalización de ciudades intermedias: tendencias actuales en la Provincia de Buenos Aires, Argentina Beatriz Frieyro de Lara y Nerea Aia López de Foronda	197
Immigrantes en las Fuerzas Armadas españolas: una interpretación de las políticas públicas	

Reseñas de libros (temas)

Victoria Rodríguez Prieto	223
El liderazgo de la UE en el impulso del Estado de derecho Jose Antonio Moya Martínez	225
La seguridad europea en un orden en transición Teresa Sánchez González	227
Europa y la guerra de Ucrania: desafíos y retos Alfredo Crespo Alcázar	229
¿Occidente frente al espejo? Argumentos realistas frente a simplificación Alice Martini	231
Oriente Medio y el equilibrio regional: el eterno dilema de la geopolítica mundial	

revista cidob d'

afers

internacionals



¡Suscríbete!

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO
EN LA DIRECCIÓN QUE NOS
INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA
39 € EUROPA
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:

publicaciones@cidob.org

PRÓXIMOS NÚMEROS

- 138 Desigualdad algorítmica: gobernanza, representación y derechos en la IA
- 139 El impacto del Sur Global en el sistema internacional
- 140 La politización de la inmigración en las dos orillas del Mediterráneo: una perspectiva comparada

CONTENTS

A new security architecture in Europe: the strategy of the European Union

Introduction	7
Rafa Martínez, Adolfo Calatrava García, Miguel Ángel Marrero Jimeno and Iván Olmedo Palomino	15
A European army: so near and yet so far	
Ruth Ferrero	45
The European Political Community: a first step towards a true geopolitical Europe?	
Victoria Rodríguez Prieto	67
EU defence policy and the war in Ukraine: moving beyond small power status?	
Alberto Bueno and Luis Remiro	89
United in diversity? A model to measure the political culture regarding defence in Europe	
Antonio Fonfría and Silvia Vicente Oliva	117
A future-oriented analysis of the European defence industry and its repercussions in the Spanish one	
Nargiz Hajiyeva	141
The war in Ukraine and the EU's policy of economic globalisation: new security challenges and issues	

Other articles

Mariana Calvento and Julieta Nicolao	169
Internationalisation of intermediate cities: current trends in Buenos Aires province, Argentina	
Beatriz Frieyro de Lara and Nerea Aia López de Foronda	197
Immigrants in the Spanish Armed Forces: an interpretation of public policies	

Book reviews (subjects)

Victoria Rodríguez Prieto	223
European leadership in promoting the rule of law: EU regulatory action in an increasingly multipolar world	
Jose Antonio Moya Martínez	225
European security in an order in transition	
Teresa Sánchez González	227
Europe and the war in Ukraine: challenges and difficulties	
Alfredo Crespo Alcázar	229
The West takes a long look in the mirror? Realistic premises versus simplification	
Alice Martini	231
The Middle East and regional balance: the eternal dilemma of global geopolitics	

Introducción. La nueva arquitectura de seguridad en Europa: la estrategia de la Unión Europea

La invasión de Ucrania por la Federación Rusa iniciada en febrero de 2022, aunque pudiera parecer que todavía no ha afectado a la Unión Europea (UE), ha puesto patas arriba el sistema de seguridad europeo, que ya se encontraba en crisis desde la anexión de la península de Crimea por Moscú en marzo de 2014. Mientras la invasión ocurría, el proyecto de investigación de la Agencia Estatal de Investigación REPENFAS21¹ estaba a mitad de su desarrollo. En este proyecto –mediante entrevistas en profundidad a élites políticas, económicas y militares, encuestas en línea a parlamentarios y militares, talleres de expertos y un *Policy Delphi* con expertos– veníamos detectando una opinión generalizada favorable hacia el proceso de integración en materia de política común de seguridad y defensa de la UE, combinada con altas dosis de escepticismo sobre el ritmo de los avances y, más aún, sobre la hipotética creación de un ejército europeo. De ahí que, más allá de las preferencias personales, la OTAN aún era considerada el pilar imprescindible de la defensa colectiva en Europa.

Dicha opinión no ha variado tras el estallido de la guerra en Ucrania. Así, en los talleres de expertos –con reglas de confidencialidad Chatham House– que activamos, se nos decía que «la OTAN ofrece mayores garantías porque tiene a Estados Unidos, que representa el 70% de sus capacidades. Por tanto, a corto plazo la OTAN es más prometedora y, a largo plazo, la UE tiene más potencial. Tiene capacidad para ser mucho más que la OTAN, para llegar a la autonomía estratégica; pero es un camino duro, especialmente en lo que corresponde a la cesión de soberanía». Incluso, se ponía énfasis en que la guerra de Ucrania, en lugar de haber

1. «Repensando el papel de las fuerzas armadas ante los nuevos desafíos de la seguridad» –PID2019-108036GB-I00/AEI/10.1339/501100011033 (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España)– es un proyecto liderado por Rafa Martínez y en el que participan 15 investigadores (economistas, juristas, politólogos, sociólogos, ingenieros, filólogos e historiadores) de siete universidades públicas (Cádiz, Complutense de Madrid, Barcelona, Granada, La Rioja, UNED y Zaragoza) y que, mediante metodología prospectiva, ha procurado responder a una pregunta concreta: ¿Cómo han de adaptarse las Fuerzas Armadas españolas a la cambiante definición de riesgos y amenazas a la seguridad española y a la europea?

supuesto un avance en materia de defensa colectiva, ha complicado aún más la situación: «Los países bálticos y los centroeuropeos están reforzando lo nacional porque lo europeo es una quimera que no avanza. Estamos más rotos que antes debido a las diferentes culturas estratégicas: países –los del Este– con un enfoque más atlantista, y otros –los del Sur– con un enfoque más integracionista». En definitiva, adquirimos la convicción de que estos acontecimientos podían ser interpretados como una *critical juncture* y, por lo tanto, era necesario plantearnos cuál sería el nuevo orden de seguridad en Europa. Con esa propuesta acudimos a CIDOB.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la reconfiguración de un nuevo sistema de seguridad en Europa y los cambios que la coyuntura crítica actual generan en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se pueden explicar desde diferentes ángulos teóricos: a) desde una perspectiva liberal, teniendo en cuenta la interdependencia de los gobiernos europeos y el desarrollo de una política integrada de seguridad y defensa que reduzca la anarquía y la autonomía estatal; b) desde la perspectiva del realismo estructural, a través del enfoque de la autonomía estratégica de la UE como actor unitario en el contexto internacional (Helwig y Sinkkonen, 2022); c) también desde un enfoque neoclásico al estudiar el proceso interno de desarrollo de la PCSD (Lauronen, 2021); d) desde una perspectiva constructivista analizando cómo los procesos políticos actuales inciden en el comportamiento de los actores y la elaboración de las estructuras de seguridad de la UE, y e) incluso desde una perspectiva crítica, estudiando los discursos y las narrativas que recuerdan al enfrentamiento bipolar de la Guerra Fría.

La PCSD se creó, y posteriormente implementó, a través de tres pilares: la unión de las capacidades de defensa, la creación de capacidades y la actuación conjunta a través de los despliegues de fuerzas y capacidades (Tocci, 2017). A partir de esta afirmación, podemos considerar cuatro elementos clave, de los últimos años, que se han producido de forma conjunta y combinada, en relación con los avances en la política de seguridad y defensa de la UE. En primer lugar, las políticas de seguridad y defensa se mueven en el ámbito intergubernamental, es decir, requieren del acuerdo consensuado de los diferentes estados miembros. Por tanto, si analizamos estas políticas desde la óptica de la ciencia política, nos movemos en modelos incrementalistas; modelos cuyo criterio decisional es el mutuo acuerdo, existiendo una interdependencia parcial entre los decisores (Dente y Subirats, 2014). Esto implica que, a medida que la UE se amplía, la dificultad para establecer una política consensuada aumenta: se pasó de 12 miembros en 1992 a 27 en la actualidad. En segundo lugar, las decisiones están muy vinculadas al contexto internacional, sobre todo a los factores que suponen una amenaza para la seguridad. En tercer lugar, es fundamental tener en consideración las relaciones transatlánticas, ya que afectan a las políticas de defensa de Europa tanto dentro como fuera de la OTAN. Y, por último, es muy importante considerar el papel que tienen ciertos líderes europeos en el desarrollo

de las políticas. En este sentido, hay que subrayar el papel que desempeñan los Altos Representantes (AR) de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común (Barbé y Morillas, 2019; Calcara, 2020).

Volviendo al proyecto REPENFAS21, la mayoría de los expertos considera poco probable (63 %) o nada probable (17 %) la existencia de un ejército europeo que unifique las diferentes fuerzas armadas, incluida las españolas, en el horizonte 2035. Al preguntar la deseabilidad de dicho escenario, los expertos se encuentran divididos por mitades, a favor y en contra, en la segunda ronda del *Policy Delphi*. Y en cuanto a las razones de su escepticismo, aquellos coinciden básicamente en la reticencia de los estados miembros a ceder soberanía hasta ese extremo, las diferentes percepciones de amenaza dentro de la Unión y los lentos avances de la integración en materia de defensa, que hacen poco probable un cambio de tal calado en un horizonte temporal relativamente cercano (12 años), a pesar de tener el conflicto en Ucrania en directo. Como se señaló en el taller de expertos: «La brújula estratégica de la UE no aclara bien qué es lo que debe defender la Unión; pero la defensa colectiva no es discutible, es ineludible. Sin ese compromiso colectivo solo hay desventajas». Al inquirir si la OTAN supone un freno al proyecto de un ejército europeo, un 54% respondió afirmativamente. De este modo, aunque no sea la principal razón a la hora de explicar la falta de avances, sí que sería, a juicio de los expertos, un desincentivo para progresar en la integración de la defensa común. El problema es que la defensa colectiva por parte de la OTAN tampoco está garantizada a largo plazo. Como se advirtió en el marco de este taller: «en 2024 –tras las elecciones presidenciales– podemos volver a encontrarnos con un escenario en Estados Unidos similar al que ya vivimos con Trump y por tanto con un debilitamiento de la OTAN». En definitiva, a juicio de los expertos, la idea de una defensa europea común resulta todavía poco creíble, tanto en la actualidad como en el horizonte 2035. El 92% considera que la OTAN será el único garante real de la defensa colectiva en 2035 (frente a solo un 4% que piensan que lo hará la UE). Y ello a pesar de que, en términos de preferencias, hasta un 26% optaría por la UE, frente a un 73% que apuestan por la OTAN.

El resultado de la inquietud que nos generó, en todos los sentidos, el impacto del nuevo escenario en el proceso de construcción de la seguridad y defensa comunes de la UE es este número 137 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Manteniendo, es cierto, especial atención a la UE, el número va más allá y nació con el objetivo de analizar cómo este momento de cambio afecta –y afectará– a la arquitectura institucional en el ámbito de la seguridad en el continente, así como a la distribución del poder y al papel que pueden desempeñar sus principales actores. No en vano, desde los años noventa del siglo pasado, el sistema de seguridad en Europa quedó establecido en torno a tres ejes: la UE, la OTAN y la Federación Rusa –además de otras estructuras multilaterales como la Organización para la Seguridad y la Coope-

ración en Europa (OSCE)—, cuya combinación ha determinado la arquitectura y las dinámicas estructurales del sistema en las últimas tres décadas. En el caso de la UE, como realidad institucional y política, ha evolucionado en un proceso de integración que tiene como uno de sus objetivos constituirse en un verdadero y efectivo actor regional y global unitario, más allá de la realidad individual de los diferentes países europeos que la conforman. En este marco, la elaboración e implementación de una política común de seguridad y defensa son un elemento esencial.

El contexto internacional ha tenido un gran impacto en este proceso: si en 2014 los gobiernos de los estados miembros de la UE mostraron algunas líneas de fractura en su acción común frente a Rusia, desde la invasión de Ucrania, en febrero de 2022, la Unión se ha mantenido mucho más unida en su acción exterior, así

¿Cómo se está configurando el orden de seguridad en Europa? ¿Qué efectos tienen la guerra de Ucrania o la fragmentación en la distribución de poder global en el orden regional? ¿Por qué crece o decrece el papel de la UE en el sistema de seguridad en Europa? ¿Qué explica el marco relacional de la UE con la OTAN? ¿Y con Rusia? ¿Cuál es el papel que juegan las estructuras multilaterales de seguridad como la OSCE o la CPE? ¿Y cómo impactan las actitudes políticas de los ciudadanos europeos en este proceso?

como en su determinación de avanzar en una mayor integración en las políticas de seguridad y defensa. Así las cosas, en marzo de 2022 se aprobó la Brújula Estratégica, un marco estratégico que anhela una mayor capacidad autónoma y, al mismo tiempo, pretende una mayor coordinación con la OTAN. Esta última aprobó, en junio de 2022, un nuevo Concepto Estratégico en un momento en el que tanto Suecia como Finlandia habían solicitado unirse a la organización. En todos estos escenarios se establece a la actual Federación Rusa, bajo el régi-

men de Vladimir Putin, como el rival geopolítico y una importante amenaza a la seguridad europea.

Varias son las preguntas que están actualmente encima de la mesa y que, a nuestro parecer, requieren una respuesta por parte de la comunidad académica: ¿Cómo se está configurando el orden de seguridad en Europa y por qué? ¿Qué efecto tiene la guerra de Ucrania? ¿Qué efectos tiene la fragmentación en la distribución de poder global en el orden regional? ¿Qué impactos provoca el desarrollo de la política exterior común en la UE? ¿Por qué crece o decrece el papel de la UE, como actor unitario, en el sistema de seguridad en Europa? ¿Qué explica el marco relacional de la UE con la OTAN? ¿Y qué lo explica con Rusia? ¿Cuál es el papel que juegan las estructuras multilaterales de seguridad como la OSCE o la Comunidad Política Europea (CPE) y por qué? ¿Cómo impactan las actitudes políticas de los ciudadanos europeos en la integración en materia de seguridad y defensa? Este listado no pretende ser exhaustivo, pero sí que lo creemos representativo.

A partir de estas premisas, planteamos un número monográfico que fuese capaz de abordar principalmente las implicaciones del conflicto en Ucrania en la arquitectura institucional de seguridad en Europa, el papel de la UE en el orden de seguridad de Europa, así como las actitudes de los ciudadanos europeos ante la PCSD, las amenazas comunes y el papel de UE como actor global. Un volumen que pudiese abordar las relaciones de la UE con la OTAN y con Rusia en la configuración de un sistema de seguridad en Europa –y que, por ende, pudiese analizar marcos institucionales multilaterales de seguridad como la OSCE o la CPE– y, claro está, los impactos económicos que activará toda esta recomposición política e institucional.

Fueron más de 20 los trabajos, de muy diversas perspectivas, ángulos analíticos y procedencias, que recibimos para evaluar, y a todos ellos queremos dar las gracias. Ha sido un privilegio contar con todos ellos. La selección inicial y las posteriores revisiones a doble ciego por pares realizaron una criba que nos dejó con los seis trabajos que el lector tiene en sus manos. Así, en el estudio de Rafa Martínez, Adolfo Calatrava García, Miguel Ángel Marrero Jimeno e Iván Olmedo Palomino nos intentan responder a la pregunta: ¿qué es lo que realmente impide avanzar hacia un modelo de defensa común europeo asentado en un ejército compartido? Para ello, analizan la posición al respecto de la sociedad, los eurogrupos y los principales partidos estatales, así como de las propias instituciones de la UE. El trabajo comienza explicando qué puede entenderse por ese concepto tan difuso de *ejército europeo* y, en su desarrollo, utiliza el análisis de documentos institucionales, datos de los eurobarómetros y las tramitaciones y votaciones de los proyectos de informe de la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo (SEDE).

Por su parte, Ruth Ferrero profundiza en el potencial de la CPE, proyecto activado por Emmanuel Macron, que se reunió por primera vez en octubre del 2022 y que vuelve a reunirse en Hungría en noviembre de este año 2024. Para Ferrero, tanto la COVID-19 como la guerra de Ucrania han dejado patente la necesidad de acelerar y fortalecer algunos procesos de toma de decisiones. De lo contrario, la lentitud, por momentos exasperante, de la UE le impide jugar un papel geopolítico relevante en la esfera internacional. Al respecto, este artículo examina el funcionamiento, la posible institucionalización y las capacidades de la CPE como organización impulsora de una Europa geopolítica.

Centrándose en si la UE continua en su tradicional rol de *small power*, Victoria Rodríguez Prieto analiza la respuesta de apoyo que la Unión está ofreciendo a Ucrania. En este sentido, resalta el respaldo dado al Ejército ucraniano a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP); las leyes de apoyo a la producción de municiones y de adquisición común (conocidas por sus siglas en inglés ASAP y EDIRPA), o la puesta en marcha de la misión militar EUMAM Ucrania. De todo ello colige lo inédito del desarrollo que está produciéndose en la PCSD y la posibilidad de que ello finalmente suponga la superación de su tradicional condición de *small power*.

Para comprobar si la sociedad europea acompasa, o no, todos estos cambios que la guerra en Ucrania está produciendo, Alberto Bueno y Luis Remiro propugnan la necesidad de estudiar la cultura política de defensa en Europa, para lo cual plantean y testan un modelo teórico de medición mediante un análisis factorial exploratorio y otro confirmatorio con datos del eurobarómetro. Se trata, en definitiva, de comprobar si las sociedades de los estados miembros comparten, o no, una cultura de defensa común o convergente. Los resultados que obtienen apuntan a la existencia de diversas subculturas políticas de defensa dentro de la UE, lo que nos indicaría, como resultaba previsible, que las sociedades europeas son heterogéneas en sus planteamientos y percepciones y que la UE deberá trabajar de manera segmentada en sus mensajes y proyecciones si quiere obtener respaldos mayoritarios a sus políticas.

Otra vertiente, no menor, es el impacto que los fondos europeos para adquisición de capacidades están teniendo sobre la economía de la defensa. En este sentido, Antonio Fonfría y Silvia Vicente Oliva estudian la necesidad que tiene la industria europea de modificación de sus estrategias, sobre todo desde el inicio de la invasión de Ucrania. Tanto la Comisión como la Agencia Europea de Defensa tratan de impulsar una Base Industrial y Tecnológica de la Defensa teniendo en cuenta: la fragmentación de la oferta, las importantes ganancias de eficiencia que se pueden alcanzar y la posible autonomía estratégica de la UE. Para estudiar estos impactos, los autores realizan un estudio de caso sobre España basándose en entrevistas semiestructuradas en profundidad con élites empresariales y talleres con expertos.

Continuando con la perspectiva económica, Nargiz Hajiyeva desmenuza en su artículo las repercusiones de la guerra en Ucrania en la política de globalización económica de la UE. Así, se examinan la inseguridad energética, las perturbaciones económicas, los cambios geopolíticos, los retos humanitarios y las vulnerabilidades tecnológicas. El trabajo observa que la capacidad de resiliencia adaptativa de la UE se manifiesta, principalmente, en la integración de sus políticas económicas con la seguridad y en el rol en la arquitectura de seguridad europea y su compromiso con la incorporación de Ucrania a Occidente. El estudio también profundiza en la gestión flexible de las migraciones masivas, las vulnerabilidades tecnológicas, la resiliencia energética, la estabilidad económica, las alianzas geopolíticas, las acciones de respuesta humanitaria, así como la fortificación tecnológica.

El ejemplar de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* que tiene en sus manos, o en su pantalla, es el esfuerzo de muchas personas; pero hay dos a las que, como coordinadores, queremos agradecer especialmente su intensa colaboración y las enormes facilidades que nos han brindado todo el tiempo: Bet Mañé e Isabel Verdet. Sin ellas estaríamos todavía atrapados en la maraña que una coordinación supone. Por último, pero no menos importante, esta coordinación es compartida. Es obra de dos; pero solo uno ha llegado hasta el final. Mi compañero Adolfo Calatrava nos abandonó cuando todo estaba prácticamente concluido y al dolor

que implica la pérdida de algo más que un colega, de un amigo, se une la profunda sensación de impostor que siento cerrando solo este número monográfico. Yo era y soy el acompañante, el experto era Adolfo. Así pues, espero y deseo que disfruten de estos trabajos tanto como yo he disfrutado discutiendo y compartiendo con el Dr. Calatrava los trabajos de coordinación de este número.

Referencias bibliográficas

- Barbé, Esther y Morillas, Pol. «The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 32, n.º 6 (2019), p. 753-770.
- Calcara, Antonio. *European defence decision-making: Dilemmas of collaborative arms procurement*. Routledge, 2020.
- Dente, Bruno y Subirats, Joan. *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona: Ariel, 2014.
- Lauronen, Juhani. «Explaining the Quest for European Strategic Autonomy: A Neoclassical Realist Analysis». Statsvetenskapliga Institutionen, Göteborgs Universitet, 2021. Disponible en línea en : <http://hdl.handle.net/2077/67557>
- Tocci, Nathalie. «From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey». *International Politics*, vol. 54, (2017), p. 487-502.

Rafa Martínez
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración,
Universitat de Barcelona (UB)

Adolfo Calatrava García (DEP)
Profesor permanente laboral, Departamento de Relaciones Internacionales e
Historia Global, Universidad Complutense de Madrid (UCM)

El ejército europeo: tan cerca y tan lejos

A European army: so near and yet so far

Rafa Martínez, Adolfo Calatrava García, Miguel Ángel Marrero Jimeno e Iván Olmedo Palomino*

Cómo citar este artículo: Martínez, Rafa; Calatrava García, Adolfo; Marrero Jimeno, Miguel Ángel y Olmedo Palomino, Iván. «El ejército europeo: tan cerca y tan lejos». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 137 (septiembre de 2024), p. 15-43. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.137.2.15

Resumen: Han pasado siete décadas desde que, mediante la Comunidad Europea de Defensa (CED), sus seis fundadores pretendieran integrar sus fuerzas armadas en una defensa común. Hoy, aunque cada vez más responsables europeos aluden a su necesaria creación, esta realidad aún queda lejos. ¿Qué es lo que realmente impide avanzar hacia un modelo de defensa común europeo asentado en un ejército compartido? ¿Qué posición sostienen al respecto los principales actores –sociedad, partidos e instituciones– de la Unión Europea (UE)? Con diferentes aproximaciones metodológicas, este artículo pretende aportar evidencias empíricas sobre las complejidades sociales, partidistas e institucionales que dificultan su implementación. En la actualidad, aunque la UE no trabaja en la creación de un ejército común y único, acontecimientos como la invasión de Ucrania podrían poner su articulación en la agenda política, y ni la sociedad, ni las élites, ni los grandes partidos estarían en contra.

Palabras clave: Unión Europea (UE), seguridad, Ejército, defensa común, Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

Abstract: It has been seven decades since the six founding member states of what would become the European Union (EU) sought to integrate their armies into a common defence force through the European Defence Community. Today, while ever more European decision makers allude to the need to create such a force, it remains a distant prospect. What is it that is really hampering progress towards a common European defence model based on a shared army? What is the position of the main EU actors – society, political parties and institutions – on the subject? Using a variety of methodological approaches, this paper seeks to provide empirical evidence of the social, political party and institutional complexities hindering its realisation. Although the EU is not currently working on the creation of a common, single army, events such as the invasion of Ukraine could put it on the political agenda, and neither society, nor the elites, nor the major parties would be opposed.

Key words: European Union (EU), security, army, common defence, Common Security and Defence Policy (CSDP)

* **Rafa Martínez**, catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universitat de Barcelona-UB (rafa.martinez@ub.edu), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2365-7713>; **Adolfo Calatrava García (DEP)**, profesor permanente laboral, Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA), Universidad Complutense de Madrid (UCM) (acalatra@ucm.es), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6279-047X>; **Miguel Ángel Marrero Jimeno**, investigador junior del grupo de investigación consolidado GRAPA, UB (mikelmarrero@hotmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-8408-5360> e **Iván Olmedo Palomino**, becario de colaboración, Departamento de Ciencia Política, UB (nspolmedo@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5926-361X>

Proyecto de investigación financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) española PID2019-108036GB-I00/AEI/10.1339/501100011033.

El 27 de mayo de 1952, los seis países firmantes de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)¹ rubricaron la Comunidad Europea de Defensa (CED) (Kayser, 1954; Kanter, 1970; Ortega Klein, 1980; Glockner y Rittberger, 2012; Griffiths, 2020). Con más desafíos que certezas, y lejos de las previsiones iniciales, en el tratado constitutivo de la CED –proyecto conocido también como Plan Pleven, por haber sido propuesto por el primer ministro francés René Pleven–, se contemplaba el embrión de un ejército europeo. Así, en su artículo 9, se apostaba por unas Fuerzas Europeas de Defensa que «se componen de contingentes puestos a disposición de la Comunidad por los estados miembros, para su fusión en las condiciones previstas en el presente Tratado». Múltiples razones explican el fracaso de aquel proyecto; aunque, sin duda, la principal fue la no ratificación del tratado por parte de la Asamblea

«[Hay una] necesidad de desarrollar una Unión Europea de la Defensa (...) Lo que nos ha frenado hasta ahora no es solo la falta de capacidad, sino también la falta de voluntad política» (Ursula von der Leyen).

Nacional francesa en 1954. Este hecho también hirió de muerte la anunciada creación de la Comunidad Política Europea (CPE), que se preveía acompañase a la CED y que debía ser su indispensable motor. Y es que, en realidad, cuando se trata la cuestión del uso de la fuerza, o

del monopolio legítimo de esta, se está abordando una cuestión nuclear vinculada, directamente, con la existencia (y justificación) misma de cualquier Estado.

El 15 de septiembre de 2021, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en el discurso sobre el Estado de la Unión afirmaba: «Habrán misiones en las que no participarán ni la OTAN ni las Naciones Unidas y en las que la UE sí que deberá estar presente (...) [hay una] necesidad de desarrollar una Unión Europea de la Defensa»². Del mismo modo que en 1952, el diagnóstico de urgencia sobre el porqué de ese fracaso era similar: «Lo que nos ha frenado hasta ahora no es solo la falta de capacidad, sino también la falta de voluntad política»³. Han pasado siete décadas desde que, por primera vez, los socios europeos tuvieron clara la necesidad de articular tanto una defensa común como una herramienta integrada. Sin embargo, la realidad del proceso

-
1. Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal de Alemania
 2. Véase: https://www.eeas.europa.eu/eeas/state-union-2021-taking-stock-past-year-and-looking-forward_en [Fecha de consulta: 16.10.2023].
 3. *Ibidem*.

de integración europea se sitúa todavía lejos de dicho proyecto. Por ello, nos planteamos ¿qué es lo que ha ocurrido para que no se haya materializado? ¿Qué es lo que realmente impide avanzar hacia un modelo de defensa común asentado en un ejército compartido? ¿Por qué el ejército europeo es un proyecto latente, apoyado con intensidad en el plano narrativo, pero que todavía necesita un relevante esfuerzo institucional para su realización? ¿Qué posición sostienen al respecto los principales actores –sociedad, partidos e instituciones– del sistema político europeo?

En las últimas décadas, las narrativas de la literatura han explicado que el ejército europeo todavía no es una realidad tangible porque: i) el peso de las soberanías estatales y su vinculación con la defensa siguen pesando mucho, aunque ello sea menos eficaz y eficiente (Besch, 2016; Fuente Cobo y Domínguez Donaire, 2018; Nieto, 2021: 217); ii) la existencia de la OTAN hace redundante el proyecto (Techau, 2015; Besch, 2016; Senado Francés, 2019; Comisión Europea, 2019; Lepotier, 2019; Quítral y Riquelme, 2019); iii) los desacuerdos entre socios comunitarios y el recelo hacia Francia ponen en duda tanto el proyecto como su liderazgo (Dupuis, 2017; Senado Francés, 2019; Csernatoni, 2020); iv) los procelosos mecanismos de toma de decisión de la Unión Europea (UE) convierten en inoperante la apuesta (Besch, 2016; Bartels, 2017; Senado Francés, 2019; Csernatoni, 2020); v) la idea de enviar a los propios nacionales a la defensa de intereses difícilmente sustanciables en propios es quimérica (Hesse Meana, 2017); vi) las diferentes culturas estratégicas de las sociedades europeas dificultan cualquier iniciativa (Rynning, 2003; Meyer, 2005; King, 2006: 23; Besch, 2016; Senado Francés, 2019: 25; Csernatoni, 2020; European Parliament, 2023; Salmon y Shepherd, 2022); vii) en el ámbito militar, se parte de equipamientos, doctrinas, estructuras y formaciones tan diversas que pudieran resultar incompatibles (Besch, 2016; Hesse Meana, 2017; Palacios, 2018); viii) representa un desafío económico que no todos los socios querrían asumir (Lepotier, 2019; Csernatoni, 2020). En definitiva, el proyecto de ejército europeo es una asignatura todavía pendiente e imposible de acometer de golpe (Bartels, 2017).

Este artículo pretende, con diferentes aproximaciones metodológicas, aportar evidencias empíricas sobre las complejidades sociales, políticas e institucionales que, pese a la retórica pública favorable al proyecto de un ejército europeo de algunos relevantes líderes, dificultan en la actualidad su implementación. A tal fin, se conjugan cuatro planos de análisis: a) el institucional-estratégico, repasando tanto las recientes declaraciones institucionales como, sobre todo, la evolución de contenidos de los tratados y las últimas decisiones relativas a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); b) a través de los eurobarómetros generales (de 2007 a 2021), especialmente el realizado en 2017 sobre seguridad

y defensa, se profundiza en la percepción social del reto⁴; c) el análisis de las propuestas que, entre 2015-2021, han mantenido al respecto partidos políticos, a través de sus programas electorales; y d) la posición de los grupos parlamentarios según los proyectos de informe presentados, así como las orientaciones de voto, en la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo (SEDE)⁵.

Para hacer frente a estos análisis, el artículo presenta un primer apartado que conceptualiza qué entiende por ejército europeo y cuál ha sido su evolución. A continuación, en distintos apartados, aborda los planos institucional, social y de los partidos políticos y los eurogrupos, para concluir con la cuestión de si estamos cerca o lejos del proyecto de ejército europeo que ya quiso instaurar la CED y por qué.

¿Qué es el ejército europeo?

Tommi Koivula (2016) establece cinco *mitos* que ilustran las diferentes narrativas sobre el uso o no de la fuerza militar por parte de la UE desde el inicio del proceso de integración tras la Segunda Guerra Mundial. Estos cinco mitos,

-
4. Se ha trabajado con los eurobarómetros estándar: 67 (primavera 2007), 68 (otoño 2007), 69 (primavera 2008), 70 (otoño 2008), 71 (primavera 2009), 72 (otoño 2009), 73 (primavera 2010), 74 (otoño 2010), 75 (primavera 2011), 76 (otoño 2011), 77 (primavera 2012), 78 (otoño 2012), 79 (primavera 2013), 80 (otoño 2013), 81 (primavera 2014), 82 (otoño 2014), 83 (primavera 2015), 84 (otoño 2015), 85 (primavera 2016), 86 (otoño 2016), 87 (primavera 2017), 88 (otoño 2017), 89 (primavera 2018), 90 (otoño 2018), 91 (primavera 2019), 92 (otoño 2019), 93 (verano 2020), 94 (invierno 2020/2021), 95 (primavera 2021), 96 (invierno 2021/2022), 97 (verano 2022), 98 (invierno 2022/2023), 99 (verano 2023), 100 (otoño 2023). Así como con los eurobarómetros especiales: 461 Diseñando la Europa del futuro (abril 2017), 464b Actitudes europeas hacia la Seguridad (diciembre 2017) y 506 Respuesta de la UE a la guerra en Ucrania (abril 2022).
 5. Para ello, se han utilizado los manifiestos de los europartidos y eurogrupos presentados en las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 y con los manifiestos europeos de los principales partidos nacionales de las distintas familias ideológicas de Alemania, Francia, Italia, España y Polonia (se ha descartado Reino Unido al haber dejado de ser miembro de la UE). Se han incluido también los datos de la breve encuesta remitida desde el Grupo consolidado de investigación de la Generalitat GRAPA a los eurogrupos existentes en la Legislatura precedente (2014-2019) sobre la cuestión del ejército europeo. Respecto de la subcomisión SEDE del Parlamento Europeo, se han consultado los proyectos de informe referenciados en el Anexo 1: https://www.dropbox.com/scl/fi/1c5c5qfl7i9cwfc6ia8ma/Anexo-1_-Mart-nez-et-al.-2024.docx?rlkey=el5uqsprcrsarrqnhpm6dggk4&dl=0.

que se traducen en el impulso e interpretación de los avances institucionales, están presentes en las actitudes de los ciudadanos europeos y aparecen en los programas de los partidos políticos, son los siguientes (ibídem: 33-50): 1) *Europa como proyecto de paz*, la UE como un actor que garantiza el desarrollo de la paz en el mundo; 2) *Europa como tercera fuerza* o fuerza independiente frente a las superpotencias; 3) *Europa como poder civil*, donde el poder de la UE deriva de su economía y no de la fuerza militar; 4) *Europa como poder normativo*, adquiriendo un papel de guardián y promotor de los derechos humanos y la democracia alrededor del planeta; y 5) *Europa como un poder militar*, donde se establece la mayor integración y cooperación entre los socios comunitarios en materia de defensa. En su máximo desarrollo, este último mito establecería la puesta en marcha, bajo una u otra modalidad, de unas fuerzas armadas europeas.

¿Qué es entonces un ejército europeo? Dupuis (2017) propone una tipología que cruza dos variables: si es un ejército único o un ejército además de los nacionales –por tanto, no único–; y si es un ejército de dinámica comunitaria o de dirección intergubernamental. Ello establecería cuatro tipos posibles:

1. Un *ejército europeo único e intergubernamental*, formado como resultado de las fusiones de los ejércitos nacionales, aunque manteniéndose en muchos aspectos bajo el control de los gobiernos de los diferentes estados miembros. Es el modelo que se podría haber desarrollado con la CED.
2. Un *ejército europeo único y común*, que reemplazaría todos los ejércitos nacionales y quedaría bajo el mando directo de las instituciones europeas. El problema sería la tensión existente entre una herramienta europea y un proceso de decisión donde los estados todavía tendrían voz. Quedaría como una herramienta federal en un conglomerado que no lo es; por tanto, solo sería factible con una autoridad supranacional al mando.
3. Un *ejército no único e intergubernamental* que, convocado ad hoc, estaría formado por segmentos de los propios ejércitos nacionales. Los estados miembros pondrían sus tropas y recursos de forma voluntaria –sufragarían lo que integrasen. Es, de facto, el modelo de los *battlegroups* que ya existen en la actualidad.
4. Un *ejército no único y común* creado desde cero, complementario a los ejércitos nacionales y sometido al control de las instituciones comunitarias.

Desarrollo institucional-estratégico de las políticas de defensa en Europa

Tras la Segunda Guerra Mundial, hubo unos años de cierta intensidad en la generación de acuerdos de asistencia mutua defensiva ante el temor que suponían tanto la Unión Soviética como el posible rearme alemán. Así, Reino Unido y Francia firmaron en 1947 el tratado de Dunkerque, que se extendió al Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) en 1948 mediante el Tratado de Bruselas, que generó la Unión Occidental (UO). De manera reactiva, y para no perder su influencia en la zona, en 1949 Estados Unidos, junto con los firmantes de la UO, más Canadá, Portugal, Italia, Noruega, Dinamarca e Islandia, activó la OTAN.

Poco después, los seis países firmantes de la CECA en 1950 –a iniciativa, como se ha dicho, del presidente del Consejo francés René Pleven– firmaron en 1952 la CED, que suponía la creación de un ejército paneuropeo, dividido en componentes nacionales, pero con presupuesto y armas comunes, así como adquisiciones y estructura de mandos centralizadas. Cada componente del ejército dependía de su propio Gobierno, a excepción del Ejército de la Alemania Federal, que quedaba sujeto directamente a las estructuras de la CED, aunque con el objetivo de que el Gobierno alemán fuese haciéndose con su control paulatinamente. El tratado fue ratificado por la República Federal de Alemania y el Benelux y rechazado, en 1954, por la Asamblea francesa, sin llegar a activarse su ratificación en Italia. Ese rechazo implicó la integración alemana en la OTAN y en el tratado de Bruselas, transformándose la UO en UEO –verdadero germen de la «Europa de la defensa»⁶. Paralelamente a la CED, se estaba negociando una Comunidad Política Europea (CPE); es decir, se trabajaba al unísono en la unión política, la militar y la económica. Sin embargo, el rechazo del parlamento francés a la CED se llevó también por delante la CPE y solo sobrevivió la Comunidad Económica Europea (CEE), que se estableció en 1957 mediante la firma del Tratado de Roma.

Tras estos primeros momentos, con la salvedad de la informal Cooperación Política Europea (1970) y de las *misiones Petersberg* (1992)⁷, no hubo avances institucionales significativos hasta el Tratado de Maastricht (1992). A partir de ahí, en los sucesivos tratados ha ido creciendo el proceso de integración de las políticas de defensa (tabla 1).

6. Esta organización estuvo activa hasta 2011, momento en el que se integró en la UE (Duke, 2000).

7. La también conocida como CPE constituyó un avance fundamental para una política exterior común en las Comunidades Europeas (Barbé, 1989), mientras que las *misiones Petersberg* son la génesis de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), al establecer un mecanismo de actuación, voluntario, para la acción conjunta fuera de las fronteras de la UE (Ramos, 2021).

Tabla 1. Proceso de integración de la política de defensa en la Unión Europea (1993-2009)

	Ámbitos e integración	Tratados			
		Maastricht (1992/1993)	Ámsterdam (1997/1999)	Niza (2001/2003)	Lisboa (2007/2009)
Defensa y Seguridad Común	Posibilidad de conducir a una defensa común	✓	✓	✓	✓
	Conducir a una defensa común si lo decide Consejo Europeo		✓	✓	✓
	PCSD como sección de la PESC en los tratados				✓
	Posibilidad de cooperar con armamento entre los estados miembros		✓	✓	✓
	Intervención las Fuerzas Armadas en operaciones humanitarias		✓	✓	✓
	Misiones: lucha contra terrorismo				✓
	Compartir capacidades militares y civiles				✓
	Cláusula de defensa mutua				✓
	Cooperación estructurada permanente				✓
	Incorporación de las <i>misiones Petersberg</i>		✓	✓	✓
Estructura institucional de la PCSD	Rol del Consejo: definir objetivos y principios	✓	✓	✓	✓
	Rol del Consejo en la toma de decisiones	✓	✓	✓	✓
	Alto Representante-AR (<i>Mr. PESC</i>)		✓	✓	✓
	Capacidad de iniciativa del AR				✓
	Coordinación de misiones del AR				✓
	Integración del AR en la Comisión Europea				✓
	Agencia Europea de Defensa (AED)				✓
	Comité Político y de Seguridad (CPyS)		✓	✓	✓
	Comité Militar de la Unión Europea (CMUE)			✓	✓
	CPyS - control y dirección de operaciones, gestión crisis				✓
Relación con otros organismos internacionales	Rol consultivo del Parlamento Europeo	✓	✓	✓	✓
	Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) en la OTAN	✓	✓	✓	✓
	Defensa común que se realiza dentro de la OTAN		✓	✓	✓
	UEO como integrante de la UE	✓	✓	✓	

Fuente: Elaboración propia.

El Tratado de Maastricht (1992) creó la Política Exterior y Seguridad Común (PESC) como *pilar* de la UE, pero su puesta en marcha no produjo efectos inmediatos en la integración de la política de defensa. Será la cumbre de Saint-Maló (1998), entre los dirigentes francés, Jacques Chirac, y británico, Tony Blair, la que permitirá el arranque de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Esta cumbre, junto con el Tratado de Ámsterdam (1997), dio un impulso a la integración, incorporando las *misiones Petersberg* y definiendo los roles de las instituciones. El Tratado de Niza (2001) se puede considerar como un hito fundamental, ya que dio forma a los cambios institucionales anteriores; por ejemplo, convirtió el Comité Político y de Seguridad (CPyS) en un órgano permanente, concretó el Comité Militar de la UE y, además, dotó a la UE de los recursos necesarios para desempeñar un papel relevante en la escena internacional (González Alonso, 2001: 208).

Tras Maastricht surgen tres preguntas sobre la política de defensa (Major y Mölling, 2020: 39): a) ¿cómo organizar la defensa? –vertiente institucional–; b) ¿qué defender y contra qué? –vertiente estratégica–, y c) ¿qué recursos y quién los aporta? –vertiente de capacidades–. Hasta principios de la segunda década de este siglo, los progresos, no sin severas complicaciones, se centraron en el plano institucional⁸; sin embargo, a partir de esta década, los avances, reactivos a los cambios internacionales, se han focalizado en las capacidades y el ámbito estratégico.

En junio de 1999, tras el déficit de capacidades que la UE evidenció en los Balcanes (Grevi y Keohane, 2009: 71), el Consejo Europeo aprobó el *Headline Goal* de Helsinki, por el que, antes de 2003, la UE debería contar con una fuerza de acción rápida de 60.000 efectivos desplegados en 60 días por espacio de un año. Paralelamente, la activación de la PESD supuso desarrollar un Comité Militar, un Estado Mayor, unidades de integración y planeamiento y que los estados miembros pusieran sus capacidades militares a disposición de esta política. Ello se materializó en 2003, con la operación Artemis en la República Democrática del Congo, liderada por la UE bajo mandato de Naciones Unidas. Del análisis de esta operación surgió el concepto *battlegroups*: fuerzas militares de carácter autónomo –integradas por tropas de un único país o de varios–, de unos 1.500 efectivos desplegados en 15 días (Lindstrom, 2007). No obstante, a pesar de las crisis geoestratégicas en las que ha estado envuelta la UE, estas nunca se han desplegado.

8. Tanto las soberanías estatales como la mera existencia de la OTAN y el papel de Estados Unidos han supuesto limitaciones al desarrollo de la política de defensa comunitaria (Gnesotto, 2004: 18-23).

A principios del nuevo siglo, se alcanzaron diferentes consensos que permitieron la primera Estrategia de Seguridad (2003), la creación de la Agencia Europea de la Defensa (AED, 2004), dirigida por el Alto Representante (AR) y, desde 2008, el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP). Pero fue la firma del Tratado de Lisboa (2007) lo que implicó importantes cambios. La nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se implementaría a través de tres líneas de acción: a) la unión de las capacidades de defensa, b) la creación de capacidades y c) la actuación conjunta a través de los despliegues de fuerzas y capacidades (Tocci, 2017). Esta nueva política planteaba el establecimiento de una cláusula de defensa mutua (art. 42.7) y la posibilidad de poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) (art. 46) –que facilitaba el desarrollo integral de capacidades y facultaba desarrollar una política de defensa autónoma (Aldecoa y Pérez Cava, 2018; Biscop, 2020)–. No obstante, la PCSD respetaba las obligaciones que algunos estados miembros tenían en la OTAN (art. 42.2)⁹. Igualmente, modificaba la figura del AR y activaba, bajo su dirección, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), una mezcla de cuerpo diplomático, ministerio de asuntos exteriores y ministerio de defensa.

Un ejército (europeo) que no sería concebido tanto como una institución clásica y jerarquizada, sino como un conjunto de instituciones militares flexibles, basadas en la integración parcial y ad hoc de las fuerzas armadas de los estados miembros.

En 2016, a iniciativa de la AR Margarita Mogherini, se aprobó la *Estrategia Global para la Política Exterior y Seguridad*, en un contexto de anexión por parte de Rusia de la península de Crimea, de votación del Brexit en el Reino Unido y de triunfo de Donald Trump en Estados Unidos (Biscop, 2019; Sweeney y Winn, 2020). Seguramente por ello, se asumieron tres premisas (Tocci, 2017): a) la OTAN no puede garantizar la seguridad de Occidente, por lo que la UE debe desarrollar autonomía estratégica; b) el contexto internacional cercano es de mayor inestabilidad –en Europa del Este y en el Mediterráneo–, y c) en el orden internacional las potencias continentales adquieren mayor importancia.

En 2017 se puso en marcha, desde la AED, la Revisión Anual de la Defensa (*Coordinated Annual Review on Defence* [CARD]) con el objetivo de sincronizar los ciclos de planeamiento de la defensa. También se activó el Plan de Acción Europea de la Defensa, que creó el Fondo Europeo de Defensa provisto de 7.950 millones de euros para el ciclo presupuestario 2021-2027. Si bien las cantidades previstas

9. Dinamarca, hasta junio de 2022, estuvo fuera de las políticas de seguridad y defensa de la UE, al estar centrada únicamente en sus compromisos con las OTAN.

no llegaron a las pretendidas por la Comisión, supusieron la incorporación de la AED al corazón de unas políticas, las de defensa, hasta ese momento dominadas por los estados (González Alonso, 2021: 851)–. También se configuró la Capacidad de Planificación y Conducción Militar (MPCC) como parte integrante del Estado Mayor del servicio de Acción Exterior (EMUE), una dirección general del SEAE. Es una herramienta que gestiona operaciones de hasta 2.500 efectivos y que otorga a la UE capacidades para conducir operaciones militares con autonomía respecto a la OTAN. Es lo más aproximado a un cuartel general operativo permanente (OHQ, por sus siglas en inglés) de que dispone la UE.

El mito de «Europa como proyecto de paz» no solo ha estado presente en las instituciones comunitarias, sino también en la mente de buena parte de la sociedad europea (...) tras la invasión de Ucrania, la defensa escala posiciones en la agenda.

En 2022, la invasión rusa de Ucrania aceleró algunos avances institucionales, estratégicos y de capacidades. Así, en marzo de ese año, con Josep Borrell como AR, se aprobó la Brújula Estratégica (*Strategic Com-*

pass), documento que prevé la puesta en marcha de una fuerza de despliegue rápido de 5.000 efectivos, así como un refuerzo de las operaciones civiles y militares de la PCSD. Además, se relanzó el compromiso de los estados miembros de aumentar la inversión en defensa. Por otro lado, se activaron las solicitudes de incorporación de Finlandia y Suecia a la OTAN, que se hicieron efectivas en abril de 2023 y marzo de 2024, respectivamente. Con ello, casi todos los estados de la UE ya forman parte de la OTAN –siendo Irlanda, Austria y Chipre la excepción¹⁰.

En definitiva, si seguimos los mitos presentados por Koivula (2016), los avances institucionales en materia de integración de las políticas de defensa parecen acercarnos a la *UE como un poder militar*, presente de forma clara en las diferentes declaraciones de los últimos AR, especialmente de Josep Borrell¹¹. Hoy la PCSD se focaliza en el desarrollo de capacidades de forma eficiente y conjunta (Tardy, 2018). Pero, dentro de una dinámica de «intergubernamentalismo supranacional» (Howorth, 2002; Blockmans y Crosson, 2021;

10. En 2016, la UE y la OTAN emitieron una declaración conjunta sobre la cooperación en ciertas áreas, que fue renovada en 2018 y nuevamente en 2023. Esta asociación se establece a través de una cierta división implícita del trabajo, vinculada a tres elementos: a) la geografía; b) el nexo entre defensa y seguridad, y c) el nexo entre seguridad interior y exterior (Tardy y Lindstrom, 2019: 8).

11. «Europa debe aprender a hablar el lenguaje del poder», declaraciones de Josep Borrell en octubre de 2020. Entrevista de J.H. Weiler el 31 de octubre de 2020 en *Agenda Pública* (en línea) <https://agendapublica.elpais.com/noticia/16744/borrell-europa-debe-aprender-rapidamente-hablar-lenguaje-poder> [Fecha de consulta: 10.12.2023].

González Alonso, 2021), se están dando los pasos para una mayor integración de las políticas de defensa, algo que nos acercaría al desarrollo de un ejército europeo bajo alguna de las alternativas antes mencionadas. Un ejército que no sería concebido tanto como una institución clásica y jerarquizada, sino como un conjunto de instituciones militares flexibles, basadas en la integración parcial y ad hoc de las fuerzas armadas de los estados miembros.

Percepciones sociales sobre el establecimiento de un ejército europeo

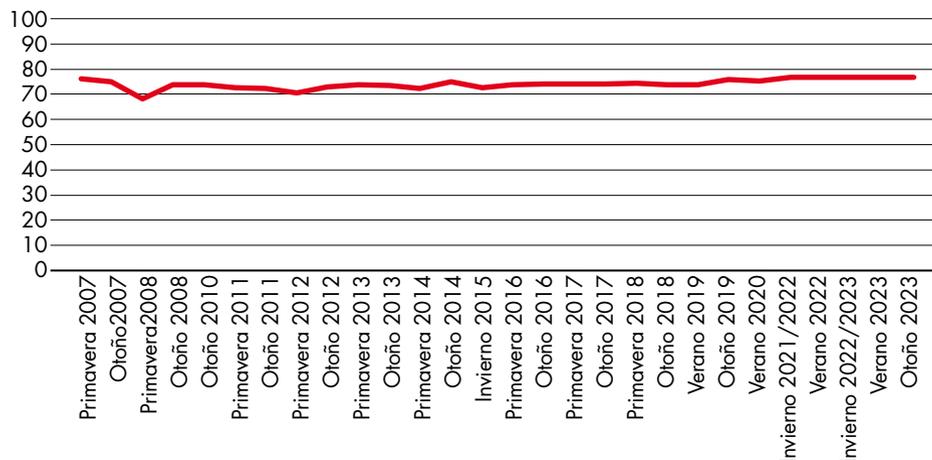
Si tuviéramos que dibujar en grandes trazos, a lo largo de los eurobarómetros desde 2007 hasta 2023, cómo percibe la opinión pública europea la cuestión del ejército europeo, deberíamos tomar la invasión de Ucrania por parte de Rusia como punto de inflexión. Puesto que, si bien es cierto que en 2017 un 75% de los europeos se manifestó favorable a una seguridad y defensa comunes, un 68% a que la UE fuese más activa en políticas de defensa e, incluso, un 55% a la creación de un *European Army*, no lo es menos que la defensa nunca ha sido una política prioritaria para los europeos o un área preferencial de gasto. Europa era considerada segura, y tampoco se creía que esta reforzara el europeísmo o que ayudara a construir Europa. Quizá por ello, ni ha sido un tema de campaña, ni de debate parlamentario. Probablemente, el mito de «Europa como proyecto de paz» (Koivula, 2016: 49-50) no solo ha estado presente en las instituciones comunitarias, sino también en la mente de buena parte de la sociedad europea; la idea de un conflicto armado dentro de la UE es concebida como algo muy lejano (ibídem: 38). Sin embargo, tras la invasión de Ucrania, los eurobarómetros recogen un cambio de tendencia: la defensa escala posiciones en la agenda y el incremento de gasto en capacidades militares se justifica. Se ha abierto un nuevo escenario en la opinión pública.

Así, desde el inicio de la serie de eurobarómetros analizada existe un apoyo en abstracto al desarrollo de la PESC y de la PCSD, cifrado en una posición sostenidamente favorable al desarrollo en la UE de una política común de seguridad y defensa (figura 1). Si bien en 2002, un 41,6% de los europeos prefería que el nivel decisonal en materia defensiva correspondiera al Estado¹², entre 2007 y 2011, más de tres quintas partes de los europeos preferían que sea compartido entre los niveles estatal y europeo. Incluso, desde 2016, dos terceras partes opinan que la UE debería intervenir

12. European Social Survey 2002.

más en políticas de seguridad y defensa. En ese terreno de abstracción, en 2006, un 69% creía que en 50 años existiría un ejército europeo.

Figura 1. Apoyo a una política común europea de seguridad y defensa (%)

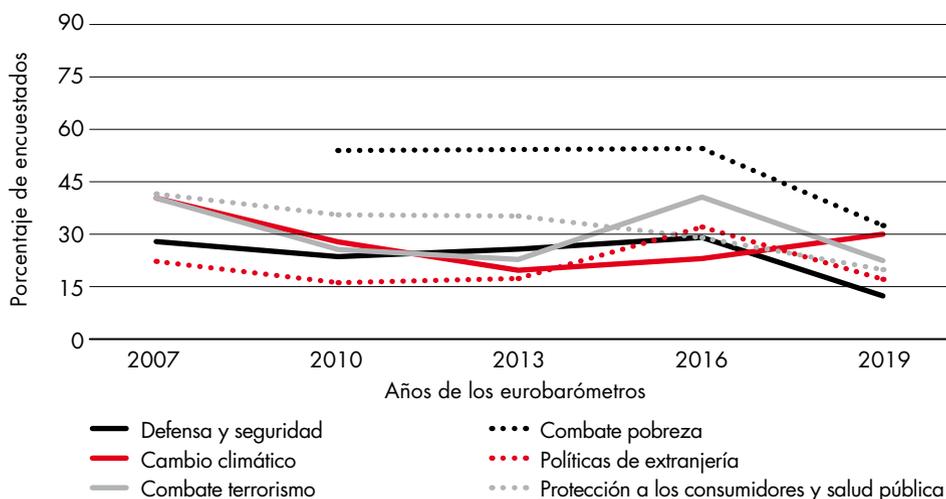


Fuente: Elaboración propia a partir de los eurobarómetros estándar 67-100 (2007-2023).

Si bien el apoyo genérico existe, cuando se confronta al resto de las políticas, este respaldo se relativiza y emerge un cierto desinterés e irrelevancia hacia la política de defensa en la construcción de la UE. Así, entre 2007 y 2010 escasamente un 2% de los europeos estimaba que la seguridad y defensa fueran una materia importante para su país o, entre 2007 y 2012, solo uno de cada diez creía que estas políticas eran un ámbito a enfatizar por las instituciones europeas para fortalecer la Unión. De esta forma, entre 2007 y 2019, menos del 30% creía que debía ser una política prioritaria en el Parlamento Europeo (figura 2) y, en 2018, solo una cuarta parte de los europeos prefería que fuese la UE, o principalmente ella, la que ejerciese de decisor político en materia defensiva; además, solo una quinta parte concebía esta política como una prioridad presupuestaria.

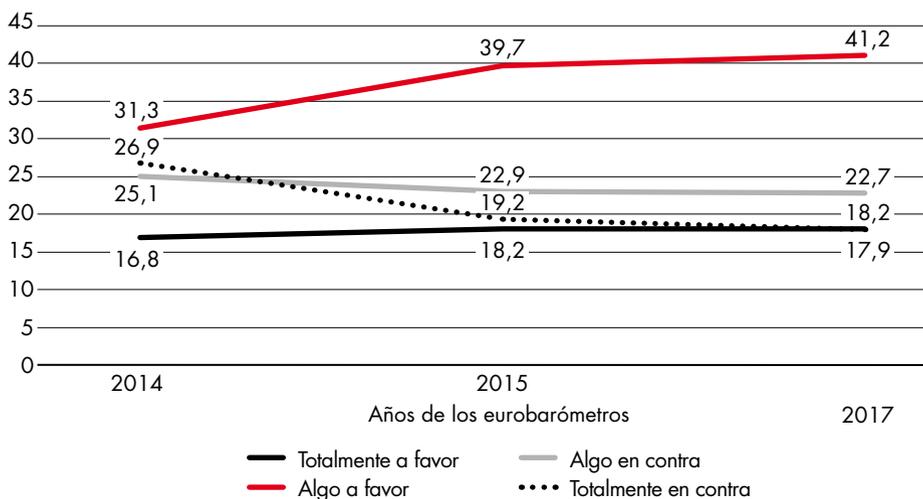
Ello encaja con que, en 2011, un 7,2% de los europeos creyesen que un ejército común ayudaría al futuro de la UE y que casi una década después, en 2019, apenas cambiase la percepción (12,9%); y un año antes del estallido bélico, en invierno de 2020-2021, solo un 12,8% creía prioritario el desarrollo de un ejército y capacidades militares propias. Incluso, en 2014, un 52% de los europeos se posicionaba en contra de su creación (figura 3).

Figura 2. Políticas que debería priorizar el Parlamento Europeo (2007-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de los eurobarómetros estándar 68, 74, 79, 86 y 92 (2007-2019).

Figura 3. Opinión de los europeos sobre la creación de un ejército europeo (2014-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de los eurobarómetros estándar 81, 84 y 87 (2014-2017).

En cambio, recién estallado el conflicto en febrero de 2022, se observó un ligero repunte en el respaldo a la creación de un ejército europeo: apoyo de un 63% de los griegos y crecimientos de un 19% en España, un 13% en Francia, un 9% en Alemania y un 8% en Italia¹³. También, como se recoge en Parlamento Europeo (2022: 24), creció el apoyo a la OTAN entre los alemanes y franceses, y finlandeses y suecos avalaron mayoritariamente la pretensión de ingreso a la organización. Los primeros impactos se hacían patentes. En abril de 2022, se midieron las percepciones de los europeos sobre la respuesta de la UE y de la OTAN a la invasión rusa, siendo positivas en un 51% y 49%, respectivamente¹⁴. También se les consultó sobre la financiación de compra y suministro de material militar a Ucrania; escenario que alcanzó globalmente un 77% de acuerdo, pero que presentó predominio del desacuerdo en algunos países –Bulgaria, 62%; Chipre, 64%; Grecia, 57%; Eslovaquia, 51%, y Hungría, 48%–. Esta opinión favorable se ha mantenido en el tiempo, aunque en descenso; así, en el Eurobarómetro de otoño de 2023, el apoyo fue de un 60%.

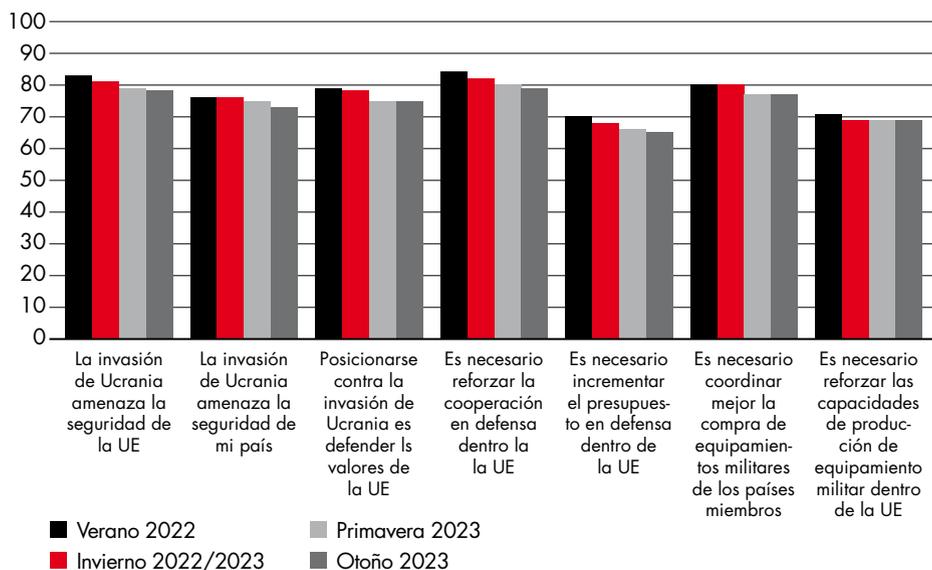
En verano de 2022, al preguntar por los principales impactos que ese conflicto auguraba, aparecieron la agudización de la crisis económica, el crecimiento de la inflación y la extensión de la guerra a otros países europeos. También irrumpió la situación internacional como el sexto problema del propio país; pero si lo trasladábamos a la UE, esa situación internacional era desde entonces el segundo problema, hasta que en otoño del 2023 pasó a ser el tercer problema europeo, al tiempo que la guerra en Ucrania en concreto era el primero. Este cambio de la opinión se completaba con que un 70% entendía que la UE se define por ser un lugar estable en un mundo problemático, con que tres quintas partes de los europeos valoraran positivamente la actuación de la UE ante la invasión rusa y con que un 56% confiase en la OTAN¹⁵. Ello explica el ligero repunte que se dio en el acuerdo sobre la creación de una política común sobre seguridad y defensa, la cual, desde el inicio del conflicto, se ubicaba en el 77% (figura 1), o el hecho de que, al jerarquizar los ámbitos en los que les gustaría que se gastasen los fondos *Next Generation*, una cuarta parte de los europeos aludese a las necesidades de seguridad y defensa.

13. Véase «Europeans support Ukraine joining the EU – but not yet». *Politico* (16 de marzo de 2022) (en línea) <https://www.politico.eu/article/poll-show-european-back-ukraine-path-to-eu-membership/>

14. Flash Eurobarometer 506. EU's response to the war in Ukraine.

15. Eurobarómetro estándar, 100 (otoño, 2023).

Figura 4. Impactos de la invasión de Ucrania en la cultura de defensa de los europeos (2022-2023) (% están de acuerdo)



Fuente: Elaboración propia a partir de los eurobarómetros estándar números 97, 98, 99 y 100.

Al intentar analizar los principales impactos que en cultura de defensa de los europeos ha generado la guerra de Ucrania, la figura 4 nos muestra una tendencia en todos los ítems planteados de un ligero descenso del apoyo conforme iba transcurriendo el tiempo. Es decir, hay un impacto inicial que sacude fuertemente las percepciones, sin embargo, conforme el conflicto se va asentando en la *normalidad*, su repercusión va perdiendo fuerza. No obstante, seguimos hablando de apoyos muy intensos, nunca antes expresados por los europeos. Por otro lado, se percibe más riesgo para Europa que para el propio país. En buena lógica, la sensación de vulnerabilidad es más acusada en los países geográficamente más próximos a la guerra. Por último, si bien en ambos casos estamos hablando de respaldos de más de dos tercios, la diferencia de alrededor de diez puntos con el resto de las cuestiones muestra que siguen vigentes las dificultades para algunos ciudadanos europeos en asumir: a) el incremento del gasto en defensa y b) el incremento de las capacidades militares.

Accionar de partidos políticos y eurogrupos respecto a la seguridad y defensa

El análisis de las posiciones programáticas de los europartidos y/o eurogrupos respecto de una política de seguridad y defensa común asentada en un ejército europeo, se realizó a partir de sus euromanifiestos y su actividad en la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo (SEDE). Se ha buscado su posicionamiento en torno a tres cuestiones: a) el escenario preferencial en el desarrollo de la PCSD, para lo que se usaron los tres escenarios de futuro que en seguridad y defensa se plantean en los desarrollos del *Libro Blanco de la UE*; b) el posicionamiento respecto de la colaboración UE-OTAN, y c) su planteamiento sobre la articulación de alguno de los modelos de ejército europeo.

La tabla 2 muestra cómo los eurogrupos liberal, democristiano y socialdemócrata apuestan abiertamente por una seguridad y defensa europea más integrada que en la actualidad, que trascienda la cooperación y se integre en realidades compartidas e incluso comunes. En el desglose por partidos estatales, se observa nítidamente que todos los partidos del eurogrupo Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (S&D) se inclinaban por el escenario de máxima integración y defensa común. Posición que también sostienen algunos integrantes del eurogrupo Partido Popular Europeo (PPE) –como la Unión Demócrata Cristiana de Alemania / Unión Social Cristiana de Baviera (CDU/CSU) y Forza Italia–, pero no el eurogrupo como tal, que parece sentirse más cómodo en el escenario de seguridad y defensa compartidas, lo que exige una solidaridad operativa y financiera constante y no solo ad hoc. Los liberales de la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa (ALDE), como Renew Europa (RE), también se inclinan por el escenario de defensa compartida; pero los programas de los tres partidos analizados explicitan un crecimiento, muy en la línea de lo que acontece habitualmente en la UE, donde primero se avanza hacia un escenario compartido para seguir creciendo posteriormente hacia un escenario de asistencia mutua y defensa común.

Tabla 2. Posición de los eurogrupos y partidos nacionales respecto de la PCSD, el ejército europeo y la OTAN

Manifiestos	Modelo de integración de la seguridad y defensa			Ejército europeo		Vínculos UE-OTAN	
	Común	Compartida	Cooperación	Sí	No	Sí	No
Europartidos y eurogrupos							
PPE 2019		x		x		x	
S&D 2019	x			--*	--	x	
ALDE 2019		x		--	--	x	
VERDES 2019			x	x			
CRE 2019			x		x	x	
IUE/IVN 2019					x		x
ALE	--	--	--	--	--	--	--
ID	--	--	--	--	--	--	--
Partidos							
CDU/CSU	x			x		x	
Les Republicanines		x		x		--	--
Forza Italia	x			x		--	--
PP		x		--	--	x	
KE		x		--	--	x	
SPD	x			x		--	--
PS	x			x		--	--
PD	x			--	--	--	--
PSOE	x			x		--	--
FDP	x			x		x	
LREM	x			x		x	
Cs	x			x		x	
B90/Die Grünen			x	x		--	--
ERC	--	--	--	x		--	--
Fratelli d'Italia			x		x	--	--
Vox			x		x	--	--
PiS			x		x	x	
AfD			x		x	x	
RN			x		x	--	--
Die Linke					x		x
La France Insoumise			x		x		x
Podemos			x				x

* Aparecen dos rayas (-) cuando no disponemos del dato. Hay un espacio en blanco cuando no se opta por ninguna de las alternativas planteadas.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, los Verdes/Alianza Libre Europea (V-ALE) desean una política de seguridad y defensa mínima por parte de la UE, pues su apuesta es la prevención y no el potencial uso de la fuerza. No obstante, asumen la necesidad esporádica de intervención reactiva para la que ya existen los mecanismos de cooperación imprescindibles. También se ubican en el escenario de cooperación los Conservadores y Reformistas Europeos (CRE), pero por razones muy distintas. Estos creen que las cuestiones de seguridad y defensa son parte esencial de las soberanías de los estados y, por ello, aceptan cooperaciones ocasionales; pero no más que ello.

El Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea (IUE/IVN) postula la erradicación de la PCSD, algo que, observando los partidos nacionales que lo componen, también formula el partido de izquierdas alemán Die Linke; pero no así La France Insoumise o Podemos que, si bien preconizan acabar con la colaboración con la OTAN y fomentar el entendimiento con Rusia, aluden al fortalecimiento de la cooperación en PCSD. Ni la Alianza Libre Europea (ALE), que comparte grupo con los verdes, ni la derecha radical de Identidad y Democracia (ID) hacen la menor referencia a esta temática en sus manifiestos. En cambio, los partidos de extrema derecha Alternativa para Alemania (AfD) y el francés Reagrupamiento Nacional (RN) sí que aceptan espacios, aunque mínimos, de cooperación y coordinación en materia defensiva.

En lo referente a los vínculos colaborativos con la OTAN, la posición mayoritaria es favorable a mantener y cultivar los lazos con esta organización. Los términos lealtad y colaboración se repiten en los manifiestos de algunos eurogrupos (PPE, S&D, RE, CRE). ID como tal no se posiciona, pero algunos de sus integrantes –caso de AfD– hace alusión explícita al positivo rol de la OTAN en la defensa de la UE. V-ALE defiende una posición pacifista que implica una mínima defensa y, respecto de la OTAN, aunque no explicitan una posición de rechazo frontal, no es un vínculo, ya sea con esa o con cualquier otra organización de similares características, del agrado de la formación. Únicamente, como ya hemos advertido, IUE/IVN sostiene la ruptura de relaciones con la Alianza Atlántica.

Por último, la conformación de alguna modalidad de ejército europeo es defendida por todos los partidos políticos, salvo por los integrantes de CRE, ID e IUE/IVN, por muy diferentes razones. Los dos primeros aluden a la existencia de los ejércitos nacionales y la pervivencia de la soberanía de los estados miembros, mientras que la izquierda radical preconiza la disolución, incluso de las unidades tácticas ya existentes en la UE. Entre quienes se inclinan por el sí a la futura articulación de un ejército europeo, solo Renew Europa apuesta abiertamente por la desaparición progresiva de los ejércitos nacionales y la creación de un único y común ejército europeo bajo mando de autoridades comunitarias. Esa posición también la sostienen los democristianos alemanes, pero la cifran

al largo plazo. En cambio, aunque comparten eurogrupo con ellos, tanto los republicanos franceses, como los italianos de Forza Italia, abogan por un ejército único, pero intergubernamental. Es decir, algo similar a lo que propugnó la iniciativa CDE: fusión de una parte de los ejércitos nacionales bajo una autoridad europea, pero bajo control estatal de todo lo no fusionado. La opción actual –*battlegroups*– de ejército no único e intergubernamental no es planteada como opción por ningún manifiesto, y la posibilidad de ejército común que coexista, al menos temporalmente, con los ejércitos estatales es defendida por el PSOE como paso intermedio a la creación de un ejército único y común europeo.

De esta forma, si en algún momento se llega a establecer el ejército europeo, parece que será el colofón de un crecimiento sostenido de la política de seguridad y defensa comunitaria que irá configurando estructuras y capacidades que dejarán al ejército como último peldaño de una escalera de convergencias e integración. La política de seguridad y defensa común es una aspiración de los principales eurogrupos que, si bien aluden a la necesidad de autonomía estratégica y de capacidades propias, no renuncian en modo alguno a la colaboración con la OTAN, que también es vista como imprescindible en el modelo defensivo europeo. En ese escenario de futuro, caben muchas sinergias y estructuras comunes, pero el ejército europeo es visto como algo que vendrá dado por la propia inercia de lo común, no como una apuesta cercana que pueda contrariar las soberanías de los estados.

Poniendo el foco en los proyectos de informe presentados y en sus votaciones desde los eurogrupos en la SEDE, los hemos clasificado conforme a las cinco dimensiones –mitos– de Koivula (2016). La mayor parte de los proyectos suelen ser consensuados entre miembros de diferentes eurogrupos, lo cual nos muestra el resultado final de la negociación, pero nos priva de la posición de partida. Por ello, inicialmente hemos trabajado con los proyectos de único firmante que revelan claramente la posición del eurogrupo firmante (tabla 3).

El eurogrupo que más proyectos de informe individuales ha presentado en la dimensión «proyecto de paz» es Renew Europa (3). En dichos documentos, se observan menciones al papel de la UE como garante de la paz mundial, a la importancia del liderazgo de la UE en el desarrollo de la Inteligencia Artificial en materia de defensa, o acerca de legislar sobre las empresas de seguridad privadas. En segundo lugar, se ubica V-ALE, con un total de dos, que aboga por un mayor control respecto a la exportación de armamento europeo. Finalmente, con una aportación, encontramos a IUE/IVN, que se muestra partidario de limitar la venta de armas e iniciar un proyecto de desarme en la Unión, así como a CRE, que apuesta por fortalecer las relaciones de cooperación UE-Estados Unidos, a fin de evitar conflictos en el espacio ultraterrestre. Los grupos ID, PPE, S&D no presentan ningún proyecto de informe dentro de esta categoría de proyecto de paz.

Tabla 3. Proyectos de informe de la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo (SEDE, 2019-2021)

Tipo de Proyecto	Documento consensuado	Documento único firmante*
Proyecto de Paz	5	3
		2
		1
		1
Poder militar (proyectos de cooperación)	5	3
		2
		1
Tercera Fuerza (Fuerzas Armadas propias)	1	1

* El color hace referencia al eurogrupo de dicho firmante: Azul = Grupo PPE; Azul oscuro = Grupo CRE; Rojo = Grupo S&D; Rojo oscuro = Grupo IUE/IVN; Amarillo = Renew Europa; Verde = Grupo V-ALE.
Fuente: Elaboración propia.

En cambio, en la dimensión de poder militar, donde se plantea la cooperación con los tradicionales aliados de la UE, el grupo S&D es el que lidera las aportaciones, con tres proyectos de informe; propuestas con un denominador común: fomentar la cooperación militar y defensiva con Estados Unidos. El PPE propugnó dos proyectos de contenido similar. Finalmente, Renew Europa plantea un proyecto sobre fortalecimiento a nivel multilateral, es decir, más allá del vínculo transatlántico. En la dimensión sobre la Tercera Fuerza (la más vinculada al debate en torno a la creación y consolidación de un ejército europeo), únicamente encontramos un documento de los populares con un único firmante en el que se precisa que la UE debe «tomar las riendas de su propio destino en materia de defensa» [Proyecto 2021/2183(INI)].

Haciendo balance, se observa que la mayoría de las propuestas de informe se realizan en la categoría de proyecto de paz –12 aportaciones: cinco por consenso y siete de un único firmante–. En ellas se plantea una UE con un papel protagonista, como garante de la seguridad y estabilidad globales. En segundo lugar –11 propuestas: cinco por consenso y seis de único firmante– encontramos aquellas que afrontan el poder militar, donde el denominador común es la apuesta por la consolidación de la cooperación con Estados Unidos. Por último, aparece el argumento del ejército europeo (Tercera Fuerza) –un proyecto por consenso y otro proyecto del PPE–.

Focalizados en las votaciones, la tabla 4 sintetiza los posicionamientos –a favor, en contra, abstención– de los distintos eurogrupos. Seguimos manejando

las cinco dimensiones de Koivula (2016), a las que hemos añadido una sexta categoría que recoge las votaciones sobre informes que versan sobre el fortalecimiento de la PESC en aras de una defensa propia de la Unión, así como de garantizar un mayor nivel de autonomía estratégica; no se trata de articular un ejército europeo, pero sí que, llegado el caso, es la antesala necesaria.

Tabla 4. Posicionamiento de eurogrupos en votaciones de la SEDE

Sentido del voto	Eurogrupos								Tipo de Proyecto
	ID	CRE	PPE	S&D	RE	V/ALE	IUE/VN	No adscritos	
A favor	1	2	5	5	5	3	1	2,5	Proyecto de Paz
En contra	3	0	0	0	0	2	3	0,5*	
Abstención	1	3	0	0	0	0	1	0	
A favor	0	0	1	1	1	1	1	1	Poder Civil
En contra	0	0	0	0	0	0	0	0	
Abstención	1	1	0	0	0	0	0	0	
A favor	0	2	8	9	9	9	2	6,5	Poder Normativo
En contra	6,5	3	0	0	0	0	1	2,5	
Abstención	2,5	4	1	0	0	0	6	1	
A favor	0	5	8	8	8	6	2	8	Poder militar (cooperación)
En contra	7,5	1	0	0	0	1	5	0	
Abstención	0,5	2	0	0	0	1	1	0	
A favor	1	0	3	3	3	2	0	2,5	Posición PESC
En contra	2	1	0	0	0	0	3	0	
Abstención	0	2	0	0	0	1	0	0,5	
A favor	0	1	2	2	2	0	0	2	Tercera fuerza (FFAA propias)
En contra	2	0	0	0	0	1	2	0	
Abstención	0	1	0	0	0	1	0	0	

* Aquellos casos en los que el eurogrupo se ha mostrado dividido en la votación, se ha codificado con el valor 0,5.

Fuente: Elaboración propia

La dimensión con mayor número de informes es el poder normativo, ámbito en el que PPE, S&D, RE y V-ALE votan sistemáticamente a favor. Ello habla de un cierto consenso sobre que la UE se erija en un actor internacional clave en la

protección y promoción de los valores democráticos y de los derechos humanos. El grupo ID, como en la mayoría de las votaciones sea cual sea la categoría a la que hace referencia, suele votar en contra o abstenerse. El grupo de la IUE/IVN tiende a abstenerse, aunque se ha mostrado favorable en dos ocasiones: con relación al desarme nuclear y a la consolidación de la UE como actor internacional de paz y estabilidad¹⁶.

En la dimensión de poder militar, vuelve a aparecer el bloque favorable formado por los grupos popular, progresista y liberal. La necesidad de fortalecer la Unión en materia de seguridad o importancia de la cooperación militar con sus aliados tradicionales son los contenidos principales. V-ALE suele también ser favorable, aunque no está muy predispuesto a la cooperación militar con Estados Unidos. CRE también suele ser proclive en esta dimensión, aunque se negaron a la cooperación europea con la región del Indopacífico y a conseguir autonomía energética de la UE.

La propia UE explica que la cooperación buscada no propugna la creación de un ejército europeo, ni la innecesaria duplicación de lo existente en ejércitos nacionales o en OTAN; solo pretende estimular el debate sobre las condiciones para una mayor cooperación en defensa maximizando la eficiencia.

ID rechaza cualquier iniciativa que suponga mayor cooperación e integración, comportamiento similar a IUE/IVN, aunque en dos ocasiones –fortalecimiento de las relaciones con China y aumento de capacidades europeas en ciberdefensa– ha votado favorablemente.

En la dimensión proyecto de paz aparece nuevamente el bloque favorable formado por PPE, S&D y RE y el acompañamiento habitual de V-ALE –apoyando el Tratado de No Proliferación de armas nucleares–. ID e IUE/IVN, con argumentos diferentes, pero acostumbran a votar en contra en esta dimensión. Algo similar ocurre en los proyectos votados que apelan al desarrollo de la PCSD.

Finalmente, en la categoría de Tercera Fuerza, ningún documento propone de manera explícita la creación de unas fuerzas armadas comunes y únicas, pero sí que aparece la idea de un ejército común e intergubernamental (proyecto A9-0165/2020 sobre la necesidad de abordar una defensa común europea, y A9-0358/2021 sobre la creación de un cuerpo europeo para intervenciones coyunturales ante situaciones de emergencia). La dinámica de voto es idéntica a la mostrada en todas las demás dimensiones, es decir, los eurogrupos PPE, S&D y RE se muestran partidarios de impulsar dichas fuerzas armadas y V-ALE normalmente también, mientras que ID e IUE/IVN se posicionan en contra. El grupo

16. En el heterogéneo grupo de no adscritos no hay una dinámica de votación clara.

CRE, que suele abstenerse, votó favorablemente un proyecto que reclamaba encarrilar la defensa conjunta de la UE.

Conclusiones

Este artículo se ha preguntado por qué el ejército europeo no es ya una realidad tangible. Son muchos, y muy intensos, los procesos de convergencia que se vienen produciendo desde el tratado de Maastricht en las políticas de seguridad y defensa. Desde la irrupción de Donald Trump en la escena política y, más aún, tras la invasión de Ucrania por parte de la Rusia, las declaraciones de los máximos líderes europeos han reclamado su activación. Para intentar comprender qué lo impide, se ha analizado el desarrollo institucional-estratégico habido desde 1993, así como la visión que al respecto mantienen la sociedad y los eurogrupos.

Institucionalmente, aunque se dan pasos hacia la activación de capacidades comunes y se ha armado un entramado muy potente en el ámbito de la política común de seguridad y defensa (PCSD), existe ya un fuerte vínculo con la OTAN que, de facto, está actuando como herramienta defensiva para los intereses europeos. Para todo aquello que no cubre la OTAN, hoy por hoy se piensa más en unos *battlegroups* ampliados y equipados que en un ejército propio; es decir, la apuesta de ejército no único e intergubernamental es la que prima. Hasta qué punto este ejército crezca y decrezca –quizás hasta su desaparición– los estatales es una cuestión que está por ver, igual que ocurre con el paso del liderazgo intergubernamental al comunitario. En definitiva, en la actualidad, ya existe un ejército europeo en su tipología menos integrada. Hasta dónde se llegue y cuándo, aún está por ver; pero lo que parece cierto es que en la UE una vuelta atrás no es lo habitual.

La sociedad europea siempre ha visto con buenos ojos el aumento de la integración de las políticas de seguridad y defensa; pero ni se han estimado prioritarias en la construcción europea, ni en el gasto de la Unión, lo cual siempre las ha relegado. Es verdad que la guerra en Ucrania ha hecho escalar el apoyo de la opinión pública a todo lo concerniente a estas políticas y cabría, por tanto, intuir un próximo ascenso en la agenda política europea de la cuestión del ejército europeo. No obstante, los datos también nos muestran una tendencia incipiente a la pérdida de ese impacto, por lo que conviene observar atentamente la próxima evolución de las percepciones.

Si valoramos la predisposición de los partidos políticos al desarrollo del poder militar de la UE, nos encontramos con el apoyo entusiasta de RE, con el apoyo en el largo plazo del PPE y con una agenda que apuesta por un crecimiento paso a paso en la generación de la herramienta defensiva desde S&D. Los Verdes podrían, quizás, llegar a aceptar la creación, pero con muchísimas cautelas y sal-

vedades; y tanto ID, como CRE e IUE/IVN, con motivaciones muy diferentes, son absolutamente reacios a cualquier avance en estas políticas. En todo caso, está por ver si en la campaña europea del 2024 esta política gana presencia en los programas de los partidos y ello le dota de un impulso político que no será desdeñable si se quiere avanzar en esta dinámica¹⁷.

Los ejércitos de los estados miembros llevan años colaborando entre ellos de manera muy intensa y satisfactoria. Existen ejemplos claros que nos ayudan a sostener dicha afirmación, como la colaboración a través de maniobras, simulacros y operaciones reales. Y, pese a que la estructura e inversión desarrollada por la UE es cada vez más potente y está volcada en esa dirección, no parece de momento que los estados estén preparados para dejar de ser nacionales en lo que a política de defensa se refiere. Es decir, operativamente, la política de defensa podría dejar de ser intergubernamental y convertirse en política europea de carácter supranacional, donde no fuera necesaria la unanimidad de los socios para la elaboración e implementación de esta política. Los avances en este sentido son significativos, la inversión desde hace cinco años es cuantiosa, las estructuras que permitirían activarla existen, la necesidad comienza a ser acuciante, máxime cuando desde que Estados Unidos estableciera que la defensa de Europa es un asunto de los europeos y que se ha constatado que Rusia es una amenaza a la seguridad del continente. Sin embargo, la propia UE explica que la cooperación buscada no propugna la creación de un ejército europeo, ni la innecesaria duplicación de lo existente en ejércitos nacionales o en OTAN; solo pretende estimular el debate sobre las condiciones para una mayor cooperación en defensa maximizando la eficiencia.

En definitiva, hoy la PCSD se mueve en términos de un «intergubernamentalismo supranacional» que se encamina hacia una potente política comunitaria y no interestatal, y cuyas herramientas principales son, por un lado, la OTAN y, por otro, una fuerza de acción rápida que no supondrá el desmantelamiento de los ejércitos estatales. No obstante, los últimos acontecimientos –la invasión de Ucrania nos ha mostrado que Rusia, lejos de ser el anhelado *partner*, es una amenaza para la UE– podrían poner rápidamente en la agen-

17. A dos meses de las elecciones del 9 de junio de 2023, una encuesta realizada por *euronews* en 18 países de la UE revelaba que para un 47% de los europeos la construcción de una defensa común era una política prioritaria y, para un 36%, importante aunque no prioritaria. Sólo un 17% la entendía como una política secundaria. Véase: <https://es.euronews.com/my-europe/2024/03/27/la-defensa-de-la-ue-prioridad-incluso-para-los-euroescepticos-segun-encuesta-exclusiva>. Será necesario hacer un análisis pormenorizado de los programas políticos y de la actividad de la SEDE en la legislatura que recién comienza en el Parlamento europeo para observar cómo evoluciona la cuestión.

da política la articulación de un ejército de la Unión, y ni la sociedad, ni las élites, ni los grandes partidos se opondrían. Sería, por tanto, una decisión de los gobiernos; aunque no parece que ello sea el proyecto de muchos estados miembros –más cómodos con la vinculación transatlántica que con el desarrollo de una política comunitaria propia–. Hacemos nuestra la afirmación de Besch (2016: 2): «El ejército de la UE, un proyecto con pocos amigos de verdad y muchos enemigos».

Referencias bibliográficas

- Alaminos Hervás, María Ángeles. «Las estrategias de seguridad de la Unión Europea (2003, 2016): contexto político, cambios esenciales y evolución de las prioridades políticas relativas a África en materia de seguridad». *Comillas Journal of International Relations*, n.º 13, (2018), p. 11-27.
- Aldecoa, Francisco y Pérez, Paula. «La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de Seguridad y Defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes». *Documento de Trabajo Opex*, n.º 94 (2018) (en línea) <https://fundacionalternativas.org/publicaciones/la-cooperacion-estructurada-permanente-pesco-un-nuevo-compromiso-de-los-estados-miembros-en-materia-de-seguridad-y-defensa-europea-analisis-de-las-implicaciones-para-espana-y-posibles-aportaciones-rel/>
- Barbé, Esther. «La cooperación política europea». *Revista de Instituciones Europeas* vol. 16, n.º 1 (1989), p. 79-114.
- Barbé, Esther y Morillas, Pol. «The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 32, n.º 6 (2019), p. 753-770.
- Bartels, Hans-Peter. «On the road to a European Army», en: Bartels, Hans-Peter; Kellner, Anna Maria y Optenhögel, Uwe (eds.) *Strategic autonomy and the defence of Europe. On the road to a European Army?* Bonn: German National Library, (2017), p. 35-52.
- Besch, Sophia. «An EU army? Four reasons it will not happen». *Centre for European Reform*, (12 de mayo de 2016) (en línea) <https://www.cer.eu/insights/eu-army-four-reasons-it-will-not-happen>
- Biscop, Sven. «Fighting for Europe: European strategic autonomy and the use of force». *Egmont Papers*, n.º 103 (2019) (en línea) <https://www.egmontinstitute.be/fighting-for-europe-european-strategic-autonomy-and-the-use-of-force/>
- Biscop, Sven. «European Defence and PESCO: Don't waste the chance». *EU IDEA policy papers*, n.º 1 (mayo de 2020).

- Blockmans, Steven y Crosson, Dylan M. «PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence». *European Foreign Affairs Review*, vol. 26, n.º Special (2021), p. 87-110.
- Bueno, Alberto; Calatrava, Adolfo; Remiro, Luis y Martínez, Rafa. «Cultura de Defensa en España. Una nueva propuesta teórico-conceptual». *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad*, vol. 8, n.º 1 (2023), p. 71-91.
- Cicchi, Lorenzo; Garzia, Diego y Trechsel, Alexander H. «Mapping parties' positions on foreign and security issues in the EU, 2009-2014». *Foreign policy analysis*, vol. 16, n.º 4 (2020), p. 532-546.
- Csernaton, Raluca. «EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter?». *Carneige Europe*, (11 de junio de 2020) (en línea) <https://carnegieeurope.eu/2020/06/11/eu-security-and-defense-challenges-toward-european-defense-winter-pub-82032>
- Duke, Simon. *The elusive quest for European security: from EDC to CFSP*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000.
- Dupuis, Oliver. «It's time for a common EU army». *Voxeurop*, (8 de agosto de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 10.12.2023] <https://voxeurop.eu/en/its-time-for-a-common-eu-army/>
- Fuente Cobo, Ignacio y Domínguez Donaire, Verónica. (2018) «Presente y futuro de la seguridad y defensa de la Unión Europea». *Cuadernos de Estrategia*, n.º 198 (2018), p. 31-68.
- González Alonso, Luis Norberto. «La política Europa de Seguridad y Defensa después de Niza». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 5, n.º 9 (2001), p. 197-240.
- González Alonso, Luis Norberto. «Descifrando la gobernanza de la «nueva» política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea: ¿una revolución silenciosa?». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 25, n.º 70 (2021), p. 845-865.
- Glockner, Iris y Rittberger, Berthold. «The European Coal and Steel Community (ECSC) and European Defence Community (EDC) Treaties», en: Laursen, Finn (ed.) *Designing the European Union: From Paris to Lisbon*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, p. 16-47.
- Gnesotto, Nicole. «Introduction. ESDP results and prospect», en: Gnesotto, Nicole (ed.) *EU Security and Defence Policy: The first five years (1999-2004)*. París: EU Institute for Security Studies, 2004, p. 11-32.
- Grevi, Giovanni y Keohane, Daniel. «ESPD resources», en: Grevi, Giovanni; Helly, Damien y Keohane, Daniel (eds.) *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*. París: The European Union Institute for Security Studies, 2009, p. 69-114.

- Griffiths, Richard. «The European Defence Community». *Oxford Research Encyclopedias*, (30 de abril de 2020) (en línea) <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1144>
- Haesebrouck, Tim y Mello, Patrick A. «Patterns of political ideology and security policy». *Foreign policy analysis*, n.º 16 (2020), p. 565-586.
- Hesse Meana, Miguel. «On the challenges and problems of a European Army». *The New Federalist*, (10 de febrero de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 10.12.2023]. <https://www.thenewfederalist.eu/on-the-challenges-and-problems-of-a-european-army?lang=fr>
- Howorth, Jolyon. «The CESDP and the Forging of European Security Culture». *Politique Européenne*, n.º 8 (2002), p. 88-109.
- Irondele, Bastien, Mérand, Frédéric y Foucault, Martial. «Public support for European defence: Does strategic culture matter?». *European Journal of Political Research*, vol. 54, n.º 2 (2015), p. 363-383.
- Jiménez García, Edgar. «El ejército europeo y la PESCO: OTAN o nada». *Instituto de Estudios Estratégicos*, Documentos de opinión n.º 97 (2019), p. 403-423.
- Kanter, Arnold. «The European Defense Community in the French National Assembly: A Roll Call Analysis». *Comparative Politics*, vol. 2, n.º 2 (1970), p. 203-228.
- Kayser, Elmer Louis. «The European Defense Community». *World Affairs*, vol. 117, n.º 3 (1954), p. 77-79.
- King, Anthony. «Towards a European military culture?». *Defence studies*, vol. 6, n.º 3 (2006), p. 257-277.
- Koivula, Tommi. *The European Union and the use of military force. Uncovering the myths*. Nueva York y Londres: Routledge, 2016.
- Lepotier, Julien. «A European army: Wishful thinking or a realist horizon?». *The New Federalist*, (8 de febrero de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 10.12.2023] <https://www.eyes-on-europe.eu/tnf-european-army/>
- Leyen, Ursula von der. «Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa: orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024». *Comisión Europea*, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, (2019) (en línea) <https://data.europa.eu/doi/10.2775/27128>
- Lindstrom, Gustav. *Enter the EU battlegroups*. París: EU Institute for Security Studies, 2007.
- Major, Claudia y Mölling, Christian. «The EU's military legacy. Over-institutionalised, under-equipped and strategically divided», en: Fiott, Daniel (ed.) *The CSDP in 2020. The EU's legacy and ambition in security and defence*. París: EU Institute for Security Studies, 2020, p. 38-73.

- Meyer, Christoph O. «Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms». *European Journal of International Relations*, vol. 11, n.º 4 (2005), p. 523-549.
- Nieto Fernández, María Isabel. «La política común de seguridad y defensa: una visión desde el parlamento europeo». *Confluencias: revista interdisciplinar de sociología e derecho*, vol. 32, n.º 2 (2021), p. 200-220.
- Ortega Klein, Andrés. «El manto de Penélope: Francia y la Comunidad Europea de Defensa». *Revista de Estudios Internacionales*, n.º 1 (1980), p. 451-472.
- Palacios, José Miguel. «De la enseñanza militar al Ejército europeo». *Observatorio Paz, Seguridad y Defensa*, (31 de enero de 2018) (en línea) <http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/de-la-ensenanza-militar-europea-al-ejercito-europeo.html>
- Parlamento Europeo. «EUROBAROMETER. Rallying around the european flag. Democracy as anchor point in times of crisis». *Unión Europea*, n.º EB 97.3 (primavera 2022) (en línea) https://www.cde.ual.es/wp-content/uploads/2022/07/QACE22007ENN.en_.pdf
- Parlamento Europeo. «Defence: is the EU creating a European army?». *EU Monitor*, (14 de septiembre de 2023). (en línea) [Fecha de consulta: 10.12.2023] <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkzmovwegcyp?ctx=vhsjhdfktnpb>
- Quitral, Máximo y Riquelme, Jorge. «Integración regional y seguridad global. Una mirada a la experiencia europea». *Trilogía*, vol. 31, n.º 42 (2019), p. 44-54.
- Ramos, Pedro F. «Unión europea, el largo camino de la funcionalidad regional a la autonomía estratégica». *Revista de Pensamiento Estratégico y de Seguridad*, vol. 6, n.º 2 (2021), p. 107-124.
- Raunio, Tapio y Wagner, Wolfgang. «The party politics of foreign and security policy». *Foreign policy analysis*, n.º 16 (2020), p. 515-531.
- Rodríguez Aguilera de Prat, Cesáreo. ¿Estados Unidos de Europa? Madrid: Catarata, 2019.
- Rynning, Sten. «The European Union: towards a strategic culture?». *Security Dialogue*, vol. 34, n.º 4 (2003), p. 479-496.
- Salmon, Trevor C. y Shepherd, Alistair J.K. *Toward a European Army: A Military Power in the Making?* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2022.
- Senado Francés. «Information Report n.º 626». *Working Group on European Defence*, (3 de julio de 2019).
- Sweeney, Simon y Winn, Neil. «EU security and defence cooperation in times of dissent: analysing PESCO, the European Defence Fund and the European Intervention Initiative (EI2) in the shadow of Brexit». *Defence Studies*, vol. 20, n.º 3 (2020), p. 224-249.

- Tardy, Thierry. «Does European defence really matter? Fortunes and misfortunes of the Common Security and Defence Policy». *European security*, vol. 27, n.º 2 (2018), p. 119-137.
- Tardy, Thierry y Lindstrom, Gustav. «The scope of EU-NATO cooperation», en: Lindstrom, Gustav y Tardy, Thierry (ed.) *The EU and NATO, Essential partners*. París: EU Institute for Security Studies, 2019, p. 5-12.
- Techau, Jan. «The Illusion of an Independent EU Army». *Carnegie Europe*, (10 de marzo de 2015) (en línea) <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/59296>
- Tocci, Nathalie. «From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey». *International Politics*, vol. 54, (2017), p. 487-502.



¿Hay que temerle a la extrema derecha?

312
JULIO-AGOSTO 2024

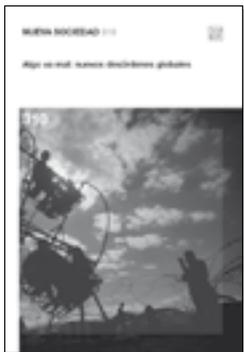
COYUNTURA: **Fernando Molina**. Bolivia: un golpe en medio de la tormenta.

TRIBUNA GLOBAL: **Mats Engström**. La socialdemocracia sueca en busca de una nueva épica.

TEMA CENTRAL: **Joseph Confavreux / Ellen Salvi**. Extremas derechas: 50 tonos de pardo y un deseo de transgresión. **Giuliano da Empoli**. Waldo a la conquista del planeta. Rabia, política y algoritmos. **Cristóbal Rovira Kaltwasser**. La ultraderecha en América Latina.

Particularidades locales y conexiones globales. **Eva Illouz**. Israel: emprendedores del asco y radicalización. **Lily Lynch**. La insurgencia antiliberal de Orbán y los «valores europeos». **Guillermo Fernández-Vázquez**. Una desdemonización que (por ahora) no alcanza. Marine Le Pen y la extrema derecha francesa. **Víctor Albert-Blanco**. La religión de la extrema derecha española. **Francesca De Benedetti**. Las dos caras del gobierno de Giorgia Meloni. **Rodrigo Nunes**. Las declinaciones del «emprendedorismo» y las nuevas derechas.

ENSAYO: **Edgar Straehle**. 1848, una revolución europea. Sobre *Primavera revolucionaria*, de Christopher Clark.



310
MARZO-ABRIL 2024

**Algo va mal:
nuevos desórdenes
mundiales**



311
MAYO-JUNIO 2024

**Ollas en ebullición:
comida, política
y cultura**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Cambio de época

La Comunidad Política Europea: ¿primer paso para una verdadera Europa geopolítica?

The European Political Community: a first step towards a true geopolitical Europe?

Ruth Ferrero

Profesora contratada doctora, Departamento de Ciencia Política y de la Administración,
Universidad Complutense de Madrid. rferrero@ucm.es.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6817-0626>

Cómo citar este artículo: Ferrero, Ruth. «La Comunidad Política Europea, ¿primer paso para una verdadera Europa geopolítica?». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 137 (septiembre de 2024), p. 45-65. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.137.2.45

Resumen: En el contexto de las nuevas crisis que ha traído la presente década (como la COVID-19 y la guerra en Ucrania), desde la UE ha quedado patente la necesidad de imprimir una nueva velocidad a determinados procesos de toma de decisiones, los cuales le permitan jugar un papel geopolítico en la esfera internacional y que vayan más allá de la tradicional aproximación europea de poder blando como herramienta de influencia. Para ello, es imprescindible avanzar hacia mayores capacidades geopolíticas que permitan una verdadera autonomía estratégica en ámbitos como la seguridad y la defensa, ya que los nuevos retos deben enfrentarse con distintas estrategias e instrumentos. Al respecto, este artículo analiza el funcionamiento, la potencial institucionalización y las capacidades de la Comunidad Política Europea (CPE) como organización impulsora de la Europa geopolítica.

Palabras clave: Europa geopolítica, Comunidad Política Europea (CPE), autonomía estratégica, seguridad y defensa.

Abstract: *New crises that have erupted this decade, such as COVID-19 and Russia's invasion of Ukraine, have led the European Union (EU) to wake up to the need to expedite certain decision-making processes. This would allow it to play a more geopolitical role on the international stage and move past the traditional European approach of soft power as a means of influence. To do so, it is essential to advance towards greater geopolitical capabilities that enable true strategic autonomy in areas such as security and defence: new challenges must be met with different strategies and instruments. This paper examines the functioning, potential institutionalisation and capacities of the European Political Community (EPC) as a driver of a geopolitical Europe.*

Key words: *geopolitical Europe, European Political Community (EPC), strategic autonomy, security and defence, EU enlargement*

Cuando el 24 de febrero de 2022 Rusia lanzó su ofensiva para controlar a Ucrania, no solo se vulneró el derecho internacional y comenzó una guerra en suelo europeo como no se recordaba en Europa desde las guerras de los Balcanes de los años noventa del siglo pasado o, aún más, como la vivida en el viejo continente desde la Segunda Guerra Mundial; empezaba una guerra que quebraba las bases del orden internacional liberal vigente hasta ese momento, poniendo frente al espejo europeo una realidad geopolítica que hasta entonces no se había tenido lo suficientemente en cuenta desde Bruselas.

El cambio de ciclo político experimentado en la UE en 2019 –tras las elecciones al Parlamento Europeo del mes de mayo de ese año– estuvo acompañado por un nuevo enfoque discursivo. La nueva presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen (2019) abogaba por un marco europeo que trabajara sobre tres ejes: alcanzar la neutralidad climática para 2050, convertir la década de 2020 en la Década Digital Europea y reforzar el papel de la UE en el mundo con un enfoque más geopolítico. En su discurso, apostaba por el incremento de las capacidades geopolíticas europeas construidas sobre los ejes de la defensa del multilateralismo, la promoción del comercio abierto y justo, así como por avanzar hacia una autonomía estratégica en el ámbito de la defensa y de la tecnología. También el nuevo Alto Representante (AR) de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Josep Borrell (2019), insistía en este punto cuando afirmaba que «había que aprender a hablar el lenguaje del poder». Emmanuel Macron era de la misma opinión, e incluso fue más allá, cuando en una entrevista a *The Economist* (2019) afirmó que Europa «está al borde de un precipicio y necesita empezar a pensar en sí misma como una potencia geopolítica; de lo contrario, ya no tendremos el control de nuestro destino». Asimismo, destacaba que «sería absurdo abrir la UE a nuevos miembros antes de reformar los procedimientos de adhesión».

En realidad, lo que todos estos líderes europeos señalaban era a la necesidad de reforzar una política exterior europea centrada en la redistribución del poder económico y militar, ámbitos en los que la UE poco o nada tenía que decir en la esfera global; en un contexto de alta rivalidad entre las dos grandes potencias globales, Estados Unidos y China, que ya estaban utilizando el tablero europeo para sus juegos de poder. La presencia de China en Europa había crecido de manera ingente desde el año 2012 con el establecimiento del Foro 17+1 que incluía a países de Europa Central y Oriental y a los países de los Balcanes, y que generó dudas y preocupación en Bruselas dado el aumento del control chino en el sector tecnológico y en infraestructuras críticas. Los principales países de la UE, con la excepción de Italia, mantuvieron cierta distancia del proyecto la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés), aunque no se podía obviar que la mitad de los estados

miembros¹ estaban dentro, además de importantes corporaciones europeas. Del otro lado, en ese momento, estaba Trump y sus poco convencionales métodos en el orden comercial multilateral.

Ya entonces la tendencia apuntaba a la necesidad de avanzar en el proceso de autonomía estratégica iniciado por la ex-AR Federica Mogherini en 2016 que, de facto, reconocía la necesidad de cambiar la aproximación europea al ámbito de la política exterior, en el documento «La Estrategia Global de la UE» (EEAS, 2019). Los conceptos estratégicos anteriores incidían en la agenda transformadora de la UE a través de una participación parcial en el proceso de integración europeo en el que el Mercado Único Europeo sería suficiente para comprometer las reformas democráticas y de mercado necesarias. Pero esta aproximación no funcionó y la Estrategia Global apostaba por centrarse en proteger los intereses de la Unión Europea (UE) a fin de garantizar la estabilidad y la resiliencia en los países vecinos de la Unión. Así, la propuesta de Mogherini indicaba una mejora en la política de defensa y la autonomía estratégica. La apuesta era alta, pero para ponerla en marcha eran imprescindibles reformas de calado que aceleraran los procesos de toma de decisiones, ya que no era suficiente introducir un nuevo *hardware* sin una reforma del *software* adecuada. La descompensación entre los objetivos políticos y los procedimientos institucionales hacía imposible que ello diera resultado y, en aquel momento, no había incentivos políticos, o geopolíticos, suficientes como para avanzar con paso firme hacia una profunda reforma institucional.

De esta forma, la nueva Comisión de Von der Leyen hacía su aparición con la firme intención de avanzar en esa dirección y, en marzo de 2021, se lanzaba la Conferencia sobre el Futuro de Europa, una iniciativa conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea con la idea de dar un impulso transformador y democrático al proyecto europeo. Sin embargo, por el camino se cruzaron, primero, la pandemia de la COVID-19 y, poco después, en la presentación de las conclusiones, la guerra en Ucrania. Ambos acontecimientos distorsionaron todo el ejercicio que se había intentado desplegar, dejándolo casi sin visibilidad,

Con la aprobación de la «Brújula Estratégica» en marzo de 2022, justo un mes después de la invasión rusa de Ucrania, la UE apostaba por una autonomía estratégica que intentara paliar sus fuertes dependencias en defensa, energía y suministros, e incidía en la necesidad de reforzar la política de seguridad y defensa de la Unión para el año 2030.

1. En 2019 se uniría Grecia, mientras que en 2021 saldría del mismo Lituania, e Italia haría lo propio el 7 de diciembre de 2023 bajo el Gobierno de Georgia Meloni.

ni institucional ni política ni ciudadana. También, y en paralelo con esta iniciativa, se habían puesto en marcha los trabajos que finalmente dieron como resultado la aprobación de la «Brújula Estratégica» en marzo de 2022 (EUCO, 2022a). Este documento apostaba sin ambages por una autonomía estratégica que intentara paliar las fuertes dependencias en defensa, energía y suministros de las que adolecía el marco europeo, e incidía en la necesidad de reforzar la política de seguridad y defensa de la UE para el año 2030, incluyendo la reducción de las dependencias tecnológicas e industriales. Europa era consciente de sus deficiencias como proveedor de seguridad. Justo hacía un mes que Rusia había invadido Ucrania.

Guerra y reacción política en la UE

La guerra en la frontera oriental de la UE mostró la cruda realidad geopolítica a la que esta se enfrentaba. La invasión comenzó el 24 de febrero de 2022 y, casi de manera inmediata, el 28 de febrero, el Gobierno de Ucrania solicitaba su adhesión a la Unión. Tres días más tarde, también lo harían Georgia y Moldova. Todos ellos forman parte de la Asociación Oriental de la UE², y todos ellos tienen firmados Acuerdos de Asociación en vigor, desde 2016 para Moldova y Georgia y, desde 2017, para Ucrania; dichos acuerdos incluyen Acuerdos de Libre Comercio Amplios y Profundos (DCFTA, por sus siglas en inglés) que permiten el acceso al mercado común de productos manufacturados y liberalización del comercio de bienes y servicios agropecuarios. La solicitud de adhesión buscaba presionar a la UE a un compromiso determinante y sin ambages de apoyo a Ucrania y, sobre todo, dar una señal a Moscú de la unidad en torno a la causa ucraniana. Se abría entonces una ventana de oportunidad, no solo para Ucrania, sino también para Moldova y Georgia, que la aprovecharon sin dudarle ni un instante. Este paso encontró a Bruselas con el pie cambiado, ya que la política de ampliación había permanecido guardada en un cajón desde que el entonces presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker la declarara oficialmente muerta en 2014 al afirmar que «no se lleva-

2. La Asociación Oriental de la UE tenía como objetivo reforzar la asociación política y la integración económica de seis países de la Europa Oriental y el Cáucaso meridional: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldova y Ucrania. Surgió como una dimensión específica de la Política Europea de Vecindad (PEV). El 28 de junio de 2021, Bielorrusia suspendió su participación en la Asociación Oriental como consecuencia de las restricciones impuestas por la UE contra Bielorrusia por la crisis en las fronteras de Lituania y Polonia.

rán a cabo más ampliaciones en los próximos años» si bien «las negociaciones continuarán» (EUBusiness, 2014). Ello demuestra que la ampliación de la UE no era una prioridad política para la UE y, después, la Comisión Von der Leyen nunca revirtió esta posición.

En este contexto, en marzo de 2022 se hacía imperativo tomar una decisión sobre un proceso que se había estado dilatando y que había llevado a una pérdida total de credibilidad por parte de la UE entre los países candidatos, fundamentalmente entre los Balcanes Occidentales. Y esa decisión se debía tomar casi sin tiempo para la reflexión ni el análisis. Las posiciones en el marco de la UE estaban enfrentadas. Los gobiernos de la Europa Oriental apoyaban un compromiso formal, tal y como se había hecho con los países de los Balcanes Occidentales en la Cumbre de Salónica de 2003, también tras la guerra. Pero los gobiernos occidentales de la UE no consideraban que hubiera que avanzar en el proceso negociador sin que antes se hubieran alcanzado un acuerdo de seguridad con Rusia y sin que se realizaran cambios significativos en el funcionamiento interno de la UE. En aquel momento parecía evidente la necesidad de poner en marcha iniciativas audaces con un pensamiento estratégico-creativo detrás que consiguiera aunar la posición de los estados miembros. Y esto fue lo que se planteó en el marco de la reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE en Versalles el 10 y 11 de marzo de 2022 (EUCO, 2022b).

La respuesta vino de la mano de la Presidencia francesa del Consejo de la UE (enero-junio 2022) encabezada por Emmanuel Macron. El 9 de mayo de 2022, el presidente francés ponía sobre la mesa en Estrasburgo la propuesta de la creación de la Comunidad Política Europea (CPE). Con ello Macron seguía la tradición francesa de lanzar nuevos formatos y alternativas entre los que ya se incluyen el Consejo Europeo, la figura del Alto Representante de la UE o el G-7, así como la idea de la unión de todos los estados europeos con el objetivo de depender menos de Estados Unidos; iniciativas que, en su día, lideraron presidentes como Charles De Gaulle o François Mitterrand. La hipótesis central detrás de la CPE era la siguiente: la UE tiene una propuesta bien estructurada y eficaz para aquellos terceros estados que quieren participar en el proceso de integración económica sin necesidad de incorporarse a la dimensión política del proyecto –así se

Bajo la Presidencia francesa del Consejo de la UE, el 9 de mayo de 2022, Emmanuel Macron proponía la creación de la Comunidad Política Europea (CPE). A medio camino entre la PEV y la adhesión, iba dirigida a aquellos terceros estados –como Ucrania, Moldova y Georgia– que necesitan un acceso rápido a las dimensiones políticas e institucionales de la UE y, al mismo tiempo, una incorporación gradual al Mercado Único Europeo.

ha podido observar en aquellos países que eligieron *opting-outs* en diversas materias; sin embargo, no tiene ninguna herramienta que permita lo contrario, es decir, satisfacer el deseo de incorporarse al proyecto político europeo, aun cuando se carezca de la capacidad para formar parte del Mercado Único Europeo sin poner en peligro la economía o la estabilidad del propio mercado único. Este fue exactamente el argumento utilizado en la propuesta: Ucrania, Moldova y Georgia necesitan un acceso rápido a las dimensiones políticas e institucionales de la UE y, al mismo tiempo, una incorporación gradual al Mercado Único Europeo en función de los procesos de reconstrucción, estabilización y adaptación a las normas comunitarias. Sobre estas premisas comenzó a operar la propuesta.

La iniciativa de la CPE es, en este sentido, la creación de un foro institucionalizado, aunque flexible, que permita la suficiente coordinación política entre los países que la conformen. Sus fundamentos estarían sostenidos sobre dos pilares esenciales: el primero sería el de la inclusión/exclusión, que permitiría crear un bloque geopolítico en todo el continente frente a Rusia y, el segundo, el de integración, una alternativa a medio camino entre la Política Europea de Vecindad (PEV) y la adhesión. Esta propuesta se articula sobre la Teoría General de Sistemas (Cohen, 2003), donde es imprescindible «identificar la naturaleza de la compleja estructura geopolítica del mundo y las funciones y capacidades de sus diversos componentes»; esta comprensión holística permitiría armar estrategias nacionales compartidas que aspiren a alcanzar el equilibrio (ibídem). Una de estas estrategias sería la CPE, con la creación de una región geopolítica que pivotara entre los intereses en conflicto de potencias vecinas (Cohen, 1963), que es exactamente lo que persigue en origen la creación de esta iniciativa.

Los antecedentes de la Comunidad Política Europea (CPE)

La propuesta de Macron estaba inspirada en aquella Confederación Europea ideada en la década de 1990 por el presidente de Francia, François Mitterrand, y el presidente de la República Checa, Václav Havel³. En 1989, con el fin de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, se buscaba una estructura política europea que permitiera un contexto de aceleración de los cambios en Europa Oriental. Se

3. Si bien en 1952 ya se había propuesto la creación de una entidad que se denominaría Comunidad Política Europea, que combinaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) con una propuesta de Comunidad Europea de la Defensa (CED), lo cierto es que, a pesar de tener la misma denominación que la actual CPE, dicha iniciativa contenía una cesión de soberanía en materia de política de defensa que no se contempla en ningún caso para la CPE actual.

trataba de aproximar las dos *Europas* y Francia quería ser la protagonista. Entonces, el objetivo era trabajar desde la Europa de los 12 para restablecer los vínculos de las dos Europas, y una manera de hacerlo era a través de círculos concéntricos. Un primer círculo estaría formado por los 12, y un segundo círculo por aquellos estados miembros del Consejo de Europa con los que se podía organizar la cooperación con los países del Europa Central y Oriental en ámbitos como la cultura o la tecnología (Bozo, 2008). La construcción europea y la unidad del continente eran dos enfoques que no se contradecían, sino que se complementaban. En aquel momento, como ahora, las tensiones estaban a flor de piel. Se consideraba prioritaria la profundización del proyecto europeo, su cohesión; mientras que las perspectivas de una mayor ampliación a los países candidatos (por entonces Austria y Finlandia) se acogían no sin cierta desgana. Al igual que Juncker en 2014, Mitterrand afirmó que «hay que ser muy claro y rápido: no habrá nuevos miembros en los próximos 10 o 20 años» (Bozo, 2008). De la misma forma que ahora, la tensión entre profundización y ampliación se encontraba detrás de la propuesta de la Confederación Europea. Y ahí hizo su aparición Václav Havel, en la Cumbre de Praga del 13 al 15 de junio de 1991 (Musitelli, 2011), donde se juntaron las viejas y las nuevas democracias para, a través de un foro de diálogo político, abordar temas concretos a escala europea tales como la energía, la circulación de personas o el medio ambiente. Su posición como representante de un potencial país candidato fue que la Confederación Europea podía ser el ideal a largo plazo, pero que no tenía que sustituir el acceso a otras organizaciones como la Comunidad Europea, el Consejo de Europa o la propia OTAN. Ese verano de 1991 comenzaría la guerra en la Antigua Yugoslavia (25 de junio) y Mijaíl Gorbachov, ya muy debilitado, se enfrentaría el 19 de agosto a una tentativa de golpe de Estado, lo que determinó la decisión última de la Comunidad Europea de dar prioridad al refuerzo de su cohesión interna, mientras se ponían en marcha los procesos de ampliación.

El exprimer ministro italiano Enrico Letta (2022), también en 2022, reformuló la idea de la Confederación Europea, denominándola esta vez «la Europa de las Siete Uniones» haciendo una defensa cerrada del modelo europeo frente a la agresión rusa sobre Ucrania. En su planteamiento, «crear la Confederación ahora respondería a la necesidad de dar la bienvenida inmediata a Ucrania y a los demás países a la “familia europea”, sin crear frustraciones y decepciones causadas por el largo procedimiento de adhesión a la UE». Y para ello, propuso profundizar sobre siete ejes: unidad de acción en política exterior; la obligación de ofrecer una señal política a países como Ucrania, Moldavia y Georgia para evitar potenciales inestabilidades; una política común de asilo; la unión energética; la seguridad militar; la apuesta por la Europa Social, y la unión sanitaria. Y todos ellos solo se pueden conseguir, según Letta, a través de la supresión del derecho de veto en la UE, esto es, la reforma de los procedimientos de toma de decisiones.

La puesta en marcha de la CPE

Como es fácilmente deducible de lo anterior, el dilema que quedaba sobre la mesa era prácticamente el mismo que en la década de 1990: había que tomar una decisión sobre si se apostaba por una ampliación de la UE u ofrecer una estructura alternativa a los potenciales candidatos con el fin de evitar dilatar los tiempos, generar falsas expectativas y la pérdida de credibilidad de Bruselas. La experiencia previa con los países de los Balcanes Occidentales y su larga espera en el proceso de adhesión no parecía un buen antecedente –especialmente teniendo en cuenta que fue precisamente Francia la que bloqueó las negociaciones con Albania y Macedonia del Norte al proponer una nueva metodología de ampliación (Ferrero-Turrión, 2019)–. Finalmente, se decidió que la última palabra la tendrían los países candidatos (Mucznik, 2022). Unirse a la CPE sería el equivalente a recibir la garantía de la «perspectiva europea», la adhesión ya no sería un sí o un no, sino un «cuándo» se incorporaría a la UE.

Esta decisión se vería respaldada por la del Consejo de junio de 2022 (EUCO, 2022c), bajo la Presidencia francesa del Consejo de la UE, de conceder a Ucrania y a Moldova la condición de candidatos. De este modo, quedaban disipadas las dudas sobre si la entrada en la CPE era también el fin de la política de ampliación. Para reforzar esta posición, además, se contó con la participación del Reino Unido en el proceso deliberativo, lo que dejaba patente que esta iniciativa era algo diferente a la política de ampliación. Se puede afirmar sin ninguna duda que es precisamente con este movimiento cuando la idea de una CPE que ejerza la coordinación política desde una Europa geopolítica empezó a tomar verdadera fuerza. La CPE se iniciaba, entonces sí, con el propósito expreso de llenar el vacío político e institucional creado por la invasión rusa de Ucrania en el corazón de la arquitectura de seguridad europea.

Además de tomar un nuevo impulso como *artefacto* geopolítico, se partía de la premisa de que la CPE fomentaría un sentimiento de pertenencia a la misma región, con la misma cosmovisión de valores. En este contexto, no habría diferencias de *estatus* entre estados miembros y no miembros. La idea subyacente era la de crear precisamente un sentimiento de pertenencia a una comunidad de valores, unidos frente a una amenaza, en este caso, la de Rusia. Será sobre esta base sobre la que se asienten los dos fundamentos de la CPE: el de la inclusión y exclusividad, para crear un bloque geopolítico y, en paralelo, el de la integración, con la idea de ofrecer a algunos estados algo más que la PEV. La idea es ofrecer una plataforma que permita el debate y la cooperación en materia política y de seguridad, la colaboración energética, el desarrollo de infraestructuras y todos aquellos desafíos que la guerra en Ucrania había puesto encima de la mesa y que se sumaban a los que ya estaban presentes tras la COVID-19.

A partir de ahí había que ver cuáles eran los criterios que permitieran acceder a la CPE. En un primer momento se consideró que, para poder participar, había que cumplir con tres requisitos: ser del continente europeo, cumplir con el primero de los «criterios de Copenhague» –ser un Estado democrático y de derecho–, y ratificar la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, un texto que, además, es vinculante para los países candidatos. La previsión era que las reuniones de la CPE fueran periódicas y que pudieran coincidir con las reuniones ordinarias del Consejo Europeo para, de este modo, que los líderes tuvieran la ocasión de intercambiar opiniones, posiciones, o incluso participar en las reuniones de las familias políticas europeas. El proceso de europeización de los liderazgos avanzaría, así, de manera sostenida. En la propuesta inicial también se establecía que las delegaciones pudieran sentarse como observadores en las sesiones plenarias del Parlamento Europeo e

incluso contribuir a los trabajos de las comisiones parlamentarias, pero sin derecho a voto, salvo en aquellas resoluciones adoptadas dentro del marco de la CPE. A diferencia del modelo de la PEV del «todo menos las instituciones», en este caso sería «las instituciones primero» para in-

centivar el sentimiento de pertenencia (Chopin *et al.*, 2022). Sin embargo, esta aproximación se abandonaría rápidamente al optar por una aproximación que se desvinculó de la cuestión de los valores o de la defensa de la democracia en favor de una sostenida en términos de intereses geopolíticos donde todos los países que se unieran a la propuesta serían aliados de la UE, independientemente de si eran o no estrictamente europeos o democráticos. En este sentido iba dirigida la propuesta del presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, de construir un bloque que fuera de Reikiavik hasta Bakú y que denunciara las acciones llevadas a cabo por Moscú en Ucrania, pero sin caer en un grupo de países anti-Putin. La idea de fondo era también la de dibujar un horizonte posconflicto y plantear la posición frente a Rusia en el futuro, así como intentar incorporar cooperaciones estratégicas que fueran más allá de esas posiciones anti-Putin (Stratulat, 2022).

De esta forma iba tomando fuerza la propuesta de la CPE como un bloque geopolítico a lo largo de todo el continente, compuesto por democracias que compartan valores comunes, dejando a Rusia y a Bielorrusia fuera y con un enfoque geográfico claro. Estas características la diferencian de manera clara de las otras tres organizaciones que operan en el continente: la UE, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la OTAN. Sin embargo, si esta es la teoría, la práctica muestra otra cara. En primer lugar, no se trata de

La idea de la CPE es ofrecer una plataforma que permita el debate y la cooperación en materia política y de seguridad, la colaboración energética, el desarrollo de infraestructuras y todos aquellos desafíos que la guerra en Ucrania ha puesto encima de la mesa.

una alianza de democracias. Si bien en un primer momento este fue uno de los criterios que se barajó, rápidamente hubo que dar marcha atrás para favorecer la inclusión de países con derivas autoritarias tales como Turquía o Azerbaiyán. De hecho, tampoco constituye un bloque unido por intereses y prioridades, ya que hay disputas y conflictos fronterizos entre ellos: Chipre-Turquía, Serbia-Kosovo o Armenia-Azerbaiyán por citar solo tres ejemplos. En cuanto a la delimitación geográfica, sí que deja fuera a Estados Unidos de manera evidente, pero no establece claramente cuál es el límite. Lo que sí parece más acertado es categorizarlo como un nuevo pilar de la arquitectura de seguridad del continente europeo, si bien podrían aparecer duplicidades con las otras tres organizaciones: UE, OTAN y OSCE.

Por otro lado, en la lógica de la integración de países, parece evidente que la CPE se sitúa a medio camino entre la PEV y la potencial membresía a la UE (Marciaq, 2022), además de estar abierta a otros miembros que no corresponden a ninguna de esas categorías como pueden ser Kosovo o el Reino Unido. En todo caso, la CPE no consigue dar una respuesta clara a la cuestión sobre las fronteras de Europa, porque: ¿dónde está el límite? En realidad, lo que se dibuja con esta propuesta de Europa geopolítica no son fronteras físicas, sino culturales, de ahí la exclusión de la orilla sur del Mediterráneo o, mejor dicho, de algunas de sus unidades, puesto que Chipre y Turquía sí que son miembros, o la exclusión de Asia Central, pero la incorporación de los países del Cáucaso. La conclusión que se puede extraer en este punto tiene, por tanto, más que ver con una elección geopolítica y geoestratégica basada en intereses determinados, amparada bajo el paraguas de una membresía política y cultural más que geográfica, que pretende estar basada en valores comunes, con los límites ya mencionados.

Una de las cuestiones que no debieran obviarse tiene que ver con la propia naturaleza intergubernamental de la CPE. Hay que destacar que se trata, al menos formalmente, de una entidad totalmente separada de la UE tal y como quedó establecido en el Consejo Europeo de junio de 2022 (EUCO, 2022c): que la CPE y la ampliación son «dos debates separados que deben manejarse como tales» y que «dicho marco [CPE] no reemplazará las políticas e instrumentos existentes de la UE, en particular la ampliación» pero que, paradójicamente ha nacido de ella, tal y como Venus nace de la espuma del mar. La propuesta fue presentada por Macron en calidad de presidente del Consejo ante el Parlamento Europeo el 9 de mayo de 2022, y la invitación a la primera reunión fue cursada por el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, el día antes del mismo, el 6 de octubre de 2022, y en el mismo lugar, Praga. Parece muy claro que la CPE no existiría sin la UE. De hecho, los vínculos son extremadamente estrechos. Una buena parte de los estados que lo conforman o son miembros de la UE o aspiran a serlo, pero, además, la UE como

miembro de la CPE puede adoptar compromisos como consecuencia de las reuniones de la Comunidad. Asimismo, asisten a los encuentros como invitados los principales cargos políticos de la UE: Alto Representante, presidente del Consejo Europeo y presidente de la Comisión Europea.

La primera Cumbre de la CPE: Praga

La primera reunión, que se celebró en Praga en octubre de 2022 (EUCO, 2022d), logró importantes resultados prácticos, en particular, una misión civil encabezada por la UE a Armenia y Azerbaiyán para supervisar la crisis en Nagorno-Karabaj que, posteriormente, condujo a la creación de la Misión de la Unión Europea en Armenia (EUMA). Pero los resultados alcanzados a nivel político fueron aún más significativos: la inclusión de 44 países europeos en la nueva estructura, con la única excepción de Rusia y Bielorrusia, así como la incorporación de los microestados europeos de Andorra, Mónaco y San Marino, enviaron una clara señal de unidad política contra la invasión rusa de Ucrania (Whitman, 2023).

Como se ha apuntado, el plan original de invitar solo a estados europeos democráticos tuvo que abandonarse para permitir la participación de líderes con credenciales democráticas muy cuestionables. La coyuntura del momento propició que los imperativos de seguridad y de formación de un frente común contra la invasión rusa fueran los que guiaran la cumbre y, por tanto, se abandonó definitivamente la idea de una comunidad basada en valores para apostar por una comunidad estrictamente geopolítica basada en intereses. Praga fue la lanzadera de la unidad geopolítica europea, sentó las bases de un foro intergubernamental regido por el principio de la igualdad soberana, en el cual se podía debatir informalmente sobre cuestiones delicadas, o incluso se podían lanzar iniciativas de mediación entre las partes, tal y como se pudo observar en los casos de Armenia y Azerbaiyán o Serbia y Kosovo. La Cumbre de Praga puede ser considerada como un éxito en cuanto al cumplimiento de sus objetivos iniciales y, si bien no consiguió una declaración final de los líderes, pudo identificar los principales desafíos que tenía por delante el continente: seguridad energética, infraestructura crítica, ciberseguridad, juventud, migración, cooperación regional en el Cáucaso y el Mar Negro, así como asegurar la financiación de todo ello (Marciaq *et al.* 2023).

Además de la identificación de desafíos, varios fueron los logros que se pueden atribuir a esta primera reunión de la CPE, como la puesta en marcha del proyecto de reestructuración de la arquitectura de seguridad europea con el objetivo de preparar al continente para las secuelas de la guerra en la frontera oriental (Bonomi y Pirozzi, 2023). Otro de los hitos alcanzados tuvo que ver

con el acercamiento estratégico entre la UE y el Reino Unido, una suerte de reencuentro tras el trauma del Brexit, pero esencial en términos de cuestiones de seguridad y defensa. El primer paso en esa dirección más integradora fue el compromiso de Londres a unirse a la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) (Nguyen, 2022), o la reanudación de la cooperación con el Reino Unido en el marco de la Cooperación Energética del Mar del Norte (NSEC, por sus siglas en inglés) con el objetivo del desarrollo de las energías renovables.

Segunda Cumbre: Chisinau

La segunda de las cumbres de la CPE tuvo lugar en Moldova en junio de 2023⁴ y consiguió reunir a 47 estados, esta vez con la participación de los microestados de Andorra, Mónaco y San Marino. Si la de Praga había coincidido con el inicio de la Presidencia checa del Consejo Europeo, la segunda se realizaba en un país situado en las inmediaciones de Ucrania y que tiene una parte de su territorio ocupado por Rusia –Transnistria–, el cual recibe de manera recurrente amenazas híbridas⁵ por parte de Moscú. Este evento suponía la celebración de más alto nivel organizado por Moldova en toda su historia (Marciaq *et al.*, 2023); un país que, antes de la invasión rusa de Ucrania de febrero de 2022, no podía haberse imaginado organizando una cumbre de estas dimensiones o ser candidato a la UE con ciertas expectativas de éxito. Fue una oportunidad para que Chisinau mostrara a sus socios de la CPE su papel como socio europeo serio y su compromiso con los desafíos que afronta Europa.

Este encuentro continuó en la misma línea que el primero, aunque estuvo más centrado en aspectos de seguridad en un sentido amplio: contrarrestar las amenazas híbridas y las campañas de desinformación, pero también abordar cuestiones de seguridad energética y de conectividad en el contexto de una perspectiva más amplia de soberanía nacional y seguridad económica, incluyendo la consolidación de las redes energéticas paneuropeas y la mejora de la conectividad en el transporte. Otros temas tratados fueron la integración energética dentro de la UE, incluido el *H2Med* desde Portugal y España hasta Francia, y la mejora de las rutas de transporte hacia Europa Oriental, junto con la necesidad

4. Para más información, véase: <https://epcsummit2023.md/>

5. Las amenazas híbridas se refieren a situaciones en las que los actores, estatales o no estatales, buscan explotar las vulnerabilidades de un tercer Estado para su propio beneficio utilizando de manera coordinada una combinación de medidas (es decir, diplomáticas, militares, económicas y tecnológicas) mientras permanecen por debajo del umbral de la guerra formal (Zandee *et al.*, 2021).

de invertir en infraestructura y promover la solidaridad energética, incidiéndose especialmente en cuestiones de infraestructuras y conectividad y, por supuesto, también en los temas vinculados a la migración (CPE Summit Chisinau, 2023).

Asimismo, también en esta ocasión se aprovechó el evento para mantener conversaciones informales con Armenia y Azerbaiyán a fin de fomentar la cooperación y la seguridad regionales, así como para promover una reunión entre Kosovo y Serbia, rebajar las tensiones y, en la medida de lo posible, avanzar en un diálogo Belgrado-Pristina muy deteriorado desde la crisis de las matrículas de 2022. La situación en este segundo caso fue extremadamente tensa, en tanto en cuanto la óptica geopolítica de la cumbre volvió a quedar de manifiesto: en su intento de atraer a Belgrado, los organizadores de la cumbre pusieron el foco en los incumplimientos de Pristina, algo que, lejos de calmar las aguas, las enturbió aún más. Otras cuestiones destacables de la cumbre fueron la presencia física del presidente de Ucrania Volodímir Zelensky y la afirmación del Alto Representante, Josep Borrell, de que la cuestión de Transnistria no sería un obstáculo para la incorporación de Moldova a la UE, tal y como había sido el caso de Chipre. Una vez más, CPE y UE cruzaban sus caminos.

En Chisinau, como antes en Praga, el eje de la seguridad fue indudable, si bien también en ambas cumbres se celebraron reuniones bilaterales que favorecieron cierto diálogo entre las partes, aunque es evidente que en ningún caso se obtuvieron los resultados esperados, tal y como se vio respecto a la guerra de Nagorno-Karabaj y la República de Artsaj, o las crecientes tensiones en la frontera entre Kosovo y Serbia. Lo cierto es que el escepticismo inicial ante este proyecto no dejó de crecer. Así, aunque se favoreció la celebración de ambas cumbres por parte de las instituciones de la UE a modo de experimento, la desconfianza no dejó de aumentar. Los alemanes mostraban su enfado por no haber sido consultados por los franceses, y los países del Este, muy favorables a un proceso de ampliación rápido para Ucrania y Moldova, lo vieron como una desaceleración del proceso de ampliación, además de una potencial colisión con la OTAN. Con todo, tanto la cumbre de Praga como la de Chisinau fueron vistas con cierto optimismo o, al menos, como el comienzo de algo.

Tercera Cumbre: Granada

Tras los incipientes resultados de las dos primeras cumbres, las expectativas para la reunión en España eran bastante altas, especialmente en el aspecto de la seguridad. Sin embargo, los límites de la CPE, en términos formales y políticos, se hicieron mucho más evidentes en esta ocasión. Fue aquí donde se puso en evidencia que la participación de los socios externos a la región de

la vecindad era limitada. La crisis humanitaria en Nagorno-Karabaj no pudo abordarse al no asistir ni el presidente de Azerbaiyán, Ilham Aliyev, ni el de Turquía, Recep Tayyip Erdogan. La intención de los líderes europeos era ser los anfitriones de la primera reunión entre Aliyev y el presidente de Armenia, Nikol Pashinyan, tras la ofensiva lanzada por Azerbaiyán que provocó el éxodo de 100.000 personas (Tidey y Sánchez, 2023). La posición azerí era la de solo negociar bajo los auspicios de la UE. Tampoco fue mejor el diálogo entre Kosovo y Serbia, ya que la presidenta kosovar, Vjosa Osmani, se negó a reunirse con el presidente serbio, Aleksandar Vucic. De esta forma, ninguno de los dos diálogos iniciados en las cumbres previas tuvo continuidad, lo que dejó una sensación clara de poca utilidad de la CPE que culminó con la cancelación por parte de España de la rueda de prensa de la cumbre.

En general, el foco de las discusiones se centró en la cuestión migratoria, liderada por Italia, que aprovechó la reunión de la CPE, previa al Consejo Europeo de octubre de 2023 en Granada, para aunar posiciones con el Reino Unido, Albania y con la presencia de la Comisión de Ursula von der Leyen en el ámbito de la cooperación en el intercambio de información en relación con la migración. El hecho de poner el foco en la migración, justo cuando en el Consejo se iba a debatir el Pacto Europeo de Migración y Asilo, expuso ciertamente problemas de superposición entre ambas instituciones, lo que dificultó la negociación en el marco de los 27. Así, a falta de resultados concretos, tras un comienzo prometededor, los resultados de la cumbre de Granada pusieron de manifiesto la necesidad de reconsiderar el formato de la CPE.

Problemas y límites de la CPE

La Cumbre de Granada, como se ha apuntado, mostró de manera muy cruda cuáles eran las principales debilidades de la iniciativa de la CPE. El debate original sobre este nuevo *artefacto* volvía a resurgir si cabe con más fuerza: estaba la cuestión de si debía limitarse a ser un foro informal para el diálogo estratégico multilateral con el objetivo claro de profundizar el aislamiento de Rusia del resto de países europeos, o si, por el contrario, debía tener objetivos políticos claros y bien definidos que trascendieran la cuestión rusa (Droin y Toygür, 2023).

Si la opción elegida es la primera, estaríamos ante una organización lastrada por la contingencia de su aparición y la incertidumbre ante su futuro, extremadamente dependiente de factores externos como pudiera ser el fin de la guerra en Ucrania y sin, además, una propuesta político-institucional que fuera más allá de la unidad frente a la asertividad rusa. Pero si, por el contrario, la apuesta

es la de una institución más política e implicada en el ámbito de seguridad, sería imprescindible incrementar su proceso de institucionalización, algo que podría conflictuar con la UE. Es decir, si la CPE apuesta por asumir un papel como ámbito de diálogo informal donde reside su principal valor (Grand, 2023) y, por tanto, sin mayor institucionalización, podría alcanzar algunos objetivos de mediación y de convergencia, pero su existencia pendería de un hilo; mientras que si profundiza su institucionalidad, podría crear un conflicto de competencias con Bruselas en aquellas cuestiones ya reguladas por la UE, lo que llevaría irremediablemente a terminar con la ambigüedad deliberada con la que nació y ello arrastraría a una mayor implicación de la UE. Sin embargo, esta situación, como un castillo de naipes, podría conllevar malentendidos con otros actores como el Reino Unido. El lado positivo de ello sería la clarificación definitiva sobre el proceso de ampliación y la función que cumple la CPE en todo el desarrollo de este proceso, si es que cumple alguna.

En todo caso, siempre se pueden encontrar fases intermedias que salven el proyecto y lo hagan una parte esencial de la Europa geopolítica que se pretende alcanzar. La idea de la CPE surge de la necesidad de repensar la coordinación de la política exterior y de seguridad en Europa, al tiempo de buscar alguna solución de emergencia ante los países que quieren incorporarse al marco europeo. Al igual que la Unión para el Mediterráneo (UpM), la CPE podría servir como el foro donde abordar las crisis de seguridad en Europa y lanzar nuevas iniciativas conjuntas que involucren a países que se encuentran habitualmente en los márgenes. Un debate sobre seguridad europea en sentido amplio en el que participen más estados será mucho más enriquecedor para todas las partes. Y, a la luz de las tres primeras cumbres, será imprescindible superar las limitaciones e integrar a todos los actores relevantes, y todo ello hacerlo en un formato que permita la flexibilidad y la informalidad, pero dentro un marco mucho más preciso que el marcado hasta la fecha que permita una mayor cooperación entre los estados, pero también entre las organizaciones e instituciones involucradas.

En este contexto, la participación de los estados se convierte en el pivote sobre el que se debería articular todo el proyecto partiendo de la base de los distintos grupos de países que conforman la CPE, además de los estados miembros de la UE, y que tienen sus propias demandas. Para los países candidatos, la CPE debe

La Cumbre de Granada de octubre de 2023 mostró de manera muy cruda cuáles eran las principales debilidades de la iniciativa de la CPE: estaba la cuestión de si debía limitarse a ser un foro informal para el diálogo estratégico multilateral con el objetivo claro de profundizar el aislamiento de Rusia del resto de países europeos, o si, por el contrario, debía tener objetivos políticos claros y bien definidos que trascendieran la cuestión rusa.

ser percibida como un foro más para el diálogo político y no una sala de espera eterna en el avance hacia su integración en la UE; si esto sucediera, las posibilidades del descenso de credibilidad de Bruselas se incrementarían de manera proporcional a las expectativas generadas. El caso de Reino Unido sería el siguiente, la CPE permitiría avanzar en una suerte de su retorno a Europa a través de una asociación renovada sin las instituciones comunitarias mediante. Ello reforzaría la cooperación bilateral de la UE con el Reino Unido tras las tensiones y heridas que dejó el Brexit. De hecho, es Londres la ciudad que acoge la próxima reunión de la CPE el 18 de julio de 2024. Por último, quizás la CPE podría intentar involucrar a otros países que se encuentran fuera del ámbito geográfico actual, esto es, los países del Mediterráneo. Con ello se rompería definitivamente, eso sí, la idea de la Europa geográfica y se tendería más hacia la idea de una Europa *amplia* ya ensayada con la PEV, pero que serviría para incorporar a estos países al diálogo estratégico en ámbitos de seguridad que afectan directamente a países europeos, especialmente a los del sur europeo.

Conclusiones

La idea original de la CPE era la de crear un foro diplomático informal que sirviera para discutir las consecuencias de la guerra en Ucrania, así como integrar de una manera rápida a los debates estratégicos a países que o bien eran candidatos para entrar en la UE (Petrov y Hillion, 2022) o bien acababan de solicitar su ingreso; también para aquellos que se encuentran en los límites del continente europeo. A pesar de que su leitmotiv diplomático ha sido el fomento del «diálogo político y la cooperación», así como el fortalecimiento de la «seguridad, la paz y la prosperidad en el continente», lo cierto es que la idea de fondo siempre ha sido la de crear un frente común frente a Rusia.

Entre las ventajas con las que cuenta la CPE frente a otras organizaciones europeas como la UE, el Consejo de Europa o la OSCE es que se trata de un foro que pretende ser institucionalizado, pero flexible que opera de manera sencilla en términos de cooperación política entre estados. Sin embargo, es imprescindible recordar que la creación de la CPE es un hecho contingente que responde a una situación de emergencia. Una iniciativa política de este calado nunca hubiera sucedido sin la agresión rusa y, por tanto, debería ser analizada en estos términos. Hay quien ha interpretado que podría ser una institución puente entre la UE y sus vecinos mientras estos se preparan para la ampliación. Es una interpretación que, obviamente, no satisface a los países afectados, que podrían llegar a considerar la CPE como una sala de espera

eterna mientras la UE se prepara para una reforma y ampliación que puede no llegar en función de las coyunturas geopolíticas externas o a dinámicas políticas internas dentro del marco europeo.

El debate sobre la institucionalización de la CPE pone en jaque algunas ventajas que otorga este foro frente a otros. Los altos niveles de informalidad y flexibilidad benefician las relaciones con algunos actores, como es el caso del Reino Unido, si bien le dejan sometidos a las coyunturas políticas específicas, tal y como sucedió en la Cumbre de Granada. La ausencia de objetivos políticos claros responde a la pluralidad de intereses y perspectivas, lo que puede hacerle evolucionar como un foro destinado a lidiar con contingencias puntuales, en este momento, la guerra en Ucrania. La CPE se puede conformar con eso o intentar evolucionar hacia la propuesta de proyectos concretos que involucren tanto a países miembros como externos a la UE, en áreas como las amenazas híbridas. Se trataría de avanzar, de ir más allá de lo que algunos plantean que debería ser su función, la de operar como un «Davos diplomático» donde su principal valor residiría en crear una reunión que convoque a los líderes europeos para un intercambio colectivo de puntos de vista sobre tendencias y desarrollos estratégicos clave (Whitman, 2023). Sin embargo, aunque los intercambios bilaterales y minilaterales son importantes, la construcción de una estrategia de seguridad europea no debería quedarse ahí, todo ello sin desmerecer el valor añadido que tiene el reunir a un grupo de líderes políticos en un entorno diplomático informal. En cualquier caso, lo que debería evitarse es el riesgo de la duplicación de competencias con otras organizaciones; las responsabilidades de la CPE deben ser claras y de este modo evitar confusiones sobre qué institución debe ocuparse de qué temas. Por ejemplo, la CPE tiene los mismos miembros que el Consejo de Europa, pero sus funciones, aún por concretar, serán muy distintas.

Así, a la luz de todos estos datos y de los resultados de las tres cumbres realizadas hasta la fecha, parece imprescindible que la CPE afronte una serie de desafíos estructurales para encontrar el equilibrio entre los distintos intereses nacionales de los oscilantes 45-47 estados participantes, como consecuencia de las ausencias de Turquía y Azerbaiyán en la Cumbre de Granada. Y, para empezar, debería haberse acordado una posición común sobre cuál es el propósito político de la CPE, si debiera o no institucionalizarse⁶ y con qué objetivos y metas. Si la CPE quiere sobrevivir, tiene que superar su contexto de nacimiento para evitar parecer el intento de unir a los vecinos de la UE tras los

6. El establecimiento de una secretaría, la financiación y la autonomía funcional parecen cuestiones esenciales en este punto.

terremotos geopolíticos por los que ha atravesado Europa durante los últimos años y que incluyen el Brexit, el fin de la Asociación Oriental y de la PEV, o el fracaso del principio de condicionalidad en los Balcanes Occidentales. En este punto, es importante recordar que el pegamento que los uniría a todos sería el de la seguridad y el de la amenaza rusa. Y este es precisamente uno de los peligros a los que se enfrenta la CPE de cara al futuro. Hubo quien apoyó la creación de una CPE con un propósito no ya geopolítico, sino estrictamente antirruso, para mostrar la unidad de Europa y reducir la capacidad de influencia rusa. La carga simbólica de las reuniones de Praga y de Chisinau fue precisamente eso, y es lo que ha marcado la agenda en su dimensión de seguridad, no así el caso de la de Granada, donde este enfoque, quizás por realizarse la cumbre en un país del sur de Europa, quedó en un lugar más discreto.

Y así, teniendo en cuenta los desarrollos de la Cumbre de Granada y los eventos posteriores marcados por la guerra en Gaza, el *artefacto* creado para dotar de un foro de diálogo multilateral, flexible e informal capaz de reunir a variedad de actores muy diferentes entre sí, pero con ganas de participar en la construcción de un discurso y unas políticas de seguridad estratégica en el continente europeo, no parece estar funcionando. Se trata, de momento, de una apuesta cortoplacista que solo sirve para mostrar simbólicamente el apoyo a Ucrania y la unidad frente a Rusia, pero no parece que vaya a tener mayor recorrido en términos geopolíticos. Otra cuestión es si efectivamente puede servir como ámbito de preparación para los países candidatos a entrar en la UE, tal y como queda de manifiesto en el documento de los 12 «*Sailing on High Seas*» (Grupo de los Doce, 2023), donde se retoma parcialmente la idea de Mitterrand sobre la aplicación de los círculos concéntricos en Europa: zona euro, UE, miembros asociados, CPE. Esto es, una Europa a varias velocidades, como mínimo a cuatro, y donde la CPE tenga un papel preeminente, precisamente como «sala de espera» para la ampliación.

Referencias bibliográficas

- Bonomi, Matteo y Pirozzi, Nicoletta. «Allargamento, vicinato e Comunità Politica Europea». *Focus Euroatlantico*, n.º 3 (2023), p. 64-74 (en línea) [Fecha de consulta: 16.11.2023] <https://www.iai.it/es/node/17457>
- Borrell, Josep. «Hearing with High Representative/Vice President-designate Josep Borrell». *News European Parliament*, (07 de octubre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 02.10.2023] <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190926IPR62260/hearing-with-high-representative-vice-president-designate-josep-borrell>

- Bozo, Frédéric. «The Failure of a Grand Design: Mitterrand's European Confederation, 1989-1991». *Contemporary European History*, vol. 17, n.º 3 (2008), p. 391-412.
- Chopin, Thierry; Maillard, Sébastien y Macek, Lukas. «The European Political Community. A new anchoring to the European Union». *Jacques Delors Institute, Brief*, (18 de mayo de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 15.10.2023] <https://institutdelors.eu/en/publications/la-communaute-politique-europeenne/>
- Cohen, Saul Bernard. *Geography and Politics in a World Divided*. Nueva York: Random House, 1963.
- Cohen, Saul Bernard. *Geopolitics of the World System*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2003.
- CPE Summit Chisinau. «European Political Community Summit». *epcsummit2023.md*, (1 de junio de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2023] <https://www.epcsummit2023.md/>
- CPE Summit Granada. «Meeting of the European Political Community». *Presidencia española del Consejo de la Unión Europea*, (5 de octubre de 2023) (en línea) <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/events/meeting-of-the-european-political-community/>
- Droin, Matheu y Toygür, Ilke. «The Granada Summit of the European Political Community: Ambition or Oblivion?». *CSIS Commentaries*, (4 de octubre de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 16.11.2023] <https://www.csis.org/node/107525>
- EEAS-The European External Action Service. «The EU Global Strategy: A compass for our action in difficult times», 14 de junio de 2019 (en línea) [Fecha de consulta: 02.10.2023] https://www.eeas.europa.eu/node/64160_en
- EUbusiness. «Juncker to halt enlargement as EU Commission head», 15 de julio de 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 05.10.1972] <https://www.eubusiness.com/news-eu/politics-juncker.x29>
- EUCO-The European Council. «Una Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la UE en el próximo decenio», 21 de marzo de 2022a (en línea) [Fecha de consulta: 02.10.2023] <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/>
- EUCO-The European Council. «Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles», 10-11 de marzo de 2022b (en línea) [Fecha de consulta: 07.10.2023] <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2022/03/10-11/>
- EUCO-The European Council. «Reunión del Consejo Europeo (23 y 24 de junio de 2022c)», 24 de junio de 2022c (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2023] <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/>

- EUCO-The European Council. «Meeting of the European Political Community», 6 de octubre de 2022d (en línea) [Fecha de consulta: 14.11.2023] <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/10/06/#:-:text=The%20first%20meeting%20of%20the,heads%20of%20state%20or%20government>
- Ferrero-Turrión, Ruth. «¿Nueva Agenda Europea en los Balcanes?». *Política Exterior*, n.º 192 (2019), p. 21-26.
- Grant, Charles. «No procedures, no problem: The European Political Community as a platform for security dialogue». *Policy Alert*, ECFR, (4 de octubre de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2023] <https://ecfr.eu/article/no-procedures-no-problem-the-european-political-community-as-a-platform-for-security-dialogue/>
- Grupo de los Doce. «Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century». *The Franco-German Working Group on EU Institutional Reform*, (18 de septiembre de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 01.12.2023] <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617206/4d0e0010ffcd8c0079e21329b3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>
- Letta, Enrico. «La Europa de las Siete Uniones». *El Grand Continent*, (9 de mayo de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 10.11.2023] <https://legrandcontinent.eu/es/2022/05/09/la-europa-de-las-siete-uniones/>
- Marciaq, Florent. «The European Political Community and the Western Balkans. Strategic Thinking or misleading hope?». *Friedrich Ebert Stiftung*, (diciembre de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 10.11.2023] <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/19790.pdf>
- Marciaq, Florent; Cenusă, Denis y Armakolas, Ioannis. «The European Political Community from Paris to Chisinau: an idea taking shape?». *ELLAMEP*, Policy Brief n.º 182/2023, (junio de 2023) (en línea) [Fecha de Consulta: 12.11.2023] <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2023/06/Policy-brief-182-EPC-SE-Europe.pdf>
- Mucznik, Marta. «The European (geo)political community and enlargement reform: Two important but separate discussions » (2022) (en línea) [Fecha de consulta : 13.07.2024] <https://www.epc.eu/en/Publications/The-European-geopolitical-community-and-enlargement-reform-49e404>
- Musitelli, Jean. «François Mitterrand, architecte de la Grande Europe: le projet de Confédération européenne (1990-1991)». *Revue internationale et stratégique*, n.º 82, (2011) p. 18-28. DOI: <https://doi.org/10.3917/ris.082.0018>
- Nguyen, Thu. «European Political Community: From family photo to 'strategic intimacy'». *Jacques Delors Centre*, Policy Brief, (8 de noviembre de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2023] <https://www.delorscentre.eu/en/publications/european-political-community>

- Petrov, Roman y Hillion, Christophe. «Accession Through War – Ukraine’s road to the EU». *Common Market Law Review*, vol. 59, n.º 5 (2022), p. 1.289-1.300.
- Stratulat, Corina. «The Beginning of the European Political Community». *European Policy Center*, Discussion Paper, (3 de octubre de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2023] https://www.epc.eu/content/PDF/2022/DP_The_beginning_of_the_EPoC.pdf
- The Economist. «Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead», 7 de noviembre de 2019 (en línea) [Fecha de consulta: 02.10.2023] <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>
- Tidey, Alice y Sánchez, Aida. «Blow to European Leaders’ Summit as Azerbaijan, Turkey are No-shows». *Euronews*, (5 de octubre de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 16.11.2023] <https://www.euronews.com/my-europe/2023/10/05/blow-to-european-leaders-summit-as-azerbaijan-turkey-are-no-shows>
- Vernier, Pascal. «Main Theoretical Currents in Geopolitical Thought in the Twentieth Century». *L’Espace Politique*, n.º 12 (2010) (en línea) [Fecha de consulta: 10.04.2024] <https://journals.openedition.org/espacepolitique/1714>
- Von der Leyen, Úrsula. «European Commission –Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme». *Comisión Europea*, Press Corner, (27 de noviembre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 02.10.2023] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408
- Whitman, Richard. «The European Political Community: a diplomatic Davos in the making?». *UK in a Changing Europe*, (4 de octubre de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2023] <https://ukandeu.ac.uk/?p=54463>
- Zandee, Dick; Van der Meer, Sico y Stoetmanm, Adája. «Countering hybrid threats. Steps for improving EU-NATO cooperation» (2021) (en línea) [Fecha de consulta 13.07.2024] <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-10/countering-hybrid-threats.pdf>

La política de defensa de la UE ante la guerra en Ucrania: ¿superando la condición de *small power*?

EU defence policy and the war in Ukraine: moving beyond small power status?

Victoria Rodríguez Prieto

Profesora de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. victoriarodriguezp@ucm.es. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8666-364X>

Cómo citar este artículo: Rodríguez Prieto, Victoria. «La política de defensa de la UE ante la guerra en Ucrania: ¿superando la condición de *small power*?». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 137 (septiembre de 2024), p. 67-88. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.137.2.67

Resumen: La Unión Europea (UE) ha ofrecido una respuesta significativa ante la guerra en Ucrania. Especialmente, destaca su apoyo a Kiev a través de medidas que nacen en el marco la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), sobre todo en el ámbito de la defensa. Resulta relevante el respaldo dado al Ejército ucraniano a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP); de las denominadas leyes de apoyo a la producción de municiones y de adquisición común (conocidas, respectivamente, por sus siglas en inglés ASAP y EDIRPA), o la puesta en marcha de la misión militar EUMAM Ucrania. Estas últimas iniciativas muestran cómo, a la luz de la agresión rusa contra Ucrania, la PCSD presenta un desarrollo inédito –aunque aún parcial– que permite a la UE avanzar hacia la superación de su tradicional condición de *small power*.

Palabras clave: Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), Unión Europea (UE), guerra en Ucrania, potencia pequeña (*small power*)

Abstract: *There has been a significant response to the war in Ukraine on the part of the European Union (EU). Particularly noteworthy is its support for Kyiv via measures in the framework of the Common Security and Defence Policy (CSDP) and especially in the defence field. It has provided substantial assistance to the Ukrainian Armed Forces through the European Peace Facility (EPF); the Act in Support of Ammunition Production (ASAP) and the EDIRPA common procurement instrument; and its military assistance mission (EUMAM Ukraine). These initiatives show how, in the wake of Russia's aggression against Ukraine, the CSDP has made unprecedented, yet still only partial steps to allow the EU to progress towards moving beyond its traditional status as a small power.*

Key words: *Common Security and Defence Policy (CSDP), European Union (EU), war in Ukraine, small power*

En 2022, Rusia inició una invasión a gran escala en Ucrania que desembocó en un conflicto armado el cual, a día de hoy, aún no ha cesado. Por su parte, la Unión Europea (UE), ha sido capaz de ofrecer una respuesta significativa que no solo se caracteriza por su rechazo a la agresión que lidera Moscú en el territorio ucraniano –que le ha llevado a aprobar, entre otras medidas, distintos paquetes de sanciones contra el régimen de Putin–, sino por ofrecer un respaldo sin precedentes a Ucrania, a través del establecimiento de un amplio abanico de iniciativas que superan los tradicionales ámbitos de cooperación (asociación política e integración económica) que hasta entonces mantenía con el país vecino.

Entre las principales medidas orientadas a apoyar a Ucrania destacan aquellas relativas a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), en particular al ámbito de la defensa, a través de las cuales la UE, por primera vez, ha sido capaz de respaldar a una parte beligerante en un conflicto armado, aunque amparada por el principio de legítima defensa (Guinea, 2023a: 63). Especialmente, cabe subrayar la ayuda otorgada al Ejército ucraniano a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP); la aprobación de las denominadas leyes de apoyo a la producción de municiones y de adquisición común (conocidas, respectivamente, por sus siglas en inglés ASAP y EDIRPA)¹ o la puesta en marcha de la misión militar EUMAM Ucrania². Estas últimas tienen especial interés como consecuencia de la singularidad e innovación que presentan al establecerse en el área de la defensa, en donde tradicionalmente la cooperación a escala europea ha sido muy limitada. Por tanto, a pesar de que el apoyo militar a Kíev aún adolece de ciertos déficits, con una mayor constatación a medio-largo plazo (Andersson, 2024), y que además frente a la UE son otros actores, especialmente Estados Unidos (Masters y Merrow, 2024), los que dotan de mayor ayuda a Ucrania, dichas iniciativas son de interés al constatar un desarrollo inesperado que, aun siendo parcial, resulta significativo al darse en el ámbito de la defensa.

Este desarrollo debe ser entendido como consecuencia de la amenaza que supone la agresión rusa para la arquitectura de seguridad europea acordada hace décadas (Casier, 2022), percibida por la UE como un desafío para su propia estabilidad (Orenstein, 2023) que exige una respuesta más ambiciosa, inclusive en defensa. Pero, a su vez, es fruto de la unidad y ambición que presenta el conjunto de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en donde se enmarca la PCSD, y que ha permitido poner en marcha medidas que

-
1. ASAP: Act in Support of Ammunition Production. EDIRPA: European Defense Industry Reinforcement through common Procurement Act.
 2. EUMAM: EU Military Assistance Mission in support of Ukraine.

confirman la «responsabilidad colectiva de actuar» (*a collective responsibility to act*) (Maurer *et al.*, 2023). La PESC es resultado de una intensa y constante interacción entre los estados miembros que durante más de 50 años han abordado en el seno de las instituciones comunes la política exterior europea. De manera que, a través de la socialización, los países han logrado identificarse como colectivo, lo que ha permitido avanzar hacia un contenido y nivel de ambición común que ahora se muestra ante la guerra que tiene lugar en Ucrania (ibídem: 226-229). Es por ello por lo que la UE ha logrado impulsar importantes medidas en cuanto a su acción exterior, de conformidad con la regla de la unanimidad que rige el conjunto de la PESC. A este respecto, el uso de la denominada abstención constructiva como mecanismo de flexibilidad para solventar posibles bloqueos en la toma de decisiones ha sido de gran utilidad (González, 2023: 51-53). Dicha determinación y cohesión europea no solo se visualizan en la aprobación de sanciones contra Rusia, sino también en otras iniciativas acordadas en el seno del Consejo, tales como algunas de las medidas más relevantes establecidas en defensa como la puesta en marcha de la misión de entrenamiento EUMAM Ucrania.

Los pasos dados en PCSD ante la guerra en Ucrania evidencian una nueva mutación de la UE como actor internacional que, en cierta medida, podría alejarle de su histórica condición de *small power*.

Por tanto, si al principio los estados miembros solo alcanzaban la cohesión en política exterior respecto a cuestiones menores (Hyde-Price, 2006), progresivamente, dicha cohesión se puede observar en asuntos más relevantes, sobre todo en contextos de crisis (Bosse, 2022), en donde los países y las instituciones europeas muestran una mayor confianza y cohesión que permite la aprobación de una acción común (Natorski y Pomorska, 2017). Este último aspecto se visualiza aún más cuando su modelo normativo se ve cuestionado (Sjursen y Rosén, 2016) debido a que la naturaleza e identidad de la UE son claramente normativas, con una innegable expresión en su dimensión exterior (Manners, 2002). Es por ello que, ante el enfoque imperialista ruso, el cual cuestiona la propia soberanía de los estados, así como la voluntad y resistencia de los ciudadanos ucranianos (Diez, 2022), la UE ha sido capaz de ofrecer una acción inesperada en el seno de la PESC que muestra su potencial ante la guerra en Ucrania. Esta nueva realidad ha sido calificada como la ansiada «epifanía de la PESC» (Maurer *et al.*, 2023: 237; González, 2023) en donde los avances en PCSD y, más aún, en defensa han sido fundamentales.

Los pasos dados en PCSD ante esta guerra, a nuestro entender, evidencian una nueva mutación de la UE como actor internacional que, en cierta medida, podría alejarle de su histórica condición de *small power* (Toje, 2010 y 2011). Si anteriormente la PCSD –máxima expresión de la Unión para actuar como

una verdadera potencia en el contexto multipolar— apenas presentaba progresos, sobre todo en defensa (Toje, 2011: 44 y 48-52), en la actualidad observamos ciertos avances. Pero ¿en qué consisten estos avances? Y, ¿hasta qué punto contribuyen a que la UE pueda superar su condición de *small power*? Con el fin de dar respuesta a las preguntas planteadas, el presente artículo profundizará en las medidas establecidas por la UE en el marco de la PCSD y, en particular, en defensa, que surgen en el contexto del conflicto ucraniano. Posteriormente, estas serán analizadas a la luz de los principales argumentos que sustentan la noción de «la UE como un *small power*» elaborada por Toje (2010 y 2011). El objetivo último será constatar si la UE sigue siendo una potencia pequeña tras los últimos desarrollos o, por el contrario, son pasos decisivos hacia su fortalecimiento como actor internacional.

Para ello, este estudio se articula conforme a los siguientes epígrafes: tras una breve introducción, a continuación, se profundiza en los avances más relevantes en materia de defensa que se han establecido en respuesta al conflicto ucraniano; fundamentalmente, el respaldo otorgado a Ucrania mediante el FEAP, la puesta en marcha de las leyes de apoyo a la producción de municiones y de adquisición común (ASAP y EDIRPA), así como la misión militar EUMAM. Posteriormente, se examinan dichos avances teniendo en cuenta los principales argumentos que el autor Asle Toje esgrimió para definir «la UE como un *small power*» y así constatar si hay una nueva evolución de este actor internacional que le permita superar su tradicional condición de potencia pequeña. Finalmente, se incluyen las principales conclusiones obtenidas a lo largo de la presente investigación.

Desarrollo de la PCSD a la luz del conflicto ucraniano

El Tratado de Lisboa (2009) incorporó importantes avances en materia de PCSD. Sin embargo, a diferencia de otras innovaciones de la PESC, las principales iniciativas relativas a este ámbito, especialmente aquellas vinculadas a la defensa, no se llevaron a cabo de forma inmediata tras su entrada en vigor a finales de 2009. Ello se debe a que, entre otros aspectos, se trata de un área en donde tradicionalmente los países han sido muy reacios a colaborar, optando de forma tradicional por una cooperación en el marco OTAN. Por ende, no fue hasta el cuestionamiento de la alianza transatlántica durante el mandato de Donald Trump (enero 2017-enero 2021), el referéndum favorable al Brexit

en 2016 (Reino Unido no era proclive a cooperar en dicha área), así como la creciente inestabilidad internacional (principalmente, preocupaban las crisis que acontecían en el vecindario: al sur, en 2011, la Primera Árabe y al este la inicial agresión rusa contra Ucrania en 2014), cuando los estados miembros constataron la necesidad priorizar avances en defensa (Aldecoa, 2018; Koppa, 2022: 145-177), al considerar que eran imprescindibles para alcanzar el entonces concepto de autonomía estratégica, el cual se circunscribía a la defensa

Esta visión quedó recogida en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión publicada en junio 2016, a través de la cual se dieron ciertos progresos. En concreto, destaca la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (arts. 42.6 y 46 TUE), que permite una mayor coordinación y cooperación con un impacto positivo hacia una inicial integración en defensa (Blockmans y Crosson, 2021); la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD, por sus siglas en inglés); o el acuerdo *Civilian CSDP Compact* que dota de mayor inversión y apoyo a las misiones civiles en el exterior (Pirozzi, 2018). Todo ello sin olvidar la posterior creación del Fondo Europeo de Defensa que, para el período 2021-2027, se aprobó con un presupuesto de casi 8.000 millones de euros (Reglamento [UE] 2021/697). De esta manera, la defensa conocida hasta la fecha como «el patito feo de la integración europea» (*the ugly duckling of European integration*) (Tocci, 2018), debido a su escaso y más que limitado desarrollo, mostró un cambio incipiente en estos años.

Sin embargo, no ha sido hasta la agresión rusa a gran escala contra Ucrania en febrero de 2022, y el posterior conflicto armado, cuando la UE ha logrado impulsar iniciativas más ambiciosas. La amenaza para el orden de seguridad europeo que supone la invasión rusa de Ucrania (Orenstein, 2023) y, a su vez, el cuestionamiento del propio modelo normativo de la Unión que conlleva la visión imperialista rusa (Aydin-Duzgıt y Noutcheva, 2022) han exigido «una Europa más fuerte y capaz que actúe como proveedora de seguridad» (Consejo de la Unión Europea, 2022c: 6), para lo cual «el refuerzo de nuestras capacidades de defensa, así como el apoyo a nuestros socios mediante todos los instrumentos disponibles» (Jefes de Estado o de Gobierno de la UE, 2022:1) resultan fundamentales. Es en este contexto cuando se establecen nuevas iniciativas con la finalidad última de respaldar militarmente a Ucrania. Se trata de la primera vez que la UE apoya militarmente a una parte beligerante en un conflicto armado, aunque esta amparada por el principio de legítima defensa (Guinea, 2023a: 63).

A continuación, se analizan las medidas en defensa más relevantes acordadas en el contexto de la crisis ucraniana que, en particular, son: el apoyo otorgado a las Fuerzas Armadas ucranianas a través del FEAP, el establecimiento de ASAP y EDIRPA, así como la misión militar EUMAM.

El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP)

El FEAP se establece en marzo de 2021 en sustitución del Fondo para la Paz en África (integrado en el anterior Fondo Europeo de Desarrollo y el Mecanismo Athena). Su finalidad se orienta hacia la prevención de conflictos, conservación de la paz y el reforzamiento de la seguridad internacional mediante el apoyo a operaciones militares, así como medidas de asistencia (DOUE, 2021a). La financiación de este fondo no depende del presupuesto europeo, ya que son los propios estados miembros quienes han de aportar los recursos económicos que este requiere, aunque siempre de conformidad con su renta nacional bruta. En un primer momento, la asignación acordada para el período 2021-2027 fue de más de 5.000 millones y medio de euros a precios corrientes.

A raíz de la guerra en Ucrania, el FEAP ha mostrado una gran versatilidad, ya que con gran rapidez ha ampliado y refinado su ámbito de aplicación (González, 2023: 44-45) para así poder respaldar a las Fuerzas Armadas del país vecino con un apoyo que asciende a más de 11.000 millones de euros a lo largo de estos dos últimos años (EEAS, 2024). Para ello, ha sido imprescindible el aumento del límite financiero de este mecanismo que, desde el pasado mes de marzo, supera los 17.000 millones de euros y además ya cuenta con un Fondo de Asistencia para Ucrania que, dotado de 5.000 millones de euros, trata de apoyar al país frente a la amenaza rusa (Consejo de la Unión Europea, 2024a). Por otro lado, no se puede olvidar que la financiación de este fondo se nutre, aunque en menor medida, de las aportaciones adicionales de terceros estados como Noruega, que en el mes de julio acordó llevar a cabo su segunda contribución por una cuantía de 22 millones de euros (Consejo de la Unión Europea, 2023b).

La asistencia que el FEAP ofrece a Ucrania se caracteriza por incluir armamento no letal y también armamento letal. Se trata de la primera vez que la Unión apoya a un tercer Estado en el marco de un conflicto armado con este tipo de armamento, siendo este un paso inédito (Fabrinni, 2023: 54). Ciertamente, esta última cuestión suscitó recelos por parte de algunos estados miembros. Sin embargo, el fondo en cuanto a su vertiente de asistencia ya incluía la posibilidad de que algún país pudiera oponerse a que con su contribución se adquiriese armamento letal permitiendo orientar su contribución hacia otras medidas de apoyo (DOUE, 2021a, art. 5). Es, justamente, esta vía la que se ha acordado en el caso ucraniano (Guinea, 2023a), lo que ha permitido a la UE corroborar su capacidad para ofrecer «armamento defensivo» (*defensive weaponization*) (Fiott, 2023) ante la amenaza rusa.

Asimismo, la financiación que ofrece el FEAP en el contexto de la guerra ucraniana no se limita a Kíev, ya que también otorga asistencia a los países de Moldova y Georgia. Estos últimos son –junto con Ucrania– los principales so-

cios de la Unión en la región. De hecho, son los únicos tres países de Europa Oriental que hasta la fecha participan en la política de ampliación de la UE (Rodríguez, 2024). A su vez, son –tras Ucrania– los estados que sufren la contienda de forma más acuciante. Principalmente, les preocupan los conflictos enquistados que padecen en sus respectivos territorios (en el caso moldavo, la región de Transnistria, y en Georgia, las regiones de Abjasia y Osetia del sur), en donde la presencia e influencia rusa son innegables. De manera que la agresión contra Ucrania suscita cierto temor especialmente en cuanto a su integridad territorial. Ante este panorama, la UE ha ofrecido asistencia por un total de 40 y 30 millones de euros a Moldova y Georgia, respectivamente (Consejo de la Unión Europea, 2023a). Una ayuda que, en el caso moldavo, se ha visto incrementada con 41 millones de euros adicionales (Consejo de la Unión Europea, 2024b), mientras que la financiación adicional a Georgia, prevista por un total de 30 millones de euros, ha quedado congelada ante los últimos retrocesos llevados a cabo por este país candidato, sobre todo tras la polémica aprobación de la ley de agentes extranjeros.

En último término, cabe subrayar que el apoyo que ofrece el FEAP no solo beneficia a Ucrania u otros países de la región, sino que también favorece a los propios estados miembros. La financiación del fondo no se ofrece a los socios orientales de forma directa, sino que esta se orienta a los países de la UE quienes, a su vez, ceden material de sus propios arsenales. Esta dinámica está permitiendo la modernización de sus equipos y materiales en la medida en la que entregan los viejos y compran nuevos a través de los recursos que reciben (Guinea, 2023a), lo cual ha sido valorado muy positivamente por parte de los estados miembros.

ASAP y EDIRPA

Otro avance en materia de defensa responde a la capacidad de la UE para tratar de respaldar y garantizar el suministro de munición, misiles y otros productos de defensa a Ucrania de forma constante y continuada a través de las denominadas leyes de apoyo EDIRPA y ASAP, por sus siglas en inglés. Estas cuentan con el apoyo de la Comisión Europea que, a petición de los estados miembros, elabora las propuestas para su puesta en marcha siendo de gran utilidad las posibilidades que brinda la cartera de Mercado Interior en lo relativo a la industria de la defensa. Además, al ser la Comisión quien ha presentado las medidas mencionadas, la tramitación se ha llevado a cabo a través del procedimiento ordinario (de conformidad con la base jurídica relativa a la industria). Por ende, su aprobación ha requerido de mayoría cualificada en el seno del Consejo y así se ha logrado esquivar la unanimidad de los estados

miembros que hubiese ralentizado su establecimiento ante un posible rechazo inicial de Hungría. Todo ello sin olvidar que ambas iniciativas corren a cargo del propio presupuesto europeo que, por primera vez, financia este tipo de cuestiones.

Conforme a la tercera vía acordada en marzo de 2023 por el Consejo para mantener el apoyo militar a Ucrania y, particularmente, el suministro de munición (Consejo de la Unión Europea, 2023c), la Comisión presentó una propuesta legislativa que, finalmente, sería aprobada por la Eurocámara y el Consejo en el verano de 2023. Se trata de la Ley de apoyo a la producción de municiones (ASAP, por sus siglas en inglés; OJEU, 2023). Esta, a través de la movilización de 500 millones de euros del presupuesto europeo, busca reforzar las capacidades europeas de fabricación para la producción de munición tierra-tierra, artillería y también misiles. De esta manera, junto con las vías primera (utilización de las reservas de munición de los estados miembros) y segunda (adquisición conjunta de municiones) adoptadas por el Consejo, los estados tratan de mantener e incluso incrementar el apoyo a Ucrania pese al recrudecimiento del conflicto.

Respecto a la Ley de adquisición común conocida como EDIRPA, esta medida se acuerda tras el informe elaborado a petición del Consejo Europeo (Declaración de Versalles, 2022: 5) por la Comisión y la Agencia Europea de la Defensa sobre los déficits de inversión en materia de defensa de los estados miembros. Dicho informe no solo recogía las limitaciones más acuciantes presentes en el área, sino también el establecimiento de medidas innovadoras como EDIRPA. De esta manera, se impulsa EDIRPA con una propuesta inicial de la Comisión de julio de 2022 que no sería respaldada por el Consejo y el Parlamento hasta el otoño de 2023 (Reglamento UE 2023/2418)³. Con un presupuesto final de 300 millones de euros, el nuevo instrumento persigue articular y promover la colaboración entre los estados miembros a la hora de adquirir equipos de defensa, incrementar la eficacia del gasto público y reducir la fragmentación en futuras adquisiciones. Asimismo, EDIRPA permite el reembolso parcial (con cargo al propio presupuesto europeo) de aquellas compras conjuntas que impliquen, al menos, a tres estados miembros. Con ello se trata de garantizar el respaldo a Ucrania, el cual no solo se limita a la producción sino también a la compra de materiales de defensa.

3. Reglamento (UE) 2023/2418 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA).

Desde su puesta en marcha las iniciativas ASAP y EDIRPA están, en parte, permitiendo suministrar munición, misiles y otros productos de defensa a Kíev de forma continuada. En ello, la Comisión Europea ha jugado un papel importante (González, 2023: 48) que ha llevado a algunos autores a señalar la inicial «comunitarización de la defensa» (Guinea, 2023b), al menos en lo relativo a la inversión en cuanto a capacidades.

Misión militar EUMAM Ucrania

La puesta en marcha de una misión de asistencia militar denominada *EUMAM Ukraine* (por sus siglas en inglés: *EU Military Assistance Mission in support of Ukraine*) ha sido otra de las innovaciones más destacadas que ha impulsado la UE en respuesta a la guerra en Ucrania. Bajo la dirección del Alto Representante y el Consejo, la EUMAM Ucrania proporciona a las Fuerzas Armadas ucranianas apoyo para su adiestramiento, así como equipamiento con fines letales y no letales (Consejo de la Unión Europea, 2022c). La misión persigue que el país sea capaz de defender su integridad territorial dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, ejercer efectivamente su soberanía y proteger a los civiles.

La medida se acordó en octubre de 2022 y contó con el apoyo mayoritario del Consejo, salvo de Hungría que, no obstante, permitió su aprobación a través del uso de la abstención constructiva (Raik *et al.*, 2024: 50). Un mes más tarde se puso en marcha con una duración inicial de dos años y una financiación de 106,7 millones de euros adquirida a través del FEAP. A diferencia del resto de las misiones, EUMAM Ucrania se desarrolla en el propio territorio europeo y no en el exterior, siendo un nuevo hito para la Unión. Desde su puesta en marcha, un total de 24 estados miembros han contribuido a la mejora de la eficacia de las Fuerzas Armadas ucranianas, aunque son Polonia y Alemania los países que han acogido y formado a un mayor número soldados (Maksak *et al.*, 2023: 5). En un principio, se preveía ofrecer entrenamiento a unos 25.000 soldados a lo largo del primer año, pero el Alto Representante ya señaló que en otoño la instrucción había sido recibida por un total de 30.000 y que serían 10.000 soldados más para finales de año (Borrell, 2023). En enero de 2024, se marcó un nuevo objetivo que consistiría en dotar de formación a otros 20.000 militares ucranianos a lo largo de 2024, lo que permitirá seguir apoyando a Kíev ante la amenaza rusa. El balance inicial que ofrece la misión es positivo, aunque mantiene ciertas carencias que merman su eficacia. Fundamentalmente, urge incrementar el personal, así como dotar de una mayor infraestructura a la capacidad militar de planificación y ejecución de la misión (Parlamento Europeo, 2024: 10).

En conclusión, estas medidas son innovadoras porque acontecen en un área donde la cooperación dentro de la UE ha sido tradicionalmente muy escasa. Asimismo, son relevantes al permitir ofrecer apoyo militar a Ucrania frente a la ofensiva rusa en su territorio. No obstante, aún adolecen de ciertas carencias con una mayor constatación a medio-largo plazo (Andersson, 2024). En este sentido, iniciativas como la reciente propuesta conjunta de la Comisión y el Alto Representante para establecer la primera estrategia industrial de defensa europea que, entre otros aspectos, aboga por la creación de un programa europeo de la industria de defensa con una financiación de 15.000 millones de euros (European Commission y High Representative, 2024) y que ampliará la acción de EDIRPA, podrá promover pasos más ambiciosos y apremiantes en su apoyo a Ucrania.

Avances –parciales– hacia la superación de «la UE como un *small power*»

Hace más de una década, el catedrático noruego Asle Toje (2010 y 2011) definió lo que pasó a llamar «la UE como un *small power*», en la medida en la que la PCSD –máxima expresión de la Unión para actuar como una verdadera potencia en el contexto multipolar (ibídem, 2011: 44)– apenas presentaba progresos, principalmente en defensa.

Desde, por un lado, la noción de potencia pequeña elaborada por Rothstein (1968) y Guzzini (1993) –quienes, frente a una perspectiva más cuantitativa propia de las voces neorrealistas, toman un enfoque relacional que analiza el comportamiento de una potencia pequeña conforme a su relación con otras potencias de igual o mayor tamaño– y, por otro lado, las ideas de Keohane (1969) sobre el impacto que las distintas potencias tienen en el tablero internacional, Toje (2011: 46) esgrimió las principales razones por las cuales la UE no solo debía ser entendida como una potencia pequeña, sino que resultaba imprescindible que esta asumiera dicha identidad para así reconciliarse con sus inconsistencias como actor en el actual escenario multipolar (ibídem, 2011: 57).

Al respecto, a continuación, se introducen algunos de los argumentos más destacados que llevaron a Toje a definir a «la UE como un *small power*» y, posteriormente, estos se analizarán a la luz de los últimos pasos dados en el ámbito de la en defensa en el contexto de la guerra ucraniana. De esta manera podremos, en última instancia, constatar si se ha avanzado hacia la superación de su histórica condición de potencia pequeña.

a) Establecimiento de medidas que trascienden de meras declaraciones

Toje (2011) parte de la idea de que la creación de la PCSD supone un paso decisivo para que la Unión avance hacia la dimensión propia de la *Realpolitik*, pues esta constituye su intento más ambicioso para alcanzar la capacidad de actuación que requiere de cara a convertirse en una gran potencia en la escena multipolar. Sin embargo, la PCSD apenas presenta progresos (ibídem, 2016: 5), fundamentalmente en lo relativo a la defensa en donde –a su entender– los escasos intentos a nivel europeo se han limitado a meras declaraciones grandilocuentes, de ahí que los avances resultan inapreciables. Por ello, el autor no duda en subrayar la gran brecha existente entre lo que predicen los líderes y mandatarios de la Unión, e incluso el desarrollo institucional, frente a la capacidad real de la UE como actor internacional (ibídem, 2011: 49-50).

Pero si analizamos hoy en día esta cuestión, podemos observar cómo desde 2022 se han dado pasos inéditos (aunque aún parciales) en la PCSD y especialmente en defensa. De esta manera, la UE ha sido capaz

de ir más allá de meras declaraciones hacia la puesta en marcha de novedosas iniciativas que han exigido la superación de «tabúes» históricos o «líneas rojas» (González, 2023). Entre otros ejemplos, destaca el apoyo dado a las Fuerzas Armadas ucranianas mediante el FEAP, a través del cual se incluye por primera vez armamento letal a un tercer Estado en el marco de un conflicto armado; tratar de garantizar el suministro de munición, misiles y otros productos de defensa a través de ASAP y EDIRPA, cuya financiación corre a cargo del propio presupuesto europeo con una implicación destacada de la Comisión, o la misión militar EUMAM que se desarrolla en el territorio de los estados miembros y que también ofrece material letal. En definitiva, estos avances, impensables antes del conflicto, muestran un nuevo dinamismo hacia una mayor profundización en defensa.

La UE ha tomado medidas innovadoras en un área donde la cooperación dentro de la UE ha sido tradicionalmente muy escasa. Asimismo, estas medidas son relevantes al permitir ofrecer apoyo militar a Ucrania frente a la ofensiva rusa en su territorio.

b) Geometría variable que limita la proyección de *hard power*

Toje (2011) entiende que la geometría variable que presenta la UE incide en su condición de potencia pequeña. De manera que, si en el ámbito económico, la Unión tiene un peso indiscutible, esta no presenta ningún avance en lo militar que además está políticamente fragmentado. Ello lleva a que esta no sea capaz de proyectar *hard power*, de ahí que solo se centre en las herramientas propias del

soft power, como la ayuda para el desarrollo o los vínculos de carácter comercial (Toje, 2011: 54), en donde mantiene un liderazgo significativo frente a otros actores.

En la actualidad, esta geometría variable propia de la UE se mantiene, pero se ha visto suavizada tras los últimos avances en el ámbito de la defensa, a través de los cuales logra proyectar *hard power*. Especialmente, destaca su capacidad para ofrecer «armamento defensivo» (Fiott, 2023) a Ucrania siendo un paso inédito y decisivo en cuanto a la expresión de poder duro. Sin embargo, esta proyección es limitada debido a que las iniciativas que dotan de respaldo militar a Ucrania presentan ciertos déficits, tal y como hemos mencionado en el epígrafe anterior. Además, en caso de que el conflicto se prolongase, la Unión requerirá de avances más ambiciosos. En este sentido, el establecimiento de iniciativas como la primera estrategia de la industria de la defensa europea (European Commission y High Representative, 2024) serán determinantes en el refuerzo de la expresión de *hard power* en la acción exterior europea.

En cuanto a la fragmentación que señala Toje, cabe destacar que los avances en esta área han exigido cohesión por parte de los estados miembros, dejando así atrás la división que ha caracterizado la postura europea en crisis anteriores (Maurer *et al.*, 2023: 237). A este respecto, el uso de la abstención constructiva por países como Hungría ha permitido la superación de bloqueo, mostrándose como un mecanismo muy útil en esta crisis (González, 2023). Pero, tal y como se señalará, la regla de la unanimidad que rige el conjunto de la PESC (inclusive PCSD) incide en una clara división, y solo a través de un cambio en la toma de decisiones hacia un esquema más ágil y eficaz se podrá terminar con la segmentación en el seno del Consejo (Toje, 2016: 8).

c) Misión militar que nace en un contexto bélico y con cierto impacto sobre el terreno

De forma más específica, destaca otro elemento que responde a las misiones exteriores de la UE. Toje (2011: 49-55) considera que estas suelen tender hacia aquellas menos ambiciosas, de baja intensidad o de gestión de crisis, y que siempre tienen lugar antes o después y, por ende, nunca durante el conflicto. Por ese motivo, la UE no ha jugado nunca ningún papel en acontecimientos internacionales tan relevantes como las guerras en Kosovo, Irak, Darfur o Afganistán. En consecuencia, para Toje, las misiones europeas no tienen la finalidad ni tampoco la capacidad para cambiar los hechos que acontecen sobre el terreno, pues estas no buscan cambiar el statu quo al centrarse en cuestiones de escasa importancia para las grandes potencias.

En el marco de la guerra en Ucrania, sin embargo, la UE ha establecido la misión EUMAM, la primera misión militar europea que se desarrolla en el territorio de la Unión y que persigue dotar a las Fuerzas Armadas ucranianas de adiestramiento y formación. Además, ofrece equipamiento a los soldados ucranianos con material letal y no letal. Por tanto, EUMAM no elude el conflicto, pues nace para orientar a Ucrania a lograr una posición más aventajada en el campo de batalla frente a Rusia y que ya presenta un impacto inicial (Ostanina, 2023).

d) Promoción normativa

Toje (2011: 54) no duda en definir a la UE como «una amante de la ley» (*lover of the law*) o «una firme defensora del derecho internacional» (*a firm supporter of international law*), pues sostiene que la promoción normativa que lidera la UE respecto a la legalidad internacional y la cooperación multilateral responde a las limitaciones que presenta como potencia pequeña que le llevan a externalizar cuestiones que, por sí sola, no podría gestionar. Entre los principales ejemplos, el autor señala el cambio climático, la proliferación de armas nucleares o el reconocimiento de Kosovo, en los que la Unión se ha limitado a liderar la búsqueda de un entendimiento y cooperación en el marco internacional, al carecer de un mayor protagonismo en la política mundial. De este modo, Toje (2009) se aleja de aquellas voces reflectivistas que definen a la UE como una potencia normativa y que entienden que la promoción que lidera la Unión no nace como mero interés o en respuesta a sus carencias como actor, sino que es expresión de su dimensión interna (art. 2 TUE) que define y articula su política exterior (arts. 3.5 y 21 TUE). Es más, es su fundamentación normativa la que le predispone a actuar en la escena internacional como un auténtico «cambiador de normas» (*changer of norms*) (Manners, 2002). De manera que, sin negar sus carencias internas ni las dificultades que subyacen al actual auge multipolar que presenta la escena internacional en detrimento de un sistema multilateral (Diez, 2022), la UE busca promover un modelo global alternativo al propio de la *Realpolitik* (ibídem, 2021: 14). Esta última postura es aquella que ha caracterizado a la UE ante la crisis que acontece en el vecindario oriental. La defensa de la legalidad internacional frente a la amenaza rusa no obedece a un mero interés o a las carencias que presenta la Unión como actor internacional. Por el contrario, es el resultado del enfoque imperialista que Rusia busca imponer en la región y que claramente cuestiona el modelo de gobernanza europeo lo que ha llevado a la UE a ofrecer una respuesta significativa (ibídem). Inclusive en el inusual ámbito de la defensa, donde –de forma inesperada– ha sido capaz de acordar distintas medidas que, incluso con carencias, muestran un desarrollo inédito.

e) Fundamentación kantiana y carencias que presenta la UE como actor internacional

En último término, Toje (2011) entiende que los escasos avances en materia PCSD y, sobre todo, en defensa se deben a que la integración europea es en sí misma una alternativa a la guerra, ya que evita la emergencia de potencias revisionistas o incluso de nuevas búsquedas de poder a nivel regional. La lógica de la «vinculación institucional» (*institutional binding*) está motivada por un deseo de reducir la amenaza al propio conflicto. Así, este autor explica, en parte, las tensiones entre la UE como un orden internacional y su papel para contribuir a la promoción de dicho orden como potencia. De ahí que llegue a afirmar que «la UE actúa como una potencia pequeña, puesto que esta no es consecuencia de una verdadera “voluntad

El actual desarrollo de la PCSD ante la guerra en Ucrania permite avanzar a la UE en su anhelo de dejar atrás su condición de *small power*; pero aún se requieren pasos decisivos tales como el fin de la unanimidad.

de poder”, sino que es fruto del miedo a la soberanía de Westfalia, así como al equilibrio de poder y las consecuencias que tuvieron para la estabilidad europea antes de 1945» (ibídem: 55).

De forma complementaria, Toje (2009: 37) —subrayando los tímidos pasos dados en PCSD debido a las carencias que presenta la UE como actor— pone el acento en la regla de la unanimidad, ya que esta ha mermado los recursos, instrumentos y el consenso necesario para alcanzar los resultados esperados. Se trata de una toma de decisiones deficitaria que, junto con las acciones unilaterales de los estados miembros, refuerza aún más su condición de potencia pequeña (ibídem, 2011: 55). Así, solo cuando se abandone lo que define como la «opción nuclear» (*nuclear option*) de la unanimidad en favor de la mayoría cualificada (ibídem, 2016: 8), la UE podrá desempeñar una actuación distinta en el tablero internacional.

Ciertamente, la fundamentación kantiana sobre la cual se asienta el proyecto europeo dificulta dar pasos en materia de defensa. Ello, junto con la histórica cooperación en el seno de la OTAN que ha incidido en una clara dependencia de Estados Unidos (Toje, 2011: 53), han persuadido a los estados miembros a no cooperar en esta materia; sin embargo, el actual tablero internacional no difiere entre una potencia civil —denominada la UE así por sus rasgos *sui generis* (Whitman, 1998)— y un Estado que actúa como un auténtico actor global (ibídem, 2011: 44), de ahí que deba ofrecer avances incluso en defensa. La guerra en Ucrania ha servido como catalizador para acordar iniciativas innovadoras que ponen en contradicción la primera afirmación de Toje en la medida en la que la UE ha sido capaz de dar pasos en este área. No obstante, coincidimos plenamente con el autor respecto al impacto negativo de la unanimidad en la PESC y, por ende, la

PCSD (ibídem, 2009: 37). En definitiva, podemos concluir que el actual desarrollo de la PCSD ante la guerra en Ucrania permite avanzar a la UE en su anhelo de dejar atrás su condición de *small power*; pero aún se requieren pasos decisivos tales como el fin de la unanimidad (véase la tabla 1).

Tabla 1. Resumen comparativo entre las variables que definen «la UE como un *small power*» y el actual desarrollo de la PCSD en materia de defensa

Principales variables que definen «la UE como un <i>small power</i> » según Toje	La PCSD (en particular, el ámbito de la defensa) a la luz del conflicto en Ucrania
La PCSD solo presenta declaraciones grandilocuentes y cierto desarrollo institucional.	Avances que conllevan la superación de «tabúes» históricos o líneas rojas (González, 2023).
UE presenta una geometría variable: - Indiscutible peso económico - Ningún avance en lo militar - Políticamente fragmentada	Se mantiene la geometría variable, pero con mayor desarrollo en defensa. Cohesión y unidad (Maurer <i>et al.</i> , 2023), pero la regla de la unanimidad incide en una posible segmentación.
UE no es capaz de proyectar <i>hard power</i> .	Proyección limitada de <i>hard power</i> .
Las misiones exteriores de la UE son de baja intensidad o de gestión de crisis, y se desarrollan antes y después, pero no durante el conflicto.	La EUMAM nace en el actual contexto bélico.
Misiones sin capacidad para cambiar los hechos sobre el terreno.	Cierta impacto en las Fuerzas Armadas ucranianas (Ostanina, 2023).
Escasos progresos en defensa, ya que el proyecto europeo es en sí mismo una alternativa a la guerra.	La fundamentación kantiana del proyecto europeo dificulta los avances en materia de defensa, pero se han dado pasos iniciales.
Todo ello reforzado por acciones unilaterales de los estados miembros, la tradicional cooperación en OTAN y la regla de la unanimidad que merman la PCSD.	La unanimidad se mantiene y solo el paso hacia la mayoría cualificada permitirá a la UE alcanzar un mayor liderazgo.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

La PCSD ante la guerra en Ucrania muestra un desarrollo inédito en materia de defensa a través de la puesta en marcha de distintas medidas que han supuesto la superación de «tabúes» históricos o líneas rojas (González, 2023). En concreto, destaca el apoyo dado a las Fuerzas Armadas ucranianas mediante el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) que incluye, por primera vez, armamento letal a un tercer Estado en el marco de un conflicto armado; el respaldo en cuanto al suministro de munición, misiles y otros productos de defensa por medio de las innovadoras iniciativas ASAP y EDIRPA, que corren a cargo del presupuesto comunitario y que cuentan con la implicación de la Comisión; o la misión militar EUMAM, la cual destaca por llevarse a cabo en el territorio de los estados miembros, así como ofrecer armamento letal y no letal a los soldados ucranianos.

Dicho desarrollo constata cómo, finalmente, la PCSD –que nace con la finalidad de dotar a la UE de la capacidad de actuación que requiere para convertirse en una gran potencia en el contexto multipolar (Toje, 2011: 49)– a la luz del conflicto en Ucrania ha mostrado parte de su potencial y desarrollo. Ello confirma una nueva mutación de la UE como actor internacional, ya que esta ha sido capaz de dotarse de herramientas propias de *hard power*, pudiendo así desempeñar un mayor protagonismo en la crisis que acontece en su vecindario oriental. Por todo ello, podemos confirmar que los pasos mencionados anteriormente suponen un avance hacia la superación de «la UE como un *small power*». Sin embargo, se trata de una superación parcial debido a que la PCSD y especialmente el área de la defensa aún presentan carencias que impiden a la UE alcanzar un mayor impacto en el tablero internacional. En este sentido, el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en el seno del Consejo, así como una mayor profundización en el ámbito de la defensa, serán determinantes para alcanzar un mayor liderazgo en la política mundial.

En definitiva, ante la contestación normativa que lidera Rusia en la región conforme a su modelo imperialista, la UE ha sido capaz de ofrecer una respuesta significativa a través de innovadoras iniciativas entre las que destacan aquellas establecidas en el marco de la PCSD y, en particular, en defensa. Sin embargo, la UE aún necesita avances más ambiciosos para superar su histórica condición de *small power* y así lograr convertirse en una potencia de primer orden.

Referencias bibliográficas

Aldecoa, Francisco. «La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática». *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol.

- 34, (2018). p. 1.003-1.020. DOI: <https://doi.org/10.15581/010.34.1003-1020> (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2023] <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/27449>
- Anderson, Jan- Joel. «Guns. Lots of guns - EU strategic responsibility and the European defence industry». *EUISS Commentary*, (18 de enero de 2024), p. 1-4. (en línea) <https://www.iss.europa.eu/content/guns-lots-guns-eu-strategic-responsibility-and-european-defence-industry>
- Aydın-Düzgıt, Senem y Noutcheva, Gergana. «External Contestations of Europe: Russia and Turkey as Normative Challengers?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 60, n.º 6 (2022), p. 1.815-1.831. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.13380> (en línea) [Fecha de consulta: 17.10.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.13380>
- Blockmans, Steven y Crosson, Dylan Machiarini. «PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence». *European Foreign Affairs Review*, vol. 26, n.º especial (2021), p. 87-110. DOI: <https://doi.org/10.54648/eerr2021028> (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2023] <https://kluwer-lawonline.com/journalarticle/European+Foreign+Affairs+Review/26.3/EERR2021028>
- Borrell, Josep. «Speeding up our military support to Ukraine». *EEAS*, (14 de marzo de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 02.11.2023] https://www.eeas.europa.eu/eeas/speeding-our-military-support-ukraine_en
- Bosse, Giselle. «Values, rights, and changing interests: The EU's response to the war against Ukraine and the responsibility to protect Europeans». *Contemporary Security Policy*, vol. 43, n.º 3 (2022), p. 531-546. DOI: <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2099713> (en línea) [Fecha de consulta: 05.09.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13523260.2022.2099713>
- Casier, Tom. «Why Did Russia and the EU Clash Over Ukraine in 2014, But Not Over Armenia?». *Europe-Asia Studies*, vol. 74, n.º 9 (2022), p. 1.676-1.699. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2022.2133087> (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668136.2022.2133087>
- Comisión Europea. «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece la Ley de apoyo a la producción de municiones», COM(2023) 237 final, (3 de mayo de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 26.06.2023] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0237>
- Consejo de la Unión Europea. «Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales», 7371/22 COR 1, (19 de abril de 2022b) (en línea) [Fecha de

- consulta: 06.10.2023] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-COR-1/es/pdf>
- Consejo de la Unión Europea. «Ucrania: la UE pone en marcha la Misión de Asistencia Militar Consejo», Comunicado de prensa, (15 de noviembre de 2022c) (en línea) [Fecha de consulta: 03.10.2023] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/11/15/ukraine-eu-launches-military-assistance-mission/>
- Consejo de la Unión Europea. «Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: el Consejo adopta medidas de asistencia para apoyar al sector de la defensa de la República de Moldavia y de Georgia», Comunicado de prensa, (4 de mayo de 2023a) (en línea) [Fecha de consulta: 20.10.2023] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/05/04/european-peace-facility-council-adopts-assistance-measures-to-support-defence-sector-of-the-republic-of-moldova-and-georgia/>
- Consejo de la Unión Europea. «Noruega: segunda contribución financiera de Noruega al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz», Comunicado de prensa, (25 de julio de 2023b) (en línea) [Fecha de consulta: 20.10.2023] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/07/25/norway-second-norwegian-financial-contribution-to-the-european-peace-facility/>
- Consejo de la Unión Europea. «Entrega y adquisición conjunta de municiones», 7632/23, (23 de marzo de 2023c) (en línea) [Fecha de consulta: 18.10.2023] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7632-2023-INIT/es/pdf>
- Consejo de la Unión Europea. «Fondo de Ayuda a Ucrania: el Consejo asigna 5 000 millones de euros en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar militarmente a Ucrania», Comunicado de prensa, (18 de marzo de 2024a) (en línea) [Fecha de consulta: 02.04.2024] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/03/18/ukraine-assistance-fund-council-allocates-5-billion-under-the-european-peace-facility-to-support-ukraine-militarily/>
- Consejo de la Unión Europea. «Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: el Consejo adopta medidas de asistencia para apoyar a la República de Moldavia y a Ghana», Comunicado de prensa, (4 de abril de 2024b) (en línea) [Fecha de consulta: 17.04.2024] <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/04/04/european-peace-facility-council-adopts-assistance-measures-in-support-of-the-republic-of-moldova-and-ghana/>
- Diez, Tomas. «The EU in a Changing World Order: In Defence of Normative Power 2.0». *Marmara Journal of European Studies*, vol. 29, n.º 1 (2021), p. 1-20 (en línea) [Fecha de consulta: 22.10.2023] <https://doi.org/10.29228/mjes.412>
- Diez, Tomas. «Russia's War and the future of European order». *Turkish Policy Quarterly*, vol. 21, n.º 1 (2022), p. 11-20 (en línea) [Fecha de consulta:

- 25.10.2023] <http://turkishpolicy.com/article/1114/russias-war-and-the-future-of-european-order>
- DOUE-Diario Oficial de la Unión Europea. «Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528». DOUE-L-2021-80367, n.º 102 (24 de marzo de 2021a) (en línea) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80367>
- DOUE-Diario Oficial de la Unión Europea. «Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092 (Texto pertinente a efectos del EEE)». DOUE-L-2021-80616, n.º 170 (12 de mayo de 2021b) (en línea) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80616>
- European Commission y High Representative. «Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry», JOIN(2024) 10 final (5 de marzo de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 09.04.2024] https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf
- Fabrinni, Federico. «Funding the War in Ukraine: The European Peace Facility, the Macro Financial Assistance Instrument, and the Slow Rise of an EU Fiscal Capacity». *Politics and Governance*, vol. 11, n.º 4 (2023), p. 52-61. DOI: <https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7174> (en línea) [Fecha de consulta: 09.10.2023] <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/7174>
- Fiot, Daniel. «In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine». *Journal of European Integration*, vol. 45, n.º 3 (2023), p. 447-462. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183395> (en línea) Fecha de consulta: 18.10.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2023.2183395>
- González Alonso, Luis Norberto. «La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania: ¿La ansiada epifanía de su política exterior y de seguridad común?». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 75 (2023), p. 35-68. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.02> (en línea) [Fecha de consulta: 05.09.2023] <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-derecho-comunitario-europeo/numero-75-mayoagosto-2023/la-union-europea-frente-al-desafio-de-la-guerra-en-ucrania-la-ansiada-epifania-de-su-politica>

- Guinea, Mercedes. «La defensa europea tras la guerra de Ucrania: ¿es la autonomía estratégica un objetivo realmente compartido y factible?», en: López Garrido, Diego (dir.) *El estado de la Unión Europea ante una nueva legislatura europea*. Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, 2023a, p. 53-72 (en línea) [Fecha de consulta: 20.11.2023] <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/11/INFORME-UE-2023-CORREGIDO.pdf>
- Guinea, Mercedes. «¿Aprendiendo por las malas? Enseñanzas de la invasión de Ucrania para la presidencia española de la UE en política exterior», en: Aldecoa, Francisco y Elias, José (dirs.) *Retos y oportunidades de la presidencia española del consejo de la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2023b, p. 305-330.
- Guzzini, «Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis» *International Organization*, vol. 47, n.º 3 (1993), p. 443-78 (en línea) [Fecha de consulta: 05.10.2023] https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23701/Guzzini_IO_1993_CUP.pdf;jsessionid=D20803FFBE54DB21DF6B827188C5ADF7?sequence=2
- Hyde-Price, Adrian. «'Normative' Power Europe: a Realist Critique». *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n.º 2 (2006), p. 217-234. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760500451634> (en línea) [Fecha de consulta: 05.09.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760500451634>
- Jefes de Estado o de Gobierno de la UE. «Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno Declaración de Versalles 10 y 11 de marzo de 2022», (11 y 12 de marzo de 2022a) (en línea) [Fecha de consulta: 05.10.2023] <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>
- Keohane, Robert O. «Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics». *International Organization*, vol. 23, n.º 2 (1969), p. 291-310 (en línea) [Fecha de consulta: 07.10.2023] <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/lilliputians-dilemmas-small-states-in-international-politics/5A92C8CA5EEB757F1C2C13D222E95E5E>
- Koopa, Marilena. *The Evolution of the Common Security and Defence Policy. Critical Junctures and the Quest for EU Strategic Autonomy*. Londres: Palgrave MacMillan, 2022.
- Maksak, Hennadiy; Drapak, Mykhailo y Gerasymchuk, Sergiy. «EU Defense Cooperation With Ukraine», SCEEUS Guest Report, n.º 15 (2023), p. 1-35 (en línea) [Fecha de consulta: 18.11.2023] <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/sceeu/eu-defense-assistance-to-ua.pdf>
- Manners, Ian. «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 2 (2002), p. 252-258. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353> (en línea) [Fecha de consulta: 11.09.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00353>

- Masters, Jonathan. and Merror, Will. «How Much Aid Has the U.S. Sent Ukraine? Here Are Six Charts». *Council of Foreign Relations*, (9 de mayo de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 04.03.2024] <https://www.cfr.org/article/how-much-aid-has-us-sent-ukraine-here-are-six-charts>
- Maurer, Heidi; Whitman, Richard y Wright, Nicholas. «The EU and the invasion of Ukraine: a collective responsibility to act?». *International Affairs*, vol. 99, n.º 1 (2023), p. 219-238. DOI: <https://doi.org/10.1093/ia/iiaac262> (en línea) [Fecha de consulta: 23.09.2023] <https://academic.oup.com/ia/article/99/1/219/6967342>
- Natorski, Michal y Pomorska, Karolina. «Trust and Decision- Making in Times of Crisis: The EU's Response to the Events in Ukraine». *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, n.º 1 (2017), p. 54-70. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12445> (en línea) [Fecha de consulta: 23.09.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12445>
- OJEU-Official Journal of the European Union. «Regulation EU (EU) 2023/1525 of the European Parliament and of the Council of 20 July 2023 on supporting ammunition production (ASAP)», L 185/7, (24 de julio de 2023) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1525/oj>
- Orenstein, Mitchell. A. «The European Union's Transformation after Russia's Attack on Ukraine». *Journal of European Integration*, vol. 45, n.º 3 (2023), p. 333-342. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183393> (en línea) [Fecha de consulta: 18.09.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2023.2183393>
- Ostanina, Sascha. «The EU Military Assistance Mission for Ukraine A peace actor who teaches to fight». *Hertie School Jacques Delors Centre*, Policy Brief, (1 de noviembre de 2023), p. 1-9 (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.2023] https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20231031_Ostanina_EUMA-MUA_v4.pdf
- Parlamento Europeo. «Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de febrero de 2024, Aplicación de la política común de seguridad y defensa: informe anual 2023», P9_TA(2024)0105, (28 de febrero de 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 02.04.2024] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0105_ES.html
- Pirozzi, Nicoletta. «The Civilian CSDP Compact A success story for the EU's crisis management Cinderella?». *EUISS*, Brief Issue, n.º 9 (2018), p. 1-8 (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2023] https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISS-Files/Brief%209__Civilian%20CSDP.pdf
- Raik, Kristi; Blockmans, Steven; Osypchuk, Anna y Suslov, Anton. «EU Policy towards Ukraine: Entering Geopolitical Competition over European Order». *The International Spectator*, vol. 59, n.º 1 (2024), p. 39-58. DOI: <https://doi.org/10.10>

- 80/03932729.2023.22965766 (en línea) [Fecha de consulta: 21.03.2024] <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/03932729.2023.22965766>
- Rodríguez, Victoria. «El impacto de la guerra ucraniana en la política de ampliación y la PEV». *Revista UNISCI*, n.º 64 (2024), p. 55-71. DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-190> (en línea) [Fecha de consulta: 15.3.2024] <https://www.unisci.es/el-impacto-de-la-guerra-de-ucrania-en-la-politica-de-ampliacion-y-la-pev/>
- Rothstein, Robert L. *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University, 1968.
- Sjursen, Helen y Rosén, Guri. «Arguing Sanctions. On the EU's Response to the Crisis in Ukraine». *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, n.º 1 (2016), p. 20-36. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12443> (en línea) [Fecha de consulta: 23.09.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12443>
- Tocci, Natalie. «Towards a European Security and Defence Union: Was 2017 a Watershed?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n.º S1 (2018), p. 131-141. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12752> (en línea) [Fecha de consulta: 03.10.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12752>
- Toje, Asle. «Normative Power in Europe after the Post-Cold War», en: Gerrits, André (dir.) *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*. La Haya: Clingendael, 2009, p. 37-50 (en línea) [Fecha de consulta: 12.03.2024] https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/20091200_cesp_paper_gerrits.pdf
- Toje, Asle. *The European Union as a Small Power: After the Post-Cold War*. Londres: Palgrave MacMillan, 2010.
- Toje, Asle. «The European Union as a Small Power». *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n.º 1 (2011), p. 43-60. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02128.x> (en línea) [Fecha de consulta: 21.09.2023] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.2010.02128.x>
- Toje, Asle. «The Crisis of Liberal Internationalism in Europe». *Journal of Regional Security*, vol. 11, n.º 1 (2016), p. 5-8. DOI: <https://doi.org/10.5937/jrs11-18340> (en línea) [Fecha de consulta: 04.03.2024] <https://asestant.ceon.rs/index.php/jouregsec/article/view/18340>
- Whitman, Richard. *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*. Basingstoke: Macmillan, 1998.

¿Unidos en la diversidad? Un modelo para medir la cultura política de defensa en Europa

United in diversity? A model to measure the political culture regarding defence in Europe

Alberto Bueno

Profesor ayudante doctor, Universidad de Granada.

albertobueno@ugr.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9772-1343>

Luis Remiro

Investigador posdoctoral, Universidad de Barcelona.

lremiro@ub.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6730-7803>

Cómo citar este artículo: Bueno, Alberto y Remiro, Luis. «¿Unidos en la diversidad? Un modelo para medir la cultura política de defensa en Europa». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 137 (septiembre de 2024), p. 89-116. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.137.2.89

Resumen: La evolución de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea (UE) cuestiona si las sociedades de los estados miembros comparten una cultura de defensa común o convergente. Sin embargo, problemas conceptuales y metodológicos identificados en la literatura existente dificultan la medición de este fenómeno. Por ello, este artículo propone un nuevo modelo para medir la cultura política de defensa europea a partir de un análisis factorial mixto. Además, con base en diversos eurobarómetros, describe las actitudes actuales de la ciudadanía europea hacia la defensa y el impacto de la guerra en Ucrania. Las conclusiones apuntan, por un lado, a la existencia de diversas subculturas políticas de defensa dentro de la UE; y, por el otro, a varias fortalezas metodológicas, pero también limitaciones, a causa de los datos de los eurobarómetros disponibles.

Palabras clave: cultura de defensa, cultura política, Unión Europea, Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), análisis factorial exploratorio (AFE), análisis factorial confirmatorio (AFC)

Abstract: *The evolution of the European Union (EU) Common Security and Defence Policy (CSDP) raises questions about whether societies in member states share a common or convergent defence culture. Conceptual and methodological problems in the existing literature, however, make it difficult to measure this phenomenon. That is why this paper proposes a new model to measure the political culture relative to European defence, using a mixed factor analysis. In addition, drawing on a series of Eurobarometer surveys, it charts current attitudes towards defence in European citizenship and the impact of the war in Ukraine. The findings point to the existence of several political subcultures regarding defence in the EU. They also indicate various methodological strengths – and limitations – arising from the available Eurobarometer data.*

Key words: *defence culture, political culture, European Union, Common Security and Defence Policy (CSDP), exploratory factor analysis (EFA), confirmatory factor analysis (CFA)*

La investigación sobre la existencia de una cultura europea común o convergente en materia militar y de seguridad entre los estados miembros de la Unión Europea (UE) disfruta de un amplio desarrollo. Ello lo demuestran los debates acerca de una posible «identidad europea de seguridad y defensa»¹, una cultura europea de seguridad, o los referentes a la politización de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)². En este marco, la premisa de este artículo es la inexistencia de una cultura europea común de defensa (Tardy, 2007). Dicha cultura aludiría a la actitud de las sociedades hacia el uso de la fuerza militar, las fuerzas armadas y la política de defensa, lo que constituiría un factor significativo en la configuración y desarrollo de una «defensa europea». Concebimos este concepto dentro del marco teórico de la cultura política (Almond y Verba, 1965). De manera preliminar, entendemos por cultura (política) de defensa los conocimientos, convicciones, valores y prácticas que guían a la ciudadanía a la hora de manifestar sus posturas sobre cuestiones relacionadas con la defensa, expresándose en diversos comportamientos respecto a las políticas de defensa implementadas por los poderes públicos, ya sea mediante su aprobación o rechazo (Bueno, 2016: 47). Sobre la construcción conceptual y la validación empírica de esta idea, a continuación se señalarán diversas críticas.

Respecto a la dimensión teórica, advertimos en primer lugar que, en la producción científica sobre seguridad y defensa europea, se emplean de forma poco consensuada (Cornish y Edwards, 2001: 602) diversos términos para estudiar este fenómeno, entre otros: cultura de seguridad, cultura estratégica, cultura militar o cultura de defensa. Partimos de la base de que, aunque estos términos no son distantes en su significado y presentan un uso ambiguo, difieren en su naturaleza y, por tanto, en la dimensión (o dimensiones) que pretenden describir. No obstante, todos ellos se han utilizado para analizar, en estudios de caso único o comparativos, la convergencia o divergencia entre países europeos o a nivel comunitario sobre este tema; también sobre quiénes son los depositarios de esta cultura y cómo influyen en esta política y en su subsistema político³. Examinándolos, apreciamos que la mayoría de los trabajos mencionados que han estudiado esta cultura en los países europeos se han enfocado en la «cultura estratégica», no en la «cultura de defensa», y han centrado su atención en las éli-

-
1. Véanse: Ham, (1995); Wæver (1996); De Puig (1997); Parzymies (1999); Kirchner y Sperling (2000).
 2. Véanse: Bickerton *et al.* (2011); Haine (2012); Fiott (2015 y 2022); Tardy (2018); Barbé y Morillas (2019); Angelucci e Isernia (2020); Håkansson (2024).
 3. Véanse: Meyer (2005); Giegerich (2006); Biava *et al.* (2011); Schmidt y Zyla (2013a); Gavras *et al.* (2022).

tes y no en la sociedad. En segundo lugar, es controvertido afirmar si esta cultura –como lente interpretativa de dicha política– es un facilitador o un obstáculo para el avance de la PCSD o, por el contrario, es un fin en sí mismo de esta política, que tendría como objetivo el generarla. En este sentido, hay trabajos que abogan explícitamente por avanzar en la promoción de una cultura común en esta materia, mientras que otros apuestan por la necesidad de inhibirla⁴.

En cuanto a las aproximaciones metodológicas, observamos que la mayor parte de las investigaciones han examinado las opiniones públicas nacionales –en referencia al papel de las fuerzas armadas, la percepción de amenazas, el apoyo a un «ejército europeo» o la PCSD–; o han buscado captar el *zeitgeist* de la defensa europea para algunos acontecimientos relevantes –como, especialmente, la guerra en Ucrania– de forma sincrónica o diacrónica, para apreciar la división o las convergencias entre estados miembros de la UE⁵. Aquellos que han utilizado el concepto de cultura –de seguridad o estratégica, preferentemente– han empleado los estudios de opinión como *proxies* de ese concepto –mediante encuestas del Eurobarómetro o paneles de encuestas ad hoc–, que han reflejado, explícita o implícitamente, la dificultad de medir esta cultura relacionada con la seguridad y la defensa (Paile-Calvo, 2023: 11-12); si bien, la mayoría han seguido una metodología cualitativa⁶. Solo en los últimos años ha aumentado el número de trabajos que han abordado esta cuestión utilizando una metodología cuantitativa, por ejemplo, mediante análisis de textos (documentos político-estratégicos, declaraciones oficiales, etc.) asistidos por *software*⁷. Por consiguiente, el análisis de la cultura de defensa sigue requiriendo un marco teórico-metodológico heurístico que facilite su investigación y validación, y que contenga un conjunto más amplio de actitudes cognitivas y emocionales consus-

El análisis de la cultura de defensa sigue requiriendo un marco teórico-metodológico heurístico que facilite su investigación y validación, y que contenga un conjunto más amplio de actitudes cognitivas y emocionales consustanciales a dicha cultura. Ello nos sitúa ante el interrogante de cómo medir esa posible cultura (política) de defensa europea.

4. Véanse: Cornish y Edwards (2001 y 2005); Rynning (2003); Biava (2011); Schmidt y Zyla (2013b); Ghalehdar (2021).

5. Véanse: Eichenberg (2003); Peters (2014); Isernia y Olmastroni (2015); Irondelle *et al.* (2015); Mader *et al.* (2020); Schilde *et al.* (2019); Wang y Moise (2023); Haesebrouk (2024); Mader (2024).

6. Véanse: Biava *et al.* (2011); Gavras *et al.* (2022); Giegerich (2006); Biehl *et al.* (2013).

7. Véanse: Libel (2020a y 2020b); Tappe y Doeser (2021); Gavras *et al.* (2022); Mi (2022).

tanciales a dicha cultura (Lantis, 2002: 109). Esta circunstancia nos sitúa ante el interrogante de cómo medir esa posible cultura (política) de defensa europea.

El objetivo de este artículo es triple: a) definir el concepto de cultura de defensa, distinguiéndolo de otros tipos de culturas en el ámbito de la seguridad y la defensa; b) proponer un modelo para medir la cultura de defensa europea; y c) explorar la eventual cultura de defensa en Europa. Estos tres objetivos se relacionan con una única pregunta exploratoria: ¿qué cultura política de defensa existe en el seno de la UE? En este sentido, el artículo ofrece tres contribuciones significativas en el estudio de la cultura de defensa: primera, la definición del concepto, distinguiéndolo como una forma particular de cultura política; segunda, la propuesta de un método sólido y fiable para medir este singular aspecto cultural, explorando su utilidad potencial y explicando sus limitaciones; y, por último, un examen entre distintos países para comprender mejor las variaciones en las actitudes de la ciudadanía hacia las cuestiones relacionadas con la defensa y, en concreto, sobre el actual escenario bélico en suelo europeo. Para ello, este trabajo está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, una sección teórica donde se desarrolla el concepto de cultura de defensa basado en la idea de cultura política; en segundo lugar, se explica el diseño metodológico de este estudio, tanto del análisis factorial –mediante el uso de un análisis factorial exploratorio (AFE) y un análisis factorial confirmatorio (AFC)–, como del descriptivo, empleando datos del Eurobarómetro; y, en tercer lugar, se proporciona una presentación de los resultados derivados de los parámetros analizados, discutiendo algunos de los hallazgos y limitaciones encontrados. Por último, las conclusiones se acompañan de propuestas para futuras líneas de investigación.

Apuntes conceptuales previos

En la delimitación conceptual entre «cultura de defensa» y otros tipos de culturas, ya sea estratégica o de seguridad –en particular «cultura estratégica»–, se observa la adaptación de ese término desde el vocablo «cultura política»⁸. Parafraseando a Dennis Kavanagh, Gray (1999: 137) la define como «el entorno emocional y actitudinal en el que opera la comunidad de defensa». Así, la cultura política consiste en el sistema de creencias empíricas, símbolos expresivos y valores que definen la situación en la que tiene lugar la acción política (Almond

8. Véanse: Snyder (1977); Segal (1985); Gray (1999).

y Verba, 1969). Es la suma de las actitudes que los individuos de un colectivo (nación, comunidad, clase, etc.) mantienen hacia determinados objetos políticos (Elkins y Simeon, 1979), que se transmiten socialmente (Meyer, 2011). Estas actitudes pueden clasificarse en cuatro tipos: cognitivas, evaluativas, afectivas e intencionales.

Partiendo del modelo sustentado por Bueno *et al.* (2023) y Remiro *et al.* (2024), se puede afirmar que la cultura política de defensa es el agregado de cultura política que se configura como la síntesis de las actitudes de los miembros de una comunidad política particular, en este caso la europea, hacia diversos objetos políticos vinculados con la política europea de defensa y las respectivas políticas de defensa nacional, dentro del contexto del (sub)sistema político de la UE. En este sentido, contribuye a configurar un conjunto jerarquizado de opciones para la consecución de los objetivos de seguridad y defensa de esta comunidad (Meyer, 2011: 672). Sobre las actitudes identificables relacionadas con la cultura política de defensa, sugerimos las cuatro siguientes:

1. *Cognitivas*: se basan en conocimientos o creencias sobre objetos políticos relacionados con la defensa, como las fuerzas armadas, la industria de defensa, las amenazas a la seguridad o los compromisos internacionales.
2. *Evaluativas*: atribuyen significado y establecen criterios para emitir juicios, ya sean positivos o negativos, como la pertinencia de las decisiones gubernamentales adoptadas.
3. *Afectivas*: proporcionan conexiones emocionales, de rechazo o indiferencia hacia las normas o valores sociales representados por los objetos políticos de defensa o sus símbolos; por ejemplo, la satisfacción ante ciertas decisiones sobre la materia.
4. *Intencionales*: determinan si los individuos pueden adoptar comportamientos políticos específicos, como participar voluntariamente –en el servicio militar u organizaciones de defensa civil–, votar, manifestarse, boicotear o asistir a actos públicos.

Esta conceptualización de cultura política de defensa nos permite afirmar la existencia de un tipo ideal –en sentido weberiano–, compuesto por individuos que poseerían los siguientes atributos: tienen un conocimiento y una apreciación positiva del papel de los objetos y actores políticos dentro del sistema político europeo y de sus respectivos subsistemas nacionales; además, consideran que la política de defensa es esencial para el desarrollo y la estabilidad de sus países, así como para el orden internacional. Estos individuos valoran la importancia de defender los intereses nacionales, se identifican con la comunidad que comparte sus valores y critican las desviaciones en el comportamiento de actores o institu-

ciones capaces de atentar contra las libertades o los derechos fundamentales del sistema. Asimismo, consideran que la defensa no es responsabilidad exclusiva de las élites, sino un asunto que concierne a todos los ciudadanos (Bueno *et al.*, 2023: 79-80).

En cuanto al término «cultura estratégica», se originó a partir del énfasis en cómo los aspectos culturales podrían explicar el comportamiento estratégico de los actores en el ámbito de la defensa. Snyder (1977: 8) lo definió como «el conjunto de ideas, respuestas emocionales condicionadas y patrones habituales de comportamiento que los miembros de una comunidad estratégica nacional han adquirido (...) y que comparten entre ellos». El desarrollo de esta línea de investigación condujo al conocido debate Gray (1999)-Johnston (1995) donde se discutía si esta cultura determina el comportamiento de los actores o solo configura el contexto estratégico en el que estos interactúan. Desde entonces, tres generaciones de académicos han debatido en torno al dilema sobre la capacidad explicativa o interviniente de esta variable y sus fundamentos ontológicos y epistemológicos. Líneas de trabajo más recientes han adoptado un enfoque analítico pluralista para interpretar la potencial transformación de la cultura estratégica (Libel, 2020a: 688-693).

En el contexto europeo, la evolución del concepto de seguridad (Buzan *et al.*, 1998) y de la PCSD provocó el interrogarse sobre la posible existencia de una cultura de seguridad europea. Algunos autores sitúan esta idea ampliada de seguridad como una de las características definitorias de la cultura estratégica europea (Biava *et al.*, 2011); otros asumen que la cultura de seguridad sería solo un componente de la cultura estratégica (Nunes, 2010: 53). Empero, en general, se entiende que la cultura de seguridad es más amplia que la estratégica, ya sea por su contenido o porque abarca los medios a través de los cuales se realiza. Por lo tanto, la cultura estratégica sería un subconjunto de la cultura de seguridad⁹. Al respecto, concordamos con esta tendencia predominante, donde la cultura estratégica queda limitada al uso de la fuerza militar por parte de actores políticos –principalmente estados–. Bajo esta lógica, se refiere a tradiciones nacionales, valores, actitudes, patrones de comportamiento, hábitos, símbolos y formas específicas de adaptarse al entorno y abordar cuestiones relacionadas con amenazas o el uso de la fuerza (Booth, 1990: 121), mientras que la cultura de seguridad también contendría otras dimensiones de la seguridad además de lo estrictamente militar, como la economía, el clima, la energía, etc.

9. Véanse: Latham (1998: 131); Edwards (2006); Gariup (2009).

En estas coordenadas, ¿dónde encaja la cultura de defensa? Una nota preliminar sería que hay un espacio de superposición con la cultura estratégica (Helly, 2018: 12), pues ambas abarcan asuntos militares relacionados con el uso de la fuerza militar. Sin embargo, la cultura de defensa aborda otras categorías más allá del uso de la fuerza, pero que también conforman esa política. Por lo tanto, el desafío es delinear sus límites. Una posibilidad es entender que la cultura estratégica se ocuparía de la política de defensa de los estados y las alianzas militares, así como de la percepción de amenazas y las condiciones de supremacía militar. En cambio, la cultura de defensa se centraría en aspectos menos bélicos, como la educación militar o las políticas de patrimonio cultural (Nunes, 2010). Aquí, sin embargo, consideramos que este tipo de distinción entre cultura estratégica, como lo «militar duro», y cultura de defensa, como lo «militar blando», es inexacta. La cultura de defensa abarca aspectos más amplios de la política de defensa que la cultura estratégica (Segal, 1985); esto es, la cultura de defensa integra la cultura estratégica. Así incluye dimensiones como las relaciones civiles-militares, la planificación, la administración militar o la economía. Asimismo, la cultura de defensa incide más en el aspecto social de la defensa (Helly, 2018: 12); es decir, en las actitudes de la ciudadanía hacia estos temas.

Por lo tanto, la cultura de defensa se solapa con la cultura estratégica en lo que respecta al uso de la fuerza militar, pero abarca más ámbitos de la política militar y de defensa. Esta idea se reafirma al analizar quiénes son los sujetos enculturados; una cuestión importante dada sus implicaciones metodológicas. En la cultura estratégica, estos se identifican con las élites¹⁰. En el gran debate Gray-Johnston, ambas posiciones reconocen que las élites son el sujeto preferido de la cultura estratégica, y así es reconocido (Libel, 2020a); en cambio, en el concepto de cultura de defensa, se trasciende esas élites para abarcar a toda la sociedad (Bueno *et al.*, 2023; Remiro *et al.*, 2024).

La «cultura de defensa» se solapa con la «cultura estratégica» en lo que respecta al uso de la fuerza militar, pero abarca más ámbitos de la política militar y de defensa. Si las élites son el sujeto preferido de la cultura estratégica, en el concepto de cultura de defensa se trasciende esas élites para abarcar a toda la sociedad.

10. Véanse: Berger (1998); Pirani (2014); Lantis y Howlett (2016); Wasinski (2017).

Cultura de defensa: una propuesta metodológica de investigación

Si en investigaciones previas se ha abordado la cultura estratégica europea a través de dos categorías: la representación de la seguridad y la representación de la proyección de poder (Irondele *et al.*, 2015: 369), para medir el tipo ideal de cultura política de defensa agrupamos otros indicadores en torno a cuatro variables construidas de manera inductiva¹¹:

- *Entorno social*: incluye factores sociodemográficos, políticos e institucionales.
- *Esfera militar*: integra aspectos relacionados con el significado y la configuración de las fuerzas armadas, como estructuras organizativas, la profesión o la formación.
- *Política de defensa*: considera aspectos que contribuyen a la ejecución de la política de defensa: alianzas y organizaciones internacionales, planeamiento de capacidades, servicio militar, etc.
- *Compromiso personal*: engloba consideraciones afectivas y conativas que miden los vínculos e intenciones de los individuos.

A partir de aquí, para estudiar la cultura política de defensa, se procederá en dos fases. En una primera, se comprobará la validez del modelo propuesto mediante los respectivos AFE y AFC, lo que a su vez permitirá contrastar la solidez y fiabilidad de este para el caso de los estados miembros. Para ello se recurrirá a los datos extraídos de la encuesta Eurobarómetro 54.1 (Comisión Europea, 2000). Advirtiendo de su antigüedad, cabe destacar que esta es la única encuesta realizada sobre el tema, con una amplísima batería de preguntas sobre seguridad pública y política de defensa que encaja con las diversas variables de análisis que emergen del concepto de cultura de defensa que proponemos; aunque, al respecto, sorprende que, en todo este tiempo y pese a los cambios experimentados en la PCSD, esta institución no haya repetido una encuesta de estas dimensiones y sistematicidad. El Eurobarómetro 54.1 incluye preguntas en su serie sobre las preferencias con respecto a la propia PCSD o las preferencias sobre la OTAN, pero estas presentan un fuerte sesgo coyuntural que impide monitorizar su evaluación. Sin embargo, la robustez

11. Esta propuesta se deriva de Bueno *et al.* (2023), validada para el caso de España por Remiro *et al.* (2024).

del panel de este Eurobarómetro se refleja en que ha sido el utilizado en los trabajos más completos sobre las actitudes de los europeos hacia la defensa europea (Ironelle *et al.*, 2015).

Con todo, la evolución del contexto internacional y la alteración subsiguiente en las percepciones de riesgo, exacerbadas por la invasión rusa de Ucrania (Mader, 2024), han requerido una adaptación metodológica significativa de nuestro estudio. La ausencia de una serie de preguntas comparable en las versiones más recientes del Eurobarómetro ha restringido nuestra capacidad de seguir una metodología puramente factorial. En respuesta a ello, hemos complementado nuestro análisis inicial con un enfoque descriptivo utilizando los datos de los eurobarómetros 96.2 y 98.2 (Comisión Europea, 2021 y 2023), capturados justo antes de la invasión rusa y un año después, respectivamente. Este enfoque está diseñado para explorar posibles cambios actitudinales en el contexto europeo y se centra en tres componentes clave de la percepción pública hacia la defensa:

- 1) Confianza en las fuerzas armadas: representa el componente cognitivo de las actitudes hacia objetos políticos de defensa, evaluando el grado de confianza en las capacidades militares.
- 2) Apoyo a la PCSD: indicativo del componente evaluativo que examina el respaldo público a las iniciativas de seguridad conjunta en la UE.
- 3) Satisfacción con la respuesta del Gobierno –nacional– a la invasión rusa: reflejo del componente afectivo que mide los sentimientos hacia las acciones gubernamentales en tiempos de crisis.

Estos aspectos son críticos para entender la cultura de defensa bajo el mismo marco teórico propuesto para nuestro modelo original, proporcionando una perspectiva integral sobre las actitudes en tiempos de alteración significativa de la seguridad percibida. A pesar de que la disponibilidad restringida de variables limita, en parte, el análisis de este artículo; sin embargo, el análisis parcial permite evaluar la robustez general de nuestro modelo teórico. Y aunque el Eurobarómetro 54.1 (Comisión Europea, 2000) no proporciona una representación exhaustiva de nuestro amplio concepto de cultura de defensa, sigue siendo valiosa ya que abarca las cuatro dimensiones que, según nuestra argumentación, constituyen este concepto. Los indicadores específicos obtenidos de la encuesta cubren aspectos individuales en dos niveles (nacional y europeo). La tabla 1 muestra los detalles de cada una de las variables que componen nuestra medida de cultura de defensa.

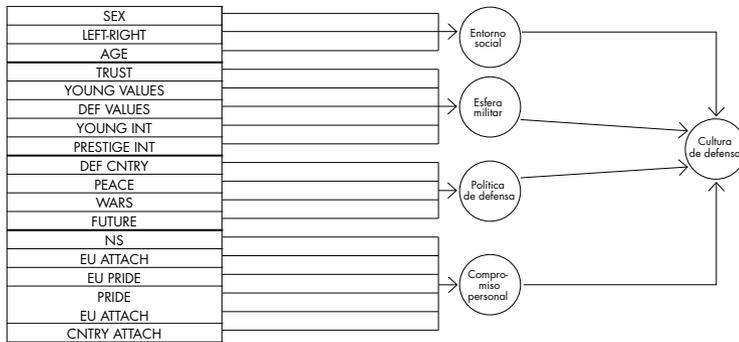
Tabla 1. Variables e ítems del modelo

Variable	Código	Ítem
Entorno social	AGE	Edad
Entorno social	LEFT-RIGHT	Identificación ideológica
Entorno social	SEX	Sexo
Compromiso personal	CNRTY_ATTACH	Apego al país
Compromiso personal	EU_ATTACH	Apego a Europa
Compromiso personal	EU_CIT	Sentimiento de ciudadanía europea
Compromiso personal	EU_Pride	Orgullo europeo
Compromiso personal	NT_Pride	Orgullo nacional
Esfera militar	NT_UNITY	Garantizar la unidad nacional
Esfera militar	DEF_VALUES	Defensa de valores
Esfera militar	TRUST	Confianza en el ejército
Esfera militar	YOUNG_VALUES	Transmitir a los jóvenes valores como la disciplina y el respeto
Esfera militar	YOUNG_INT	Ayudar a los jóvenes a integrarse en la sociedad prestigio de un país
Política de defensa	DEF_CNTRY	Defender el país
Política de defensa	FUTURE	Las decisiones en materia de defensa deben ser tomadas por los gobiernos nacionales o conjuntamente con la Unión Europea
Política de defensa	PEACE	Mantener o restablecer la paz en el mundo
Política de defensa	WARS	Preparación para las guerras y los combates

Fuente: Elaboración propia.

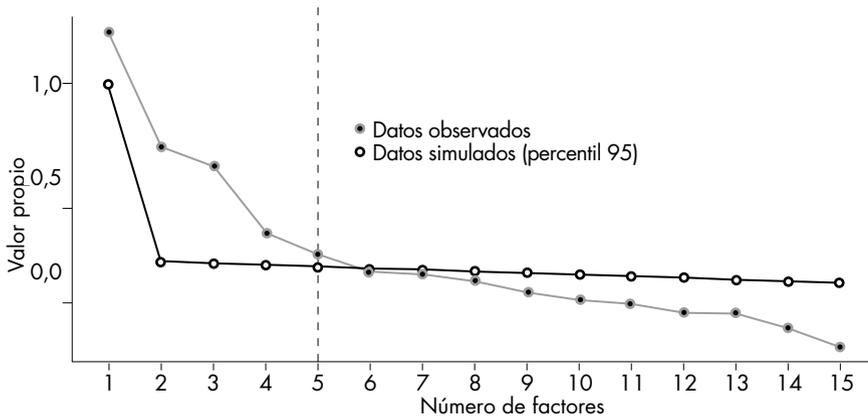
Asimismo, para probar las cuatro variables latentes antes mencionadas construidas de manera inductiva y desarrollar nuestros estimadores de cultura de defensa, adoptamos un enfoque de análisis factorial mixto (AFM). El análisis seguirá varios pasos secuenciales: primero, un Análisis Factorial Exploratorio (AFE) y, luego, se avanzará a un Análisis Factorial Confirmatorio Jerárquico (AFCJ). Este método mixto se presenta como la elección idónea por varias razones: en primer lugar, el análisis factorial es una herramienta especialmente adecuada para medir fenómenos que no son directamente observables, como es el caso de nuestra principal variable dependiente y las cuatro variables exógenas latentes (Costello y Osborne, 2005); en segundo lugar, el AFE nos permitirá evaluar la viabilidad de nuestras cuatro variables teóricas en nuestros datos al confirmar el «número adecuado» de factores (Marsh *et al.*, 2014).

Figura 1. Modelo de medición jerárquico



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Gráfico de sedimentación



Fuente: Elaboración propia.

Además, dado que la cultura de defensa es una combinación de múltiples actitudes hacia varios aspectos relacionados con la defensa nacional, concebimos que funciona como un indicador multidimensional. Por lo tanto, un modelo jerárquico es más adecuado para nuestra estructura teórica. Nuestro modelo de cultura de defensa se estructura según se muestra en la figura 1; un modelo de medición de segundo orden en el que, a partir de un conjunto de variables observables (representadas en forma de caja), construimos las cuatro variables latentes exógenas

(representadas en forma de círculo) que utilizaremos para cuantificar la cultura de defensa. En efecto, un análisis factorial es muy beneficioso en esta etapa ya que nos permite confirmar la alineación entre los datos y la teoría. Empleamos un conjunto de técnicas visuales y estadísticas para determinar el número de factores a extraer (véase la figura 2). Tanto la «regla de Kaiser» (retener autovalores mayores que 1) como el análisis paralelo sugieren que seis factores son óptimos. Sin embargo, el gráfico de sedimentación nos sitúa entre dos y cinco factores.

¿Existe una cultura europea de defensa común o convergente?

Análisis factorial mixto (AFM)

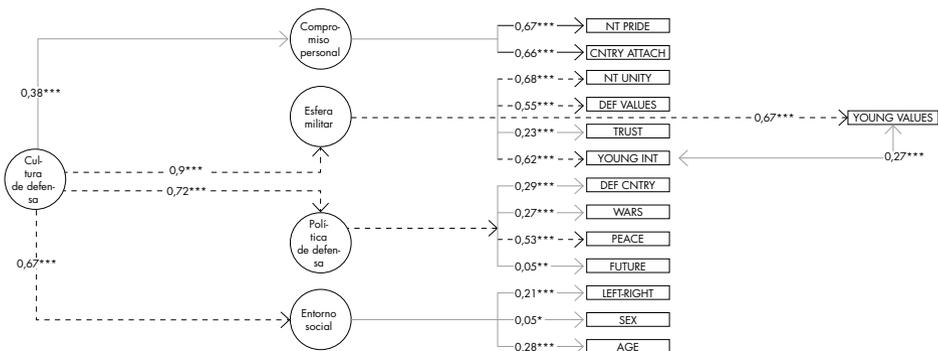
El modelo propuesto inicialmente (figura 1) no mostró un ajuste satisfactorio. Se observó que los ítems relacionados con las preferencias europeas, como apego a Europa (EU_ATTACH) y orgullo europeo (EU_PRIDE), carecían de correlación significativa con el resto de los ítems utilizados en la construcción de la variable latente. Este problema podría sugerir que la presencia de un componente multinivel está dificultando la convergencia del modelo. En respuesta a esta observación, decidimos excluir los ítems europeos para mejorar la coherencia y adecuación del modelo. La inclusión de ítems con alta singularidad puede comprometer la validez y robustez del modelo global (Field, 2013), por lo que la exclusión de los ítems europeos tiene como objetivo refinar la estructura del modelo, centrando la atención en las relaciones internas entre los ítems restantes. Este proceso de refinamiento es esencial para lograr un modelo más preciso y fiel a la realidad subyacente que pretendemos captar con nuestra propuesta teórica. Sin embargo, la exclusión de los ítems europeos supone un reto a la hora de identificar la variable «implicación personal», ya que solo quedan dos ítems. Siguiendo a Bollen (1989), estimamos las cargas de los dos ítems libremente en el mismo factor, igualándolas y fijando la varianza del factor en 1 para resolver este problema de identificación.

Para facilitar la interpretación de los resultados, estandarizamos las cargas factoriales de las variables endógenas (Y) y exógenas (X). Esto nos permite examinarlos como coeficientes de correlación interpretables, en los que los valores oscilan entre -1 y 1, siendo los cercanos a cero indicativos de una correlación insignificante entre las variables correspondientes. Esta normalización proporciona una medida clara y coherente para evaluar la fuerza y la dirección de las asociaciones dentro del modelo. Además, aplicamos ajustes para liberar algunas restricciones y permitir correlaciones

residuales entre elementos comunes diseñados para abordar temas similares –por ejemplo, enseñar valores a los jóvenes o ayudarles a integrarse en la sociedad–.

La figura 3 muestra los coeficientes estandarizados correspondientes a cada variable latente junto con sus indicadores observables. Es importante señalar que todos los coeficientes del camino son positivos y tienen un valor $p < 0,05$. Sin embargo, la significación estadística en este modelo debe interpretarse con cautela debido al gran tamaño de la muestra ($N = 7.753$). Por lo tanto, solo consideramos estables las cargas superiores a 0,4, resaltadas con una línea discontinua en la figura, como sugieren Guadagnoli y Velicer (1988). En la evaluación del primer nivel del modelo de medición, el indicador con la carga más destacada (0,68) corresponde a la percepción de los militares como garantes de la unidad nacional. Por el contrario, ítems como el género (0,05), la percepción del futuro de los militares como ejército nacional o europeo (0,05) o el posicionamiento ideológico entre izquierda y derecha (0,21) son indicadores que explican una menor variabilidad dentro del modelo. Estos resultados revelan la escasa influencia de los factores sociodemográficos (edad y género) o de las preferencias ideológicas en la configuración de la cultura política de defensa en Europa.

Figura 3. Coeficientes de trayecto



Fuente: Elaboración propia.

Pasando al segundo nivel del modelo, destaca la variable esfera militar con la carga más alta (0,9). Intuitivamente, las percepciones relativas a la configuración de la esfera militar emergen como elementos cruciales en la conformación de la cultura de defensa europea. La noción de las fuerzas armadas como garantes de la unidad nacional, junto con la alineación de sus valores con los de la sociedad,

desempeñan un papel significativo. Por el contrario, la variable «implicación personal» presenta un coeficiente inferior a 0,4, lo que impide considerarla estable. Esta situación puede atribuirse a que es la variable latente con menos ítems. Estos resultados ponen de manifiesto que la cultura de defensa no viene determinada por características no cognitivas como el género o la edad; por el contrario, los aspectos relacionados con el significado y la configuración de las fuerzas armadas emergen como los más influyentes a la hora de explicar la cultura de defensa europea. Este énfasis en la esfera militar subraya la importancia de comprender y analizar las dimensiones simbólicas y funcionales de las percepciones relativas a las fuerzas armadas en la configuración de la cultura de defensa europea.

Figura 4. Medias de cultura de defensa por país



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Eurobarómetro 54.1 (Comisión Europea, 2000).

Dado que disponemos de datos cross-sectional, procedemos a estimar la media correspondiente a cada país. Este enfoque nos proporciona una perspectiva más amplia de cómo se manifiestan y permite comparar cómo difieren los patrones de cultura de defensa en diversos contextos. La figura 4 ilustra las puntuaciones medias estimadas de cultura de defensa para cada país. Estos valores estandarizados, que van de -1 a 1, representan visualmente la heterogeneidad de actitudes entre países en lo que respecta a las cuestiones relacionadas con la defensa. Siguiendo nuestro marco teórico, interpretamos los datos del siguiente modo: los valores cercanos a menos uno (-1) indican una posición de rechazo

acrítico, mientras que los cercanos a uno (1) reflejan un respaldo acrítico. Por otro lado, cero (0) representa la subcultura indiferente. Esta escala reconoce la diversidad intrínseca de la cultura de defensa como conjunto de subculturas, evitando concebirla como un elemento monolítico. De este modo, se consigue captar un amplio abanico de actitudes de la población en materia de defensa.

Las puntuaciones positivas, ejemplificadas por Grecia (GR), Portugal (PT) e Irlanda (IE), sugieren una postura más favorable hacia estos asuntos, indicando mayor respaldo a la utilidad de las fuerzas armadas o un apoyo a las políticas relacionadas con la defensa. Por el contrario, las puntuaciones negativas, como las observadas en Dinamarca (DK), Países Bajos (NL) e Italia (IT), señalan una actitud menos positiva hacia las cuestiones de defensa, lo que sugiere una menor inclinación a priorizar o hacer hincapié en estos temas. La magnitud de las puntuaciones de los factores proporciona una indicación de la intensidad de estas actitudes dentro de cada país. Por ejemplo, Grecia destaca como un país en el que las actitudes positivas hacia la defensa son especialmente fuertes. Por el contrario, Dinamarca, con la puntuación negativa más alta, presenta una inclinación hacia actitudes relacionadas con la defensa notablemente débil.

En este sentido, países como Grecia, Portugal, Irlanda, Reino Unido, España y Francia manifiestan valores más cercanos en torno al apoyo a las fuerzas armadas. Sin embargo, no podemos afirmar que los factores que determinan estos niveles de cultura sean los mismos para todos los países. Por ejemplo, Grecia destaca como el país de la muestra con la puntuación más alta en cultura de defensa. Estos resultados coinciden con los datos del WBG (2024), que revelan que Grecia ha sido sistemáticamente uno de los mayores inversores en defensa de Europa. Desde el año 2000 hasta 2023, este país ha destinado, por término medio, el 2,7% de su PIB anual a gastos de defensa, lo que le convierte en el Estado europeo que más invierte en este ámbito en relación con su producto interior bruto. Aunque en la figura no se ilustra una conexión directa con la inversión específica en defensa, el constante dato positivo de la cultura de defensa de Grecia sugiere un sólido apoyo a las fuerzas armadas, el cual podría tener su origen en factores históricos, estratégicos o culturales no recogidos plenamente en las variables examinadas.

Por otro lado, Portugal es otro Estado que no solo refleja una actitud positiva en materia de defensa, sino que esta está profundamente arraigada en la historia del país. Esta conexión significativa entre la imagen social positiva hacia las Fuerzas Armadas en Portugal puede atribuirse a su papel democratizador durante la Revolución de los Claveles en 1974; en un período crucial de la historia política del país, el Ejército portugués desempeñó un papel vital para facilitar la transición a un sistema democrático; su intervención activa contribuyó a la consolidación de los valores democráticos y a la formación de una identidad

nacional contemporánea (Ribeiro, 2018). Por lo tanto, la alta puntuación en cultura de defensa para Portugal no es simplemente un indicador aislado, sino una manifestación de cómo las experiencias históricas y la evolución política pueden dar forma a las actitudes contemporáneas del país hacia la defensa y la identidad nacional.

La proximidad de valores que muestran Austria, Bélgica y Luxemburgo parece acompañarse a su condición de países neutrales –Austria– o de baja percepción de amenazas –los dos restantes– en el contexto europeo. Este último factor coincide con las conclusiones parciales de trabajos muy recientes (Haesebrouck, 2024). Sin embargo, la proximidad de los niveles de Francia a cero, a pesar de ser positivos, podría indicar que la importante implicación de Francia en los asuntos de defensa europeos podría parecer más fruto de decisiones estratégicas dirigidas por sus élites y de la influencia de su industria militar que de una característica profundamente arraigada en la cultura social o de un apoyo generalizado por parte de la población.

Por el contrario, en cuanto a posiciones «negativas» o de rechazo, encontramos países como Alemania, Países Bajos y Suecia, donde existe una cultura política más liberal en asuntos internacionales. En el caso concreto de Dinamarca, es relevante destacar su postura, que se distinguiría por mantenerse alejada de una política de defensa común europea (Bueno, 2023). Este enfoque enfatiza la singularidad estratégica y de defensa del país, destacando una posición independiente frente a las tendencias más integradoras del contexto europeo de defensa. Esta perspectiva divergente añade una capa adicional de complejidad a la configuración de la cultura de defensa danesa, subrayando la importancia de considerar factores políticos y estratégicos específicos a la hora de analizar las actitudes hacia la defensa en el país.

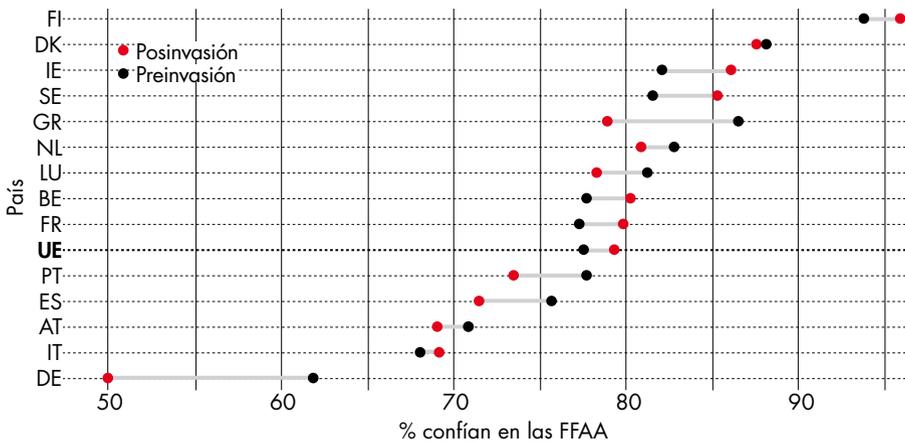
Es esencial señalar que estas interpretaciones se basan en las puntuaciones factoriales derivadas del AFC de variables específicas relacionadas con la cultura de defensa. Los detalles matizados de estas actitudes y los factores contribuyentes requerirían un examen más pormenorizado –y actualizado– de las variables. Además, las puntuaciones extremas pueden justificar una mayor investigación para comprender perspectivas culturales únicas o posibles valores atípicos en el conjunto de datos.

Variabilidad en el apoyo a las fuerzas armadas tras la invasión de Ucrania

Examinando el componente cognitivo representado por la confianza en las fuerzas armadas, en la figura 5 comparamos el porcentaje de individuos que

expresaron confianza hacia esta institución antes y después de la invasión rusa de Ucrania en 2022. Una observación inicial destaca la considerable variabilidad en esta medida entre los dos períodos temporales examinados. Consistente con investigaciones anteriores, sugiere que eventos de crisis que alteran las percepciones de riesgo tienden a incrementar el apoyo hacia las fuerzas armadas, reflejando una búsqueda de seguridad y estabilidad ante incertidumbres geopolíticas (Mader, 2024). Sin embargo, este aumento no es uniforme en toda la geografía. Alemania, por ejemplo, muestra la reducción más pronunciada en la confianza, con un descenso del 11,89%, mientras que Grecia experimenta una disminución del 7,65%. De forma similar, países como Portugal y España también muestran reducciones significativas, del 4,19% y 4,36% respectivamente. En contraste, Finlandia y Dinamarca, que tradicionalmente exhiben altos niveles de confianza en sus fuerzas armadas, no parecen verse significativamente afectados por los desarrollos recientes en el conflicto ucraniano.

Figura 5. Confianza en las fuerzas armadas (por país, pre- y posinvasión rusa de Ucrania, 2021 y 2023)

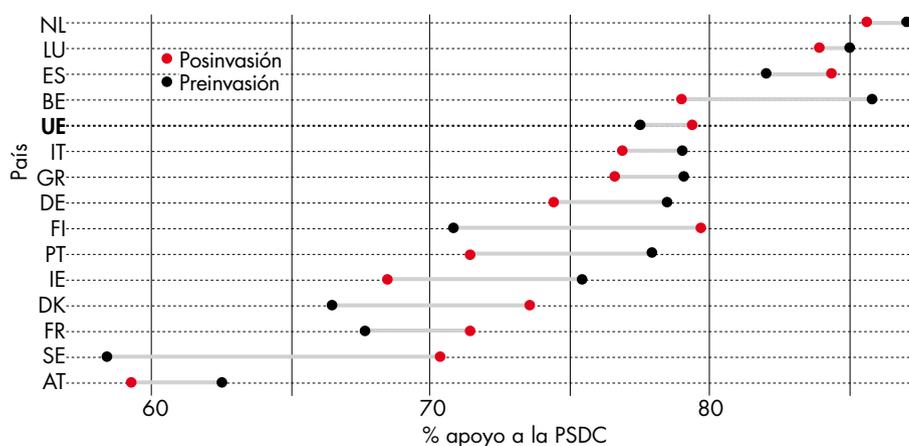


Nota: Datos Eurobarómetro 96.3 (2021) y 98.2 (2023). En negrita aparece la media de confianza para los países UE incluidos en la muestra. Enunciado de la pregunta: «¿Cuánta confianza tiene en ciertas instituciones? Para cada una de las siguientes instituciones, dígame por favor si tiende a confiar o a desconfiar de ella... -Las fuerzas armadas». Opciones de respuesta: 1 = Tiende a confiar, 2 = Tiende a desconfiar. Se indican los porcentajes de encuestados que eligieron la opción 1.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los eurobarómetros 96.2 y 98.2 (Comisión Europea, 2021 y 2023).

En la figura 6, analizamos el apoyo a la PSDC, un componente evaluativo crucial que mide el respaldo público hacia las iniciativas de seguridad integrada entre los estados miembros. Este estudio destaca una variabilidad significativa en el apoyo, no solo entre diferentes países, sino también en las mediciones temporalmente distanciadas respecto a la invasión rusa de Ucrania.

Figura 6. Apoyo a la PSDC (por países, pre y posinvasión rusa de Ucrania, 2021 y 2023)



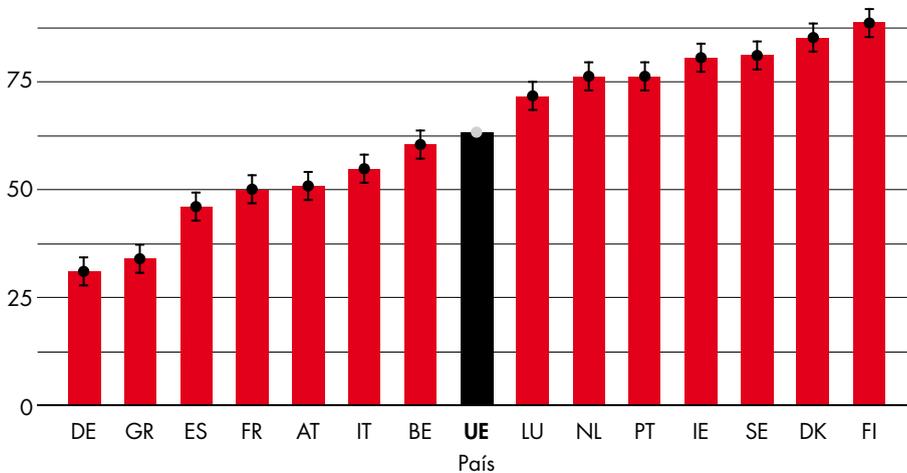
Nota: Datos Eurobarómetro 96,3 y 98,2. En negrita aparece la media de confianza para los países UE incluidos en la muestra. Enunciado de la pregunta: ¿Qué opina de sobre cada una de estas afirmaciones? Por favor dígame si está a favor o en contra de las siguientes frases: «Una política de seguridad y defensa común entre los países miembros de la Unión Europea». Opciones de respuesta: 1 = A favor, 2 = En contra. Se indican los porcentajes de encuestados que eligieron la opción 1.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los eurobarómetros 96.2 y 98.2 (Comisión Europea, 2021 y 2023).

Por ejemplo, Suecia exhibe el aumento más significativo, donde el apoyo escaló un 11,89%, de un 58,39% previo a la invasión a un 70,28% después. Además, se registran incrementos moderados en los países escandinavos, tradicionalmente reticentes hacia una política de seguridad común europea. Estos datos sugieren un reajuste en las percepciones de seguridad, posiblemente influenciado por la dinámica geopolítica emergente y que coincide con investigaciones recientes (Bueno, 2023). Por el contrario, estados miembros como Portugal, Irlanda y Bélgica presentan una disminución en su apoyo a la PSDC tras la invasión. Estas tendencias divergentes subrayan la complejidad

de las respuestas nacionales frente a cambios significativos en el panorama de seguridad europeo.

En la figura 7, examinamos el porcentaje de satisfacción con la respuesta del Gobierno a la invasión rusa, un indicador del componente afectivo que mide las actitudes hacia las acciones gubernamentales en tiempos de crisis. Observamos una notable heterogeneidad entre los países: Dinamarca y Finlandia emergen como los más satisfechos, mientras que Grecia y Alemania presentan los niveles más altos de insatisfacción. En Alemania, por ejemplo, apenas un tercio de los ciudadanos se muestra satisfecho con la actuación de su Gobierno frente a la invasión.

Figura 7. Satisfacción con la respuesta por parte del Gobierno a la invasión rusa de Ucrania (%)



Nota: Datos Eurobarómetro 98.2 (2023). Las líneas representan los intervalos de confianza al 95%. La barra en negro representa la media de los países UE en la muestra. Enunciado de la pregunta: «En general, ¿hasta qué punto está satisfecho/a con la respuesta a la invasión rusa de Ucrania por parte de...? El Gobierno». Opciones de respuesta: 1 = Muy satisfecho/a, 2 = Bastante satisfecho/a, 3 = Poco satisfecho/a, 4 = Nada satisfecho/a. Se indican los porcentajes de encuestados que eligieron la opción 1 y 2. Fuente: Elaboración propia a partir del Eurobarómetro 98.2 (Comisión Europea, 2023).

La variabilidad observada en el apoyo a las medidas de defensa, en la confianza en las fuerzas armadas y en la satisfacción con las acciones gubernamentales en respuesta a crisis geopolíticas resalta la naturaleza compleja de la cultura de defensa en la UE. Nuestro análisis indica que no existe un patrón uniforme en las orientaciones hacia estas dimensiones, lo que sugiere que la integración de

estas respuestas variadas es crucial para una comprensión exhaustiva de la cultura de defensa de una comunidad. Dicha variabilidad puede ser problemática cuando se intentan utilizar indicadores individuales para evaluar la cultura de defensa. Métricas aisladas como la confianza en las fuerzas armadas o el apoyo a la PSDC podrían fallar en captar las visiones matizadas y a veces contradictorias que constituyen la cultura de defensa más amplia. Por ejemplo, mientras

La variabilidad observada entre estados miembros en el apoyo a las medidas de defensa, en la confianza en las fuerzas armadas y en la satisfacción con las acciones gubernamentales, en respuesta a crisis geopolíticas, resalta la naturaleza compleja de la cultura de defensa en la UE.

que los países escandinavos tradicionalmente exhiben alta confianza en sus instituciones militares, pueden simultáneamente mostrar actitudes cautelosas hacia políticas de defensa europeas más amplias, un matiz que las evaluaciones de una sola medida podrían pasar por alto.

Por otro lado, estas diferencias temporales revelan que, si bien las actitudes hacia los objetos de defensa están arraigadas, pueden también ser susceptibles a influencias externas significativas como crisis y guerras. Utilizando datos desde el año 2000, observamos que ciertas actitudes han permanecido estables en algunos países, mientras que, en otros, eventos recientes como la invasión rusa de Ucrania han provocado cambios notables. Esto subraya la importancia de considerar la temporalidad al evaluar la cultura de defensa, ya que las actitudes pueden ser profundamente influenciadas por el contexto geopolítico. Por lo tanto, nuestro modelo propuesto de cultura de defensa, que integra diversas dimensiones, proporciona una herramienta más efectiva para capturar la compleja interacción entre actitudes estables y las respuestas a las crisis. Este enfoque multidimensional no solo mejora la robustez de las evaluaciones culturales, sino también facilita una comprensión más profunda de cómo las actitudes relacionadas con la defensa están estructuradas y cómo pueden cambiar en respuesta a los eventos geopolíticos.

Conclusiones

Este estudio resalta la importancia de comprender la cultura política de defensa europea para el desarrollo e implementación de políticas de seguridad y defensa efectivas. Partiendo de un marco teórico innovador, se ha analizado cómo las variables latentes fundamentales explican las diferentes dimensiones que constituyen la cultura de defensa en diferentes países. El modelo propuesto para medir la cultura política de defensa en países europeos captura las dimensiones subya-

centes que moldean la opinión pública sobre políticas de seguridad y defensa en Europa. Aún con limitaciones, el modelo muestra buenos índices de ajuste, lo que indica su fiabilidad y validez como instrumento de medición. Los resultados destacan la importancia de comprender y analizar las dimensiones simbólicas y funcionales de las percepciones sobre las fuerzas armadas en la configuración de la cultura de defensa europea. La interpretación de las puntuaciones factoriales para cada país proporciona información sobre la heterogeneidad de las actitudes hacia cuestiones relacionadas con la defensa, reconociendo la cultura de defensa como un conjunto de subculturas en lugar de un elemento monolítico.

Este estudio muestra que la cultura de defensa es un indicador multidimensional, influenciado principalmente por percepciones relacionadas con la esfera militar. Nuestros hallazgos evidencian que factores sociodemográficos como la edad y el género, así como las preferencias ideológicas, tienen una influencia limitada en la configuración de la cultura política de defensa en Europa. Ello concuerda con estudios anteriores que apuntan en la misma dirección (Ironnelle *et al.*, 2015). Sin embargo, es importante reconocer las limitaciones inherentes a este estudio, que se derivan principalmente de dos factores. En primer lugar, la disponibilidad de variables es reducida, lo que limita la profundidad del análisis. En segundo lugar, la encuesta empleada en el análisis factorial introduce una restricción temporal. Como se destaca en nuestro estudio, actitudes como las examinadas son sensibles a eventos políticos e históricos (Davies, 1952). Con todo, los resultados descriptivos de los eurobarómetros de 2022 y 2023 permiten aseverar la coherencia del modelo. Así, nuestra investigación da un paso más en reconocer las diversas actitudes y subculturas dentro de la sociedad europea respecto a cuestiones de defensa, más allá de los eventuales estados de opinión pública.

No obstante, para avanzar en nuestra comprensión y abordar las limitaciones inherentes de esta investigación, se pueden considerar varias recomendaciones para trabajos futuros. Primero, una expansión del conjunto de datos para incluir encuestas más recientes mejoraría la relevancia temporal del estudio, pues al considerar eventos geopolíticos contemporáneos capturaría el panorama evolutivo de las actitudes hacia la defensa. Además, con base en las puntuaciones externas mencionadas, la pregunta de investigación de este artículo –esto es, ¿qué cultura política de defensa existe en el seno de la UE?– podría abordarse desde un enfoque de método mixto, utilizando análisis cualitativos para profundizar en los eventos históricos y políticos que configuran la cultura de defensa. De igual forma, asumiendo la naturaleza dinámica de la política de defensa y cómo la cultura de defensa puede cambiar a través de la interacción de las distintas subculturas, futuras investigaciones podrían emplear un enfoque longitudinal para rastrear alteraciones en la cultura de defensa a lo largo del tiempo mediante encuestas repetidas en intervalos regulares para observar cómo evolucionan las actitudes.

Referencias bibliográficas

- Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown and Company, 1965.
- Angelucci, Davide y Isernia, Pierangelo. «Politicization and security policy: Parties, voters and the European Common Security and Defence Policy». *European Union Politics*, vol. 21, n.º 1 (2020), p. 64-86. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116519851193>
- Barbé, Esther y Morillas, Pol. «The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 32, n.º 6 (2019), p. 753-770. DOI: <https://doi.org/10.1080/09557571.2019.1588227>
- Berger, Thomas U. *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.
- Biava, Alessia. «The emergence of a strategic culture within the common security and defence policy». *European Foreign Affairs Review*, vol. 16, n.º 1 (2011), p. 41-58. DOI: <https://doi.org/10.54648/eerr2011003>
- Biava, Alessia; Drent, Margriet y Herd, Graeme P. «Characterizing the European Union's strategic culture: An analytical framework». *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n.º 6 (2011), p. 1.227-1.248. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02195.x>
- Bickerton, Chris J.; Irondelle, Bastien y Menon, Anand. «Security Co-operation beyond the Nation State: The EU's Common Security and Defence Policy». *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n.º 1 (2011), p. 1-21. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02126.x>
- Biehl, Heiko; Giegerich, Bastian y Jonas, Alexandra. *Strategic cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*. Potsdam: Springer, 2013.
- Bollen, Kenneth A. *Structural equations with latent variables*. Nueva York: John Wiley & Sons, 1989.
- Booth, Ken. «The concept of Strategic Culture Affirmed», en: Jacobsen, Carl (ed.) *Strategic Power: USA/USSR*. Nueva York: Macmillan, 1990, p. 121-128.
- Bueno, Alberto. «La política pública de fomento de la cultura de defensa en las universidades españolas: de su definición a su planificación». *Revista Ensayos Militares*, vol. 2, n.º 2 (2016), p. 31-48.
- Bueno, Alberto. «La guerra de Ucrania y su impacto en las políticas de defensa de Alemania, Finlandia, Suecia y Dinamarca», en: Colom, Guillem y Baqués, Josep (eds.) *El entorno estratégico tras la guerra de Ucrania*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2023, p. 215-238.
- Bueno, Alberto; Remiro, Luis; Calatrava, Adolfo y Martínez, Rafael. «Cultura

- de defensa en España: una nueva propuesta teórico-conceptual». *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, vol. 8, n.º 1 (2023), p. 71-91.
- Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap. *Security: A new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Comisión Europea. «Eurobarómetro 54.1». *GESIS Data Archive*, ZA3387, (octubre-noviembre, 2000) (en línea) https://search.gesis.org/research_data/ZA3387
- Comisión Europea. «Eurobarómetro 96.2». *GESIS Data Archive*, ZA7953, (2021) (en línea) <https://doi.org/10.4232/1.14063>
- Comisión Europea. «Eurobarómetro 98.2». *GESIS Data Archive*, ZA7953, (2023) (en línea) <https://doi.org/10.4232/1.14081>
- Cornish, Paul y Edwards, Geoffrey. «Beyond the EU/NATO dichotomy: the beginnings of a European strategic culture». *International Affairs*, vol. 77, n.º 3 (2001), p. 587-603. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00208>
- Cornish, Paul y Edwards, Geoffrey. «The strategic culture of the European Union: a progress report». *International Affairs*, vol. 81, n.º 4 (2005), p. 801-820. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2005.00485.x>
- Costello, Anna B. y Osborne, Jason. «Best practices in exploratory factor analysis: Four recommendations for getting the most from your analysis». *Practical assessment, research, and evaluation*, vol. 10, n.º 1 (2005), p. 7. DOI: <https://doi.org/10.7275/jyj1-4868>
- Davies, James C. «Some relations between events and attitudes». *American Political Science Review*, vol. 46, n.º 3 (1952), p. 777-789. DOI: <https://doi.org/10.2307/1952284>
- De Puig, Lluís M.. «Creando una identidad europea de defensa. La perspectiva de la Unión Europea Occidental». *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, n.º 38-39 (1997), p. 101-106.
- Edwards, Geoffrey. «Is there a security culture in the enlarged European Union?» *The International Spectator*, vol. 41, n.º 3 (2006), p. 7-23. DOI: <https://doi.org/10.1080/03932720608459424>
- Eichenberg, Richard C. «Trends: Having it both ways: European defense integration and the commitment to NATO». *The Public Opinion Quarterly*, vol. 67, n.º 4 (2003), p. 627-659. DOI: <https://doi.org/10.1086/379087>
- Elkins, David. J. y Simeon, Richard. E. B. «A Cause in Search of An Effect; Or What Does Elite Political Culture Explain». *Comparative Politics*, vol. 11, n.º 2 (1979), p. 117-146. DOI: <https://doi.org/10.2307/421752>
- Field, Andy. *Discovering statistics using IBM SPSS statistics*. Londres: Sage, 2013.
- Fiott, Daniel. (ed.), «The Common Security and Defence Policy: National Perspectives». *Egmont Paper*, vol. 79, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 30.10.2023] <https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2015/05/ep79.pdf?type=pdf>

- Fiott, Daniel. «Strategic Autonomy: Towards' European Sovereignty'in Defence?». *European Union Institute for Security Studies*, n.º 18 (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 01.03.2024] <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep21120.pdf>
- Gariup, Monica. *European Security Culture: Language, Theory, Policy*. Nueva York: Routledge, 2009.
- Gavras, Konstantin; Mader, Matthias y Schoen, Harald. «Convergence of European security and defence preferences? A quantitative text analysis of strategy papers, 1994–2018». *European Union Politics*, vol. 23, n.º 4 (2022), p. 662-679. DOI: <https://doi.org/10.1177/14651165221103026>
- Ghalehdar, Payam. «Why a Common EU Strategic Culture is Neither Necessary nor Desirable». *Beyond Autonomy. Rethinking Europe as a Strategic Actor*, (2021), p. 19-28 (en línea) [Fecha de consulta: 29.10.2023] <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-FNF-Beyond-Autonomy.pdf>
- Giegerich, Bastian. *European Security and Strategic Culture: National Responses to the EU's Security and Defence Policy*. Baden-Baden: Nomos, 2006.
- Gray, Colin S. *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Guadagnoli, Edward y Velicer, Wayne F. «Relation of sample size to the stability of component patterns». *Psychological bulletin*, vol. 103, n.º 2 (1988), p. 265-275. DOI: [10.1037/0033-2909.103.2.265](https://doi.org/10.1037/0033-2909.103.2.265)
- Haesebrouk, Tim. «EU Member State Support to Ukraine». *Foreign Policy Analysis*, vol. 20, n.º 2 (2024). DOI: <https://doi.org/10.1093/fpa/orae005>
- Haine, Jean-Yves. «The rise and fall of the Common Security and Defence Policy: bringing strategic culture back in», en: Kunz, Barbara (eds.) *Neoclassical Realism in European politics*. Manchester: Manchester University Press, 2012, p. 182–213.
- Håkansson, Calle. «The Ukraine war and the emergence of the European commission as a geopolitical actor». *Journal of European Integration*, vol. 46, n.º 1 (2024), p. 25-45. DOI: [10.1080/07036337.2023.2239998](https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2239998)
- Ham, Peter Van. «The prospects for a European security and defence identity». *European Security*, vol. 4, n.º 4 (1995), p. 523-545. DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839508407238>
- Helly, Damien. «Europe: cultures of defence and the defence of cultures». *Nação e Defesa*, n.º 150 (2018), p. 10-22.
- Hu, Li tze y Bentler, Peter M. «Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives». *Structural Equation Modeling: A Multidisciplinary Journal*, vol. 6, n.º 1 (1999), p. 1-55. DOI: <https://doi.org/10.1080/10705519909540118>
- Irondelle, Bastien; Mérand, Frédéric y Foucault, Martial. «Public support for European defence: Does strategic culture matter?». *European Journal*

- of Political Research*, vol. 54, n.º 2 (2015), p. 363-383. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12090>
- Isernia, Pierangelo y Olmastroni, Francesco. «Public Opinion and European Foreign Policy», en: Jorgensen, Knud Erik; Kalland Aartad, Aasne; Driessens, Edith; Laatikainen, Katie y Tonra, Ben (eds.) *The SAGE Handbook of European Foreign Policy*. Londres: SAGE, 2015, p. 398-412.
- Johnston, Alastair I. «Thinking about Strategic Culture». *International Security*, vol. 19, n.º 4 (1995), p. 32-64. DOI: <https://doi.org/10.2307/2539119>
- Kenny, David A. «Measuring model fit», (5 de junio de 2020) (en línea). [Fecha de consulta: 16.11.2023] <https://davidakenny.net/cm/fit.htm>
- Kirchner, Emil y Sperling, James. «Will form lead to function? Institutional enlargement and the creation of a European security and defence identity». *Contemporary Security Policy*, vol. 21, n.º 1 (2000), p. 23-45. DOI: <https://doi.org/10.1080/13523260008404243>
- Kline, Rex B. *Principles and practice of structural equation modeling*. Nueva York: Guilford press, 2023.
- Lantis, Jeffrey S. «Strategic Culture and National Security Policy». *International Studies Review*, vol. 4, n.º 3 (2002), p. 87-113. DOI: <https://doi.org/10.1111/1521-9488.t01-1-00266>
- Lantis, Jeffrey S. y Howlett, Darryl. «Strategic culture», en: Baylis, John; Wirtz, James J. y Gray, Colin S. (eds.) *Strategy in the Contemporary World*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 89-107.
- Latham, Andrew. «Constructing National Security: Culture and Identity in Indian Arms Control and Disarmament Practice». *Contemporary Security Policy*, vol. 19, n.º 1 (1998), p. 129-158. DOI: <https://doi.org/10.1080/13523269808404181>
- Libel, Tamir. «Rethinking strategic culture: A computational (social science) discursive-institutionalist approach». *Journal of Strategic Studies*, vol. 43, n.º 5 (2020a), p. 686-709. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402390.2018.1545645>
- Libel, Tamir. «Strategic culture as a (discursive) institution: a proposal for falsifiable theoretical model with computational operationalization». *Defence Studies*, vol. 20, n.º 4 (2020b), p. 353-372. DOI: <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1814152>
- Mader, Matthias «Increased support for collective defence in times of threat: European public opinion before and after Russia's invasion of Ukraine». *Policy Studies*, Vol. 45, n.º 3-4 (2024), p. 402-422. <https://doi.org/sire.ub.edu/10.1080/01442872.2024.230244>. 1
- Mader, Matthias; Olmastroni, Francesco y Isernia, Pierangelo. «The Polls-Trends: Public Opinion Toward European Defense Policy and Nato: Still Wanting it Both Ways?». *Public Opinion Quarterly*, vol. 84, n.º 2 (2020), p.

- 551-582. DOI: <https://doi.org/10.1093/poq/nfaa031>
- Marsh, Herbert W.; Morin, Alexandre J.; Parker, Philip D. y Kaur, Gurvinder. «Exploratory structural equation modeling: An integration of the best features of exploratory and confirmatory factor analysis». *Annual review of clinical psychology*, vol. 10, (2014), p. 85-110. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-clinpsy-032813-153700>
- Meyer, Christoph O. «Convergence towards a European strategic culture? A constructivist framework for explaining changing norms». *European Journal of International Relations*, vol. 11, n.º 4 (2005), p. 523-549. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066105057899>
- Meyer, Christoph O. «The purpose and pitfalls of constructivist forecasting: Insights from strategic culture research for the European Union's evolution as a military power». *International Studies Quarterly*, vol. 55, n.º 3 (2011), p. 669-690. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00648.x>
- Mi, Xue. «Strategic cultures between the EU member states: convergence or divergence?». *European Security*, vol. 0, n.º 0 (2022), p. 1-25. DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2159384>
- Nunes, Isabel Ferreira. «Security culture, strategic approach and the implementation and Operationalization of European Security». *Nação e Defesa*, n.º 127 (2010), p. 51-80.
- Paile-Calvo, Sylvain. «European Strategic Culture in the Citizens' Eyes». *Сигурност и отбрана*, n.º 1 (2023), p. 9-22.
- Parzymies, Stanislaw. «The European Security and Defence Identity: Myth or Reality». *Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 8, (1999), p. 11-42.
- Peters, Dirk. «European security policy for the people? Public opinion and the EU's Common Foreign, Security and Defence policy». *European Security*, vol. 23, n.º 4 (2014), p. 388-408. DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839.2013.875531>
- Pirani, Pietro. «Elites in action: change and continuity in strategic culture». *Political Studies Review*, vol. 14, n.º 4 (2014), p. 512-520. DOI: <https://doi.org/10.1111/1478-9302.12058>
- Remiro, Luis; Calatrava, Adolfo; Bueno, Alberto y Martínez, Rafa. «Political culture and defence policy: a model of five-subtypes to explain the Spanish defence political culture». *European Politics and Society*, (2024), p. 1-22. DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2024.2324888>
- Ribeiro, Filipa Perdigão. «The discursive construction of collective narratives on Portuguese national identity: homogeneity or diversity?». *Comunicação e sociedade*, vol. 34, (2018), p. 325-342. DOI: [https://doi.org/10.17231/com-soc.34\(2018\).2952](https://doi.org/10.17231/com-soc.34(2018).2952)
- Rynning, Sten. «The European Union: towards a strategic culture?». *Se-*

- curity dialogue*, vol. 34, n.º 4 (2003), p. 479-496. DOI: <https://doi.org/10.1177/0967010603344007>
- Savalei, Victoria. «On the computation of the RMSEA and CFI from the mean-and-variance corrected test statistic with nonnormal data in SEM». *Multivariate behavioral research*, vol. 53, n.º 3 (2018), p. 419-429. DOI: <https://doi.org/10.1080/00273171.2018.1455142>
- Schilde, Kaija; Anderson, Stephanie y Garder, Andrew. «A more martial Europe? Public opinion, permissive consensus, and EU defence policy». *European Security*, vol. 28, n.º 2 (2019), p. 153-172. DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839.2019.1617275>
- Schmidt, Peter y Zyla, Benjamin. *European Security Policy and Strategic Culture*. Nueva York: Routledge, 2013a.
- Schmidt, Peter y Zyla, Benjamin. «European security policy: Strategic culture in operation?», en: Schmidt, Peter y Zyla, Benjamin (eds.) *European Security Policy and strategic culture*. Routledge, 2013b, p. 1-10.
- Segal, Gerald. «Defence culture and Sino Soviet relations». *The Journal of Strategic Studies*, vol. 8, n.º 2 (1985), p. 180-198. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402398508437219>
- Snyder, Jack L. *The Soviet Strategic Culture. Implications for Limited Nuclear Operations*. Santa Mónica: Rand Corp., 1977.
- Tardy, Thierry. «The European Union: from conflict prevention to “preventive engagement” still a civilian power lacking a strategic culture». *International Journal*, vol. 62, n.º 3 (2007), p. 539-558. DOI: <https://doi.org/10.1177/002070200706200306>
- Tardy, Thierry. «Does European defence really matter? Fortunes and misfortunes of the Common Security and Defence Policy». *European security*, vol. 27, n.º 2 (2018), p. 119-137. DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839.2018.1454434>
- Tappe, Jonathan y Doeser, Fredrik. «A machine learning approach to the study of German strategic culture». *Contemporary Security Policy*, vol. 42, n.º 4 (2021), p. 450-474. DOI: <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1992150>
- Wang, Chendi y Moise, Alexandru D. «A unified autonomous Europe? Public opinion of the EU's foreign and security policy». *Journal of European Public Policy*, vol. 30, n.º 8 (2023), p. 1.679-1.698. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2217230>
- Wæver, Ole. «European security identities». *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n.º 1 (1996), p. 103-132. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00562.x>
- Wasinski, Christophe. «La notion de culture stratégique dans les études stratégiques», en: Taillat, Stéphane; Henrotin, Joseph y Schmitt, Olivier (dirs.)

Guerre et stratégie. Approches, Concepts. París: Presses Universitaires de France, 2017, p. 131-147.

WBG-World Bank Group. «Military Expenditure (% of GDP) – European Union. Greece», (2024) (en línea) [Fecha de consulta: 03.03.2024] <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2022&locations=EU-GR&start=1995&view=chart>

Un análisis prospectivo sobre la industria de defensa europea y sus repercusiones en la española

A future-oriented analysis of the European defence industry and its repercussions in the Spanish one

Antonio Fonfría

Profesor en la Universidad Complutense de Madrid y en la Academia de las Ciencias y las Artes Militares. afonfria@ucm.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4282-314X>

Silvia Vicente Oliva

Profesora en la Universidad de Zaragoza. silviav@unizar.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9958-9972>

Cómo citar este artículo: Fonfría, Antonio y Vicente Oliva, Silvia. «Un análisis prospectivo sobre la industria de defensa europea y sus repercusiones en la española». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 137 (septiembre de 2024), p. 117-140. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.137.2.117

Resumen: La nueva política de defensa de la Unión Europea (UE) impone la necesidad de que la industria europea de la defensa modifique sus estrategias, especialmente desde la invasión de Ucrania. Tanto la Comisión Europea como la Agencia Europea de Defensa (AED) tratan de impulsar una Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (BITD) teniendo en cuenta varios aspectos, entre otros: la fragmentación de la oferta, las importantes ganancias de eficiencia que se pueden alcanzar y la posible autonomía estratégica de la UE. En el terreno industrial y, particularmente, en el tecnológico, ello va a modificar la morfología de la industria europea de defensa. Pero ¿hacia dónde se orientará la nueva industria? ¿Se reforzarán los oligopolios nacionales a la vez que nacerán otros europeos? A partir de un análisis empírico basado en entrevistas a expertos, este artículo se centra, como caso de estudio, en España y explora las repercusiones que ello tendrá en la industria española de defensa.

Palabras clave: Europa, España, capacidades militares, estrategia industrial, industria de defensa, prospectiva de defensa

Abstract: *The new defence policy of the European Union (EU) is forcing the defence industry in Europe to adjust its strategies, especially since the invasion of Ukraine. Both the European Commission and the European Defence Agency (EDA) are pushing for a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB), taking account of factors that include the fragmentation of supply chains, the significant efficiency gains that can be made and the prospect of greater EU strategic autonomy. In the industrial field, particularly in the area of technology, it will change the shape of the European defence industry. But what direction will this new industry take? Will national oligopolies be reinforced at the same time as other European oligopolies emerge? Drawing on an empirical analysis based on interviews with experts, this paper focuses on Spain as a case study and explores the repercussions it will have on the country's defence industry.*

Key words: *Europe, Spain, military capabilities, industrial strategy, defence industry, defence foresight*

El presente trabajo ha dispuesto de financiación de la Agencia Estatal de Investigación (PID2019-108036GB-I00/AEI/10.1339/501100011033) y Grupo CREVALOR- S42_23R del Gobierno de Aragón.

En la Unión Europea (UE), en el contexto de la seguridad y defensa y de las percepciones sobre el devenir geopolítico mundial, se ha producido un cambio en la trayectoria de los asuntos de defensa, lo que ha propiciado el mayor esfuerzo de rearme desde los años cincuenta del siglo pasado (Anderson, 2023). El papel de las industrias nacionales y, por agregación, del conjunto de la industria europea de defensa está siendo clave a la hora de desarrollar nuevas tecnologías y productos que participan en una mayor integración dentro de la UE. Tanto la Comisión Europea como la Agencia Europea de Defensa (AED), cada una desde su propia perspectiva, tratan de impulsar una Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (BITD) europea, pero se enfrentan a una multitud de problemas que van desde el nacionalismo industrial y los temas de autonomía estratégica de los países, hasta las relaciones transatlánticas.

Observando que la cooperación entre empresas europeas venía siendo discontinua y desigual, Calcara (2020) concluía que, mientras que las empresas establecidas en mercados internos más grandes presionaban para mantener las capacidades tecnológicas existentes, las empresas en mercados internos más pequeños preferían ser competitivas en sectores limitados de la cadena de suministro industria-defensa para preservar nichos de mercado de exportación. Esta es, por ejemplo, la situación que caracteriza a España, entre otros países: un productor de segundo nivel en numerosos subsectores (los conocidos TIER-2)¹ para sistemas de armamento y material. Desde el ámbito de la seguridad y la defensa, en España hay un esfuerzo decidido, especialmente desde el sector público –motivado por intereses estratégicos–, para que algunas empresas sean referentes mundiales en algunos materiales de defensa y, a la vez, se buscan capacidades tecnológicas necesarias para el futuro, que estén más orientadas a la generación de tecnologías de nicho. En el marco de la UE, los esfuerzos en materia de política industrial más recientes están concentrados en la innovación y la cooperación. Al respecto, Fiott y Simón (2023) señalan la necesidad de proporcionar soporte a la BITD, cooperar con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), incrementar el gasto en defensa, cubrir

1. En la cadena de suministro de proveedores, las empresas TIER-2 ocupan el segundo eslabón, siendo proveedores de los de primer nivel, conocidos como TIER-1, que son los grandes suministradores con capacidad de entregar sistemas completos, mientras que el segundo eslabón se especializa en componentes específicos.

las brechas que existen en capacidades, desarrollar proyectos y adquisiciones conjuntos, así como invertir en facilitadores estratégicos (tecnologías cibernéticas y espaciales) y dar soporte específico a las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Obviamente, todo ello requiere de un planteamiento equilibrado en el uso de los diferentes instrumentos de política europeos para generar el conjunto de habilidades y capacidades requeridas que sirvan para la disuasión, así como para fortalecer las relaciones entre la UE y la OTAN.

El objetivo de este artículo es conocer, en el contexto de la UE, la situación actual de la BITD en España, en tanto que comparte debilidades estructurales del sector con países de tamaño mediano o pequeño, así como su política industrial con el resto de la Unión. Este objetivo se analiza mediante la visión de un conjunto de expertos sobre posibles políticas industriales a desarrollar, más allá del estímulo a la BITD a través de grandes programas de suministro para la modernización de armamento y material, como las tímidas iniciativas más ágiles que están por desarrollar y consolidar en los próximos años. En cualquier caso, se indican acciones dirigidas a mantener a los grandes contratistas, dotar de oportunidades a suministradores de tecnologías de uso dual –ayudándoles a colaborar internacionalmente–, reforzar el papel de suministradores de segundo nivel y ayudar a la internacionalización y mejora de la eficiencia económica de toda la BITD europea, desde el desarrollo hasta la producción y el sostenimiento de los materiales. En definitiva, en el contexto europeo, se realiza un análisis prospectivo de la política industrial de defensa española, como caso de estudio, cuyo fin es determinar las principales líneas de actuación al respecto para futuro.

Respecto al sector de la seguridad y la defensa, conviene tener en cuenta su aportación al desarrollo socioeconómico de diversas maneras en los países miembros de la UE: promoviendo la racionalización y la reestructuración sobre el incremento posible de recursos materiales, proveyendo soporte al sistema de obtención de defensa (recursos, equipamiento e infraestructuras) y acelerando la especialización (Briones Peñalver, 2013). Aunque en cada país de la UE existe una BITD que provee de capacidades militares y operativas, igualmente, se necesita importar y exportar material de defensa, además de mantener relaciones industriales cruzadas entre numerosas empresas. Esta cuestión es tratada en el segundo apartado del artículo desde una triple perspectiva: a) la cooperación y su impacto en la estructura de la BITD de cada país, b) en la UE y en el mercado europeo regulado en general y, finalmente, c) en su relación con la vertiente trasatlántica que requiere de un equilibrio de fuerzas y de esfuerzos tanto actuales, como futuros. Pero antes se ofrece un primer apartado que contiene la metodología usada en el estudio, basada en la visión de un conjunto de expertos y fundamentada en dos instrumentos que se nutren del conocimiento y experiencia especializados en tecnología, industria y economía, cumpliendo así con la

complementariedad de los métodos de investigación señalados por Kamberelis y Dimitriadis (2013). En el tercer apartado, se trata el caso español, atendiendo a la falta de coordinación existente entre la BITD y el presupuesto de defensa. La propia escasez presupuestaria ha sido un factor impulsor de la internacionalización de la BITD española y ha creado el caldo de cultivo necesario para el posicionamiento que están teniendo sus empresas en proyectos del Fondo Europeo de Defensa (FED)². En el cuarto apartado se incluyen los resultados del estudio con propuestas consensuadas entre expertos que indicaron la necesidad de una mayor cultura estratégica de los políticos y, en concreto, de una estrategia española de seguridad propia (distinta de la actual). Finalmente, se recogen unas conclusiones sobre los aspectos más relevantes que muestran tendencias, fruto de los cambios estratégicos en un panorama cambiante con cierto grado de optimismo en el ámbito presupuestario, resultado de la geopolítica actual, pero con grandes rigideces en otros aspectos que pueden conducir a unas reducidas actuaciones futuras en forma de pérdida de capacidades.

Metodología y marco teórico: un análisis prospectivo

La metodología utilizada para analizar la BITD europea y española se basa en distintas herramientas y un enfoque prospectivo de acuerdo con Godet (2000), que reconoce la importancia de la visión a largo plazo y el pensamiento alternativo en los procesos de toma de decisiones. De hecho, el estudio de la literatura académica sobre economía de la defensa puede adoptar diferentes enfoques, ya sea con herramientas más o menos analíticas como la economía internacional o el análisis económico de los conflictos (Aguirre *et al.*, 2000; Vicente Oliva *et al.*, 2019). En este estudio se ha optado por la perspectiva de la economía industrial (Segura, 1992), en la que se suelen analizar múltiples formas de organización, en concreto en este caso, la BITD y las circunstancias de su desarrollo, e incluyendo,

-
2. España se encuentra en el tercer lugar entre los países que participan en mayor número de proyectos del FED, detrás de Francia y de Italia. Algunos de los programas de interés para España en este fondo son el futuro buque escolta, un sistema de aeronaves tripuladas por control remoto (conocido este tipo de producto en el mundo militar por sus siglas en inglés, RPAS) de índole táctica que podría ser común en toda Europa, o el futuro avión de combate europeo (conocido por sus siglas en inglés NGWS/FCAS [Sistema de Armas de Siguiente Generación/Futuro Sistema de Combate Aéreo]).

según el criterio de los expertos, algunos apuntes sobre el futuro más cercano. La economía industrial estudia el comportamiento de los agentes en los mercados, las condiciones competitivas (concentración y situaciones próximas al monopolio), ya que parte de que la estructura del mercado influye en la conducta, lo que puede afectar a los resultados que obtienen las empresas, existiendo además efectos de retroalimentación entre ellos (Bueno y Erro, 2023; Segura, 1992).

El origen del análisis empírico parte de un conjunto de entrevistas en profundidad a élites del ámbito político, militar y empresarial en España, de cuyo análisis se presentó un resumen con ideas fuerza a los expertos que participaron en un grupo de discusión. Las entrevistas se realizaron, mayoritariamente, durante la segunda mitad del año 2021 a 20 generales y almirantes de los estados mayores de la Defensa y de los tres ejércitos, a 12 portavoces parlamentarios que se encontraban en ejercicio durante la XIV legislatura en las comisiones de defensa del Senado y del Congreso, así como a 14 altos directivos de empresas suministradoras del Ministerio de Defensa de diversos subsectores. Una vez se analizaron las entrevistas cualitativamente, se procedió a la selección de expertos para los grupos de discusión y para un estudio basado en *policy Delphi*. Además, se prepararon los guiones con las cuestiones más controvertidas entre las diferentes élites provenientes de las entrevistas para que se discutieran entre expertos presencialmente y se obtuvieran argumentos con fines prospectivos.

Es relevante que las características del panel de expertos se ajusten a los objetivos del estudio (Keeney *et al.*, 2010), porque ello tiene un impacto directo en la calidad de los resultados, especialmente con respecto a su credibilidad (Donohoe y Needham, 2008). Por eso se utilizó un sistema de conominación de los expertos por parte de 13 investigadores en cuestiones afines, en el que se evaluó a cada uno de los propuestos atendiendo a su grado de conocimiento y experiencia (entre 0 y 10 puntos). El grupo de expertos fue de seis personas, con bagaje empresarial (dos), militar (uno), académico (uno) y una categoría abierta que incluía, entre otros, a periodistas o consultores con una reconocida competencia en la materia (dos). En el caso de temáticas muy especializadas conviene centrar la discusión entre menos agentes si es posible, para poder llegar a algún tipo de acuerdo o consenso. Entre las críticas a esta metodología se encuentra la imposibilidad de replicar los resultados (Bohnsack, 2004), por ello es conveniente desarrollar una selección cuidadosa de los expertos. En este caso, se convocó a los expertos con mejor puntuación, junto con otros que recibieron invitación directa (pases de *oro*), debido a su reconocida competencia sobre la materia. Así, se conformó un listado ordenado de petición de participación en el estudio por nivel de experto con 22 nominados evaluados con un coeficiente en media de 7,87 puntos sobre 10 y una desviación típica de 1,39 (véase ficha resumen en la tabla 1).

Tabla 1. Ficha resumen grupo de expertos en tecnología, industria y economía (TIE)

Bagaje		Co-nominación	
Empresa	2	Pases de oro	3
Otros	2	Puntuación 1	7,94
Militar	1	Puntuación 2	7,76
Académico	1	Puntuación 3	7,68
Sexo		Valoración del grupo TIE	
Mujeres	2	Media	7,87
Hombres	4	Desviación T.	1,39

Fuente: Elaboración propia.

Los talleres de expertos –grupos de discusión– se convocaron (en Madrid, septiembre de 2022) bajo reglas Chatham House que suponen que se puede indicar qué se dijo, sin precisar quién, y aunque no se pudo grabar, se tomaron notas por, al menos, dos personas de todas las cuestiones. Ello permitió triangular la información y disponer de informes únicos validados por todos los investigadores que asistieron a los grupos de discusión; en este caso, fueron cuatro los miembros del equipo de investigación, incluyendo al moderador, quienes asistieron³. A fin de desarrollar de forma cualitativa y profunda los argumentos expuestos anteriormente, y con base en el juicio de expertos, se tratará de proveer de argumentos sobre las líneas futuras de desarrollo de los aspectos industriales y tecnológicos de la defensa, tanto a nivel español, como a nivel europeo, basándonos en los problemas expuestos como punto de partida generales.

La BITD europea y sus problemas de construcción

Las expectativas puestas en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE, desde su entrada en vigor en 2009, han sido mucho más elevadas que cualquier otro paso que se haya dado en los asuntos de defensa en la Unión en los últimos decenios. La aprobación de la Estrategia Global de 28

3. Por ello no es posible la reproducción literal de comentarios, debates y respuestas. Sin embargo, sí han sido tomadas algunas expresiones literales, previo cotejo entre los investigadores y los expertos.

de junio de 2016⁴ supuso el inicio de un impulso que ha dado lugar a numerosos cambios –y un no menor volumen de papeles–, de muy diversa índole, pero apuntando una dirección no exenta de problemas, tanto en el ámbito tecnológico, como industrial y estratégico.

Las cuestiones básicas que afectan a la construcción de la BITD de la UE impactan en diversos factores que se han considerado fundamentales a escala nacional, pero que en realidad suponen profundas limitaciones al desarrollo de una industria de defensa europea (Jiménez Mateo, 2023), si ese es el objetivo. Entre estos factores cabría destacar los siguientes:

- Los reducidos presupuestos nacionales y en su conjunto de la UE –como suma de los anteriores–, que imponen una restricción presupuestaria elevada e impiden alcanzar economías de escala y costes unitarios reducidos a las industrias nacionales. Además, tal y como expone en una de las leyes de Augustine (1984), el gasto en defensa en sí mismo no supone la reducción de los problemas de capacidades que tiene la UE. No obstante, aún no hay razones para suponer que la alternativa puede ser mejor en otros campos. Por ejemplo, se pueden dar monopolios europeos –tanto empresariales como geográficos–, que eleven las economías de escala, pero reduzcan los beneficios para algunos países (Hartley, 2020; Fonfría y Martí, 2020).
- El hecho anterior refleja una duplicidad de esfuerzos que conduce a numerosos sistemas que podrían converger a un menor número de ellos haciendo aflorar importantes ahorros de costes y mantenimiento de estos, con el consiguiente ahorro presupuestario (Hartley, 2011), calculado por el Ministerio de Defensa (2017) en una amplia horquilla que va de los 25 a los 100.000 millones de euros.
- La fragmentación del mercado europeo es otro problema por diversas causas (Martínez González, 2013). Así, cabe subrayar la importancia que posee para los países mantener una industria de defensa propia en términos de autonomía estratégica, al igual que ser capaces de generar tecnologías domésticas y de satisfacer su mercado con productos nacionales. Esta situación vuelve a chocar frontalmente con la perspectiva de la Comisión Europea, ya que supone que los desarrollos complejos a que podría enfrentarse una industria nacional se verían limitados al generarlos grandes empresas transeuropeas que podrían *trocear* tanto las tecnologías o el diseño, como la producción de los sistemas.

4. Para más información, véase: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/common-foreign-and-security-policy-global-strategy.html>

- Los excesos de capacidad que se generan con motivo de las reducidas demandas nacionales imponen severas restricciones al crecimiento de las empresas que podrían reducirse sustancialmente en el caso de la existencia de una industria europea. No obstante, para ello sería necesaria la existencia de una demanda agregada suficiente o, en otras palabras, que los sistemas producidos a nivel europeo por un, normalmente, reducido número de empresas de pocos países fuesen demandados por un elevado conjunto de estados miembros, de forma que no solo los productores adquirieran el sistema⁵.
- El desarrollo de nuevas tecnologías y el proceso de innovación a nivel europeo se encuentra entre varios campos de juego. Por una parte, el estrictamente técnico, unido a los posibles objetivos para su incorporación como sistemas de defensa o como desarrollos duales y, por lo tanto, con una mayor proyección de mercado. Por otra, la restricción presupuestaria europea, que induce la cooperación tecnológica con unos recursos aún reducidos; además de las presiones de los países y las empresas para recoger los recursos del Fondo Europeo de Defensa (FED) –entre otros–, sin que tengan una estrategia clara de hacia dónde orientar sus esfuerzos tecnológicos. Particularmente en el caso de las PYMES, el acceso a estos recursos puede ser una tabla de salvación de su cuenta de resultados, sin que medie ningún tipo de orientación estratégica. Finalmente, encontramos la propia presión política de acceso a los diversos fondos para recuperar los aportados por cada país –la tasa de retorno–.
- La autonomía estratégica en su concepción más amplia, tal y como la definió el comisario de Mercado Interior Thierry Breton, sería la «posibilidad de elegir y de no tomar decisiones por defecto debido a la ausencia de alternativas o a fuertes dependencias»⁶. Sin embargo, es más complejo que todo eso, ya que requiere de un amplio abanico de políticas –industriales y financieras, entre otras–, desarrollos tecnológicos, posicionamientos industriales, control de las cadenas de suministro, etc. (Fonfría, 2022), que necesitan tiempo y esfuerzo. Actualmente, la orientación de la PCSD se encuentra en un punto en el que los estados miembros tienden a salvaguardar su posición –un ejemplo claro es el uso del artículo 346 del TFUE– y tratan de participar de los fondos europeos. El objetivo es una cierta autonomía, pero nacional, no europea.

5. En el año 2022, la UE aprobó el instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA, por sus siglas en inglés), que pretende actuar como un instrumento financiero a corto plazo –por un valor inicial de 500 millones de euros–, para incentivar la adquisición común de equipos de defensa entre los estados miembros.

6. Discurso de la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*, 4 de noviembre de 2020.

Estas problemáticas se encuentran en la base de la PCSD y tratar de resolverlas –incluso en términos de dilucidar cómo se define la autonomía estratégica en el marco de la defensa de manera inequívoca–, implica un importante volumen de recursos de muy variada índole: financieros, industriales, tecnológicos, militares y, particularmente, estratégicos. La orientación de dichos recursos posee, a su vez una triple vertiente. En primer lugar, la nacional: se trata de que los países asuman tanto la PCSD, como sus múltiples desarrollos y las consecuencias que pueden tener para sus industrias nacionales. La cooperación, como base de la política europea, se ve generalmente positiva, pero puede generar efectos de medio y largo plazo no deseados para las industrias de los países como, por ejemplo, cambios en la situación de pasar de tener empresas en los primeros eslabones de la cadena de suministro (TIER-1) a que estas ocupen el segundo eslabón (TIER-2), o a verse obligados a centrarse en tecnologías de nicho.

En segundo lugar, la vertiente derivada de la propia perspectiva europea, tanto desde la Comisión Europea, como desde la AED. Así, la primera, como institución supranacional, posee una visión cuya orientación se fundamenta en la consecución de una perspectiva estructural, esto es, en la creación de un mercado único de la defensa a través de su capacidad reguladora (Calleja-Crespo y Delsaux, 2012); por su parte, la AED es una institución intergubernamental que participa en la determinación de las capacidades operativas con los países tratando de reforzar la BITD europea. Por último, en tercer lugar, la vertiente trasatlántica, que se encuentra en una cierta encrucijada. Por una parte, está la necesidad de una relación equilibrada dentro de la OTAN, lo cual conduce a que el famoso *burden sharing* (reparto de cargas) sea más equitativo entre los países, particularmente con Estados Unidos, un tema que impulsa el acuerdo de alcanzar el 2% de esfuerzo en defensa. Esta situación conduce a que los países europeos de la OTAN eleven sus presupuestos de defensa y traten de alcanzar un mayor nivel de cooperación entre ellos, impulsados igualmente por la PCSD. A su vez, esta situación induce el dilema de la seguridad (Howorth, 2005), según el cual una elevada autonomía europea podría llegar a implicar cierto nivel de aislacionismo de Estados Unidos ya que, a la vez que animaban a la UE a desarrollar sus capacidades militares, ello podría equilibrar la posición europea con relación a la estadounidense, lo cual reduciría su liderazgo internacional y la capacidad de penetración de sus sistemas armamentísticos en el mercado europeo.

Actualmente, la orientación de la PCSD se encuentra en un punto en el que los estados miembros tienden a salvaguardar su posición –un ejemplo claro es el uso del artículo 346 del TFUE– y tratan de participar de los fondos europeos. El objetivo es una cierta autonomía, pero nacional, no europea.

La BITD española y su necesaria internacionalización

Uno de los mayores problemas a los que se ha enfrentado tradicionalmente la política española de defensa es el divorcio que existe entre el presupuesto y el desarrollo de la industria. En este sentido, se han intentado realizar políticas industriales de defensa basadas en unos exiguos presupuestos que no han mostrado ni continuidad o predictibilidad, ni proyecciones claras sobre los sistemas de armamento y material a adquirir en el medio y largo plazo. Al respecto, la inercia en la evolución presupuestaria es el factor clave. El denominado enfoque burocrático, según el cual la decisión sobre los incrementos del presupuesto en defensa se realiza en función de parámetros no vinculados a una racionalidad clara, es el factor fundamental en el devenir del gasto en defensa español (Rattinger, 1975; Fonfría, 2013). Esta situación ha generado dos efectos. El primero, que las empresas españolas de defensa hayan tenido que duplicar –entre 2007 y 2021⁷– el volumen de negocio fuera de España, suponiendo este el 80% de sus ventas. Ello ha derivado en el esfuerzo de las firmas por mejorar su nivel tecnológico, comercial e industrial, así como en que, desde el Ministerio de Defensa, se haya impulsado su internacionalización. En definitiva, es un proceso casi obligado por la falta de demanda interna. El segundo, que las empresas se han encontrado en la necesidad de acudir al FED, a fin de mantenerse en el núcleo de participantes y posicionarse para el futuro. Ciertamente, a falta de una estrategia claramente definida de política industrial de defensa interna, las compañías tienden a dispersar sus esfuerzos a fin de posicionarse en el mercado.

Las entidades, tanto públicas como privadas, que pueden ofrecer bienes y servicios consistentes en armamento, equipamiento y materiales necesarios para el cumplimiento de las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas están inscritas en el Registro de Empresas de la Dirección General de Armamento y Material (RE DGAM)⁸ como proveedores, ya que los órganos de contratación del Órgano Central y, en su caso, de los cuarteles generales, pueden recabar en las cláusulas de admisión previa a un concurso que así sea. La información que proporcionan estas entidades permite conocer su capacidad industrial, tecnológica y económico-financiera, a fin de facilitar la planificación estratégica relacionada con la

7. El último dato disponible publicado por la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) corresponde al año 2021.

8. Orden del Ministerio de Defensa 73/1982, de 3 de mayo, art. 6.

industria de defensa nacional desde el Ministerio de Defensa. En 2021, había 544 empresas inscritas, una más que en el año 2020. De estas, 394 empresas declararon en 2021 ventas en el sector, 13 más que en el año anterior. Las entidades que proveen de materiales auxiliares son las más contratadas respecto a las inscritas por necesidad de mantenimientos y servicios, fundamentalmente. Y las de índole tecnológica, son las empresas de aeronaves no tripuladas y simulación.

Además de estar inscritas en el registro, para determinados contratos, las entidades que suministran material y servicios de defensa necesitan la Certificación de Aseguramiento de Calidad PECAL (Publicación Española de Calidad). En el caso de que una entidad quiera tomar parte en una licitación internacional de instalación o suministro, promovida en el ámbito de la OTAN mediante ICB (*International Competitive Bidding*), las empresas deben ser acreditadas y certificadas por el Ministerio de Defensa, o bien establecer, con una agencia de la OTAN, un acuerdo BOA (*Basic Ordering Agreement*) para el suministro de productos comerciales COTS (*Commercial-Off-The-Shelf*), y la certificación estará basada en los datos de las empresas que consten en el RE DGAM. Todos los trámites mencionados, necesarios para que las empresas españolas sean contratadas o puedan exportar, resultan enormemente complicados para las PYMES que, sin suficiente apoyo, no podrían formar parte de la BITD, aunque pudieran ofrecer tecnologías de uso dual que proporcionaran capacidades necesarias para la defensa (Struys, 2004). Los trámites, además del concurso posterior, de acuerdo con las condiciones que se fijen, se unen a las numerosas barreras para la entrada del sector de defensa, lo que dificulta la ampliación, incluso con fines estratégicos, de la BITD. Esto es particularmente cierto en términos de seguridad en el suministro en el medio y largo plazo, ya que la vida media de las PYMES es menor que la de empresas de mayor tamaño. Además, en España es un sector muy concentrado, puesto que en el año 2021 solamente 36 empresas facturaron el 90% del total vendido. De ellas, el grupo Airbus facturó el 53,2% (Ministerio de Defensa, 2022).

En este sentido, la Estrategia Industrial de Defensa de 2023⁹ enfatiza la necesidad de aumentar el apoyo exterior a la industria española de defensa (continuista con la anterior estrategia del año 2015). El reiterado énfasis que hace la actual estrategia en este aspecto se debe a varios factores. Entre ellos, cabe destacar los cambios que impone la puesta en marcha de instrumentos como el EDF (*European Defence Fund*), y otros que no existían en 2015, así como políticas de financiación,

9. Véase: <https://publicaciones.defensa.gob.es/estrategia-industrial-de-defensa-2023.html>. Secretaría de Estado de Defensa, Ministerio de Defensa, Gobierno de España.

adquisición, etc., además del papel de instituciones como la Comisión Europea o la Agencia Europea de Defensa (AED). En definitiva, la apuesta europea de la Estrategia es muy clara, pero los resultados de la política llevada a cabo desde 2015 hasta 2023 no han sido los adecuados ni suficientes, y se necesita profundizar en este ámbito. Para ello son necesarios dos factores: a) un incremento presupuestario, que actualmente se está dando a raíz de la guerra de Ucrania y otros conflictos, y b) una política industrial decidida y con objetivos claramente priorizados y conocidos. Sin embargo, detrás de la política de apoyo a las empresas españolas en el ámbito internacional –particularmente el europeo, que es en el que se centra la Estrategia 2023–, hay numerosos problemas que provienen básicamente de cuatro ámbitos: el del mercado, el político, el burocrático-institucional y el empresarial.

Con relación al mercado, como se ha mencionado, las imperfecciones son muy numerosas. Pero yendo más allá, en realidad se trata de un mercado planificado desde el lado de la demanda y oligopolizado desde la perspectiva de la oferta (Struys, 2004). Los ministerios de Defensa –todos–, funcionan como un planificador central de manera que deciden los productos a adquirir, el presupuesto que se destinan a ellos, las formas de contratación e incluso qué empresas pueden participar en determinadas licitaciones. Esta situación genera sesgos de todo tipo, como la limitación de entrada, la asimetría de información o las barreras a que nuevas empresas puedan competir con las ya establecidas o con las nacionales, bien a través de imponer elevados costes administrativos que las PYMES no pueden abordar, bien vía restricción de la competencia internacional. Adicionalmente, aunque buscar la optimización en el uso de los recursos en estas circunstancias no es posible (Keupp, 2021), ello es algo que la Estrategia de 2023 repite reiteradamente. Ante esta situación, la política del Ministerio de Defensa debe ser claramente proactiva, pero sin cruzar la fina línea que separa el proteccionismo del apoyo a las empresas. Obviamente, esa línea se ha cruzado en numerosas ocasiones por todos los países pertenecientes a la UE¹⁰.

Referente al ámbito político, uno de los problemas fundamentales en el contexto internacional es la falta de una orientación clara, de una estrategia de largo plazo, que trascienda a los partidos políticos y se constituya en una política de Estado. El seguidismo acrítico mostrado por la política industrial de defensa en lo tocante a los preceptos básicos propuestos desde Bruselas limita sustancialmente las políticas a instrumentar y sus posibles efectos positivos. Es necesario reconocer que la falta de presupuesto ha lastrado claramente las políticas, pero sería de esperar que, con los aumentos presupuestarios que se están realizando, esta situación pudiera cambiar (Jiménez Mateo, 2023). En este sentido, la va-

10. Generalmente a través de la aplicación del mencionado artículo 346 del Tratado de Lisboa.

riable tiempo ha jugado un papel especial, ya que la falta de guía política dilata la toma de decisiones y ha implicado importantes desajustes temporales, como en los primeros años de la puesta en marcha de la PCSD. Incluso la Estrategia de 2023 ha llegado tarde en términos de política industrial, ya que la de 2015 hubiese requerido de una importante actualización en 2021, año en que se aprobaron las perspectivas financieras de la UE, marco temporal y financiero en el que se desarrolla la Estrategia, según reza la misma.

Sobre el ámbito burocrático-institucional, ha de considerarse muy especialmente, ya que posee influencia directa en la realización de la política industrial de defensa. El Ministerio de Defensa, a través la Secretaría de Estado de Defensa de la cual depende la Dirección General de Armamento y Material, se encarga de dicha política, por lo que esta posee la interlocución directa con las empresas, con Bruselas en los aspectos relativos

al desarrollo de los instrumentos de financiación, etc. Es, por lo tanto, el órgano de gestión fundamental. Por último, en lo que se refiere al ámbito empresarial, la propia estructura del mercado impone ciertas rigideces difíciles de romper –monopolios, oligopolios...

Las empresas de mayor tamaño y experiencia en el sector de defensa imponen sus reglas a la hora de cooperar con empresas menores y de participar en proyectos conjuntos.

... en definitiva, falta de competencia en numerosos sectores—. Así, las empresas de mayor tamaño y experiencia en el sector de defensa imponen sus reglas a la hora de cooperar con empresas menores y de participar en proyectos conjuntos (Hartley, 2011; Martínez González, 2013). Es una clara extensión del poder de mercado que ostentan. Esto ocurre incluso cuando la carga de trabajo en los proyectos sea más elevada para las PYMES participantes. Aquí, el tamaño, la reputación y la trayectoria histórica de las empresas poseen un peso excesivo, que puede conducir a desequilibrios entre cargas de trabajo y dotaciones presupuestarias, desincentivando la participación de algunas empresas –particularmente PYMES– en los proyectos europeos. La coordinación entre empresas es también un factor crucial (Callado-Muñoz *et al.*, 2020; Arteaga, 2014). Las asociaciones de empresas del sector suelen congregar a una parte de estas, pero no a todas, y son un importante eslabón entre la parte burocrática de la administración y las propias empresas a que representan. Sin embargo, en numerosas ocasiones tienen un papel coordinador en segundo plano, ya que las firmas asociadas poseen sus propias estrategias que no tienen por qué coincidir con ciertas posiciones del conjunto de la asociación.

Todo ello conlleva problemas de eficiencia elevados. Ciertamente, no es posible pedir al mercado de defensa que sea altamente eficiente, ya que, por cuestiones de seguridad, la propia estructura del mercado y el tipo de bienes que genera, las posibilidades de obtener ganancias de eficiencia se encuentran más

en el lado de la demanda –uso del presupuesto para obtener mejores resultados de la asignación de los recursos públicos–, que de la oferta, tal y como muestran Domínguez y Fonfría (2022), cuyos resultados sostienen pérdidas moderadas de eficiencia en la industria española de defensa.

Esta situación se intensifica en el caso de las adquisiciones de grandes programas de defensa. En este sentido, son varios los factores a considerar. La dependencia de un único proveedor durante un período de tiempo muy dilatado –puede llegar a 40 años en algunos casos–, supone un riesgo difícil de evitar, dadas las características de los sistemas complejos (Arnold y Harmon, 2013). Por otra parte, las formas de contratación –sin publicidad, acudiendo al artículo 346 del TFUE o los contratos *cost plus fee* entre otros–, no suelen ser un estímulo a la mejora de la eficiencia. Adicionalmente, los problemas de *azar moral* y *selección adversa* juegan un importante papel en este proceso (Eisenhardt, 1989; Klein *et al.*, 2016). Para evitar en lo posible situaciones de este tipo, el grado de competencia debería ser elevado, de manera que la especificación de las características técnicas de los productos o sistemas sean suficientemente claras para el comparador, a fin de que el precio y el tiempo sean los factores clave a considerar. Es necesario, por tanto, un análisis realista de los costes, que se estimen de forma adecuada para el conjunto del proceso de adquisición, puesta en servicio, sostenimiento y retirada del sistema, evitando sesgos optimistas e incurrir en costes de transacción elevados. En definitiva, los problemas de *buy-in* referidos a la subestimación de costes y sobrestimación de beneficios, que se observan poco realistas a medida que avanza la elaboración del programa, han de ser controlados a través de la gestión de plazos y costes basados en las previsiones iniciales para evitar arrastrar el problema a lo largo del proceso (Martí, 2015; Fonfría, 2018).

Las opiniones expertas: algunas propuestas

Entrando en los resultados de las entrevistas, uno de los temas más destacados es el de la participación de España en el FED. Fue una cuestión muy debatida porque, en relación con los retornos futuros (en los próximos 10-20 años), no se piensa que vayan a ser mayores a los que habitualmente se han venido obteniendo, ya que no hay una estrategia suficientemente explícita a largo plazo que oriente los grandes objetivos que se persiguen. En este sentido, uno de los principales escollos a sortear, según los expertos entrevistados, son las cuestiones de soberanía nacional de los socios europeos. En concreto, como país, la cuestión es qué dejaría España que proveyera Europa y qué no, lo cual impactaría en la autonomía estratégica doméstica.

Las capacidades operativas¹¹ deberían ser aquellas capaces de adaptarse a cualquier situación y, a ser posible, adelantarse a los cambios futuros de las Fuerzas Armadas, lo cual exige mantener una actitud de continua innovación para garantizar la eficacia operativa. A este respecto, una industria que, a juicio de los expertos, no participara en proyectos internacionales no podría aportar todos esos elementos y no sería útil o no existiría, por lo que es necesario participar en el FED, pero de manera equilibrada desarrollando internamente tecnologías. En este ámbito, la I+D busca obtener ventajas operacionales, por lo que el nivel de madurez de las tecnologías en un conflicto es determinante ante adversarios con diferentes niveles de acceso a estas. Sobre ello, los expertos consultados apuntaron que «si se depende de una potencia extranjera como suministrador, estás secuestrado durante todo el ciclo de vida de los sistemas de armamento y material militar; por tanto, la idea es ir capacitando a la industria», sin dejar de incidir en el grado de autonomía estratégica que se desea alcanzar.

Como se ha expuesto, el campo de batalla futuro se basará en la tecnología que se desarrolla hoy, pero que para entonces ya será pasado. Así, las actividades I+D en defensa están motivadas por la necesidad de un país para mantener y mejorar sus capacidades militares, mientras mantiene una base estratégica de empresas y centros de investigación capaces de abordar retos futuros (SGIRID, 2020). Esto queda claro en la apuesta por generar capacidades españolas propias y una BITD nacional, ya que –según los expertos– debe hacerse un planteamiento inteligente que equilibre a los países para estar abastecidos y guarnecidos. En definitiva, se trata de buscar el mayor grado posible de autonomía estratégica, orientada en este caso a los ámbitos industrial y tecnológico, al objeto de conseguirla en los niveles táctico y operativo (Fonfría, 2023).

Asimismo, aún con toda su complejidad, las nuevas adquisiciones tecnológicas de defensa conforman un panorama de estímulo para la economía nacional, el desarrollo de la industria y cierto optimismo entre los futuros usuarios, aunque, en España, la traducción entre objetivos políticos generales y capacidades militares específicas ha presentado dificultades para identificar, generar, sostener y transformar estas. Entre las críticas a los sistemas de adquisición actuales en España por parte de los expertos, sobre todo desde el sector empresarial, se advierte que no se integra al usuario final en la definición de estas. Por ello, desde el ámbito militar, se sostiene que la doctrina puede dificultar el empleo operativo en determinadas

11. Es decir, las aptitudes que deben tener las unidades orientadas al logro de un objetivo estratégico, operacional o táctico, según el Manual de Reglamento. Glosario de Términos Militares. RE7-013, Ministerio de Defensa (2004).

circunstancias. Algo similar ocurre con respecto a la adecuación entre el ciclo de planeamiento y de capacidades militares. De esta forma, ha quedado constatada la falta de diseños ajustados a las capacidades futuras, además de que la definición de requisitos realizada con tanta antelación –debido al diseño del sistema de planeamiento, que requiere de varios años para su completo desarrollo siguiendo un rígido esquema de ingeniería de sistemas con modelos de desarrollo de producto por etapas– puede dotar de rasgos obsoletos a algunos materiales adquiridos. Además, se señaló por parte de un académico algún ejemplo de sistema que se está comprando ya obsoleto porque se diseñó con los conceptos operativos de décadas anteriores. Sin embargo, y aun considerando estos problemas, los especialistas entrevistados estuvieron de acuerdo en que los grandes programas de desarrollo proporcionan un importante nivel de disuasión ante un posible conflicto.

El sistema español de adquisiciones de materiales de defensa se encuentra dominado por los grandes programas, que acaparan un elevado volumen de recursos, especialmente económicos pero que, a su vez, proporcionan disuasión, según el grupo de expertos.

Con relación a los programas que puede desarrollar la BITD española autónomamente, se consideró que estos serían insuficientes para dotar de defensa autónoma al país, es decir, que España no podría defenderse de todas las amenazas a las que tuviera que enfrentarse si es abastecida solamente por empresas

nacionales. En el mundo globalizado actual, atribuirse esta supuesta capacidad autónoma por parte de un país es imposible de alcanzar. En todo caso, añadía el grupo de expertos, el deseo de que aumente dicha autonomía y de que se hagan actuaciones destinadas a ello, es una cuestión estratégica para todos los países, no solo para España. En concreto, estaban de acuerdo en que la colaboración entre las entidades europeas en programas de obtención sería deseable para España para alcanzar los siguientes objetivos: a) evitar sobrecostes obteniendo un mercado con mayor presencia de empresas competitivas que permitan reducir costes de desarrollo; b) aprender, mediante la colaboración, especialmente en las etapas más costosas de las primeras fases de desarrollo de materiales y sistemas; c) mejorar la eficiencia ajustando los tamaños de producción –una menor segmentación facilitaría la obtención de economías de escala–; d) no duplicar esfuerzos en los distintos países europeos, puesto que supone perjuicios en la estructura de costes de las empresas productoras y falta de competitividad en todos los mercados en los que operan, así como una presión adicional sobre los presupuestos de defensa; y e) mejorar la competencia en el mercado con un sistema de entidades menos fragmentadas que proporcionen más recursos y capacidades.

Tabla 2. Argumentos a favor y en contra de la utilización de los grandes programas de obtención de material militar

Argumento	A favor	En contra
Capacidades	Aglutina capacidades que pueden ser útiles después para el país.	Están obsoletos porque no proveen de capacidades actualizadas, sino del momento en que se diseñó el material. Sería mejor crear capacidades basadas en empresas con tecnologías nicho, aunque sean proveedores de segundo nivel (TIER-2) en la cadena de suministro.
Dependencia o autonomía	Un país no puede depender de solo de proveedores de segundo nivel e inferiores en la cadena de suministro.	Mediante la diversificación se podrían generar en el futuro empresas con valores diferenciados y más competitivas.
Origen de la innovación	Capacitan a la industria para no estar «secuestrados» durante el ciclo de vida de los sistemas de armamento y material	Podría generarse un ecosistema basado en la innovación y no en la institucionalización.
Herramienta política	La BITD española tiene el respeto internacional.	La política industrial de defensa no puede basarse solamente en compras.
Uso estratégico	Proporcionan capacidad de disuasión.	Se pierde agilidad y velocidad de reacción.
Uso dual	Necesidad de sistemas que sean autosostenibles.	La interoperabilidad muestra el valor de las tecnologías de uso dual (civil-militar).

Fuente: Elaboración propia.

El sistema español de adquisiciones de materiales de defensa se encuentra dominado por los grandes programas, como pueden ser el vehículo de combate de infantería *VCR 8x8 Dragón*, el submarino de la serie *S-80* o el *NGWS/FCAS*, que acaparan un elevado volumen de recursos, especialmente económicos pero que, a su vez, proporcionan disuasión, según el grupo de expertos. Junto a este tipo de programas, existen otras iniciativas que están permitiendo integrar rápidamente tecnologías y nuevos procesos organizativos en las unidades con mayor o menor grado de desarrollo. Algunas de estas actuaciones se han instrumentado mediante la colaboración público-privada y otras surgidas en las propias unidades militares o en los centros de investigación del Ministerio de Defensa, aun teniendo desarrollos y complejidades dispares (Vicente Oliva y Martínez Sánchez, 2021).

Según los expertos, el sistema de adquisiciones español, basado tradicionalmente en grandes programas, no es suficiente para garantizar las capacidades militares necesarias; por ello, la colaboración –sobre todo internacional–, está facilitando la creación de consorcios empresariales. En el lado opuesto, existe una corriente de pensamiento estratégico que aboga por limitar la colaboración entre las empresas de la BITD para no aumentar la concentración en los mercados de material de defensa y los oligopolios nacionales (véase, por ejemplo, Anderson, 2023). Los argumentos a favor y en contra del uso de los grandes programas que esgrimieron los expertos se encuentran recogidos en la tabla 2, organizados de la siguiente forma: capacidades; dependencia o autonomía de terceros; el origen de la innovación que garantice el acceso a las tecnologías más novedosas; el uso de los programas como herramienta política y su uso estratégico; y la inclusión necesaria de tecnologías de uso dual (que se desarrollen en el ámbito civil o en el militar y puedan utilizarse, con la debida adaptación, en cualquiera de ellos).

Si se consultan los programas gestionados por la Subdirección General de Programas (dependiente orgánicamente de la DGAM), puede observarse el historial colaborador de las entidades de defensa europeas a través de diferentes esquemas, con el objetivo de mejorar la interoperabilidad, compartir riesgos de desarrollo u obtener nuevas o mejores capacidades tecnológicas. El empuje de los modelos colaborativos de innovación, como el Programa RPAZ¹², cuyo éxito impulsó iniciativas posteriores del mismo tipo como el BARRACUDA, o el ESCORPIÓN –más reciente y dedicado a probar y experimentar sistemas terrestres no tripulados (conocidos como UGV, por sus siglas en inglés)–, ha estimulado la colaboración. El establecimiento del Programa de Cooperación en Investigación Científica y Desarrollo en Tecnologías Estratégicas (Programa Coincidente) responde a unos objetivos modestos pero que permiten compartir ideas con empresas, universidades, centros tecnológicos y otros agentes del sistema de ciencia y tecnología «en base a la creatividad y el reparto de riesgos» (Ministerio de Defensa, 2018: 163). Aunque son proyectos de I+D, las tecnologías utilizadas deben tener suficiente madurez como para ofrecer un demostrador con funcionalidad militar. Se trata de una vía de incremento de la colaboración entre diversas instituciones involucradas en el desarrollo de tecnologías para defensa y duales.

12. Una iniciativa cuyo objetivo fue la evaluación operativa, con financiación del Ministerio de Defensa, de Sistemas Aéreos Tripulados Remotamente (RPAS) Clase I (peso al despegue inferior a 150 kg).

Conclusiones

La situación en España de la industria de defensa comparte debilidades estructurales con otros países de su entorno de mediano tamaño, que tratan de paliarse mediante el impulso a la internacionalización y la colaboración en I+D, así como con la participación en los programas europeos, especialmente el Fondo Europeo de Defensa (FED). Todo ello parece ser el paso previo para tomar posiciones para la fabricación de los sistemas que se vayan a producir los próximos años en Europa, adoptando diferentes niveles en la cadena de suministro. En cuanto a la situación tecnológica, se apunta hacia un profundo cambio de orientación de índole estratégica que modificará la morfología de la industria europea de defensa, y no solo de los grandes productores y exportadores de primer nivel, ya que estos han visto elevado el nivel de competencia en los últimos 20 años con la aparición de empresas provenientes de otros países, especialmente asiáticos que proveen otro tipo de tecnologías y utilizan formas diferentes de producción.

El análisis con ánimo prospectivo que se ha realizado permite la reflexión compartida entre los gestores de políticas públicas de defensa, las entidades que suministran bienes y servicios para defensa y los usuarios. Todo ello en un entorno cada vez más tecnificado, globalizado y cambiante que reclama nuevas capacidades a la vez que necesita seguir manteniendo las adquiridas anteriormente. La cuestión que se plantea es el grado de autonomía que se debe planificar en las adquisiciones y los desarrollos tecnológicos futuros. Los expertos entrevistados muestran la absoluta necesidad de contar con un esquema europeo para ello, debido a la imposibilidad de desarrollos propios nacionales en todos los ámbitos necesarios.

La fragmentada industria de defensa europea, con sus debilidades –además de grandes barreras a la entrada de empresas que desarrollan tecnologías con potencial uso dual, actualmente más desde el desarrollo civil hacia su utilización ajustada para el uso en el sector militar–, está optando por la colaboración mediante esquemas transnacionales. Sin embargo, estas alianzas siguen tomando del pasado formas administrativas en las que los intereses nacionales pesarán más sobre los miembros de los consorcios que sean más pequeños y tengan mayores costes de transacción por participar en programas, desarrollar productos de defensa intensivos en capital y recursos humanos y, por tanto, menos expectativas de beneficio por tomar parte en ellos. Esto puede ejercer un efecto disuasorio para las empresas más pequeñas o con menos solidez financiera para afrontar las vicisitudes de la contratación en grandes programas. Para ello, es necesario innovar en el desarrollo de estos, desde la concepción del entregable –vinculada al ciclo de planeamiento y a las capacidades que se precisan con tanta antelación, que podrían no ser las adecuadas cuando el material entra en servicio–, pasando por la gestión por parte del Ministerio de Defensa y de los contratistas. A ello habría que unir profundos cambios en las formas

de contratación que la agilicen, sin olvidar algo de relevancia máxima: la financiación con esquemas más previsibles que disminuyan el riesgo de la participación en los programas.

Los expertos señalan que sin priorización y sin posicionamiento internacional, España no va a marcar agenda, porque carece de una gran estrategia. Esta es la raíz última de la falta de alineamiento de la política de defensa con la política exterior y con la política industrial de defensa, que es en lo que se centra esta investigación. Atendiendo al futuro a medio plazo, las capacidades militares están basadas en distintos elementos, como la doctrina o la tecnología, que proporciona ventajas frente a los adversarios que podrían no disponer de ella. El problema es llegar a una situación en la que las capacidades del presente están conformadas por tecnologías del pasado (Brimley *et al.*, 2013), por lo que la inversión en tecnología

Los expertos señalan que sin priorización y sin posicionamiento internacional, España no va a marcar agenda, porque carece de una gran estrategia. Esta es la raíz última de la falta de alineamiento de la política de defensa con la política exterior y con la política industrial de defensa.

–y especialmente en aquellas más disruptivas–, es fundamental para dar soporte a las capacidades futuras de un país, reduciendo la brecha temporal entre el desarrollo de las tecnologías y su aplicación. En este sentido, la estructura actual de grandes programas de desarrollo de materiales está abriéndose a nuevos

esquemas de desarrollo y contratación más ágiles sobre los que todavía no hay acuerdo en su caracterización, gestión o dotación presupuestaria.

El impulso más dinámico actual que se ha expuesto, en la dirección de crear una industria de defensa europea que aumente su peso relativo mundial en tamaño y favorezca las economías de escala y los mercados más concentrados que rocen los monopolios (traducido como mayores beneficios empresariales a largo plazo), podría afectar a la industria española en términos de soberanía nacional, avance en el desarrollo y la disponibilidad de tecnologías y, finalmente, en el menoscabo de capacidades futuras. Además, existe una corriente que está en contra de esta concentración de la industria y que busca la eficiencia productiva, pero que podría generar otro tipo de problemas derivados especialmente del monopolio tecnológico y estratégico. Sin embargo, la UE todavía está explorando el camino de las sinergias en forma de dotación de recursos a las primeras fases de desarrollo de tecnologías y capacidades que se articularán a través de la iniciativa para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA, por sus siglas en inglés), que podrían concretarse en muy distintas formas de contratación colaborativa (por al menos tres países miembros de la UE) cuando se disponga la fabricación adecuada de las capacidades futuras que, actualmente, se encuentran en desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. «Resolución 320/38174/2023, de 21 de abril, de la Dirección General de Armamento y Material, por la que se convoca proceso de selección de proyectos de I+D de interés para Defensa susceptibles de ser incluidos en el ámbito del Programa de Cooperación en Investigación Científica y Desarrollo en Tecnologías Estratégicas (Programa Coincidente)». *BOE*, n.º 105 (21 de abril de 2023) (en línea) <https://www.boe.es/boe/dias/2023/05/03/pdfs/BOE-A-2023-10687.pdf>
- Aguirre M.; Álvarez I. Buesa M.; Fernández-Oliva E.; Cuenca, A.; Fonfría A.; García Alonso J.; Hartley K.; Kaldor M.; Molas-Gallart J.; Ortiz R.; Pérez-Forniés C.; Sanaú Villarroya J.; Valiño Castro A.; Velarde Fuertes J. «Economía de la Defensa», Colegio de Economistas de Madrid, vol. 85 (2000).
- Anderson, Jean Joel. «Building weapons together (or not). How to strengthen the European defence industry» *European Union Institute for Security Studies*, Brief 20, (noviembre de 2023) (en línea) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e879678a-8da3-11ee-8aa6-01aa75ed71a1/>
- Arnold, Scott A. y Harmon, Bruce R. «The relative costs and benefits of multi-year procurement strategies». *Institute for Defense Analyses*, documento D-4893, (junio de 2013) (en línea) <https://www.ida.org/research-and-publications/publications/all/t/th/the-relative-costs-and-benefits-of-multi-year-procurement-strategies>
- Arteaga, Félix. (2014). «A Proposal for restructuring the security and defense industrial sector in Spain». *Economy, Defence and Peace*, vol. 25, n.º 1 (2014), p. 69-83. DOI: <https://doi.org/10.1080/10242694.2013.857463>
- Augustine, Norman Ralph. *Augustine's Laws*. 1984. ISBN 978-0915928811.
- Bohnsack, Ralf. «Group discussion and focus groups», en: Flick, Uwe; von Kardoff, Ernst y Steinke, Ines (eds.) *A companion to qualitative research*. Londres: SAGE, 2004, p. 214-221.
- Brimley, Shawn; FitzGerald, Ben y Sayler, Kelley. «Game Changers: Disruptive Technology and U. S. Defense Strategy». *Center for New American Security*, Disrupted Defense Paper, (septiembre de 2013) (en línea) https://www.files.ethz.ch/isn/170630/CNAS_Gamechangers_BrimleyFitzGeraldSayler_0.pdf
- Briones Peñalver, Antonio J. «The economics of security and defence. Transfer of knowledge and innovation related to the defence industry». *Revista Del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 2 (2013), 1-22.
- Bueno, Eduardo y Erro, Amaya. «La economía y organización industrial como paradigma de desarrollo sostenible en el nuevo modelo de industria para Europa». *Economía Industrial*, n.º 428, (2023), p. 11-18.

- Calcara, Antonio. «Cooperation and non-cooperation in European defence procurement», *Journal of European Integration*, vol. 42, n.º 6 (2020), p. 799-815. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1682567>
- Callado-Muñoz, Francisco; Fernández-Olmos, Marta; Ramírez-Aleson, Marisa y Utrero-González, Natalia. «Characterisation of Technological Collaborations and Evolution in the Spanish Defence Industry». *Economy, Defence and Peace*, vol. 33, n.º 2 (2020), p. 219-238. DOI: <https://doi.org/10.1080/10242694.2020.1799168>
- Calleja-Crespo, Daniel y Delsaux, Pierre. «Defending European Defence: The Commission's Role». *Bureau of European Policy Advisers Monthly Brief*, n.º 54 (2012), p. 6-7.
- Colom-Piella, Guillem. «El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila». *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, Documento de opinión n.º 121 (28 de octubre de 2021) (en línea) https://www.ieee.es/contenido/noticias/2021/10/DIEEEO121_2021_GUICOL_Planeamiento.html
- Domínguez, Mónica y Fonfría, Antonio. «Measuring Productivity of the Spanish Defence Industry». *Defence and Peace Economics*, vol. 34, n.º 4 (2022), p. 48-75. DOI: <https://doi.org/10.1080/10242694.2022.2053369>
- Donohoe, Holly M. y Needham, Roger D. «Moving best practice forward: Delphi characteristics, advantages, potential problems, and solutions». *International Journal of Tourism Research*, vol. 11, n.º 5 (2008), p. 415-437. DOI: <https://doi.org/10.1002/jtr.709>
- Eisenhardt, K. M. (1989). «Agency theory: An assessment and review». *Academy of management review*, vol. 14, n.º 1, p. 57-74.
- Fiott Daniel y Simón, Luis. «EU defence after Versailles: An agenda for the future». Unión Europea en análisis solicitado por el subcomité de Security and Defence. PE 702.604 – Octubre 2023.
- Fonfría, Antonio. «Defense spending in Spain. A methodological note». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 2 (2013), p. 381-401.
- Fonfría, Antonio. «Industria de Defensa», en: Argumosa, Jesús (ed.) *Defensa: Estado y Sociedad. El caso de España*. Salamanca: Instituto Europeo de Estudios Internacionales, 2018, p. 247-270.
- Fonfría, Antonio. «La industria de defensa europea frente a la autonomía estratégica». *Información Comercial Española*, n.º 930 (2023), p. 145-155.
- Fonfría, Antonio y Martí, Carlos. «The Spanish defence industry. A long way to go», en: Hartley, Keith y Belin, Jean (eds.) *The Economics of the Global Defence Industries*. Oxon: Routledge, 2020, p. 215-231.

- Godet, Michel. «The art of scenarios and strategic planning: tools and pitfalls». *Technological forecasting and social change*, vol. 65, n.º 1 (2000), p. 3-22. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0040-1625\(99\)00120-1](https://doi.org/10.1016/S0040-1625(99)00120-1)
- Hartley, Keith. «Creating a European Defence Industrial Base». *Security Challenges*, vol. 7, n.º 3 (2011), p. 95-11.
- Hartley, Keith. «Trans-European arms companies and industries», en: Hartley, Keith y Belin, Jean (eds.) *The Economics of the Global Defence Industries*. Oxon: Routledge, 2020, p. 161-179.
- Howorth, Jolyon. «The Euro-Atlantic Security Dilemma: France, Britain and the ESDP». *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 3, n.º 1 (2005), p. 39-54.
- Jiménez Mateo, Óscar. «Nuevos retos para la industria de defensa». *Economía Industrial*, n.º 427 (2023), p. 139-144.
- Kamberelis, George y Dimitriadis, Greg. *Focus groups: From structured interviews to collective conversations*. Oxon: Routledge, 2013.
- Kenney, Sinead; Hasson, Felicity y McKenna, Hugh. *The Delphi Technique in Nursing and Health Research*. Oxford: Wiley, 2010, p. 18-31.
- Keupp, Marcus M. *Defence Economics. An Institutional Perspective*. Cham: Springer, 2021.
- Klein, T. J.; Lambertz, C. y Stahl, K. O. «Market transparency, adverse selection, and moral hazard». *Journal of political economy*, vol. 124, n.º 6 (2016), p. 1677-1713.
- Martí, Carlos. *Sobre la eficiencia en defensa*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2015.
- Martínez González, Antonio. *Un análisis económico de la producción y contratación de los sistemas de Defensa*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2013.
- Ministerio de Defensa. «DGAM – Proyecto RAPA», (1 de julio de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 03.11.2023] <https://www.tecnologiaeinnovacion.defensa.gob.es/es-es/Contenido/Paginas/detalleiniciativa.aspx?iniciativaID=227>
- Ministerio de Defensa. «EDAP. El plan de acción europeo de la defensa», (noviembre de 2017) (en línea) <https://aesmide.es/wp-content/uploads/2020/09/folleto-EDAP-Digital.pdf>
- Ministerio de Defensa. *La gestión del conocimiento en la gestión de programas de Defensa*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos [Cuaderno de Estrategia n.º 194], 2018.
- Ministerio de Defensa. *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa ETID – 2020*. Madrid: Dirección General de Armamento y Material, Subdirección General de Tecnología y Centros, 2020.
- Rattinger, Hans. «Armaments detente and bureaucracy: The case of the arms race in Europe», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 19, n.º 4 (1975), p. 571-595.

- Segura, Julio. *Teoría de la economía industrial*. Madrid: Civitas, 1992.
- Struys, Wally. «The future of the defence firm in small and medium countries». *Defence and Peace Economics*, vol. 15, n.º 6 (2004), p. 551-564. DOI: <https://doi.org/10.1080/1024269042000246648>
- SGIRID-Subdirección General de Inspección, Regulación y Estrategia Industrial de Defensa. *La industria de Defensa en España. Informe 2020*. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2022.
- SGIRID-Subdirección General de Inspección, Regulación y Estrategia Industrial de Defensa. *La industria de Defensa en España. Informe 2021*. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2023.
- Vicente Oliva, Silvia y Martínez Sánchez, Ángel. «Remote, informal, and ephemeral communities for testing technologies». *Futures*, vol. 126, (2021) (en línea) DOI: <https://doi.org/10.1016/j.futures.2020.102675>
- Vicente Oliva, Silvia y Martínez Sánchez, Ángel y Escribano Bernal, Francisco. (2019) «Towards a contingent approach to firm strategy on the lowest levels of the hierarchy of the defence industry». *Foresight*, vol. 21, n.º 5 (2019), p. 582-604. DOI: <https://doi.org/10.1108/FS-11-2018-0094>

La guerra en Ucrania y la política de globalización económica de la UE: nuevos retos y cuestiones de seguridad

The war in Ukraine and the EU's policy of economic globalisation: new security challenges and issues

Nargiz Hajiyeva

Doctora en Ciencias Políticas; directora de la Unidad de Organización de Actividades Científicas, Azerbaijan State University of Economics (UNEC); presidenta del Consejo de Mujeres Investigadoras, Swiss Political Science Association (SPSA). nargiz_hajiyeva@unec.edu.az

Cómo citar este artículo: Hajiyeva, Nargiz. «La guerra en Ucrania y la política de globalización económica de la UE: nuevos retos y cuestiones de seguridad». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 137 (septiembre de 2024), p. 141-165. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.137.2.141

Resumen: Este artículo analiza las repercusiones de la guerra en Ucrania iniciada en 2022 en la política de globalización económica de la Unión Europea (UE). La respuesta integral de la Unión al conflicto se examina en sus diversas dimensiones: inseguridad energética, perturbaciones económicas, cambios geopolíticos, retos humanitarios y vulnerabilidades tecnológicas. En este contexto, la capacidad de resiliencia adaptativa de la UE se manifiesta en varios frentes, como la integración de sus políticas económicas con la seguridad –especialmente en los sectores críticos–, su papel en la arquitectura de seguridad europea y su compromiso con la incorporación de Ucrania a Occidente. El estudio se extiende a la gestión flexible de las migraciones masivas, las vulnerabilidades tecnológicas, la resiliencia energética, la estabilidad económica, las alianzas geopolíticas, las acciones de respuesta humanitaria, así como la fortificación tecnológica.

Palabras clave: guerra en Ucrania, Unión Europea, globalización económica, cambios geopolíticos, seguridad

Abstract: This paper analyses the repercussions that the war in Ukraine since 2022 has had on the European Union (EU) policy of economic globalisation. The Union's comprehensive response to the conflict is examined from different angles, taking in energy insecurity, economic shocks, geopolitical shifts, humanitarian challenges and technological vulnerabilities. In this context, the EU's adaptive resilience is evident on several fronts, such as the integration of its economic policies with security (particularly in critical sectors), its role in the European security architecture and its commitment to incorporating Ukraine into the West. The study expands to include the flexible management of mass migration, tech vulnerabilities, energy resilience, economic stability, geopolitical alliances, humanitarian response action and technological reinforcement.

Key words: war in Ukraine, European Union, economic globalisation, geopolitical shifts, security

Los orígenes y las consecuencias de la guerra en Ucrania iniciada en 2022 por la invasión de Rusia son un punto de inflexión en la geopolítica mundial, especialmente en lo que respecta a la política general de globalización de la Unión Europea (UE). Entender sus complejidades es fundamental para abordar sus consecuencias de largo alcance. La política de globalización económica de la UE es una estrategia múltiple, dirigida a favorecer la integración económica, promover el desarrollo sostenible e impulsar la prosperidad en un mundo interconectado. En la estela de este conflicto, la UE ha aprovechado el contexto para ayudar a la recuperación, la resiliencia y la transformación económica de Ucrania, ampliando su apoyo a este país mediante medidas de liberalización del comercio. El Acuerdo de Asociación (AA) UE-Ucrania, que entró en vigor el 1 de septiembre de 2017 e incluye la creación de una zona de libre comercio de alcance amplio

En la estela de la guerra en Ucrania, la UE ha aprovechado el contexto para ayudar a la recuperación, la resiliencia y la transformación económica de este país, ampliando su apoyo mediante medidas de liberalización del comercio.

y profundo (ZLCAP), proporcionó a Ucrania acceso preferente al mercado único de la UE, favoreciendo la diversificación económica, el crecimiento de las exportaciones y la creación de empleo. Al reducir los aranceles y armonizar las normativas, este acuerdo ha aumentado la

competitividad de Ucrania y su inserción en las cadenas de valor mundiales, mitigando el impacto económico del conflicto. En paralelo, la UE ha ayudado a este país a mejorar la coherencia normativa y la capacidad institucional para facilitar el comercio y la inversión, con programas de asistencia técnica que le han ayudado a adaptar el marco normativo a los criterios y buenas prácticas de la Unión; ello ha mejorado el entorno empresarial, la transparencia y la gobernanza. Al reforzar instituciones tales como el Banco Nacional de Ucrania, el Servicio Fiscal del Estado y los organismos reguladores, la UE ha promovido la gobernanza, la rendición de cuentas y el Estado de derecho, propiciando la confianza de los inversores y el desarrollo económico sostenible (Irtysheva *et al.*, 2022; Musayeva-Gurbanova y Hajiyeva, 2023; Parlamento Europeo, 2019). Además, ha incorporado los principios de desarrollo sostenible y crecimiento inclusivo a los programas de ayuda, con iniciativas tales como el Pacto Verde Europeo y el Fondo Social Europeo, al tiempo que ha invertido en educación, sanidad y sistemas de protección social que fomentan el desarrollo del capital humano y la cohesión social.

Al respecto, pese a que hay una gran variedad de documentos de trabajo e informes dedicados al análisis de las repercusiones de la guerra de Ucrania en Europa, existe un gran vacío de literatura científica sobre las implicaciones específicas del conflicto en la política de globalización económica de la UE. Aspecto

tos como la disminución de la dependencia respecto a los combustibles fósiles rusos, la superación de las turbulencias económicas y el refuerzo de las medidas de ciberseguridad son manifestaciones de la capacidad de resiliencia adaptativa de la UE (Parlamento Europeo, 2023). En este contexto, este artículo subraya la necesidad de una comprensión matizada que permita abarcar las implicaciones de esta realidad en la UE respecto a la resiliencia energética, la estabilidad económica, las alianzas geopolíticas, las acciones de respuesta humanitaria y los refuerzos tecnológicos. En este sentido, las estrategias de la UE se evalúan no solo con referencia a sus efectos inmediatos, sino también a su sostenibilidad a largo plazo y su prospectiva estratégica para salvaguardar sus intereses en una dinámica mundial en plena transformación (Guenette *et al.*, 2022).

Marco teórico y metodología

Desde las distintas perspectivas –neofuncionalismo, intergubernamentalismo liberal o integración en tiempos de crisis– que ha empleado la academia para analizar las acciones y la evolución de la UE¹, este artículo se centra en el papel que desempeña la UE en la configuración de la política de seguridad y defensa europeas, en particular en el marco de la guerra en Ucrania. Pese a que tradicionalmente se considera que mantiene una posición débil en este campo, la UE ha ampliado su influencia, sobre todo a partir de 2016 (Nugent y Rhinard, 2015; Riddervold y Trondal, 2020; Strikwerda, 2019). Al respecto, se han propuesto diversas explicaciones –como la dinámica neofuncionalista y el concepto de «la extensión de las competencias», o el papel que desempeña la UE como emprendedora (*entrepreneur*) de políticas– que resaltan la capacidad de la Unión para encuadrar las cuestiones y establecer coaliciones con los estados miembros (Citi, 2014; Edler y James, 2015; Bergmann, 2018).

Asimismo, se ha destacado la convergencia de intereses entre los principales estados miembros –como Francia y Alemania– y las instituciones de la UE, así como el uso estratégico que esta hace de las crisis, planteadas como «oportunidades» (Béraud-Sudreau y Pannier, 2021; Chappell *et al.*, 2020). También se han analizado las actuaciones judiciales, en concreto la amenaza de la «judicialización de la integración», como herramientas que la UE emplea para impulsar

1. Véanse: Alcaro y Tocci (2021); Cross (2017); Dinan *et al.* (2017); Schimmelfennig (2018); Riddervold *et al.* (2021).

cambios políticos (Blauberger y Weiss, 2013); y se han realizado estudios donde se subraya la interacción permanente entre la UE, los estados miembros y las instituciones, como el Comité Político y de Seguridad (CPS) en la tarea de dirigir la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) (Juncos y Pomorska, 2011; Michalski y Danielson, 2020).

La aplicabilidad de la Teoría de la Integración Económica proporciona un marco sólido para analizar las repercusiones de la guerra de Ucrania en la política de globalización económica de la UE. Según Balassa (1961) y Baldwin (1995), esta teoría aporta ideas valiosas acerca del proceso y las implicaciones de la cooperación y la integración económicas regionales. Aplicarla al contexto de la guerra en Ucrania, nos permite comprender mejor la influencia de este conflicto en la dinámica económica y las iniciativas de globalización de la UE. Un aspecto clave sería el acento que se pone en la liberalización comercial y la integración de los mercados entre los estados miembros. Como señalan Krugman y Obstfeld (2006), el aumento de los flujos comerciales y la reducción de las barreras comerciales son elementos esenciales de la integración económica. Como consecuencia de la guerra en Ucrania, la interrupción de las rutas comerciales, las cadenas de suministro y el comercio transfronterizo han repercutido significativamente en el programa de integración económica de la UE.

Además, la Teoría de la Integración Económica destaca la importancia de los flujos de inversión y la movilidad del capital para impulsar la integración económica. Académicos como Mundell (1961) y Eichengreen (1993) sostienen que la integración financiera desempeña un papel decisivo para intensificar los lazos económicos entre países. A raíz de la guerra en Ucrania, la incertidumbre en torno a los riesgos geopolíticos y la preocupación en materia de seguridad pueden afectar las decisiones de inversión y los flujos de capital en el seno de la UE. Con esta teoría, además, se puede examinar la función que cumplen la armonización normativa y la coordinación de políticas en la facilitación de la integración económica. Como afirman Francois y Horn (2010), armonizar los marcos normativos y las medidas políticas es fundamental para reducir al mínimo las barreras comerciales y promover la eficiencia de los mercados. Ante la guerra en Ucrania, la UE puede encontrar dificultades para mantener la coherencia normativa y la coordinación de las políticas, sobre todo en los sectores afectados por las tensiones geopolíticas o las amenazas para la seguridad. Esta guerra también ha provocado un aumento de los riesgos e incertidumbres geopolíticos, afectando a las decisiones de inversión y los flujos de capital en la UE (Ivanov y Kilic, 2022). En 2022, las inversiones extranjeras se enfrentaron a incertidumbres relacionadas con la estabilidad de la región, con lo que las inversiones y las salidas de capital de las zonas afectadas mostraron un comportamiento cauteloso (ibídem). En definitiva, la Teoría de la Integración Económica permite examinar la influencia de

estos acontecimientos en la capacidad de la UE para atraer inversión extranjera, promover la integración financiera y favorecer la convergencia económica entre los estados miembros. Así, examinando las implicaciones de los cambios de las pautas de inversión y la movilidad del capital en el marco teórico, podemos evaluar las consecuencias económicas en general del conflicto.

Este artículo utiliza una metodología multifacética. Se ha realizado una minuciosa revisión bibliográfica que pone de relieve una laguna patente en las publicaciones científicas relacionadas con las implicaciones específicas de la guerra de Ucrania en la política de globalización económica de la UE. Para facilitar una comprensión integral, en el artículo se emplea un marco de análisis comparativo, que coteja la política de globalización económica de la UE antes y después de la guerra ruso-ucraniana y se centra en aspectos clave como las políticas económicas, los acuerdos comerciales, la postura del mercado, las estrategias de diversificación, la integración de la seguridad, el fortalecimiento de la resiliencia, la ayuda humanitaria, las alianzas globales y los cambios geopolíticos. La evaluación se ha estructurado mediante descriptores cualitativos, que indican el grado de cambio o énfasis en cada aspecto. Asimismo, se incluyen datos y la evolución en tiempo real posestallido del conflicto, como las respuestas de la UE a la inseguridad energética, las perturbaciones económicas, los cambios geopolíticos, los retos humanitarios y las vulnerabilidades tecnológicas. Este enfoque garantiza la relevancia del análisis y refleja el carácter dinámico de los ajustes políticos de la UE en este período.

Estrategias de globalización económica de la UE antes y después de la guerra en Ucrania

La guerra en Ucrania iniciada en 2022 ha reconfigurado la economía mundial, afectando especialmente a Europa y al sector energético. Descrito como un «shock energético de gran magnitud» por la OCDE (The Economic Times, 2022), este conflicto ralentizó el crecimiento económico mundial hasta el 3,1% en 2022, desde un estimado 5%, con la previsión de que la economía europea solo crecería un 0,3% en 2023. El Banco Mundial (World Bank, 2022) calcula que el costo de la reconstrucción de Ucrania ascenderá a 349.000 millones de dólares, cifra que supera su PIB anterior a la guerra. Aunque Estados Unidos ha aportado una ayuda importante, los países de la UE han ocupado el primer puesto en cuanto a apoyo financiero; y la perspectiva de que Rusia pague una indemnización sigue siendo incierta. El conflicto ha provocado un cambio en la

dinámica de Europa en materia energética, al dejar rápidamente de depender de los hidrocarburos rusos, mientras se perfilaba como alternativa clave el gas natural licuado (GNL) y la energía nuclear volvía a despertar la atención. Aunque los retos siguen siendo enormes, ello ha reducido la vulnerabilidad de Europa ante la influencia rusa, ejercida especialmente a través de Gazprom.

La guerra en Ucrania ha supuesto un punto de inflexión en las relaciones internacionales y ha dado lugar a una reevaluación de las estrategias de política exterior, especialmente en el marco de posibles cambios en la orientación de Estados Unidos en un hipotético segundo mandato de Donald Trump. Ya en su primer mandato, con el enfoque «*America first*», se introdujo un elemento de complejidad en la dinámica política de la UE (Comisión Europea, 2021). En 2020, ese mismo Gobierno impuso aranceles a las exportaciones de la UE por valor de 6.400 millones de euros, especialmente en acero, aluminio y productos agrícolas. Esta medida tensó las relaciones transatlánticas y el comercio entre ambas regiones disminuyó un 12% en 2020, en comparación con el año anterior (Comisión Europea, 2021), planteándose interrogantes sobre el futuro de ese marco de cooperación. Una encuesta de Pew Research Center (2020) revelaba que el 63% de la población europea tenía poca o ninguna confianza en la gestión de los asuntos internacionales del presidente Trump.

Desde entonces, la reacción de la UE se ha centrado en revitalizar los vínculos transatlánticos mientras trata de alcanzar la autonomía estratégica en los sectores críticos. Sin embargo, persisten las diferencias, sobre todo en cuanto a fiscalidad digital, política climática y compromisos en materia de defensa (Comisión Europea, 2021). Estados Unidos se ha convertido en un actor importante en los mercados energéticos mundiales gracias a sus enormes reservas de gas de esquisto y petróleo. Las exportaciones estadounidenses de GNL han aumentado considerablemente en los últimos años, lo que ha ofrecido a los países europeos una alternativa al gas ruso. No obstante, la sostenibilidad del suministro energético estadounidense a precios competitivos está sujeta a diversos factores, como los niveles de producción nacional, la capacidad de las infraestructuras y la demanda del mercado. Pese a que Estados Unidos se convirtió en exportador neto de gas natural en 2017, la producción nacional de esquisto ha tropezado con dificultades, especialmente medioambientales, obstáculos normativos y la fluctuación de los precios. Además, la viabilidad a largo plazo de las exportaciones estadounidenses de GNL depende de variables tales como la demanda mundial, la competencia de otros exportadores de este gas y la evolución geopolítica. Por ejemplo, las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China podrían repercutir en las exportaciones de GNL estadounidense a Asia, lo que afectaría a la dinámica de fijación de precios de los mercados mundiales de este combustible (U.S. Energy Information Administration, 2021).

En junio de 2023, la zona euro mostró un cambio significativo en su balanza comercial exterior, que presentó un superávit de 23.000 millones de euros frente al déficit de 27.100 millones registrado en junio de 2022. Esta mejora se atribuye al fuerte descenso de las importaciones procedentes de Rusia y China. Eurostat (2023b) informó de que, en esos 12 meses, las exportaciones habían aumentado un modesto 0,3%, mientras que las importaciones se desplomaron un 17,7%. Una vez ajustado por variaciones estacionales, el superávit comercial de junio se situó en 12.500 millones de euros, lo que supuso un destacado aumento respecto a los 200 millones de euros de mayo de ese mismo año y un vuelco respecto al déficit de 7.900 millones registrado en abril (Eurostat, 2023a). Así, el factor principal que contribuyó a la mejora de la balanza comercial fue la considerable reducción del déficit comercial con Rusia y China. El déficit comercial con el primero disminuyó significativamente, pasando de 92.100 millones de euros en el primer semestre de 2022 a 8.700 millones durante el mismo período de 2023 (Parlamento Europeo, 2023; Banco Mundial, 2022). Del mismo modo, el déficit comercial con China se redujo de 189.300 a 148.700 millones de euros en el primer semestre de 2023. Este cambio en la dinámica comercial muestra los efectos de las sanciones que Occidente ha impuesto a Rusia debido al conflicto de Ucrania y que han influido en las pautas comerciales y contribuido al notable restablecimiento del equilibrio de la posición comercial exterior de la zona euro (Estrada y Koutronas, 2022; Mauro, 2023; Braun *et al.*, 2023).

Durante la pandemia de COVID-19, la UE se enfrentó a retos sin precedentes, y la economía de la eurozona se contrajo un 6,6% en 2020, el descenso más marcado desde la Segunda Guerra Mundial. La UE reaccionó poniendo en marcha el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, un paquete de estímulo de 750.000 millones de euros que representaba alrededor del 5,6% del PIB de la Unión (Comisión Europea, 2021). Sin embargo, la pandemia también puso de manifiesto las vulnerabilidades de las cadenas de suministro mundiales, en las que los estados miembros de la UE dependían de proveedores externos para obtener los suministros médicos fundamentales. Por ejemplo, en abril de 2020, el 53% de los respiradores médicos de la UE se importaron de China. Ello destacó la importancia de la autonomía estratégica, especialmente en los sectores críticos (*ibídem*). Una encuesta del Eurobarómetro (2021) mostró que el 67% de la ciudadanía creía que la Unión debía ser más autosuficiente en productos esenciales tales como medicamentos y equipos médicos.

La respuesta de China a los acontecimientos mundiales, como la guerra de Ucrania y la pandemia de COVID-19, ha determinado la dinámica política de la UE. La creciente influencia económica, la capacidad tecnológica y la asertiva actitud en política exterior de China han llevado a la UE a recalibrar su enfoque hacia este país. En 2020, China se convirtió en el mayor socio comercial de la

UE y el comercio bilateral alcanzó los 586.000 millones de euros. Persiste, no obstante, la preocupación por las violaciones de derechos humanos, la influencia geopolítica y las prácticas comerciales desleales. La evolución de la relación de la UE con China ha sido sometida a control, especialmente en lo que respecta a la dependencia económica y las consideraciones en materia de derechos humanos. Un informe del Parlamento Europeo de 2021 destacó que las relaciones comerciales entre estos dos socios estaban desequilibradas y que la UE había presentado un déficit comercial de 194.000 millones de euros en 2020. En este contexto, la respuesta europea ha tenido un enfoque doble que combina la colaboración en cuestiones económicas con una diplomacia asertiva y sanciones selectivas en respuesta a los abusos contra los derechos humanos (Parlamento Europeo, 2021).

Por otro lado, las negociaciones con el Mercado Común del Sur (Mercosur) son el ejemplo de las fortalezas de la UE y los retos a los que esta se enfrenta para promover sus iniciativas. Este acuerdo europeo-latinoamericano tiene por objeto crear una de las mayores zonas de libre comercio del mundo, lo que podría reportar importantes beneficios económicos y ventajas estratégicas a la UE (ibídem). Por ejemplo, las proyecciones de la Comisión Europea (2021) indican que el acuerdo podría conducir a un aumento de 45.000 millones de euros anuales de las exportaciones de la Unión a los países del Mercosur, lo que se traduciría en un impulso potencial del 0,2% del PIB de la UE. Sin embargo, aparecen retos importantes, especialmente en lo que respecta a la sostenibilidad ambiental y la competencia económica. Quienes mantienen una postura crítica alegan que la intensificación del comercio con los países del Mercosur, especialmente Brasil, puede agravar la deforestación de la selva amazónica. Las organizaciones ecologistas estiman que este acuerdo podría provocar la deforestación de 200.000 hectáreas adicionales al año, lo que posiblemente agudizará la pérdida de biodiversidad y contribuirá al aumento de las emisiones de carbono. Además, se han planteado motivos de preocupación por sus posibles efectos negativos para algunos sectores económicos europeos, especialmente la agricultura. Los informes de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo indican que, en algunos segmentos, como la producción de etanol y carne de vacuno, se sentirá un aumento de la competencia de las importaciones de Mercosur. En el contexto de la guerra de Ucrania, las relaciones UE-Mercosur adquirieron elementos de complejidad y el acento se puso en las alianzas estratégicas para la seguridad (Parlamento Europeo, 2021). La diversificación del comercio con Mercosur resulta fundamental para el posicionamiento mundial de la UE y la reducción de su dependencia respecto a la energía rusa; sin embargo, la oposición de Francia, especialmente en relación con la agricultura y los efectos ambientales, añade obstáculos (ibídem).

Tabla 1. La política de la UE antes y después de la guerra en Ucrania: entre la fragmentación y la integración

Aspecto	Antes de 2022	Después de 2022
Unidad geopolítica	En general, unidad entre los estados miembros de la UE	Aumento de diferencias en las respuestas, lo que pone a prueba la unidad
Exposición económica a Rusia	Diversos grados de exposición económica a Rusia	Diferencias en los intereses nacionales, que afectan a la cohesión
Prioridades en materia de seguridad	Enfoque unificado respecto a las amenazas a la seguridad	Algunos estados dan prioridad a las estrategias nacionales de seguridad
Integración colectiva	Claro acento en la integración colectiva	Compromiso renovado con las medidas de seguridad colectiva
Armonización de la política exterior	Objetivos de política exterior armonizados en términos generales	Diversidad de respuestas de política exterior respecto al conflicto
Visión estratégica del papel que desempeña la UE	Visión cohesionada del papel que desempeña la UE en los asuntos mundiales	Visión en evolución, con dificultades para definir un papel unificado

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, informes y documentos analíticos del Parlamento Europeo, Fundación Carnegie para la Paz Internacional y Rand Corporation.

Por su parte, los estados del Golfo, sobre todo Qatar, desempeñan un papel importante como proveedores de GNL y ofrecen a los países europeos una alternativa a las fuentes energéticas rusas (Al Jazeera, 2021). Qatar es el mayor exportador de GNL del mundo y representa aproximadamente el 30% del comercio mundial de este gas. En los últimos años, los países europeos han recurrido cada vez más a las importaciones de GNL de Qatar para diversificar sus fuentes energéticas y reducir la dependencia respecto al gas ruso. Sin embargo, el recrudecimiento de los conflictos en Oriente Medio representa un riesgo importante para la oferta de GNL procedente de los países del Golfo. Por ejemplo, las tensiones entre Irán y Arabia Saudí en el estrecho de Ormuz, punto crítico del suministro energético mundial, podrían interrumpir los envíos de este gas y provocar la volatilidad de los precios en los mercados energéticos mundiales (ibídem). Además, la inestabilidad geopolítica de esta región puede disuadir la inversión en proyectos de infraestructura y exploración de GNL, lo que afectaría aún más a la dispo-

nibilidad y los precios de suministro. En 2019, el ataque a las instalaciones petrolíferas de Saudi Aramco interrumpió temporalmente la producción de petróleo y puso de relieve la vulnerabilidad de las infraestructuras energéticas de la región ante las tensiones geopolíticas. Este tipo de incidentes subrayan la importancia que la diversificación de las fuentes de energía y el aumento de la seguridad energética tienen para los países europeos dependientes de las importaciones de GNL de los estados del Golfo (ibídem).

El aumento de los precios de la energía plantea retos a la industria alemana, sobre todo en los sectores de elevado consumo de energía tales como el manufacturero y el automovilístico (Reuters, 2022). Los costos energéticos suponen una parte importante de los gastos de producción de estas áreas de actividad económica, situación que ha afectado a su competitividad en los mercados mundiales. Según la Confederación de la Industria Alemana (BDI, por sus siglas en alemán), cada aumento de 10 dólares del precio del petróleo incrementa en 2.500 millones de euros los costos de la industria alemana. En 2021, el alza de los precios energéticos, agudizada por las tensiones geopolíticas y las interrupciones del suministro, contribuyó a un incremento del 30% de los precios de la electricidad destinada al consumo industrial alemán con respecto al año anterior (ibídem). Este fuerte aumento de los costos energéticos ha presionado los márgenes de beneficio y los planes de inversión de las empresas alemanas, y ha suscitado preocupación por la pérdida de puestos de trabajo y la reducción de la competitividad en los mercados de exportación (ibídem).

La tabla 1 muestra, en primer lugar, la existencia de discrepancias apreciables en la unidad geopolítica tras el estallido de la guerra en Ucrania, que señalan los retos que se plantean a la cohesión de la UE por la diversidad de respuestas que presentan los estados miembros. La exposición económica a Rusia hace visibles las disparidades preexistentes, pero esta adquiere elementos de complejidad debido a la variación de los intereses nacionales. Las prioridades en materia de seguridad cambian, y algunos estados dan más importancia a las estrategias nacionales que a un enfoque de la UE unificado, lo que supone un obstáculo para las medidas de seguridad colectiva, la armonización de la política exterior y el mantenimiento de unos objetivos cohesionados. No obstante, se observa un compromiso renovado con la integración colectiva que pone de relieve el reconocimiento de la necesidad de una aproximación unificada ante las amenazas cambiantes.

Respecto a las diferencias de intereses entre los estados miembros tras el estallido de la guerra, los países con fuertes lazos económicos con Rusia, como Austria o Italia, darían prioridad al mantenimiento de las relaciones comerciales; por el contrario, los estados bálticos y de Europa del Este abogarían por la aplicación de estrictas sanciones económicas contra Rusia por motivos históricos de preocupación en materia de seguridad, por lo que presionarían

para aumentar la presencia de la OTAN y responder con contundencia a la agresión rusa (Marshall Center, 2019). Por su parte, los estados de Europa Occidental se inclinarían por soluciones diplomáticas, mientras que los que dependen en gran medida de la energía rusa procederían con cautela mientras transitan hacia las fuentes renovables. Además, los países próximos desde el punto de vista geográfico priorizarían la gestión de la afluencia de personas refugiadas, marcando su postura sobre las políticas migratorias del conjunto de la UE. Asimismo, los alineamientos geopolíticos de los estados miembros también varían: algunos prefieren estrechar lazos con la OTAN y Estados Unidos, mientras que otros aplican políticas exteriores más independientes (Mbah y Wasum, 2022; Sturm, 2022). Estas diferencias de enfoques complican los esfuerzos por plantear una respuesta de la UE cohesionada a los retos geopolíticos derivados de la guerra de Ucrania.

Gestionar las nuevas realidades: la política de globalización de la UE post-2022

El panorama geopolítico, tras el estallido de la guerra en Ucrania, ha generado dificultades y cambios estratégicos complejos para la UE. A continuación, se exploran las múltiples respuestas de la UE a dimensiones tales como la inseguridad energética, las perturbaciones económicas, la reconfiguración geopolítica, las iniciativas humanitarias y las vulnerabilidades tecnológicas. La mitigación de la dependencia energética respecto a Rusia, la respuesta a las perturbaciones económicas y el refuerzo de la ciberseguridad son algunas de las estrategias de la UE que se examinan seguidamente para determinar su eficacia, los retos que conllevan y su sostenibilidad a largo plazo. Además, las dimensiones socioeconómica y humanitaria son las que describen la respuesta de la Unión a las migraciones masivas provocadas por el conflicto, mostrando el complejo equilibrio existente entre los enfoques colectivo y nacional.

Inseguridad energética e interrupciones del suministro

Ucrania es un país de tránsito de las exportaciones de gas natural ruso a Europa: aproximadamente el 40% de las importaciones europeas de este combustible pasan por gasoductos ucranianos (Comisión Europea, 2022a). El conflicto ha suscitado preocupación sobre la fiabilidad del tránsito de gas a través

de Ucrania, lo que ha llevado a los países europeos a explorar fuentes y rutas energéticas alternativas para reducir la dependencia del gas ruso. En 2022, en plena guerra de Ucrania, los países europeos redoblaron los esfuerzos por diversificar sus fuentes energéticas, aumentando las importaciones de GNL de Qatar y otros proveedores un 10% en comparación con el año anterior (Al Jazeera, 2022). Este giro refleja una tendencia más general hacia la reducción de la dependencia respecto al gas ruso y el refuerzo de la seguridad energética para hacer frente a la incertidumbre geopolítica. El año anterior, la UE había mostrado un éxito notable en la reducción de su dependencia respecto a Rusia para el suministro de combustibles fósiles optando por fuentes alternativas procedentes de entidades proveedoras de terceros países (Comisión Europea, 2022a). Los datos de Eurostat (2022) revelan un descenso significa-

El panorama geopolítico, tras el estallido de la guerra en Ucrania, ha generado dificultades y cambios estratégicos complejos para la UE en múltiples ámbitos: inseguridad energética, perturbaciones económicas, reconfiguración geopolítica, iniciativas humanitarias y vulnerabilidades tecnológicas.

tivo de la participación rusa en las importaciones energéticas comunitarias, que pasaron de ser el 25,5% al 15,1% entre el primer y el tercer trimestre de 2022 (más de 10 puntos porcentuales).

Cabe destacar que las iniciativas encaminadas a disminuir la dependencia europea de los combustibles fósiles rusos son permanentes y su

curso se ha visto influido por la aplicación de nuevas políticas europeas de sanciones. Con el inicio del conflicto, la UE emprendió una búsqueda exhaustiva de nuevos socios en materia de energía. Un empeño que dirigió su atención hacia el Cáucaso Meridional y, en particular, hacia Azerbaiyán como socio prospectivo y fiable en el sector energético para un futuro próximo. Este movimiento estratégico subraya la importancia de propiciar alianzas resilientes y diversificadas en materia energética en el cambiante panorama geopolítico. En el informe sobre el «Estado de la Unión de la Energía de 2023» (Comisión Europea, 2023) se reflexiona sobre la respuesta comunitaria a la reciente crisis energética, se evalúan los avances de la transición ecológica y se exponen los retos y oportunidades futuros. Frente a la agresión rusa contra Ucrania y el uso armamentista de la energía, la UE ha logrado acelerar la transición hacia el uso de energía no contaminante, diversificar el abastecimiento y realizar un ahorro energético. El plan REPowerEU (Comisión Europea, 2022) y las medidas de urgencia evitaron las interrupciones del suministro, aliviaron las presiones del mercado e impulsaron reformas estructurales mediante la legislación del Pacto Verde Europeo. Los principales logros incluyen una disminución del 3% de las emisiones netas de gases

de efecto invernadero en 2022, reducciones significativas de la dependencia respecto a los combustibles fósiles rusos y el aumento de la capacidad de producción de energía renovable. Entre los retos futuros figuran garantizar un suministro de energía asequible, fiable y accesible, hacer un seguimiento de los compromisos comunes y cumplirlos, y abordar la pobreza energética. Pese a los avances conseguidos, es necesario proseguir en la tarea de cumplir los objetivos revisados para 2030 y aumentar las pretensiones en materia climática y energética (Comisión Europea, 2022a).

Perturbaciones económicas y volatilidad comercial

En respuesta al aumento vertiginoso de los precios de la energía a raíz de este conflicto, la UE y los distintos estados miembros han aplicado diversas medidas políticas de urgencia. A pesar de los avances de las iniciativas de energía verde y la búsqueda colectiva de la neutralidad climática para 2050, la preocupación inmediata y a mediano plazo de todos los países de la Unión sigue siendo el elevado precio de la energía. En un intento de menoscabar la capacidad financiera de Rusia para hacer frente a la guerra y de depurar responsabilidades por la invasión en los frentes militar, económico y político, el Consejo Europeo ha establecido gradualmente una serie de sanciones económicas contra este país. Pese a las importantes consecuencias de las sanciones impuestas, que han provocado una pronunciada contracción de la economía rusa, el conflicto persiste. En respuesta a la subida sin precedentes del 1.000% de los precios del gas en la UE en agosto de 2022, que superaron los 300 euros/MWh, los países miembros aprobaron un mecanismo de corrección del mercado. Este sistema establece un techo de precios para las transacciones de gas en los episodios de precios excesivos, en respuesta al llamamiento hecho por el Consejo para encontrar una solución a las subidas extremas de los precios de este producto y garantizar al mismo tiempo la seguridad de abastecimiento y la estabilidad de los mercados. El alza prolongada de los precios del gas perjudicó la economía de la UE, aumentando las cargas financieras al consumo de energía, y puso en entredicho la seguridad de abastecimiento. Todo ello dio lugar a que la tasa de inflación de la Unión alcanzara el 11,5% en octubre de 2022. Teniendo en cuenta la impredecibilidad actual provocada por este conflicto, los países comunitarios han diversificado activamente el abastecimiento energético y construido nuevas infraestructuras. El mecanismo de corrección del mercado pretende prevenir futuros casos de precios del gas excesivamente altos y proteger a la ciudadanía y las empresas europeas frente a las perturbaciones negativas desde el punto de vista económico.

Cambios geopolíticos y alianzas

Ucrania, que se enfrenta a un reto existencial, se ha incorporado al marco de seguridad occidental. La UE reconoció esta integración concediendo a Ucrania el estatuto de país candidato en junio de 2022 y alineando su apoyo al esfuerzo bélico de Ucrania con el de Estados Unidos, aunque sin participación militar directa. Su interés fundamental consiste ahora en garantizar la resiliencia de Ucrania como Estado fronterizo robusto, lo que comprende tener una parte importante del territorio con salida al mar. La posible derrota de Ucrania supondría para la UE compartir una extensa frontera con Rusia, lo que complicaría las estrategias de disuasión y defensa. Además, una Rusia victoriosa podría considerar a Ucrania como plataforma de lanzamiento para

Las repercusiones de la guerra trascienden Ucrania y consolidan las divisiones geopolíticas en toda Europa. Las zonas grises y de amortiguación están desapareciendo, como lo demuestran la adhesión de Finlandia y Suecia a la OTAN, la participación de Dinamarca en la Política Común de Seguridad y Defensa, así como el estatuto de país candidato a la UE de Moldova.

nuevas incursiones militares en la región del Mar Negro y el área mediterránea en general.

Las repercusiones de la guerra trascienden Ucrania y consolidan las divisiones geopolíticas en toda Europa. Las zonas grises y de amortiguación están desapareciendo, como lo demuestran la adhesión de Finlandia y Suecia a la OTAN, la participación de Dinamarca en la Política Común de

Seguridad y Defensa, así como el estatuto de país candidato a la UE de Moldova. El destino de este último país está ahora estrechamente ligado al de Ucrania, cuya supervivencia podría allanar el camino para que ambos avancen hacia la adhesión a la UE, pero cuya derrota podría convertir a Moldova en el próximo objetivo de Rusia. En el bando contrario, Bielorrusia ha quedado totalmente subyugada por Rusia, con una presencia importante de tropas de este país y el anuncio del despliegue de armas nucleares tácticas. Incluso antes de la guerra, la consolidación de la ampliación de la UE había iniciado un cambio notable en la geopolítica europea. Una vez descartada la posibilidad de conflictos internos entre los estados miembros, la UE constituye ya el núcleo de la arquitectura de seguridad europea, complementada con su alianza con Estados Unidos como salvaguarda adicional frente a las amenazas externas. Como Rusia no puede incorporarse a la Unión, queda excluida de la arquitectura de seguridad europea en términos de facultades de decisión sobre sus miembros.

Secuelas socioeconómicas y humanitarias

Desde el comienzo de la guerra, la UE y sus estados miembros han aportado más de 82.000 millones de euros para ayudar a Ucrania y su población: 31.000 millones de euros para apoyo presupuestario y financiero y ayuda humanitaria; 17.000 millones para la población refugiada en la UE y 25.000 millones para ayuda militar (Guild y Groenendijk, 2023). Incluso antes de la crisis actual de Ucrania, la gestión de la migración se consideraba una de las políticas europeas más complejas, politizadas y escasamente integradas, en la que los estados miembros son más propensos a tomar medidas y actuar en el plano nacional o local que a nivel intergubernamental. Como reacción a la guerra, la UE ha puesto en marcha una estrategia integral de gestión de la migración para acoger a las personas refugiadas, entre cuyas principales medidas figuran la activación de la denominada Directiva de Protección Temporal, el establecimiento de derechos para quienes se encuentran bajo protección temporal, la facilitación de información práctica a través de una página web multilingüe y una línea específica de atención telefónica, así como la coordinación de esfuerzos a través de la Plataforma de Solidaridad. En esta última iniciativa, coordinada por la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior (DG HOME), participan estados miembros, estados asociados del espacio Schengen, organismos comunitarios, actores colaboradores internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Sus objetivos incluyen facilitar los debates, recopilar información sobre la capacidad de acogida, coordinar los ofrecimientos procedentes de los países de la UE y utilizar los instrumentos comunitarios pertinentes. Se han logrado resultados concretos, enunciados en el denominado Plan de 10 Puntos, y las acciones en curso se describen en una comunicación en la que se evalúa la aplicación de la Directiva de Protección Temporal (Gerlach y Ryndzak, 2022; Sturm, 2022; Kravchenko y Zhuk, 2022; Opióła *et al.*, 2022).

Vulnerabilidades tecnológicas

Con la guerra en Ucrania, los ciberataques rusos se han convertido en un motivo importante de preocupación y han creado puntos vulnerables en las infraestructuras tecnológicas, especialmente en la UE. En 2023 se produjo un cambio significativo en la geografía de los ciberataques que, al principio, se centraron en Ucrania y luego se convirtieron en una oleada cada vez más intensa de incidentes en territorio de la Unión. Especialmente en Europa Occidental, se ha asistido a un aumento de los ciberataques relacionados con conflictos, lo que pone de relieve el carácter evolutivo de la guerra híbrida. Los grupos de *hacktivistas*

prorrusos, en particular Anonymous Russia, KillNet y Russian Hackers Teams, son responsables del 61% de los ciberataques denunciados y emplean recursos similares a los de los grupos de ciberdelincuencia organizada. Los ataques de denegación de servicio distribuido (DDoS), que constituyen el 75% de los incidentes, sirven para acosar y generar ansiedad más que para provocar efectos operativos importantes. La aparición de grupos de *hacktivistas* civiles, que actúan con fines políticos, introduce una nueva dimensión en el conflicto. Ello subraya la necesidad imperiosa de que la UE aborde y fortifique sus defensas tecnológicas contra las amenazas cambiantes.

El mundo cibernético ha asistido a un aumento repentino de sofisticados ataques procedentes de agentes auspiciados por los estados, entre los que destaca Rusia, contra diversos sectores en territorio de la UE, cuyo objetivo va más allá de poner en peligro información confidencial, ya que también pretende perturbar las infraestructuras críticas, lo que supone una amenaza directa para la resiliencia tecnológica de los estados comunitarios. La UE se ve obligada a revisar y reforzar sus marcos de ciberseguridad, haciendo hincapié en la colaboración, el intercambio de información y la creación de mecanismos defensivos avanzados. Esto implica reforzar las capacidades nacionales y transfronterizas en materia de ciberseguridad, aplicar normativas más estrictas y favorecer la cooperación internacional para mitigar las consecuencias de las ciberamenazas auspiciadas por estados. El 15 de septiembre de 2022 la Comisión Europea (2022b) propuso un reglamento que imponía requisitos de ciberseguridad a los productos y programas informáticos con elementos digitales conectados a dispositivos o redes, centrando la atención en las fases de diseño, desarrollo, fabricación y oferta en el mercado. Esta propuesta complementa la Ley de Ciberseguridad de la UE y la Directiva relativa a la seguridad de las redes y sistemas de información.

El Consejo modificó la propuesta en relación con el ámbito de aplicación, el apoyo a las PYME, la declaración de conformidad y las obligaciones de notificación de los fabricantes; unos cambios que incluyen la notificación a los equipos de respuesta de incidentes de seguridad informática (CSIRT, por sus siglas en inglés) nacionales en lugar de a la Agencia de la UE para la Ciberseguridad (ENISA), introduciendo un proceso de notificación en dos pasos para los incidentes de ciberseguridad, y aplicando un régimen de sanciones por incumplimiento normativo, con posibles multas por importes de entre 5 y 15 millones de euros o entre el 1% y el 2,5% del volumen de negocios anual total a nivel mundial. Tras los debates mantenidos entre los estados miembros, el 19 de julio de 2023 se alcanzó un consenso sobre los requisitos horizontales de ciberseguridad que permitió iniciar las negociaciones con el Parlamento Europeo sobre la versión final del texto legislativo (ibídem).

Ajustes y respuestas de las políticas: reforzar las medidas de seguridad

En el informe sobre el «Estado de la Unión de la Energía de 2023» se reflexiona sobre la respuesta de la UE a la reciente crisis energética provocada por la agresión rusa contra Ucrania. Los principales logros de la UE al respecto incluyen una disminución del 3% de las emisiones netas de gases de efecto invernadero, reducciones significativas de la dependencia respecto a los combustibles fósiles rusos y el aumento de la capacidad de producción de energía renovable. Los retos persisten, con lo que se hace necesario un esfuerzo sostenido para garantizar el acceso a energía fiable y asequible, cumplir los compromisos comunes y hacer frente a la pobreza energética.

La tabla 2 presenta una evaluación de las principales medidas de la UE de respaldo a Ucrania, que abarcan apoyo humanitario y militar, ayuda financiera, medidas de importación y exportación, y exenciones aduaneras para la ayuda humanitaria. En ella se examinan los aspectos positivos, los inconvenientes, las previsiones de sostenibilidad y la relevancia académica. El apoyo de la UE a Ucrania es esencial para fortalecer sus capacidades de defensa, evitar nuevas agresiones y aumentar la estabilidad regional. La ayuda financiera contribuye a la recuperación económica del país, crucial para su resiliencia e independencia. La sostenibilidad depende de la continuidad de las acciones económicas. Las medidas de importación y exportación estimulan el comercio, pero es imprescindible gestionar los posibles desequilibrios. Las exenciones aduaneras para la ayuda humanitaria garantizan una respuesta eficaz a la crisis. En conjunto, estas medidas refuerzan la seguridad, la economía y la respuesta a la crisis de Ucrania y reflejan el compromiso de la UE con la estabilidad y la recuperación de este país.

Tabla 2. Evaluación de las medidas de la UE para apoyar a Ucrania

Categoría	Aspectos positivos	Aspectos negativos	Previsión de sostenibilidad
Apoyo humanitario y militar	<ul style="list-style-type: none"> - Prestación de ayuda humanitaria a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea. 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibles dificultades para garantizar la distribución eficaz de la ayuda humanitaria. - Sostenibilidad a largo plazo de la ayuda militar y su impacto. 	Se requiere una labor permanente de evaluación para garantizar la eficacia continua de la distribución de la ayuda y el apoyo militar.
Ayuda financiera	<ul style="list-style-type: none"> - Propuesta de ayuda macrofinanciera excepcional por importe de 9.000 millones de euros. - Desembolso oportuno de los fondos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acumulación de deuda por los préstamos de ayuda financiera. - Posible dependencia económica de Ucrania con respecto a la UE por el amplio apoyo financiero. 	Se deben realizar revisiones periódicas para valorar las repercusiones económicas, y puede ser preciso realizar ajustes para garantizar la estabilidad financiera a largo plazo de Ucrania.
Medidas de importación y exportación	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de corredores solidarios para la exportación agrícola de Ucrania. - Supresión de los derechos de importación y las medidas <i>antidumping</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibles repercusiones en las industrias locales de la UE debido a la supresión de los derechos de importación para los productos ucranianos. - La renovación de las ventajas comerciales puede provocar tensiones con otros socios comerciales. 	Se requiere llevar a cabo una evaluación continua para mantener el equilibrio de la dinámica comercial y abordar cualquier efecto adverso sobre las industrias comunitarias, teniendo en cuenta las posibles repercusiones geopolíticas.
Exenciones aduaneras para la ayuda humanitaria	<ul style="list-style-type: none"> - Exención temporal de los derechos aduaneros y el IVA sobre los equipos de salvamento. - Ampliación de la exención a petición de los estados miembros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de los ingresos de los países de la UE debido a la exención de los derechos de aduana y el IVA. - Posible uso indebido o mala gestión de la ayuda humanitaria. 	Es fundamental realizar evaluaciones periódicas para hacer un seguimiento de la eficacia de las exenciones aduaneras y abordar cualquier dificultad logística o financiera que pueda aparecer.

Fuente: Elaboración propia a partir de información recopilada de diversas fuentes, como Eurostat, informes del Parlamento Europeo, Fundación Carnegie para la Paz Internacional y Rand Corporation.

A modo de conclusión

En este artículo de investigación se analizan los efectos de la guerra de Ucrania en la política de globalización económica de la UE. El estudio de los orígenes y las repercusiones del conflicto propician la construcción teórica de un contexto histórico decisivo y remarcan el momento crucial que atraviesa la geopolítica mundial. El análisis de la literatura científica pone de relieve las lagunas existentes respecto al estudio de la especial incidencia que esta guerra tiene sobre el panorama económico de la UE, subrayando la necesidad de profundizar en el tema. Las principales conclusiones al respecto apuntan a un cambio importante en las políticas de la UE, que han pasado de enfocarse en la integración y la apertura de los mercados a la diversificación de iniciativas vinculadas con preocupaciones securitarias.

La situación geopolítica posestallido de la guerra en Ucrania ha provocado cambios políticos importantes en la UE. La reconstrucción económica, la inestabilidad energética y el reajuste geopolítico son retos reconocidos ante los que la UE demuestra su resiliencia mediante el compromiso renovado con la integración colectiva y las reformas económicas estratégicas. Este artículo apunta una respuesta compleja y adaptativa a los problemas que plantea el conflicto en Ucrania, que permite a la UE desenvolverse con determinación en un sistema económico inestable. Su objetivo es contribuir sustancialmente al debate académico y facilitar un conocimiento amplio de la influencia de la guerra de Ucrania en la política de globalización económica de la UE. A medida que el panorama económico de posguerra evolucione, será necesario seguir investigando para analizar los efectos a largo plazo de esta fase de transformación de la trayectoria económica de la Unión.

La situación geopolítica posestallido de la guerra en Ucrania ha provocado cambios políticos importantes en la UE. La reconstrucción económica, la inestabilidad energética y el reajuste geopolítico son retos reconocidos ante los que la UE demuestra su resiliencia mediante el compromiso renovado con la integración colectiva y las reformas económicas estratégicas.

El estudio ha tenido algunas limitaciones que radican en la dificultad de predecir el activo panorama geopolítico en torno a la guerra de Ucrania. Esta complejidad geopolítica añade incertidumbre y pone en duda la precisión de las previsiones de resultados. Y el hecho de centrarse únicamente en los aspectos económicos puede haber dejado de lado otros factores que determinan la respuesta de la UE, ya que las decisiones geopolíticas incluyen dimensiones políticas, sociales e históricas que van más allá de las políticas económicas. En este sentido, aunque son esclarecedoras, las conclusiones de este estudio deben interpretarse a la luz de estas limitaciones y de la inestabilidad de los acontecimientos globales.

Referencias bibliográficas

- Al Jazeera. «Russia and Ukraine conflict explained: What you need to know». *Al Jazeera*, (16 de diciembre de 2021) (en línea) <https://www.aljazeera.com/news/2021/12/16/what-you-should-know-about-the-conflict-between-russia-ukraine>
- Al Jazeera. «European countries increase LNG imports amid the Ukraine War». *Al Jazeera*, (31 de marzo de 2022) (en línea) <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/31/european-countries-increase-lng-imports-amid-ukraine-war>
- Alcaro, Ricardo y Tocci, Nathalie. «Navigating a Covid World: The European Union's Internal Rebirth and External Quest». *The International Spectator*, vol. 56, n.º 2 (2021), p. 1-18 (en línea) <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932729.2021.1911128>
- Balassa, Bela. *The theory of economic integration*. Homewood, Illinois: R. D. Irwin, 1961.
- Baldwin, Richard. «A domino theory of regionalism». *NBER, Working Paper*, n.º 4465/1995, (1993) (en línea) <https://www.nber.org/papers/w4465>
- Béraud-Sudreau, Lucie y Pannier, Alice. «An “Improbable Paris-Berlin-Commission triangle”: Usages of Europe and the Revival of EU Defence Cooperation After 2016». *Journal of European Integration*, vol. 43, n.º 3 (2021), p. 295-310.
- Bergmann, Julian. «Neofunctionalism and EU external policy integration: the case of capacity building in support of security and development (CBSD)». *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n.º 9, p. 1.253-1.272. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1526204>
- Blauberger, Michael y Weiss, Moritz. «“If You Can’t Beat Me, Join Me!” How the Commission Pushed and Pulled Member States into Legislating Defence Procurement». *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n.º 8 (2013), p. 1.120-1.138.
- Braun, Eeik; Braun, Emese; Gyimesi, András; Iloskics, Zita y Sebestyén, Tamás. «Exposure to trade disruptions in case of the Russia-Ukraine conflict: A product network approach». *The World Economy*, vol. 46, n.º 10 (2023), p. 2.950-2.982.
- Chappell, Laura; Exadaktylos Theofanis y Petrov Petar. «A More Capable EU? Assessing the Role of the EU's Institutions in Defence Capability Development». *Journal of European Integration*, vol. 42, n.º 4 (2020), p. 583-600.
- Citi, Manuele. «Revisiting Creeping Competences in the EU: The Case of Security R&D Policy». *Journal of European Integration*, vol. 36, n.º 2 (2014), p. 135-151.

- Comisión Europea. «El momento de Europa: reparar y preparar la próxima generación», Comunicado de prensa, (27 de mayo de 2020) (en línea) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_940
- Comisión Europea. «EU-US trade and investment relations: From conflicts to cooperation?», Unión Europea Trade, (2021) (en línea) <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>
- Comisión Europea. «Energy Security and Solidarity Action Plan», (2022a) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/energy-security-and-solidarity-action-plan.html>
- Comisión Europea. «Las nuevas normas de ciberseguridad de la UE garantizan unos productos de hardware y software más seguros», Comunicado de prensa, (15 de septiembre de 2022b) (en línea) <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/news/new-eu-cybersecurity-rules-ensure-more-secure-hardware-and-software-products>
- Comisión Europea. «Tema destacado: reducir la dependencia de la UE de los combustibles fósiles importados», News, (20 de abril de 2022c) (en línea) https://commission.europa.eu/news/focus-reducing-eus-dependence-imported-fossil-fuels-2022-04-20_es
- Comisión Europea. «REPowerEU Plan para reducir rápidamente la dependencia con respecto a los combustibles fósiles rusos y avanzar con rapidez en la transición ecológica», Comunicado de prensa, (18 de mayo de 2022d) (en línea) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3131
- Comisión Europea. «State of the Energy Union Report 2023», COM(2023) 650 final, (24 de octubre de 2023) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A650%3AFIN&qid=1698237100377>
- Consejo de la Unión Europea. «Cronología - Respuesta de la UE a la invasión de Ucrania», (s/f) (en línea) <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/timeline-eu-response-ukraine-invasion/>
- Cross, Mai'a K. D.. *The Politics of Crisis in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Dinan, Desmond; Nugent, Neil y Paterson, William E. *The European Union in Crisis*. Londres: Red Globe Press, 2017.
- Edler, Jakob y James, Andrews. «Understanding the Emergence of New Science and Technology Policies: Policy Entrepreneurship, Agenda Setting and the Development of the European Framework Programme». *Research Policy*, vol. 44, n.º 6 (2015), p. 1.252-1.265.
- Eichengreen, Barry. *European monetary unification: Theory, practice, and analysis*. Cambridge: MIT Press, 1993.

- Estrada, Mario Arturo R. y Koutronas, Evangelos. «The Impact of the Russian Aggression against Ukraine on the Russia-EU Trade». *Journal of Policy Modeling*, vol. 44, n.º 3 (2022), p. 599-616.
- Eurobarómetro. «Standard Eurobarometer 95: Public opinion in the European Union». *Comisión Europea*, (2021) (en línea) <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2328>
- Eurostat. «Russian energy imports fell by €6.1 billion», News articles, (22 de noviembre de 2022) (en línea) <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20221122-3>
- Eurostat. «Euro area international trade in goods surplus €23.0 bn», 93/2003, (17 de agosto de 2023a) (en línea) <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/17336679/6-17082023-AP-ES.pdf/098f7aeb-9297-d074-d263-484d51c9ca87>
- Eurostat. «EU trade with Russia - Latest Developments», Statistics explained, (2023b) (en línea) <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=558089>
- Francois, Joseph F.; Horn, Henrik y Kaunitz, Niklas. «Trading profiles and developing country participation in the WTO dispute settlement system». *IFN Working Paper*, n.º 730 (2010). Disponible en línea en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1534766
- Galeotti, Mark. «Baltic States: Targets and Levers in the Russian Strategy». *George C. Marshall European Center for Security Studies*, n.º 027 (abril de 2019) (en línea) <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/baltic-states-targets-and-levers-role-region-russian-strategy-0>
- Gerlach, Iryna y Ryndzak, Olha. «Ukrainian migration crisis caused by the war». *Studia Europejskie-Studies in European Affairs*, vol. 26, n.º 2 (2022), p. 17-29.
- Guenette, Justien-Damien; Kenworthy, Philip y Wheeler, Collette. «Implications of the War in Ukraine for the Global Economy», Banco Mundial, EFI Policy Notes, (abril de 2022) (en línea) <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/5d903e848db1d1b83e0ec8f744e55570-0350012021/related/Implications-of-the-War-in-Ukraine-for-the-Global-Economy.pdf>
- Guild, Elspeth y Groenendijk, Kees. «The impact of war in Ukraine on EU migration». *Frontiers in Human Dynamics*, vol. 5, (2023) (en línea) <https://www.frontiersin.org/journals/human-dynamics/articles/10.3389/fhumd.2023.1189625/full>
- Irtysheva, Inna; Kramarenko, Iryna y Sirenko, Ihor. «The economy of war and postwar economic development: world and Ukrainian realities». *Journal of Economic Studies*, vol. 8, n.º 2 (2022), p. 78-82.
- Jenkins. Brian. «Consequences of the War in Ukraine: The Economic Fallout».

- RAND Corporation*, (7 de marzo de 2023) (en línea) <https://www.rand.org/pubs/commentary/2023/03/consequences-of-the-war-in-ukraine-the-economic-fallout.html>
- Juncos, Ana y Pomorska, Karolina. «Invisible and Unaccountable? National Representatives and Council Officials in EU Foreign Policy». *Journal of European Public Policy*, vol. 18, n.º 8 (2011), p. 1.096-1.114.
- Kravchenko, Iryna y Zhuk, Roman. «The new migration waves from Ukraine to EU countries: scale, factors, consequences». *Financial and credit activity problems of theory and practice*, vol. 6, n.º 47 (2022), p. 458-468.
- Krugman, Paul; Obstfeld, Maurice y Melitz, Marc. *International economics: theory and policy*. Boston: Pearson Addison Wesley, 2006.
- Mauro, Frédéric. «The War in Ukraine and Europe's Geopolitical Awakening». *IRIS*, (junio de 2023) (en línea) https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2023/06/17_ProgEurope_FMauro_EN.pdf
- Mbah, Ruth E. y Wasum, Divine. F. «Russian-Ukraine 2022 War: A review of the economic impact of the Russian-Ukraine crisis on the USA, UK, Canada, and Europe». *Advances in Social Sciences Research Journal*, vol. 9, n.º 3 (2022), p. 144-153.
- Michalski, Anna y Danielson, August. «Overcoming Dissent: Socialization in the EU's Political and Security Committee in a Context of Crises». *Journal of Common Market Studies*, vol. 58, n.º 2 (2020), p. 328-344.
- Mundell, Robert A. «A theory of optimum currency areas». *American Economic Review*, vol. 51, n.º 4 (1961), p. 657-665.
- Musayeva-Gurbanova, Aysel y Hajiyeva, Nargiz. «The Change in Geostrategic Situation: EU Economic Globalization Policy Following Wars in Eastern Europe». *ISCEMR Conference 2023*, Azerbaijan State University of Economics (UNEC).
- Nugent, Neil y Rhinard, Mark. *The European Commission*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.
- Opióła, Wojciech; Czepil, Bartosz; Dębicki, Marcin; Ganowicz, Ewa; Kajta, Justyna; Kovály, Katalin; Moll, Lukasz; Niedźwiecka-Iwańczak, Natalia; Opilowska, Elzbieta y Pidgrushniy, Grigorii. «War and politics. The 2022 Russian invasion of Ukraine and the refugee crisis on the eastern EU border from the perspective of border studies». *Border and Regional Studies*, vol. 10, n.º 1 (2022), p. 7-22.
- Parlamento Europeo. «Aprovechar al máximo la globalización: La política comercial de la UE explicada», Temas, (3 de junio de 2019) (en línea) <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20190528STO53303/making-the-most-of-globalisation-eu-trade-policy-explained>
- Parlamento Europeo. «EU-China relations: De-risking or de-coupling – the future of the EU strategy Towards China». (2021) (en línea) <https://>

- [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754446/EXPO_STU\(2024\)754446_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754446/EXPO_STU(2024)754446_EN.pdf)
- Parlamento Europeo. «EU-Ukraine 2035: Strategic foresight analysis on the future of the EU and Ukraine». (2023) (en línea) [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2023\)747454](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2023)747454)
- Reuters. «Germany's efforts to tackle energy crisis», (19 de agosto de 2022) (en línea) <https://www.reuters.com/business/energy/germanys-efforts-tackle-energy-crisis-2022-08-19/>
- Reuters. «Eurozone swings into trade surplus in June as Russia imports plummet», (17 de agosto de 2023) (en línea) <https://www.reuters.com/markets/europe/euro-zone-swings-into-trade-surplus-june-russia-imports-plummet-2023-08-17/>
- Riddervold, Marianne y Trondal, Jarle. «The Commission's Informal Agenda-Setting in the CFSP. Agenda Leadership, Coalition-Building, and Community Framing». *Comparative European Politics*, vol. 18, n.º 6 (2020), p. 944-962.
- Riddervold, Marianne; Trondal, Jarle y Newsome, Akasemi. «European Union Crisis: An Introduction», en: Riddervold, Marianne; Trondal, Jarle y Newsome, Akasemi (eds.) *The Palgrave Handbook of EU Crises*. Londres: Palgrave Macmillan, 2021, p. 3-47.
- Ruta, Michele (ed.). *The Impact of the War in Ukraine on Global Trade and Investment*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2022 (en línea) <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/8a37c7fb-5fd8-56aa-bb7e-2a0970c468d9/full>
- The Economic Times. «India among few economies in Asia to witness growth amid global slowdown, says OECD», (22 de noviembre de 2022) (en línea) <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/indicators/india-among-few-economies-in-asia-to-witness-growth-amid-global-slowdown-says-oecd/articleshow/95694346.cms?from=mdr>
- Schimmelfennig, Frank. «European Integration (Theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises». *Journal of European Public Policy*, vol. 25, n.º 7 (2018), p. 969-989.
- Streeck, Wolfgang. «The EU after Ukraine». *American Affairs*, vol. 6, n.º 2 (2022), p. 107-124.
- Strikwerda, Johanna. «Integration in the European Union's Field of Defence and Security». *ARENA report*, n.º 2/19 (2019) (en línea) <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-reports/2019/report-0219-strikwerda-uten-art.-3.pdf>
- Sturm, Christine. «Between a rock and a hard place: European energy policy and complexity in the wake of the Ukraine war». *Journal of Industrial and Business Economics*, vol. 49, n.º 4 (2022), p. 835-878.

- U.S. Energy Information Administration. «U.S. energy facts explained», Departamento de Energía de Estados Unidos, (2021) (en línea) <https://www.eia.gov/energyexplained/us-energy-facts/>
- Wike, Richard; Fetterolf, Janell y Morcadecai. «U.S. Image Plummetts Internationally as Most Say Country Has Handled Conronavirus Badly». *Pew Research Center*, (15 de septiembre de 2020) (en línea) <https://www.pewresearch.org/global/2020/08/13/us-image-plummetts-internationally-as-most-say-country-has-handled-coronavirus-badly/>
- World Bank. «Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Estimated \$349 Billion», Comunicado de prensa, (9 de septiembre de 2022) (en línea) <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/09/09/ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-estimated-349-billion>

Traducción del original en inglés: Camino Villanueva, Massimo Paolini y redacción CIDOB.

ÍCONOS 80

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

vol. XXVIII
(3er. cuatrimestre)
N.º 80
septiembre-diciembre
2024



DOSSIER

Presentación del dossier
El derecho al aborto: un tema pendiente en la región

María Rosa Cevallos-Castells, Soledad Varea-Viteri y Sonia Ariza-Navarrete

Disputas por la gobernanza de la autonomía reproductiva en América Latina y el Caribe

Martina Ferretto

“Yo también soy feminista”. Neoconservadurismo de género desde el activismo antiaborto en Chile

María Angélica Cruz, Félix Aguirre-Díaz y Paula Eguren-Álvarez

“Poner el cuerpo”: primeras experiencias de abortos ambulatorios con misoprostol en Argentina

Natacha Mateo

Lideresas indígenas y acceso al aborto en Ecuador: una mirada desde el ciberfeminismo y la ética del cuidado

María Rosa Cevallos-Castells y Soledad Varea-Viteri

Aborto por violación en redes sociales de Brasil: entre narrativas exitosas y dicotomías morales

Mariana Prandini Assis y Nara Menezes Santos

TEMAS

La reproducción del estigma territorial. Dinámicas socioespaciales de una colonia popular en México

Miguel Ángel Monteverde-Ávalos

Violencia sexual como violencia política en las dictaduras de Argentina y Chile

Nadia Poblete-Hernández

TEMAS

Familia, género y violencia económica: incumplimiento de las pensiones de alimentos en Chile

Martina Yopo-Díaz y Javiera Fuentes-Landaeta

Nuevos residentes, nuevos paladares: transformaciones espaciales y comerciales en Ciudad de México

Raul Anthony Olmedo-Neri

Organización del trabajo y protección social en cooperativas argentinas

Maricel Massera

Número anterior:
ICONOS 79: Alimentación y gentrificación: aproximaciones desde Latinoamérica

Número siguiente:
ICONOS 81: Transiciones juveniles al mercado laboral en América Latina

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Academic Search Premier; Directory of Publishing Opportunities (CABELL'S); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; Directory of Open Access Journal (DOAJ); Emerging Source Citation Index (ESCI) Web of Science; ERIHPLUS; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; Hispanic American Periodical Index (HAPI); International Bibliography of the Social Science (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; LatAm-Studies; LATINDEX catálogo; MIAR; Political Science Complete; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; Sociological Abstracts; SCOPUS; Social Science Journals, Sociology Collection; Ulrich's Periodical Directory; Worldwide Political Science Abstracts (WVPSA).

Página web: www.revistaiconos.ec

Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: revistaiconos@flacso.edu.ec

Sitio web: www.revistaiconos.ec

Convocatoria #42: Estudios de paz y conflictos

Editores/as invitados/as:

Dr. Pedro Valenzuela (Pontificia Universidad Javeriana) y
Dra. Cécile Mouly (Flacso Ecuador)

Entrega de artículos hasta: lunes, 6 de enero de 2025

Publicación: mayo de 2025

El campo de estudios de paz y conflictos ha experimentado una evolución significativa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en cuanto a los temas que aborda, así como los enfoques y metodologías empleados. En América Latina y el Caribe, en particular, han surgido una variedad de enfoques para hacer frente a las situaciones de conflicto armado y violencia que han afectado a diferentes países. El objetivo de este dossier es dar a conocer el campo a través de diversas investigaciones. Para ello, serán bienvenidos trabajos que aborden alguna de las siguientes líneas desde una pluralidad de enfoques:

conceptualización de la paz,
construcción de paz desde la sociedad civil,
mantenimiento de la paz,
procesos de paz, negociación y mediación,
justicia transicional,
reconciliación,
desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes,
implementación de acuerdos de paz,
prevención de conflictos violentos,
acción no violenta/resistencia civil.

Envío de artículos: solo a través de la plataforma de la revista. La fecha límite de entrega será el lunes, 6 de enero de 2025. Los artículos deberán ajustarse a las directrices para autores/as. Para la selección de artículos se utiliza un sistema de evaluación por lectores pares ciegos. El mes de publicación de URVIO #42 será en mayo de 2025. Se puede contactar con la revista (revistaurvio@flacso.edu.ec) para aclarar dudas y perfilar propuestas.

RELACIONES INTERNACIONALES

AÑO 33 - Nº 66 - Enero / Junio 2024

DIALOGOS

Nur Azman bin ABDUL RAHIM

ESTUDIOS

Aportes para interpretar el ascenso de China en el escenario mundial contemporáneo. Aspectos generales de la política interna y externa de Jiang Zemin y Hu Jintao

Sebastián Schulz

Haz historia o sé historia: Lyndon Johnson, Joe Biden y el debate acerca del liderazgo transformacional

Nicolás Alesso

Economía Política Internacional y Paradiplomacia: evolución, debates y convergencia

Federico Trebuca

Reflexiones sobre el Derecho Internacional del Medio Ambiente para proteger a los ecosistemas: de la distopía a la utopía

Carlos Gil Gandía

El resurgimiento del nacionalismo económico: mercantilismo, estrategia y Estado

Julio Sevares

El mito barthesiano y mutilación testimonial: sobre la pérdida epistémica de la voz de los migrantes

Julio Francisco Villarreal, Flaminia Maietti y Verónica Marrache Díaz

Análisis comparado de los sistemas internacionales de la Antigua China y de la Europa Moderna: una aproximación geopolítica desde el realismo estructural

Esteban Vidal Pérez

La política de internacionalización de la Provincia de Córdoba entre el 2000 y 2020: el papel del Estado y los agentes económicos en los procesos de integración

Silvina M. Irusta y Emiliano Baldi

TESIS

Antiterrorismo y contraterrorismo en América Latina: Argentina, Brasil y México ante la presencia del terrorismo islámico global (2001-2019)

Eduardo Andrés Hodge Dupré

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

48 n° 582 5° piso (1900)
La Plata REPUBLICA ARGENTINA
Tel 54 221 6442096



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Internacionalización de ciudades intermedias: tendencias actuales en la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Internationalisation of intermediate cities: current trends in Buenos Aires Province, Argentina

Mariana Calvento

Investigadora adjunta, CONICET, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (CEIPIL-UNICEN-CIC); profesora adjunta, FCH-UNICEN. marianacalvento@yahoo.com.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0257-3270>

Julieta Nicolao

Investigadora adjunta, Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires; miembro de planta permanente, CEIPIL-UNICEN-CIC. nicolao_j@yahoo.com.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8083-5301>

Cómo citar este artículo: Calvento, Mariana y Nicolao, Julieta. «Internacionalización de ciudades intermedias: tendencias actuales en la Provincia de Buenos Aires, Argentina». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 137 (septiembre de 2024), p. 169-196. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.137.2.169

Resumen: Este artículo analiza la internacionalización de ciudades intermedias de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Desde los estudios paradiplomáticos, se posiciona críticamente sobre el uso del concepto y re-toma herramientas teórico-metodológicas alternativas como el de la política internacional subnacional y el Índice de participación internacional. Con un enfoque cuanti-cualitativo, revela el reciente avance del perfil de internacionalización de estas ciudades, sus niveles de institucionalización en ascenso, y la preeminencia de estrategias unilaterales y bilaterales. La originalidad del trabajo radica en su concentración en un universo poco explorado en el campo de la especialidad en Latinoamérica y en la identificación de perfiles generales, superando los estudios de caso únicos.

Palabras clave: participación internacional, ciudades intermedias, Provincia de Buenos Aires, Argentina, paradiplomacia, política internacional subnacional

Abstract: This paper presents an analysis of the internationalisation of intermediate cities in Buenos Aires Province, Argentina. Framed in the field of the paradiplomacy studies, it takes a critical stance on the use of the concept and returns to alternative theoretical-methodological tools, such as subnational international policy and the international participation index. Taking a quantitative-qualitative approach, it notes a significantly higher internationalisation profile of these cities recently, with increasing levels of institutionalisation and a pre-eminence of unilateral and bilateral strategies. The originality of the work lies in its focus on a realm that has received relatively little attention in the speciality in Latin America, and in the study of general trends, going beyond the single case studies that dominate the field.

Key words: international participation, intermediate cities, Buenos Aires province, Argentina, paradiplomacy, subnational international policy

La confección de este artículo se enmarca en el proyecto investigación científica y tecnológica (PICT) «Relaciones internacionales y gobiernos subnacionales. Estudio comparativo de municipios del interior de la República Argentina», financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (cod. 2019-01165) y radicado en el Centro de Estudios Interdisciplinarios en problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI) de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Período de ejecución 2021-2024.

Desde el inicio del nuevo siglo, se ha hecho evidente que las ciudades¹, a través de sus gobiernos locales, están adquiriendo un peso cada vez más gravitante en la escena internacional. Distintos estudios (Batista *et al.*, 2008; Cornago Prieto, 2010; Zeraoui y Catillo Villar, 2016; Álvarez *et al.*, 2019, entre otros) han revelado que muchas de ellas son capaces de establecer vinculaciones con diferentes contrapartes externas, motorizan proyectos, recursos, saberes e influencias, traspasando las fronteras nacionales. En este marco, han despertado la atención de agencias del sistema de Naciones Unidas, la Unión Europea o el Banco Mundial, entre otros actores globales, y han sido involucradas en diálogos de alto nivel como lo demostró su inclusión en las negociaciones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto se relaciona con lo que se ha dado en llamar la «urbanización de los asuntos internacionales» (Acuto, 2016), indicativo del lugar estratégico asumido por gobiernos locales como primera línea de respuesta a desafíos clave del mundo contemporáneo: contaminación industrial, propagación de enfermedades infecciosas, desigualdades económicas y sociales, o la crisis de la migración y el asilo, entre muchas otras. Ahora bien, así como las ciudades del Norte y del Sur Global presentan entre sí claras diferencias en cuanto a las motivaciones, posibilidades y alcances de su internacionalización, lo mismo sucede al interior de estas últimas, donde las escalas geográficas y demográficas, entre otras variables, condicionan sus oportunidades de proyección global.

En ese sentido, este artículo parte de reconocer el avance que se ha realizado en este campo de estudio en la actualidad, en el cual convergen contribuciones y perspectivas desde las ciencias jurídicas, la ciencia política, la sociología, los estudios urbanos y las relaciones internacionales, cuya revisión ha sido ampliamente indagada en investigaciones previas (Calvento, 2015; Calvento y Rolandi, 2021). Desde la disciplina de las relaciones internacionales, se ha desarrollado

1. Siguiendo a Acuto y Rayner (2016), así como las contribuciones de Szpak *et al.* (2022), en este trabajo se emplea el término «ciudades» para remitir a los gobiernos y autoridades locales que son quienes tienen la potestad de diseñar política pública en sus jurisdicciones. En Argentina se denominan municipios o municipalidades. El término ciudad entonces es concebido como categoría política, además de urbana, como el nivel gubernamental más próximo a la ciudadanía.

un extenso debate² que incluye una discusión sobre la conceptualización de la temática, pero que establece un punto de acuerdo y reconocimiento sobre la irrupción de las ciudades en el escenario internacional (Calvento, 2019; Nicolao *et al.*, 2022). Teniendo en cuenta dicho recorrido, que será retomado en el marco teórico conceptual, en este artículo se propone avanzar en la sistematización y análisis empírico de un universo de ciudades subexplorado que permita enriquecer y retroalimentar las líneas de discusión teóricas en torno a la performance internacional de estos actores locales.

Al respecto, este trabajo tiene como propósito central ofrecer un estado de situación sobre las estrategias de participación internacional que llevan adelante los gobiernos locales de tamaño intermedio de la Provincia de Buenos Aires (PBA), Argentina, durante el período 2019-2023. Se reconoce, como antecedente fundamental, la constatación de la preponderancia de investigaciones basadas en estudios de caso único sobre experiencias de ciudades argentinas o latinoamericanas, y la consecuente necesidad de analizar tendencias más amplias, dentro de universos mayores (y a la vez, menos estudiados) como el de las ciudades intermedias³, dada la preeminencia que las grandes urbes y metrópolis han tenido en este campo de investigación en la región.

Sobre la base de un enfoque analítico cuanti-cualitativo, el artículo se propone, por un lado, examinar la participación internacional de estas ciudades (que será definida en este trabajo como la *política internacional subnacional*) a través de las herramientas que emplean y, a partir de allí, aplicar el índice homónimo (Calvento, 2012 y 2019), que permite clasificarlas entre gobiernos locales de

Desde la disciplina de las relaciones internacionales se ha desarrollado un extenso debate que establece un punto de acuerdo y reconocimiento sobre la irrupción de las ciudades en el escenario internacional.

-
2. Los avances se han realizado desde perspectivas generales que enmarcan el proceso (Keohane y Nye, 1988; Rosenau, 1997, entre otros) y establecen miradas innovadoras sobre la diplomacia (Dittmer y McConnell, 2016, entre otros), hasta aquellas de mayor especificidad que han sido pioneras y, en otros casos, innovadoras en el análisis de la participación internacional de los actores subnacionales (Duchacek, 1986; Michaelmann y Soldatos, 1990; Cornago Prieto, 2010; Kuznetsov, 2014; Acuto, 2016, entre otros). Otros aportes como, por ejemplo, los de Martínez y Bunnell (2024) conceptualizan «la diplomacia de ciudades» ampliando los alcances geográficos a diferentes espacios urbanos, incluyendo las experiencias del continente asiático, y problematizando sus alcances y limitantes en su relación con el Estado central.
 3. Según Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU, 2017: 23), las ciudades intermedias son aquellas que contienen «entre 50.000 y un millón de habitantes. Acogen al 20% de la población mundial y a un tercio del total de la población urbana».

alta, media y baja internacionalización. En función del panorama obtenido, y como segundo objetivo, se busca analizar y problematizar esas tendencias, interpretando las dimensiones que abonan el perfil encontrado, así como los retos y desafíos que se identifican para la consolidación y escalamiento de estas políticas.

Así, las siguientes preguntas orientan el estudio: ¿Cómo participan las ciudades intermedias argentinas, y particularmente de la Provincia de Buenos Aires, en el escenario internacional? ¿Cuál es el nivel que alcanzan en su participación internacional? ¿Cuáles son las herramientas más utilizadas por estos actores en el desarrollo de estas políticas? ¿Su desempeño internacional ha evolucionado en el tiempo, considerando lo que indican estudios precedentes sobre el tema? ¿Qué desafíos encuentran para escalar y consolidar sus políticas de internacionalización? Para dar respuesta a estas preguntas, el estudio se divide en tres segmentos: en el primero se abordan las discusiones teórico-conceptuales que dan marco al estudio; en el segundo se presenta el apartado metodológico que detalla el diseño de investigación y la estrategia de recolección de datos, y en el tercero se exponen los hallazgos empíricos. Finalmente, en las conclusiones, se discuten los resultados y la agenda de investigación futura.

Marco teórico conceptual

La incursión de las ciudades en el escenario internacional no constituye una temática actual, ya que las referencias más remotas pueden encontrarse en experiencias de la edad antigua⁴. Sin embargo, adquiere relevancia contemporánea por el impulso y diversificación que ha experimentado en las últimas décadas, potenciada por sucesos regionales y nacionales⁵ como la integración regional o la descentralización, y procesos recientes de gran escala que agudizan la globalización vigente (la crisis climática, la transición digital, las migraciones y la crisis del refugio, las pandemias, entre otros). Estos fenómenos exigen a las autoridades locales el desempeño de múltiples roles que exceden el local, lo que sitúa la internacionalización de las ciudades como un fenómeno disruptivo aunque heterogéneo y diverso.

4. Para profundizar sobre el tema véase: Álvarez *et al.* (2019), entre otros.

5. Para profundizar sobre el tema véase: Calvento y Colombo (2017). En los últimos años han incidido sobre este accionar procesos claves como el desarrollo de los ODS, el Pacto de las Alcaldías o la pandemia de la COVID-19 que puso en primer plano su rol y visibilizó el papel innovador que desarrollan las ciudades en el plano internacional.

Como resultado de la ocurrencia de dichos procesos y la necesidad de explicarlos, desde la segunda mitad del siglo xx, y particularmente en su último cuarto, los debates disciplinares en el campo teórico de las relaciones internacionales dieron espacio a un severo cuestionamiento de los postulados realistas clásicos y su mirada interestatal de la política mundial, iluminando la coexistencia de una creciente diversidad de actores con capacidad de acción y/o influencia en el escenario internacional, por el cual fluían canales de vinculación interestatales, transgubernamentales y transnacionales (Keohane y Nye, 1988). Esta nueva perspectiva fue central para inaugurar una línea de interpretación que, primero abocada al estudio de la performance de lo que en su momento se denominaron «nuevos actores internacionales», posteriormente habilitaría el interés por el comportamiento de gobiernos no centrales en el campo de las relaciones internacionales (Luna Pont y Oddone, 2021).

Dicho interés ha favorecido la proliferación de numerosos conceptos⁶, siendo el término «paradiplomacia»⁷ el de mayor preeminencia dentro del campo temático. Este concepto se ha correspondido con los enfoques revisionistas de las relaciones internacionales, los cuales buscan comprender mejor y ampliar la consideración de los actores internacionales, y ha colaborado en pensar las estrategias de internacionalización de gobiernos locales y regionales como una política pública transversal y, en este proceso, ha fortalecido los poderes de agencia de las unidades subnacionales del sistema internacional (Oddone, Rubiolo y Calvento, 2020). Sin embargo, más allá de que el concepto de paradiplomacia ha habilitado un significativo avance del campo de estudio, exhibe limitantes para el caso bajo análisis, al colisionar con la premisa fundamental de la diplomacia paralela: en el caso argentino, el marco constitucional habilita la participación internacional de entidades subnacionales en tanto y en cuanto no sea incompatible con la política exterior del Estado nacional (Colacrai y Zubelzú, 1994; De Marsilio, 2006; Iglesias *et al.*, 2008; Calvento, 2016, entre otros).

De ahí que, en investigaciones posteriores (Zubelzú, 2008; Calvento, 2012, 2016 y 2019), se hayan desarrollado consideraciones críticas sobre dicho concepto⁸, proponiendo construcciones conceptuales alternativas y

6. Entre otros, «diplomacia centrífuga» (Torrijos, 2000), «diplomacia descentralizada» (Rodríguez Cuadros, 2009), «relaciones internacionales de gobiernos locales» (Díaz Abraham, 2015), «gestión internacional (Colacrai y Zubelzú, 1994), «política internacional de la ciudad» (Zeraoui y Castillo Villar, 2016).

7. Los estudios de Duchacek (1986) y Michelmann y Soldatos (1990) son reconocidos como pioneros en abordar el concepto de la paradiplomacia.

8. Entre otras, amplitud, ambigüedad o descontextualización son las críticas que ha recibido el concepto. Estas cuestiones han sido ampliadas en el trabajo Calvento (2016).

más alineadas al contexto bajo estudio, como el de la política internacional subnacional (Maira, 2010), definida específicamente como la herramienta de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar su inserción internacional, permitiéndoles aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio, dentro de los marcos de la política exterior que define el Estado central (Calvento, 2012). De esta manera, la política internacional subnacional supone, en principio, la existencia de una decisión y voluntad política del gobierno local de desempeñarse como un actor en el plano global, y contar con recursos que, como en otras áreas, resultan imprescindibles para el desarrollo e implementación de una agenda de trabajo sostenible y articulada con las demás prioridades de la ciudad (Fernández de Losada y Romero, 2016; Gasser, 2017; Oddone *et al.*, 2020). Esto implica la posesión de una capacidad política e institucional, que orienta el análisis al terreno de las políticas públicas y las capacidades estatales⁹, y que se materializa en el establecimiento de espacios o áreas institucionales dedicadas al tema, con la afectación de recursos humanos y financieros, entre otros, para hacer efectiva la política internacional subnacional. Este aspecto suele ser de capital importancia, ya que en la práctica no todos los gobiernos locales pueden conducir su propia agenda internacional. Asimismo, diversas investigaciones (Matsumoto, 2011; Ippolito, 2019, entre otros) han subrayado que no necesariamente se encuentra una correlación positiva entre el nivel de actividad internacional y la disponibilidad de recursos, principalmente institucionales (por ejemplo, la existencia de una área u oficina de asuntos exteriores), aspecto sobre el cual también busca echar luz este trabajo.

Ahora bien, la política internacional subnacional involucra operativamente tres dimensiones (unilateral, bilateral y multilateral) que sintetizan aquellas estrategias de presencia directa e indirecta que desarrollan las ciudades en el ámbito regional y global (véase Calvento, 2015). Como puede observarse en la tabla 1, entre las unilaterales se incluyen políticas locales de comercio exterior (por ejemplo, asesoramiento para la promoción del comercio internacional, gestión de rondas de negocios) y de marketing territorial (por ejemplo, marca-ciudad); entre las bilaterales, acuerdos con contrapartes extranjeras (por ejemplo, hermanamientos de ciudades), y entre las multilaterales, la participación en redes o coaliciones de ciudades (por ejemplo, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU], Red de Mercociudades, etc.).

9. Véanse Skopol (1985), Evans (1995), Alonso (2007) y Nari (2022), entre otros.

Tabla 1. Política internacional subnacional: dimensiones, subdimensiones e indicadores

	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores
Política internacional subnacional	Unilateral	Políticas locales de comercio exterior	Asesoramiento y capacitación en comercio exterior
			Gestión de rondas de negocios y misiones comerciales
		Marketing territorial	Marca ciudad
			Imagen de ciudad
	Bilateral	Acuerdo ciudad-ciudad	Hermanamientos de ciudades
			Acuerdos de amistad
		Acuerdo ciudad-organismo internacional	Convenios de cooperación (con agencias de cooperación internacional, etc.)
	Multilateral	Redes de ciudades regionales	Mercociudades
			FCCR*
			FLACMA**
Redes de ciudades globales		CGLU	
		AICE***	
InterLOCAL****			

*FCCR: Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur.

**FLACMA: Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas.

***AICE: Asociación Internacional de Ciudades Educadoras.

****InterLOCAL: Red Iberoamericana de Ciudades para la Cultura.

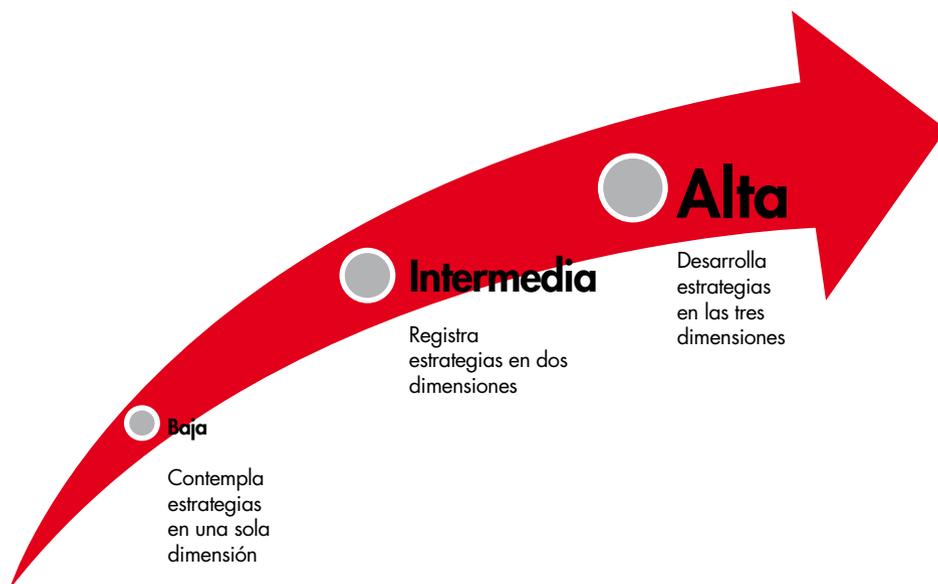
Fuente: Elaboración propia según datos de Calvento (2019).

La clasificación de las diferentes estrategias desarrolladas permite proyectar la medición de la participación internacional de las ciudades, aspecto que ha sido objeto de distintas propuestas latinoamericanas, entre las que se distinguen las elaboradas por Fronzaglia (2005) para el caso de Brasil, por Zubełzú (2008) y Díaz Bay (2019) para Argentina y por Schiavon (2004 y 2020) para México. En este artículo, basándose en la noción de la política internacional subnacional, se retoma el Índice de participación internacional (Calvento, 2012 y 2019; Calvento y Di Meglio, 2023) que, a partir de una sistematización de las herramientas detalladas, permite establecer parámetros com-

parativos retomando las dimensiones y subdimensiones descritas en la tabla 1. Dicho índice establece una tipología que refleja categorías incrementales, entre ellas:

- 1) *Gobierno municipal de internacionalización baja*: en estos casos la participación en el escenario internacional es limitada, identificándose la ausencia total de estrategias, o su desarrollo en una sola dimensión, sin imprimirle una dirección clara a este accionar, con una aplicación que generalmente es de carácter temporal.
- 2) *Gobierno municipal de internacionalización intermedia*: abarca experiencias que establecen un perfil sectorizado de participación internacional debido a la concentración, en general, en dos dimensiones (unilateral y bilateral).
- 3) *Gobierno municipal de internacionalización alta*: registra estrategias en todas las dimensiones previstas (unilateral, bilateral, multilateral), lo que define un perfil internacional integral y más sostenible.

Figura 1. Categorías de incrementales de participación internacional



Fuente: Elaboración propia según el Índice de participación internacional (Calvento, 2012 y 2019; Calvento y Di Meglio, 2023).

El índice contempla la existencia (o no) de estrategias, por lo que es no ponderado, es decir, se establece que cada dimensión (unilateral, bilateral, multilateral) tiene un mismo peso sobre el índice final, por considerar que las tres son relevantes, ya que el objetivo es constatar la presencia de estas estrategias y no su intensidad, por entender que todas son necesarias para una inserción internacional efectiva y diversificada. En ese sentido, las categorías que arroja el índice permiten observar la trayectoria de la participación internacional de estos actores, y son empleadas para clasificar y analizar la performance del universo bajo estudio.

Apartado metodológico

El estado del conocimiento sobre lo que aquí denominamos política internacional subnacional se encuentra caracterizado por una significativa proliferación de estudios que marcan la relevancia y trascendencia que ha logrado contemporáneamente la temática. En el ámbito latinoamericano, Zamora Avilés (2016) distingue los trabajos realizados en Brasil y México, donde se destacan aquellos que han abordado la internacionalización de amplios universos de actores, como la totalidad de ciudades o entidades federativas de cada uno de estos países (Schiavon, 2004 y 2020; Vigevani, 2006; Matsumoto, 2011; Prado Figuereido, 2018, entre otros). En Argentina, en cambio, donde también se han realizado amplios avances en el área, predomina un abordaje de estudios de caso único (generalmente centrados en grandes ciudades o provincias), resultando aún reducidos los esfuerzos comparativos sobre la base de universos más amplios (Mina, 2005; Carignani Sardoy, 2017; Felli, 2019; Carcedo, 2022, entre otros). Esto pone de relieve la necesidad de impulsar investigaciones sobre un número más vasto de experiencias (de alcance nacional o provincial) y, a la vez, relativamente menos exploradas, como es el caso en el que se centra este artículo: los gobiernos locales de tamaño intermedio de la PBA.

De los más de 2.300 municipios existentes en la República Argentina (REFE-GLO, 2023), se estima que aproximadamente 144 pertenecen a la categoría de intermedios, constituidos por aquellos que poseen un tamaño demográfico que oscila de 50.000 a 1.000.000 de habitantes (Manzano y Velázquez, 2015). Su distribución es heterogénea a nivel federal, ya que la mayoría de las provincias (16) contienen solo entre 1 y 5 gobiernos locales intermedios; mientras que el grueso se concentra en cuatro jurisdicciones provinciales –Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Buenos Aires–, siendo esta última la que reúne el mayor porcentaje. En ese sentido, la Provincia de Buenos Aires (PBA) es la más poblada del país con 17.569.053 habitantes (INDEC, 2023), representando el 40% de la población nacional, y una extensión de 307.571 km² (la segunda después de

la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur); además, genera, aproximadamente, el 35% del Producto Interior Bruto, da cuenta del 33% de las exportaciones nacionales y es la jurisdicción de mayor peso industrial (CEPAL, 2019). La PBA está conformada por 135 gobiernos locales emplazados en dos regiones claramente diferenciadas, el conurbano¹⁰ y el interior, donde los municipios intermedios cobijan a 13 millones de habitantes, lo que equivale al 80% de la población bonaerense y al 30% de la nacional (INDEC, 2023). Por las razones expuestas, la exploración de los niveles de internacionalización de los municipios intermedios adquiere relevancia central en los debates sobre el desarrollo socioeconómico de una de las áreas geográficas más importantes del país.

Tanto para el examen de la participación internacional del universo descrito, a través de la aplicación del índice homónimo y la identificación de las dimensiones que abonan el perfil encontrado (objetivo 1), como para el reconocimiento y problematización de otras tendencias complementarias que abonan dicho perfil (objetivo 2), se adoptó un enfoque cuanti-cualitativo, sustentado en una triangulación de estrategias de recolección de datos. Los principales hallazgos derivan, en primer lugar, del procesamiento y análisis de una base de datos construida en el marco del proyecto de investigación citado sobre la política internacional subnacional que desarrollan los municipios de tamaño intermedio de la PBA, que condensa, para un total de 54 gobiernos locales incluidos en esta categoría, la existencia de políticas de participación internacional para el período de gestión local (2019-2023). En esta, se clasifican las actividades y políticas que desarrolla cada municipio según su alcance (unilateral, bilateral y multilateral) y, dentro de cada una, su tipología específica (por ejemplo, políticas de comercio exterior, de marketing territorial, etc.). Asimismo, la base contiene información sobre la presencia/ausencia de áreas gubernamentales dedicadas específicamente a las relaciones internacionales, lo cual permite evaluar el nivel de institucionalidad involucrado en el diseño e implementación de este tipo de políticas¹¹.

En segundo lugar, se trabaja sobre la base de una encuesta administrada a funcionarios/as y agentes municipales bonaerenses que participaron del curso de ca-

10. Área que circunda a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –Capital Federal– que se conforma por 24 partidos (INDEC, 2010).

11. Para su diseño se aplicaron protocolos de búsqueda de información y de carga de datos preestablecidos con el propósito de garantizar criterios de elevada exhaustividad en la búsqueda, y una carga coherente y homogénea de toda la información recolectada. La base de datos citada, vale decir, se encuentra sujeta a una constante actualización e incluye la consulta permanente de los sitios webs de los gobiernos locales estudiados; prensa oficial municipal; otros medios de prensa gubernamentales y no gubernamentales; informes técnicos, y entrevistas a funcionarios/as municipales, entre otros.

pacitación denominado «Cooperación internacional para el desarrollo local», impartido a instancias del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) por la Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales de la Provincia de Buenos Aires, durante agosto-noviembre de 2022, en el cual las autoras participaron como miembros del equipo docente responsable. La encuesta se difundió digitalmente mediante un formulario autoadministrado a través del software *Google form* y el cuestionario fue diseñado para obtener información sobre aspectos relacionados con las políticas de internacionalización que implementan los municipios bonaerenses, cubriendo tres objetivos fundamentales: a) diagnosticar la institucionalidad que reviste la temática en los gobiernos locales; b) captar el tipo de actividades internacionales que llevan adelante, y c) identificar los actores locales y extralocales con los cuales cada municipio construye políticas en este campo específico. Se recibieron un total de 66 respuestas de personas que cursaron la capacitación, de las cuales, luego de su limpieza¹², se arribó a un total de 18 respuestas válidas de municipios pertenecientes a la PBA, de los cuales 13 pertenecen al universo bajo estudio (municipios de tamaño intermedio, representando el 24% del universo total que ingresa en esta categoría)¹³. El análisis se complementa con la consulta de informes técnicos y estudios de corte académico.

Participación internacional de las ciudades intermedias de la PBA

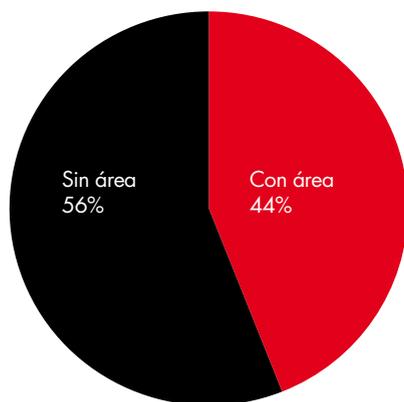
Activismo en ascenso e institucionalización

El universo de municipios intermedios de la PBA presenta una evolución ascendente en materia de diseño e implementación de políticas de internacionalización en los últimos años. Si tomamos como referencia lo que indican estudios previos (Batista *et al.*, 2008; Pontis, 2012; entre otros), elaborados sobre la base de diagnósticos de hace una década, estos dejaban claro el bajo nivel de participación internacional exhibido en general por parte de los gobiernos locales latinoamericanos y argentinos y, particularmente, dentro de estos últimos, los ubicados en la PBA.

-
12. Se despejaron respuestas de representantes de municipios externos a la PBA, miembros de organismos públicos no municipales y aquellos registros numerosos pertenecientes a un mismo municipio.
 13. Estos son los municipios de La Costa, Avellaneda, Balcarce, Bahía Blanca, General Pueyrredón, Luján, Marcos Paz, Moreno, Morón, San Pedro, Zárate, Lomas de Zamora y Quilmes.

Frente a este panorama, los datos obtenidos a través del procesamiento de la base de datos antes descrita revelan en primera medida que el 96% de los gobiernos locales intermedios de la PBA desarrollan algún tipo de herramientas en el ámbito de la política internacional subnacional; y que, en contrapartida, solo un número muy reducido de casos (cercano al 4%) no registra actividades de esta índole. Este porcentaje tan elevado de activismo internacional se encuentra acompañado por un nivel de institucionalización en ascenso de estas políticas. En este punto, y volviendo a las limitadas referencias generadas en el decenio anterior, el informe de la consultora Pontis (2012: 3), señalaba, por ejemplo, que para el año 2012 «(...) solo 18 de un total de 2.172 municipios que tiene nuestro país mantienen una oficina internacional de manera formal», siendo ocho los que pertenecían a la Provincia de Buenos Aires.

Figura 2. Distribución de los 54 municipios intermedios de la PBA según posesión de área de relaciones internacionales (2019-2023)



Fuente: Elaboración propia a partir del procesamiento y análisis de la citada base de datos de municipios de tamaño intermedio de la PBA.

Diez años después, los datos obtenidos a través de las fuentes de recolección propias permiten afirmar el crecimiento efectivo que ha experimentado la institucionalización de las actividades internacionales de las ciudades, ya que del ámbito analizado (54 municipios en total), cerca de la mitad (el 44%, 24 municipios) cuenta con una dependencia dentro del organigrama municipal encargada del diseño e implementación de políticas de internacionalización (véase la figura

2). A su vez, dentro de las ciudades intermedias bonaerenses que poseen un área de esas características, el 63% se encuentra emplazado en el interior de la provincia de Buenos Aires, mientras que el 37% restante corresponde al conurbano. En este caso, se sostiene una tendencia ya anticipada en investigaciones precedentes (Pontis, 2012), donde la región interior adquiere primacía sobre el conurbano en la institucionalización de estas actividades. Esto plantea interrogantes de diversa índole relacionados con los factores que explicarían tal diferencia: si ello deriva de la lejanía de las ciudades del interior a los más importantes centros urbanos del país, del menor acceso a la infraestructura que comunique con el exterior, o de la necesidad de que el estado local tome un rol activo ante dichos limitantes, entre otras consideraciones.

Figura 3. Municipios intermedios de la PBA: denominaciones y jerarquías de las áreas municipales especializadas en política internacional subnacional



Fuente: Elaboración propia a partir del procesamiento y análisis de la citada base de datos de municipios de tamaño intermedio de la PBA.

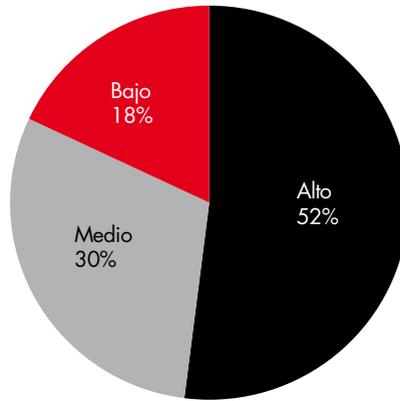
Sobre las áreas o dependencias encargadas de conducir las relaciones internacionales del gobierno local, se observa que predominan las que conciben y (eventualmente) actúan desde una perspectiva amplia e integral sobre dicha temática, ya que el 56% utiliza el concepto de relaciones internacionales en su denominación. El resto se distribuye entre dependencias con orientaciones más específicas, en orden de importancia, al comercio exterior o a la cooperación internacional; lo cual invita también a avanzar en indagaciones que se pregunten si este tipo de estructuras se corresponden con el diseño de políticas de internacionalización sectorizadas, aspecto que es retomado más adelante.

En cuanto a la jerarquía otorgada en el organigrama municipal, salvo excepciones con rangos elevados (como el caso de la Secretaría de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Tandil o la Subsecretaría de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Marcos Paz) prevalece la categoría de Dirección –rango intermedio– por encima de otros escalafones de nivel inferior como pueden ser «área» o «unidad». Y, en lo que respecta a la órbita en la que funcionan tales departamentos, el relevamiento arroja que dependen, principalmente, de dos grandes áreas o secretarías: de Gobierno/Jefatura de Gabinete o de Desarrollo Económico/Productivo. En el primer caso, podría estar ligado a una posición más estratégica que habilita la posibilidad de transversalizar acciones con los distintos departamentos del gobierno local, mientras que, en el segundo, podríamos estar frente a políticas de inserción internacional más vinculadas al ámbito económico-comercial.

Perfil de participación internacional y herramientas empleadas

Ahora bien, retomando la caracterización del universo en análisis que presenta un alto porcentaje (96%) de activismo internacional, es preciso aclarar que dicho dato global traduce limitadamente la variación que se encuentra al interior de las experiencias relevadas. La utilización del Índice de participación internacional (Calvento, 2012 y 2019; Calvento y Di Meglio, 2023) permite entonces dar cuenta de la diversidad y heterogeneidad existente a su interior en términos de estrategias de internacionalización empleadas. Como se observa en la figura 4, su aplicación revela que el 52% posee un nivel alto de participación internacional, el 30% un nivel medio y el 18% un nivel bajo, sin registrarse en este caso diferencias notables dentro de tal clasificación entre los municipios del conurbano y del interior bonaerense.

Figura 4. Distribución de los 54 municipios intermedios de la PBA según perfil de internacionalización alcanzado (2019-2023)



Fuente: Elaboración propia a partir del procesamiento y análisis de la citada base de datos de municipios de tamaño intermedio de la PBA.

La clasificación que arroja la implementación del Índice de participación internacional ayuda a robustecer la afirmación sobre el activismo en ascenso de las ciudades intermedias de la PBA en el ámbito de la política internacional subnacional, que se potencia, dado que más de la mitad de este universo presenta el mayor nivel de actividad categorizado. Ahora bien, si esta información se vincula con la referida a la institucionalización de estas políticas, se advierte que el 64% de los municipios con participación internacional alta posee un área específica. En el caso de los municipios de internacionalización media y baja, estos porcentajes disminuyen significativamente: el 38% en el caso del primer grupo, y el 0% en el segundo. De esta manera, se infiere que la institucionalización –medida por la existencia de áreas especializadas– es una dimensión que se correlaciona directamente –y al mismo tiempo visibiliza– el nivel de participación internacional que desarrollan los municipios intermedios de la PBA.

En el desglose del perfil internacional que exhibe cada municipio se constata, en primer lugar, el predominio de las estrategias unilaterales y las bilaterales, presente en el 87% y en el 80% de los casos, respectivamente; mientras que las multilaterales se encuentran en el 63% del campo analizado. Asimismo, al interior de cada dimensión se constata la preeminencia de

herramientas específicas, como las políticas locales de comercio exterior¹⁴ en las primeras, los hermanamientos de ciudades¹⁵ en las segundas y la participación en un espacio multilateral, en particular como es la Red de Mercociudades¹⁶, en las últimas.

Ello coincide con lo que arroja la encuesta administrada a funcionarios/as y agentes municipales bonaerenses de agosto-noviembre de 2022, según la cual 12 de los 13 municipios intermedios registrados priorizan el desarrollo de herramientas bilaterales (véase la figura 5), a través del hermanamiento de ciudades o acuerdos de amistad que celebran con contrapartes externas. Mientras, el segundo lugar es compartido: por un lado, también en una dimensión bilateral, se ubican las vinculaciones conducidas o favorecidas por la presencia de colectividades extranjeras en el espacio local, que conectan la propia ciudad con el lugar de origen de la población migrante que allí reside; por el otro, el despliegue de herramientas de participación unilateral abocadas a la promoción del comercio exterior.

Alianzas y desafíos en la construcción de trayectorias de internacionalización

Otro dato fundamental para comprender el desarrollo de políticas de internacionalización y su tipología es observar el esquema de alianzas y vinculación con actores locales y extralocales que el gobierno local conduce para diseñarlas e implementarlas. En otras palabras, ¿con qué agentes territoriales y no territoriales se asocia?

14. Véase, por ejemplo, la experiencia del municipio bonaerense de Pergamino, que durante la pandemia adoptó esta estrategia de participación internacional con notable impulso y metodologías renovadas (Nicolao *et al.*, 2022).

15. Si bien convencionalmente los gobiernos locales de la PBA han promovido acuerdos de hermandad con ciudades de Europa y América Latina (Calvento y Di Meglio, 2023), se visualiza como tendencia novedosa en esta etapa la proliferación de hermanamientos con contrapartes chinas en áreas temáticas tales como el intercambio comercial, la educación, la promoción del idioma chino y español, el desarrollo tecnológico o la promoción turística, entre otros (Hidalgo, 2021).

16. Esta red se ha establecido entre gobiernos locales de América del Sur. Existen gobiernos locales intermedios como Tandil, Esteban Echeverría o Quilmes que han alcanzado un alto perfil en Mercociudades, incluso llegando a ocupar la presidencia de este espacio, y convirtiéndose en referentes de determinadas unidades temáticas (Calvento *et al.*, 2023) y, en el caso de Quilmes, impulsando también en el período analizado un activismo multilateral focalizado en el área de las políticas de género (Dirección de Relaciones Internacionales de Quilmes, 2021).

Figura 5. Ranking del tipo de actividades de internacionalización que realizan municipios de tamaño intermedio de la PBA (2022)



Número de respondientes: 13.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a funcionarios municipales de la PBA, 2022.

La encuesta revela que el principal socio local de los municipios bonaerenses de tamaño intermedio para desarrollar herramientas de internacionalización es el entramado empresarial local, generalmente nucleado en alguna entidad o cámara que favorece representatividad y agregación de intereses (véase la figura 6). En segundo lugar, se ubican las entidades universitarias o institutos de investigación y desarrollo tecnológico, que suelen tener sus propias dinámicas de vinculación internacional, pero también resultan aliadas de las autoridades locales en su proyección global. Comparten el tercer lugar los consulados de distintos países emplazados en el propio territorio junto con las organizaciones de inmigrantes o colectividades. Respecto de estos últimos, «(...) la existencia en territorio de este tipo de entidades se vincula a la dinámica e impacto que han detentado histórica y contemporáneamente los procesos migratorios internacionales, considerado el punto de partida central para la comprensión de su dinámica y performance» (Nicolao, 2015: 115). En un país como Argentina, tradicional receptor de migraciones internacionales, y para la Provincia de Buenos Aires, que ha constituido siempre la zona receptora por excelencia dentro del país, este tipo de actores que conectan con distintos puntos del mundo exterior suelen ser protagonistas a la hora de comprender las potencialidades y posibilidades de la internacionalización local.

Figura 6. Ranking de los principales socios locales para el desarrollo de políticas de participación internacional (2022)



Número de respondientes: 13.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a funcionarios municipales de la PBA.

En cuanto a los actores extralocales que se convierten en *aliados* para el desarrollo de políticas de internacionalización local (véase la figura 7), encabezan las embajadas de distintos países, con las cuales se motorizan vinculaciones de tipo bilateral. En segundo y tercer lugar, se reconocen dos carteras gubernamentales estratégicas en materia de relaciones internacionales a nivel provincial y nacional, respectivamente: la Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales de la PBA (que funciona en la órbita de Jefatura de Gabinete) y la Cancillería. La citada subsecretaría provincial es una instancia que, con relación a su predecesora, la Dirección de Cooperación Internacional de la etapa precedente (2015-2019), nace en el período bajo estudio con una perspectiva más amplia de la temática de las relaciones internacionales y con rango jerárquico superior, lo cual puede resultar una expresión del avance en la formulación de estas políticas en el ámbito bonaerense. Este organismo interviene en el planeamiento de oportunidades estratégicas de inserción internacional para la provincia y los 135 municipios que la conforman, asistiendo en la negociación de acuerdos y convenios de cooperación internacional, y asesorando/capacitando en la formulación de

proyectos¹⁷. La Cancillería argentina, por su parte, cartera que tiene la potestad de conducir las relaciones exteriores del país, posee desde la década de los noventa del siglo pasado una Subsecretaría de Relaciones Institucionales que se ocupa de canalizar la coordinación entre dicho ministerio y los organismos y las autoridades de los distintos niveles del Estado, incluyendo los gobiernos locales (Colacrai y Zubezú, 1994), denominada, desde 2019, Subsecretaría de Asuntos Nacionales.

Figura 7. Ranking de los principales socios extralocales (2022)



Número de respondientes: 13.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a funcionarios municipales de la PBA.

Finalmente, ante el interrogante sobre los retos y dificultades más importantes que atraviesan las ciudades intermedias a la hora de planificar y dar curso a sus políticas de internacionalización, se observa un elevado nivel de consenso en puntualizar las limitaciones asociadas a la falta de recursos como el más importante: ya sea de partidas presupuestarias directamente afectadas a la implementación de este tipo de actividades (que se ubica en el primer puesto), como de recursos humanos abocados al desarrollo de tareas específicas (segundo puesto).

17. Véase: <https://www.gba.gob.ar/rrii>

Siguiendo el orden de desafíos identificados, se enumeran otro tipo de aspectos que ilustran dificultades propias de una temática que no ha sido concebida convencionalmente dentro de las funciones tradicionales de los gobiernos locales y que, por lo tanto, requiere de un proceso gradual y no exento de complejidades por el cual va ganando entidad propia en cada estructura comunal: eso explica la falta de personal municipal capacitado en la materia; la superposición de agendas con otras dependencias municipales, o las dificultades de otros municipios sobre la importancia de las relaciones internacionales (véase figura 8).

Figura 8. Ranking de los principales retos que enfrentan los gobiernos locales para la generación de políticas en el campo específico (2022)



Número de respondientes: 13.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a funcionarios municipales de la PBA.

Conclusiones

El fenómeno de la internacionalización de las ciudades constituye en la actualidad una temática de indiscutible presencia en el campo de estudio de las relaciones internacionales. La literatura especializada está dominada por el análisis de experiencias de ciudades del Norte Global, o incluso de importantes metrópolis de países del Sur que exhiben un involucramiento directo en diálogos internacionales de alto nivel, participan de grandes coaliciones de ciudades y, sobre todas las cosas,

han adquirido un peso, visibilidad e identidad propia en la escena internacional. Empero la performance internacional no es privativa de ciudades de gran escala, sino que se extiende cada vez más a urbes de menor tamaño relativo (como las aglomeraciones de tamaño intermedio), en las cuales los objetivos, patrones y dinámicas de internacionalización no han sido tan explorados.

Este artículo busca reconocer tendencias generales en el perfil de internacionalización de las ciudades intermedias de la PBA, revelando que prácticamente la totalidad de dicho universo registra algún tipo de actividad internacional en los últimos años, aspecto que, contrastado con las fuentes disponibles de hace una década, marca una clara tendencia en ascenso que pareciera haber llegado para quedarse.

Una de las principales dimensiones que acompañan dicho crecimiento tiene que ver con el nivel de institucionalización que han alcanzado estas políticas, medido por la creación de áreas municipales dedicadas exclusivamente al diseño e implementación de sus relaciones internacionales. La aplicación del Índice de participación internacional al universo bajo estudio ratifica lo antedicho, al confirmar que más de la mitad de las ciudades relevadas con actividad internacional cuenta con un perfil de internacionalización alto, es decir, que desarrolla en este campo políticas integrales, incluyendo el uso de estrategias de tipo unilateral, bilateral y multilateral.

La herramienta conceptual escogida para interpretar la participación internacional de estos municipios (*política internacional subnacional*) —además de alinearse al marco jurídico-regulatorio de estas actividades en el ámbito argentino— permite poner el foco en la trayectoria de este tipo de ciudades que, más que buscar en el exterior una actuación a contrapelo de lo que marca el Gobierno central, o de diferenciarse de este, lo que hace es buscar en el exterior recursos y oportunidades materiales e inmateriales que retroalimenten su agenda de desarrollo territorial. De igual modo, más que un interés determinado por encontrar una visibilidad y presencia en el escenario global per se (como construcción de *soft power* en el largo plazo), se advierte un comportamiento que se recuesta sobre estrategias más pragmáticas y de materializaciones más focalizadas —aunque no siempre de rédito automático—.

Esto se relaciona con los hallazgos que muestran la preponderancia del empleo de herramientas unilaterales y bilaterales, por sobre las multilaterales, en los perfiles de internacionalización encontrados. En el primer caso, predominando las políticas de promoción del comercio exterior y, en el segundo, los hermanamientos que se generan con distintas ciudades del mundo.

La internacionalización de las ciudades no es privativa de ciudades de gran escala, sino que se extiende cada vez más a urbes de menor tamaño relativo (como las aglomeraciones de tamaño intermedio), en las cuales los objetivos, patrones y dinámicas de internacionalización no han sido tan explorados.

Asimismo, el trabajo expone que la construcción de políticas de internacionalización se edifica mediante alianzas con actores locales estratégicos que favorecen este puente con el mundo exterior (sector empresarial con capacidad exportadora potencial o efectiva; complejo universitario, y representaciones extranjeras como consulados o colectividades migrantes emplazadas en territorio, entre otros). Por su parte, los principales socios extralocales para la internacionalización resultan ser las embajadas de distintos países, y las áreas gubernamentales con incumbencia en el campo específico, apareciendo el ámbito provincial como una instancia mediadora de reciente desarrollo en la facilitación de estas políticas.

Por último, como retos y desafíos para escalar perfiles de internacionalización más elevados, las ciudades encuentran limitaciones vinculadas a lo que en trabajos previos hemos definido como capacidades estatales de tipo técnico-administrativo u organizacional, que tiene que ver con dotaciones de recursos económicos y humanos suficientes y de calidad para el desarrollo de tareas específicas. Vale preguntarse si el solo transcurso del tiempo para la cantidad de áreas municipales creadas durante la última década es condición suficiente para su fortalecimiento institucional en sentido amplio, o si se demandan acciones proactivas en tal dirección.

En suma, la contribución de este trabajo a la línea temática se refleja en diferentes aportes que enriquecen el rol y dinámica de la participación internacional de las ciudades. Un universo subexplorado (ciudades intermedias) que, por un lado, presenta un gran activismo manifiesto y que este no es privativo de las metrópolis; por otro, que gradualmente la temática ha sido incorporada en la agenda local de numerosas ciudades. Esto establece un nuevo punto de partida donde problematizar las dimensiones que inciden sobre la participación internacional y sus características: la tendencia al uso de herramientas focalizadas, la existencia y jerarquía de espacios institucionales/organizacionales, la articulación con actores locales y extralocales, los limitantes en los recursos de acción, entre otros.

Los avances expuestos tienen la particularidad de generar nuevos interrogantes y delinear una agenda de investigación futura en la cual se percibe aún un terreno fértil de indagación, particularmente en términos de lo que explica el patrón de internacionalización encontrado. Se han ponderado factores macroglobales que funcionan innegablemente como incentivos a la internacionalización de las ciudades que, combinados con una serie de transformaciones normativas y político-institucionales favorecedoras de la instalación de este tema en la agenda argentina desde los años noventa, podrían explicar, aunque sea parcialmente, el perfil internacional en ascenso descrito. A ello debería sumarse otro tipo de causas que operan en las propias unidades de gobiernos locales, y que se han

sintetizado en trabajos previos bajo el concepto de capacidades estatales (contextuales, organizacionales y relacionales), cuyo diagnóstico a nivel de ciudades intermedias en este espacio geográfico merece atención inmediata. Con dicho panorama, será más fácil avanzar en diagnósticos comparativos con otras ciudades intermedias de la región latinoamericana y del mundo.

Referencias bibliográficas

- Acuto, Michele. «City diplomacy», en: Costas Constantinou, Paul Sharp y Kerr, Pauline (eds.) *The Sage handbook of diplomacy*. Londres: Sage, 2016, p. 510-520.
- Acuto, Michele y Rayner, Steve. «City networks breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?». *International Affairs*, vol. 92, n.º 5 (2016), p. 1.147-1.166. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12700> (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2021] <https://academic.oup.com/ia/article-abstract/92/5/1147/2688095?redirectedFrom=fulltext>
- Alonso, Guillermo. «Elementos para el análisis de capacidades estatales», en: Alonso, Guillermo (ed.). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.
- Álvarez, Mariano; Luna Pont, Mariana y Oddone, Nahuel. *América Latina global: estudios regionales sobre paradiplomacia*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2019.
- Batista, Sinoel; Jacobksen, Kjeld y Evangelista, Ana Carolina. *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, 2008.
- Calvento, Mariana. *La participación internacional de los estados subnacionales: El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires*. Tesis de doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, 2012.
- Calvento, Mariana. *Procesos y actores en la gestión de la política internacional subnacional*. Tandil: CEIPIL-ANPCyT, 2015.
- Calvento, Mariana. «La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina». *Desafíos*, vol. 28, n.º 1, (2016), p. 295-332. DOI: [dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07](https://doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07) [Fecha de consulta: 24.03.2018] <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/4477>
- Calvento, Mariana. «Política Internacional Subnacional y su medición: Debates y propuesta para su abordaje en el caso argentino». *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 27, n.º 54 (julio de 2019), p. 1-31. DOI: <http://dx.doi.org/10.18504/>

- pl2754-007-2019 (en línea) [Fecha de consulta: 04.07.2020] <https://perfiles-la.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/781/1032>
- Calvento Mariana y Colombo Sandra: «La Política Internacional Subnacional: discusiones en torno a sus condicionantes y alcances en el caso argentino». *Revista Mural Internacional*, vol. 8, n.º 2 (2017), p. 215-234.
- Calvento, Mariana y Di Meglio, Fernanda. «Índice de participación internacional en los municipios intermedios de la Argentina. Un abordaje comparativo». *CUPEA*, n.º 137 (2023), p. 93-113. DOI: <https://doi.org/10.35305/cc.vi137.177> (en línea) [Fecha de consulta: 08.08.2023] <https://cupea.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/177>
- Calvento, Mariana y Rolandi, María Lis. «Una conceptualización alternativa sobre la internacionalización de ciudades en la región latinoamericana, con anclaje en el caso argentino». *Estudios Sociales Contemporáneos*, n.º 24 (2021), p. 118-142. DOI: <https://doi.org/10.48162/rev.48.005> (en línea) [Fecha de consulta: 13.12.2021] <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/estudio-socontemp/article/view/3628>
- Carcedo, Facundo. *Dinámicas de la Gestión Financiera Internacional y Condicionabilidad entre Organizaciones Internacionales y Gobiernos Subnacionales. Continuidades y rupturas en la relación del BIRF con la Provincia de Buenos Aires entre 1994 y 2015*. Tesis de doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2022.
- Carignani Sardoy, Cecilia. *Política Internacional Subnacional en Argentina (2000-2015)*. Tesis de grado en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador, 2017.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina. *Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: CEPAL, 2019.
- CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. *Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Co-Creando el Futuro Urbano. La Agenda de las Metrópolis, las Ciudades Intermedias y los Territorios*. Barcelona, CGLU, 2017.
- Colacrai Miriam y Zubelzú, Graciela. «Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?». *CERIR*, Cuadernos de Política Exterior Argentina—Serie Documentos de Trabajo, 1994.
- Cornago Prieto, Noé. «La descentralización como elemento de innovación diplomática», en: Maira, Luis (comp.) *La política internacional subnacional de América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010, p. 107-134.
- De Marsilio, Ernesto Gastón. «Aportes teórico-metodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, quiénes, y cómo. Análisis del

- caso argentino». *Serie Breviario en Relaciones Internacionales CEA-UNC*, (2006) (en línea) <https://cea2.unc.edu.ar/boletin/n-antteriores/005/articulo1.htm>
- Díaz Abraham, Leonardo. «La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica para consolidar la práctica». *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 104 (2015), p. 33-47 (en línea) [Fecha de consulta: 17.10.2019] <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/321>
- Díaz Bay, Javier. «La internacionalización, un comportamiento estratégico subnacional. Una propuesta de medición para el caso argentino». *Aldea Mundo. Fronteras e Integración*, vol. 47, n.º 47 (2019), p. 71-87.
- Dirección de Relaciones Internacionales de Quilmes. «Informe 2021 - Quilmes Internacionales». *Municipalidad de Quilmes*, (2021) (en línea) [Fecha de consulta: 26.02.2023] <https://migrationnetwork.un.org/system/files/practices-repository-files/informe-2021-quilmes-internacionales.pdf>
- Dittmer, Jason y McConnell, Fiona (eds.) *Diplomatic Cultures and International Politics: Translations, Spaces and Alternatives*. Abingdon: Routledge, 2016.
- Duchacek, Ivo. *Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones*. Boulder, Co.: Westview Press, 1986.
- Evans, Peter. *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1995.
- Felli, Luciana. *Análisis de la Paradiplomacia de la Provincia de Buenos Aires. Estudio de caso de los Convenios Internacionales a partir de la reforma constitucional del año 1994*. Tesis de maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 2019.
- Fernández de Losada, Agustí y Romero, María del Huerto. «Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 7: Los gobiernos locales en la agenda internacional ¿actores o espectadores?». *Proyecto AL-LAS*, (2016) (en línea) [Fecha de consulta: 1.8.2023] <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/11/cuaderno-allas-7.pdf>
- Fronzaglia, Mauricio. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo de 2001 a 2004*. Tesis de maestría en Ciencia Política, Universidade Estadual de Campinas, 2005.
- Gasser, Agustina. «¿Cómo medir el nivel de internacionalización? Desarrollo de una herramienta para Actores Sub-Nacionales», en: Barreto, Maximiliano (comp.) *Integrando saberes: experiencias de gestión internacional en gobiernos subnacionales*. Rosario: UNR Editora, 2017, p. 159-183.
- Hidalgo, Emiliana. «La cooperación subnacional entre Argentina y China». *Página 12*, (12 de abril de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 18.10.2022] <https://www.pagina12.com.ar/334993-la-cooperacion-subnacional-entre-argentina-y-china>

- Iglesias, Eduardo; Iglesias, Valeria y Zubelzú, Graciela. *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires: CARI-PNUD, 2008.
- INDEC-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina. «Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda». Buenos Aires, (2010) (en línea) <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>
- INDEC-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina. «Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Resultados provisionales». Buenos Aires, (2023).
- Ippolito, Daniel. *Relaciones internacionales de gobiernos no centrales: diagnóstico y modelo explicativo de la actividad paradiplomática en municipios entrerrianos, Argentina, período 2008-2015*. Tesis de doctorado en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, 2019.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Kuznetsov, Alexander. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. Nueva York: Routledge, 2014.
- Luna Pont, Mariana y Oddone, Nahuel. «Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para visitar el concepto de actorness». *Revista Oasis*, n.º 33 (2021), p. 223-245. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.12> (en línea) [Fecha de consulta: 17.10.2022] <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/6870>
- Maira, Luis (ed.) *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010.
- Manzano, Fernando y Velázquez, Guillermo. «La evolución de las ciudades intermedias en la Argentina». *Revista Geo UERJ*, n.º 27 (2015), p. 258-262. DOI: <https://doi.org/10.12957/geouerj.2015.18859> (en línea) [Fecha de consulta: 22.03.2018] <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/18859>
- Martínez, Ricardo y Bunnell, Tim. «National sovereignty across city networks: Singapore and the diplomacy of a global city-state». *EPC: Politics and Space*, vol. 0, n.º 0 (2024), p. 1-17. DOI: <https://doi.org/10.1177/23996544241226855> (en línea) [Fecha de consulta: 29.02.2024] <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/23996544241226855>
- Matsumoto, Carlos Eduardo. *As determinantes locais da paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros*. Tesis de maestría en Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- Michelmann, Hans y Soldatos, Panayotis. *Federalismo y Relaciones Internacionales: El rol de las unidades subnacionales*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

- Mina, María Sol. *La ciudad: de objeto a sujeto de la escena internacional*. Tesis de master en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado, 2005.
- Nari, Patricia. «Cuaderno 2. Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia». Proyecto PISAC COVID-19, Agencia I+D+I y MinCyT. (25 de julio de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 10.08.2022] <https://polilab.unr.edu.ar/cuadernos-pisac-covid-19/proyecto-pisac-covid-19-cuaderno-2-2022/>
- Nicolao, Julieta. «Representaciones extranjeras, desarrollo local y gestión internacional de los gobiernos subnacionales. El rol de los consulados y las organizaciones de migrantes», en: Calvento Mariana (comp.) *Procesos y actores en la Gestión de la Política internacional Subnacional*. Tandil: CEIPIL, 2015, p. 113-140.
- Nicolao, Julieta; Calvento, Mariana y Piersanti, Analuz. «Pandemia y gobiernos locales en el interior de la Provincia de Buenos Aires: el reimpulso internacionalizador». *Revista Integración y Cooperación Internacional*, n.º 34 (2022), p. 24-48. DOI: <https://doi.org/10.35305/revistamici.vi34.96> (en línea) [Fecha de consulta: 11.10.2022] <https://revista-mici.unr.edu.ar/index.php/revista-mici/article/view/96>
- Oddone, Nahuel; Rubiolo, Florencia y Calvento, Mariana. «Paradiplomacia y Relaciones Internacionales: De la práctica hacia su curricularización en Argentina». *OASIS*, n.º 32 (2020), p. 63-84. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n32.06> (en línea) [Fecha de consulta: 03.09.2021] <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/6586>
- Pontis Consultora. «Las áreas internacionales de los municipios argentinos». *Pontis consultora blog*, (16 de marzo de 2012) (en línea) <http://pontisweb.blogspot.com.ar/2012/03/les-presentamos-los-resultados-de.html>
- Prado Figueroide, Débora. «A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro». *Revista Carta Internacional*, vol. 13, n.º 3 (2018), p. 137-168. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v13n3.2018.846> (en línea) [Fecha de consulta: 20.04.2020] <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/846>
- REFEGLO-Registro Federal de Gobiernos Locales. «Cantidad de gobiernos locales», (s/f) (en línea) [Fecha de consulta: 27.10.2023] <https://gobiernoslocales.mininterior.gob.ar/>
- Rodríguez Cuadros, Manuel. «Diplomacia y Cooperación Descentralizada: un instrumento para el desarrollo y gobernabilidad de las regiones». *Revista Trimestral Gobernanza Global*, año 1, n.º 2 (2009), p. 1-31 (en línea) [Fecha de consulta: 27.10.2020] <http://iladir.org/wp-content/uploads/2020/07/revista-gobernanza-02.pdf>

- Rosenau, James. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Schiavon, Jorge. «La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones». *Revista Integración & Comercio*, no.º 21, p. 109-138 (2004).
- Schiavon, Jorge. «La evolución de la Paradiplomacia en México (1980-2020)». *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, año 4, n.º 1 (2020), p. 22-35.
- Sckopol, Theda. «Bringing the State back in strategies of analysis in current research», en: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (comps.) *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 3-43.
- Szpak, Agnieszka; Gawłowski, Robert; Modrzyńska, Joanna; Modrzyński, Paweł y Dahl, Michał. *The Role of Cities in International Relations. The Third-generation of Multi-level Governance?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022.
- Torrijos, Vicente. «La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones». *Desafíos*, n.º 2 (enero-junio de 2000), p. 20-21. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/5518/3667> (en línea) [Fecha de consulta: 13.05.2015]
- Vigevani, Tullo. «Problemas para a atividade internacional das unidades sub-nacionais. Estados e municípios brasileiros». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n.º 62 (2006), p. 127-169. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000300010> (en línea) [Fecha de consulta: 08.11.2020] <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/mSCBJg96dt5B9NfvXmbX6Rp/>
- Zamora Avilés, Edgar. «Relaciones internacionales y gobiernos locales: discusiones desde los actores internacionales y la política exterior». *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 5, n.º 2 (2016), p. 95-113.
- Zeraoui, Zidane y Castillo Villar, Fernando «La paradiplomacia de la ciudad. Una estrategia de desarrollo urbano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 65 (2016), p. 225-242 (en línea) [Fecha de consulta: 25.06.2020] <https://clad.org/wp-content/uploads/2024/03/065-08-zeraouiCastillo.pdf>
- Zubelzú, Graciela. «El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas», en: Iglesias, Eduardo; Iglesias, Valeria y Zubelzú, Graciela (comps.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires: CARI-PNUD, 2008, p. 83-106.

Inmigrantes en las Fuerzas Armadas españolas: una interpretación de las políticas públicas

Immigrants in the Spanish Armed Forces: an interpretation of public policies

Beatriz Frieyro de Lara

Profesora titular de Historia Contemporánea, Universidad de Granada.
frieyro@ugr.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1940-7284>

Nerea Aia López de Foronda

Investigadora predoctoral en Derechos Humanos, Centro de Ética Aplicada, Universidad de Deusto. nerea.aia@opendeusto.es. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-1991-0613>

Cómo citar este artículo: Frieyro de Lara, Beatriz y Aia López de Foronda, Nerea. «Inmigrantes en las Fuerzas Armadas españolas: una interpretación de las políticas públicas». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 137 (septiembre de 2024), p. 197-221. DOI: doi.org/10.24241/rci.2024.137.2.197

Resumen: El objetivo de este artículo es interpretar el discurso político utilizado en el proceso de integración de los extranjeros en las Fuerzas Armadas de España (2002-2017) y cotejarlo con una amplia serie de fuentes primarias entre las que destacan estadísticas del Ministerio de Defensa, legislación, sondeos de opinión pública del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y series de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE). Este estudio se aborda desde un enfoque constructivista que intentará identificar los elementos implícitos que subyacen en los discursos de las políticas públicas mencionadas, ideas y concepciones ideológicas. Se ofrece una visión que se complementa con una reconstrucción histórica de los hechos y un análisis institucional en el que se combinan elementos formales (leyes, políticas y sondeos de opinión pública) con elementos informales (prácticas o ideas no codificadas y significados compartidos).

Palabras clave: España, Fuerzas Armadas, profesionalización, América Latina, inmigrante, análisis crítico del discurso

Abstract: The aim of this paper is to interpret the political discourse employed in the process of integrating foreign nationals into Spain's Armed Forces (2002-2017) and collate it with a wide range of primary sources. The sources include statistics from the Spanish Ministry of Defence, legislation, opinion polls conducted by the public research institute the Centre for Sociological Research (CIS) and data series from Spain's official statistics agency (INE). The study takes a constructivist approach that seeks to uncover the implicit elements underlying the discourses of public policies, ideas and ideological concepts. It offers a view that is complemented by a historical reconstruction of the facts and an institutional analysis that combines formal elements (laws, policies and opinion polls) with informal components (non-codified practices or ideas and shared meanings).

Key words: Spain, Armed Forces, professionalisation, Latin America, immigrant, critical discourse analysis

A comienzos del año 2001, el Ministerio de Defensa español hizo pública la posibilidad de reclutar ciudadanos de distintas nacionalidades en la clase de tropa y marinería profesional de las Fuerzas Armadas de España (FAS), proceso que finalmente fue implementado por el Gobierno de José María Aznar en 2002 y que se ha ido modificando con los años. El propósito de este trabajo es interpretar el discurso político que se utilizó en dicho proceso y cotejarlo con datos objetivables como son la legislación, el perfil de los aspirantes no nacionales a las vacantes ofertadas, la evolución del índice de parados y los sondeos de opinión pública sobre temas relacionados con la defensa, entre otros.

Partimos de la creencia de que, en el proceso de implementación de las políticas públicas, el discurso promueve determinados significados, creencias y valores. Así, entendemos el discurso, no exclusivamente como una estrategia de comunicación o la forma en que la política es presentada en documentos oficiales, sino como los significados comunes construidos socialmente que dan sentido a las políticas públicas (Cejudo, 2010). En todo este recorrido, se legitiman comportamientos, formas de pensar e identidades. Se definen, por tanto, percepciones sobre quiénes somos o quiénes deberíamos ser, articulando un relato sobre qué es bueno y qué es malo en torno al tema al que se haga referencia (Pérez, 2018: 92). De este modo, el lenguaje activa marcos que forman parte del inconsciente cognitivo; estructuras de nuestro cerebro a las que no podemos acceder de manera consciente, pero que conocemos a través de sus consecuencias: la forma en que razonamos y lo que consideramos de sentido común (Lakoff, 2007: 11). Por ello, es importante entender la dimensión cognitiva de la política, porque descifrar el lenguaje que se utiliza para crear marcos es, en definitiva, entender el modo en el que el público ve el mundo que le rodea (Camacho, 2011).

El componente crítico de esta clase de análisis epistémico del discurso está enraizado en los fundamentos de toda la investigación crítica en las ciencias sociales, que consiste en una explicación sistemática de la forma en que el discurso participa de la reproducción del abuso de poder y sus consecuencias sociales, como la pobreza y la desigualdad, además de la propia lucha contra esa dominación. Esta clase de investigación se asienta sobre una ética explícita, fundada en última instancia sobre la base de los derechos humanos universales y los criterios de legitimidad derivados de ellos (Van Dijk, 2010: 179). De esta forma, trataremos de entrelazar las relaciones entre conocimiento, discurso y poder.

Para ello, el presente artículo, tras la introducción y exponer la metodología y el marco teórico en los que fundamenta la investigación, se estructura en tres secciones cronológicas: la primera, analiza la situación entre 1996 y 2004, es decir, desde la suspensión del servicio militar obligatorio en España hasta la llegada de nuevo del PSOE al poder; la segunda cubre el período que va de 2004 a 2011, detallando el número de inmigrantes alistados según el país de origen; y por último, la tercera,

examina los efectos de la recesión de 2008 e incluye un perfil sociodemográfico de los alistados. El trabajo concluye con un epígrafe a modo de reflexión donde se sintetizan los hallazgos principales de la investigación.

Metodología y marco teórico

El presente artículo se sitúa desde el razonamiento constructivista, e intentará identificar los elementos implícitos, ideas y concepciones ideológicas que subyacen en los discursos de las políticas públicas relacionadas con la defensa. Los enfoques constructivistas ven el juego político como una disputa por significados sociales. De algún modo, señalan que los discursos colectivos crean hábitos, se institucionalizan y si, fruto de la interacción entre individuos, generan estructuras estables, se constituyen en normas y expectativas sobre cómo entender el mundo, qué comportamientos son legítimos y qué identidades e intereses son posibles (López Burian, 2015: 66). Para tener una visión completa de los efectos de las políticas públicas en torno al tema de estudio, se complementará esto con una reconstrucción histórica de los hechos desde 2002, cuando se aprueba la primera medida para la integración de extranjeros en las FAS, hasta 2017, año en el que se decide facilitar su acceso a la nacionalidad española y desaparecen, por tanto, de los registros del Ministerio de Defensa. También se añade un análisis institucional, en el que se combinan elementos formales (leyes, políticas y sondeos de opinión pública) con elementos informales (prácticas o ideas no codificadas y significados compartidos).

El constructivismo es un enfoque relativamente consolidado (Cejudo, 2010: 95), con un nicho de deliberación académica ya definido y variados fundamentos teóricos. Sin embargo, la orientación del análisis crítico del discurso es un campo teórico muy poco explorado. De este modo, como principal fundamento para entender cómo afecta el discurso asociado a las políticas públicas en sus diversas etapas, utilizamos los aportes de Guillermo Cejudo (2010). Su orientación investigativa no es una más, entre muchas otras, en el estudio del discurso; sino que parte de una perspectiva crítica, como una reacción a los paradigmas formales dominantes, presentes, por ejemplo, en las lingüísticas estructural y generativa y, más tarde, en las gramáticas del texto y en el análisis conversacional. Desde esta perspectiva, también hemos seguido la línea de dos reconocidos lingüistas, Teun Van-Dijk (2010 y 2017) y George Lakoff (2007), quienes analizan, cada uno en su espacio, el modo en que las estructuras discursivas condicionan las relaciones de abuso de poder en una sociedad determinada. Esta base teórica se complementa con un marco más amplio, el de la llamada Escuela Cualitativista Madrileña (Ibáñez, 1985 y 1986; Ortí, 1986; Lucas, 2013; Con-

de, 2009; Alonso, 1998 y 1999; Gutiérrez Brito, 2008), que reflexiona sobre los elementos discursivos que pueden producirse en un momento social e histórico determinado. En este sentido, este artículo se acercaría a la línea de análisis del «discurso implícito» que pretende acercarse a «todo aquello no-dicho explícitamente, pero contenido en el discurso» (Conde, 2009: 12).

Corpus textual

Los estudios sobre personas inmigrantes alistadas a las FAS son muy escasos hasta la fecha. Destacan, sin embargo, las publicaciones de Beatriz Frieyro (2004 y 2017) sobre el proceso de profesionalización, con especial atención al componente humano no nacional. Otros autores han abordado este tema desde un enfoque cualitativo, reflexionando sobre los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, apoyando sus trabajos en entrevistas (De Cueto y Novoa, 2008) o grupos de discusión de inmigrantes alistados en distintas unidades (Arribas, 2019). También el propio Ministerio de Defensa ha hecho algunas aportaciones al tema, entre las que destaca el número 95 de las Monografías del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, que ofrece una visión general del proceso de integración de los extranjeros en el Ejército español, con especial atención a su desarrollo normativo y a la cuestión específica de las mujeres extranjeras. Otras investigaciones han estudiado también este tema pero, en general, de forma mucho más dispersa, centrándose sobre todo en las causas que llevaron al Gobierno español a admitir extranjeros en el Ejército, y/o en explicar el desarrollo normativo, a pesar de lo cual nos servirán de base para acercarnos a nuestro objeto de estudio.

Esta carencia bibliográfica es compensada, no obstante, con la utilización de una amplia serie de fuentes primarias que servirán de base empírica a esta investigación, tanto para la recopilación de datos como para el estudio del contenido discursivo. Entre ellas destacan la legislación y las estadísticas facilitadas por la Subdirección de Reclutamiento y Orientación Laboral del Ministerio de Defensa (SDG.RECLU-YOL), sondeos de opinión pública del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y series estadísticas del Instituto Nacional de Estadística (INE). Otro importante bloque de documentación es la legislación, a la que hemos accedido a través de la consulta del Boletín Oficial del Estado (BOE) y que nos permite ir viendo cómo se ha organizado y evolucionado el proceso de integración de los extranjeros en las FAS con el paso de los años y de los distintos gobiernos. Una última serie documental de publicaciones periódicas lo constituye la prensa nacional e internacional, que nos facilita el análisis de la opinión pública, además de otras publicaciones oficiales, como las actas de la Comisión de Defensa del Congreso y la *Revista Española de Defensa*, publicación periódica oficial del Ministerio de Defensa.

Los primeros pasos (1996-2004)

En 1996, el Partido Popular (PP) ganaba por mayoría simple las elecciones generales en España, después de 14 años de gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Estaba vigente, entonces, un sistema mixto de reclutamiento en las FAS españolas que combinaba el servicio militar obligatorio para los hombres, con un número muy reducido de soldados profesionales. Los pactos de gobernabilidad que firmó el PP con la formación catalana de Convergència i Unió llevó a aprobar la mayor reforma militar de las últimas décadas, la completa profesionalización de las FAS y la suspensión del servicio militar obligatorio, proceso que finalizó en el año 2001.

Sin embargo, enseguida se apreció la falta de interés por parte de la juventud española por incorporarse al Ejército profesional¹. Los índices de reclutamiento llegaron a ser tan bajos que el Gobierno hubo de modificar en repetidas ocasiones sus previsiones sobre la cantidad de efectivos con que quería dotar a los ejércitos, y reducir al extremo las exigencias para el ingreso a los aspirantes. Como consecuencia, se decidió ampliar la oferta a otros grupos sociales, aprobándose una amplia batería de medidas dirigidas a la captación de mujeres y abriendo la oferta laboral a un determinado grupo de extranjeros². Los requisitos para el ingreso de estos últimos se establecieron en la Ley 32/2002, de 5 de julio, y el Real Decreto 1244/2002, de 29 de noviembre. Pero las enormes limitaciones de esta normativa no concordaban en absoluto, como iremos viendo, con las declaraciones de los responsables de Defensa que, en todo momento, presentaron esta reforma en términos de integración y solidaridad. En estos primeros años fue muy restrictivo, por ejemplo, el tiempo del contrato, así como el tipo de plazas que podrían ocupar los extranjeros. Se estableció, además, que el personal militar no nacido en España no pudiera superar el 2% del total de efectivos de tropa y marinería de los ejércitos españoles.

Con todo, la medida que suscitó entonces mayores críticas fue que solo se admitiera a ciudadanos latinoamericanos, a excepción de los originarios de la antigua colonia española de Guinea Ecuatorial. La prensa argentina tildaba la reforma de

1. En 1997, preguntados sobre la posibilidad de ingresar en el Ejército profesional (solo jóvenes de 16 a 24 años), más de 76% afirmó que era poco o nada probable (INE, Encuestas de población activa, 1997).

2. La cuestión de las mujeres en las FAS despertó un gran interés entre los académicos dedicados a estos temas, por lo que actualmente la literatura científica a este respecto es bastante abundante, así como las perspectivas desde las que se ha abordado. La ausencia, en contraste, de estudios sobre los inmigrantes justifica que nuestra investigación se centre específicamente en este colectivo.

imperialista; colectivos de inmigrantes marroquíes criticaban que se redujera esta oferta a los países latinoamericanos y, desde la oposición, se esgrimía que la reforma ignoraba la preeminencia que habían de tener los ciudadanos comunitarios en cuestiones laborales³. Frente a estas críticas, el Gobierno alegaba que «el fenómeno de la inmigración (...) no solo necesita una disposición solidaria de la sociedad española, sino que además impone un esfuerzo común de todos los poderes e instituciones públicas. A este esfuerzo no han de quedar ajenas las FAS»⁴, obviando el hecho de que los años 2000 y 2001, inmediatamente antes de abrirse las puertas del ingreso a extranjeros, habían arrojado un balance de 0,7 aspirantes por plaza a la clase de tropa y marinería profesional (Fricyro, 2004: 142). Así lo expresaba el entonces ministro de Defensa, Federico Trillo, «estamos construyendo una política de inmigración razonable, de plena integración. (...) Es dar una oportunidad a las FAS

Con la contratación de latinoamericanos en las FAS españolas se buscaba la mayor homogeneidad posible, pero sobre todo aprovechar el comportamiento de un colectivo que ya había demostrado su interés por sectores del mercado que los españoles denostaban, como el agrario o el de los cuidados.

para que puedan también colaborar a esa integración social, puedan aportar también algo» (El Mundo, 2002). Y él mismo se defendía: «Ya no hay carne de cañón. Los primeros que quieren ir a Bosnia son los españoles. No se trata de llevar a Kosovo a los inmigrantes» (ibídem).

Bajo nuestro parecer, con la contratación de latinoamericanos se buscaba la mayor homogeneidad posible, pero sobre todo aprovechar el comportamiento de un colectivo que ya había demostrado su interés por sectores del mercado que los españoles denostaban, como el agrario o el de los cuidados. A este respecto, los ciudadanos de América Latina comparten, mayoritariamente, con los españoles, lengua, cultura y religión. Sin embargo, se (re)produce una barrera entre «nosotros y ellos». En palabras de Felipe Alcaraz, de Izquierda Unida, se trataba de «una reforma a la desesperada» que buscaba soldados «sumisos, pobres, católicos y que hablen castellano» (El Mundo, 2002). Sin embargo, la justificación de la citada Ley 32/2002 exponía que la contratación de los extranjeros «debe arbitrarse normativamente

3. En España la Ley 17/1993, de 23 de diciembre (BOE, 1993: 307), modificada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre (BOE, 1999: 312), establece que los ciudadanos de países comunitarios puedan optar al empleo público en condiciones de igualdad con los nacionales. Pero el Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo (BOE, 2001: 130), elimina de este supuesto a las FAS y Cuerpos de Seguridad del Estado.

4. Exposición de motivos de la Ley 32/2002.

de tal manera que su regulación no suponga injerencia en asuntos internos de otros estados, ni una colisión con las normas de Derecho Internacional, ni con el concepto tradicional de las Fuerzas Armadas y la misión constitucionalmente asignada a Defensa Nacional y, como parte de ella, la defensa militar es responsabilidad esencial de los ciudadanos españoles. Por ello, el acceso de extranjeros a las Fuerzas Armadas ha de restringirse de forma proporcionada al objetivo perseguido, con el propósito de evitar un desplazamiento cuantitativo y cualitativo de aquella». Se crea, entonces, un discurso del miedo que no se verbaliza pero que se presupone, juega con las posibilidades hipotéticas de una (posible) amenaza a la nación, a la patria y a la cultura.

Que solo se permitiera el ingreso en el Ejército español a inmigrantes latinoamericanos es en sí mismo una estrategia discursiva concreta. Las relaciones culturales se desarrollan a lo largo de la historia mediante la acumulación de relatos que se transmiten sobre los *otros*. Esos relatos que, a menudo, reflejan el miedo o la ignorancia, evolucionan hasta transformarse en mitologías que oscurecen y niegan la realidad de los otros (Robins, 2003: 143). Es curioso, empero, la posibilidad de distinguir dos tipos de *otros* en esta situación, los *otros* latinoamericanos que se aceptan dentro del estamento militar, aunque sea con distintas condiciones, y el resto de inmigrantes, a los que se niega absolutamente la entrada a la organización. Argumenta también la Ley 32/2002 que el acceso de extranjeros «se limita a los países cuyos nacionales pueden optar al acceso a los ejércitos en función de los especiales y tradicionales vínculos históricos, culturales e incluso lingüísticos que les unen a España». Se divide así a los enemigos ideológicos, es decir, los que no comparten cultura y religión, y los enemigos políticos, los latinoamericanos, que, a pesar de compartir características comunes, no son *merecedores* de los mismos derechos. Tener el poder también implicaría la capacidad de clasificar a los grupos dentro del *nosotros* o fuera de él.

Otro aspecto reseñable es que las vacantes que el personal militar no nacional podía ocupar entonces se limitaban a las unidades más operativas de las FAS, como la Legión o la Brigada de Paracaidistas, es decir, las que más peligro entrañan y también, entonces, las menos demandadas. Cabe relacionar este hecho con lo que se ha llamado el «conflicto de lealtades», uno de los riesgos más destacables a saber de los responsables de la reforma en sus inicios (Herrero, 2001). Nos referimos a que la posibilidad de integrar extranjeros en los ejércitos españoles generaba la duda de si estos serían capaces de matar y de dejarse matar por la idea de una patria que no es la suya en origen, obviando que los jóvenes españoles habían tenido una respuesta tan pobre a esta oferta de trabajo y que la motivación de los peticionarios estaba ya entonces mucho más relacionada con aspectos ocupacionales, como el salario o la estabilidad laboral, que con cuestiones como el patriotismo (Frieyro, 2005; Arribas, 2019).

Junto con estos elementos, lo que mayor desconfianza generaba entonces en los responsables de Defensa era la posibilidad de que los extranjeros contaran con un nivel académico inferior a los soldados nacionales y que su integración generara reacciones xenófobas en las unidades. El tiempo demostraría que no tenían razón en ninguno de estos dos supuestos (Frieyro, 2004). Por su parte, la población española no solo no oponía ninguna resistencia a la integración de extranjeros en las FAS, sino que mayoritariamente la apoyaba, en consonancia con su negativa a servir en la organización armada⁵. Fuera como fuese, la primera vez que se puso en práctica esta normativa, en diciembre de 2002⁶, los resultados fueron muy positivos, ya que se cubrieron 253 de las 300 vacantes ofertadas (véase la tabla 1).

El fin de las restricciones (2004-2011)

Con la llegada del PSOE al poder en 2004, el nuevo ministro de Defensa, José Bono, decidió eliminar las restrictivas condiciones que se habían establecido al ingreso de extranjeros en las FAS⁷ y aprobó un conjunto de disposiciones que derivarán finalmente en la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería (BOE, 2006: 98).

El preámbulo de dicha ley señala que «el paso de un Ejército de leva obligatoria al modelo de profesionalización vigente no ha satisfecho las expectativas previstas (...) La temporalidad y otros condicionantes en los que se sustenta el actual modelo ha dado lugar a un elevado flujo de entradas y salidas de soldados y marineros que, finalmente, han generado inestabilidad y han conducido a una situación de estancamiento en la que no se alcanza el número de efectivos que se considera necesario». Ante ello, el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero decidió, en primer lugar, ampliar del 2% al 7% el cupo máximo de efectivos que podía cubrirse con extranjeros, además de establecer una sustancial mejora de los salarios y de la estabilidad laboral de

5. A la pregunta «qué opina de que los extranjeros que residan legalmente en España puedan servir en las FAS», que se incluye en los sondeos del CIS en 2009, es siempre abrumadora la mayoría de personas que está de acuerdo, una media del 68%, frente a un índice que ronda el 20% que se manifiesta en contra (CIS, Encuestas sobre Defensa y FAS, 2009-2017).

6. Resolución 452/38231/2002, de 16 de diciembre (BOE, 2002: 304).

7. La nueva regulación comprende fundamentalmente el Real Decreto 2266/2004, de 3 de diciembre (BOE, 2004: 292), que modifica el Reglamento del Real Decreto 1244/2002 (BOE, 2002: 287).

este personal militar. En segundo lugar, aumentó el número de especialidades y unidades a las que estos podían ser destinados que, a partir de entonces, serían todas las del Ejército de Tierra y casi todas las de la Armada y el Ejército del Aire⁸. No varió, sin embargo, el número de países a los que estaba destinada esta oferta laboral, manteniéndose las restricciones tanto para los ciudadanos de la Unión Europea como para los procedentes de Marruecos. Respecto a los marroquíes, la población extranjera más numerosa en España⁹, el discurso público concuerda con la percepción por parte de la opinión pública española, de Marruecos como una posible amenaza militar¹⁰.

Es evidente que, con la aprobación de estas medidas, la cifra de peticionarios extranjeros creció sustancialmente. Aun así, el salto definitivo se producirá dos años después, con la Ley 8/2006, que permitía firmar compromisos más largos: «Esta ley establece un nuevo sistema con la finalidad principal de consolidar la plena profesionalización. Para conseguir este objetivo se posibilita al soldado y marinero una prolongada relación temporal con las Fuerzas Armadas y, a su término, un abanico de salidas laborales y unas medidas socioeconómicas que tienen en cuenta los años de servicio realizados, con la pretensión de (...) darles más estabilidad y mejorar su grado de integración en la sociedad española». Al respecto, como muestra la tabla 1, desde marzo de 2004 se convocaron, además, muchas más vacantes para extranjeros. Ello provocó una presentación masiva de aspirantes extranjeros, más de 15.000 en 2008, a la vez que aumentaba considerablemente el total de soldados y marineros profesionales en las FAS españolas. El ministro Bono estaba muy satisfecho, hasta el punto de calificar los resultados como de «milagro laico» (El Mundo, 2006).

Será ya en la etapa del ministro José Antonio Alonso cuando se publique la última de las grandes normas militares de esta época: la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar (BOE, 2006: 278). Antes de que fuera aprobada esta disposición, concretamente en mayo, el Ministerio de Defensa español elevó del 7% al 9% el cupo para extranjeros.

8. Orden Ministerial 217/2004, de 30 de diciembre, por la que se modifican, además, los anexos segundo y tercero del Reglamento de acceso de extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería (BOE, 2004: 12).

9. INE, encuestas de población extranjera por nacionalidad, 2001-2021.

10. A la pregunta «cree usted que actualmente existe algún país que represente una amenaza militar para España», Marruecos sistemáticamente ocupa el primer lugar, solo superado en 2007 por Irak (CIS, Encuestas sobre Defensa y FAS, 2001-2017).

Tabla 1. Reclutamiento de extranjeros en España (2002-2008)

Convocatoria	Plazas para nacionales	Plazas para extranjeros	Solicitudes de extranjeros	Extranjeros que firman ABSOLUTO	Extranjeros que firman RELATIVO	Total tropa y marinería profesional
Extraord 2002	SD	300	1.221	253	10,7%	SD
2003	SD	1.696	2.350	517	22,0%	71.083
2004	SD	705	1.842	399	21,6%	70.632
2005	35.550	11.244	5.786	1.559	26,9%	73.641
2006	23.569	5.158	8.525	1.977	23,2%	78.058
2007	24.835	2.603	8.677	1.760	20,2%	79.128
2008	22.931	2.761	15.081	1.793	11,8%	81.607

Nota: SD = Sin datos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SDG.RECLUYOL.

Como se ha dicho, en este período el número de peticionarios extranjeros aumentó considerablemente, pero apenas cambió su desproporción en relación con los nacionales en las distintas unidades, alcanzando un índice mucho mayor, respecto al cupo de militares extranjeros permitido para el conjunto de las FAS, en aquellas unidades operativas que al inicio eran su única posibilidad de acceso a la carrera militar en España. Por ejemplo, en 2006 constituían algo más del 30% de la Brigada Paracaidista y en torno a un 20% de los efectivos de la Legión¹¹, aunque la Ley 39/2007 señalase que «la política de personal no solo debe pretender cubrir las necesidades cuantitativas de los ejércitos, sino alcanzar la excelencia, tanto en la etapa formativa como en la selección de los más cualificados para el ascenso y de los más idóneos para el desempeño de los distintos destinos». Y añade «el objetivo es, partiendo de un buen ciudadano, acrecentar sus valores como tal durante su permanencia en las FAS, convertirlo en un excelente servidor público y hacerlo militar, es decir, depositario de la fuerza y capacitado y preparado para usarla adecuadamente». En este sentido, resulta curioso que la normativa hable de «valores», ya que entender el trabajo como una relación social compleja y no solo como una labor concreta de producción de bienes y servicios, nos remite a un espacio y a una actividad en

11. Datos facilitados por la SDG.RECLUYOL.

la cual los trabajadores dan significación a su labor y desde la cual reclaman ser reconocidos (Santamaría, 2007: 634). En este aspecto, nos preguntamos por qué el cupo de inmigrantes superaba con creces al de los nacionales en las unidades operativas, consecuencia de unas políticas arrastradas de legislatura anteriores, cuando se entendía que la idiosincrasia, precisamente, de estas agrupaciones ayudaría a generar en los extranjeros el espíritu de cuerpo necesario para la lucha armada.

Esta situación alimentó el debate sobre si los ejércitos utilizaban a los inmigrantes como mercenarios cuando el abastecimiento nacional era deficitario o si, por el contrario, estaban llevando a cabo una profunda reforma multicultural. La Ley 39/2007 justificaba la entrada del personal militar basándose en dos argumentos principales. Por un lado, el cambio del panorama político: «Las grandes transformaciones políticas y sociales que ha vivido España en los últimos 30 años, así como el cambio de su posición en el escenario internacional de un mundo en rápida evolución, han tenido reflejo en las normas que establecen el marco jurídico de la defensa y en consecuencia en uno de sus recursos clave: el personal militar»; y, por otro, el aumento de la población inmigrante en España: «Posteriormente, la presencia de un número significativo de ciudadanos de otros países en España hizo aconsejable permitir su acceso a la condición de militar profesional de tropa y marinería por medio de la Ley 32/2002».

El hecho de que el cupo de inmigrantes alcanzase un índice mucho mayor respecto a los nacionales en las unidades operativas (como la Brigada Paracaidista o la Legión) alimentó el debate sobre si los ejércitos utilizaban a los inmigrantes como mercenarios cuando el abastecimiento nacional era deficitario o si, por el contrario, estaban llevando a cabo una profunda reforma multicultural.

La polémica estalló en febrero de 2010, tras la muerte de un soldado colombiano de 21 años en un atentado a un convoy español en Afganistán. Hasta entonces, el 43% de los militares del Ejército español fallecidos en Afganistán y Líbano eran de origen latinoamericano. Una apreciación del entonces director general de reclutamiento, Javier García Fernández, señalaba que los extranjeros, así como los solicitantes españoles más jóvenes, se sentían atraídos por las unidades operativas porque «saben que son plazas más arriesgadas, pero mejor pagadas». Al contrario, la Asociación Unificada de Militares Españoles alertaba de que el sistema de reclutamiento español sobrecargaba las misiones de personas inexpertas, ya que «soldados menores de 22 años reciben una preparación de cuatro meses y luego son enviados a misiones como Afganistán» (Robledo, 2010).

En marzo de 2008 se nombra a Carme Chacón como ministra de Defensa, quien continuará en la línea de igualar a los extranjeros con los españoles

en cuanto al ejercicio de la profesión militar. De hecho, el acceso de este personal a las FAS se hace desde entonces en condiciones de competencia, lo que implica que aspiran unos y otros a las mismas plazas en iguales condiciones¹². Sin embargo, ese mismo año estalló una enorme crisis económica que en España derivó en la multiplicación del porcentaje de parados sobre el total de población activa, que pasaría del 8,2% de 2007 al 24,4% de 2014¹³. Por primera vez en todo este proceso se hizo habitual la presencia de largas colas de aspirantes en los centros de reclutamiento, alentados por la idea de un salario fijo y la posibilidad de ir renovando contratos el máximo tiempo posible. Los había extranjeros, pues se mantuvo todo el paquete normativo que regulaba su acceso a las FAS, pero sobre todo eran nacionales, cuya precaria situación económica había hecho más atractiva a sus ojos la profesión militar.

Los efectos de la recesión (2011-2017)

El efecto de la crisis sobre los índices de reclutamiento en España se apreció claramente ya en 2010. Lo más llamativo fue el descenso en el número de plazas convocadas, dada la exigua capacidad económica del Gobierno, en permanente reajuste presupuestario. Y, aunque ello desalentó al personal no nacional, este siguió siendo numeroso teniendo en cuenta las pocas plazas a las que optaban. Sin embargo, si comparamos el total relativo de extranjeros que firmaron un contrato respecto de los que presentaron su solicitud de ingreso, antes (tabla 1) y después de 2008 (tabla 2), se observa que la profesión militar en España dejó de ser una alternativa para ellos. Finalmente, el descenso tan pronunciado en el número de vacantes redundó también en una merma considerable de la cifra total de soldados y marineros profesionales en activo en las FAS profesionales, como también podemos apreciar en la tabla 2.

12. Las únicas diferencias entonces entre nacionales y extranjeros eran unas pocas especialidades y unidades que aún estaban limitadas a los nacionales, y una carga mayor, aunque ínfima, en las horas lectivas de la fase de formación (Real Decreto 1244/2002, de 29 de noviembre y Orden Ministerial 1251/2003, de 9 de mayo).

13. Cálculo sobre los índices trimestrales de población en paro en España, del INE, disponible en línea en: <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p08/10/&file=02005.px&L=0>

Tabla 2. Reclutamiento de extranjeros en España (2009-2016)

Convocatoria	Plazas para nacionales	Plazas para extranjeros	Solicitudes de extranjeros	Extranjeros que firman ABSOLUTO	Extranjeros que firman RELATIVO	Total tropa y marinería profesional
2009	16.541	816	18.320	606	3,3%	88.333
2010	325	6	1.498	1	0,06%	83.769
2011	4.177	84	4.464	20	0,44%	82.182
2012	0	No hay convocatoria para extranjeros				79.321
2013	1.500	36	1.400	2	0,14%	77.349
2014	SD	75	1.719	6	0,34%	77.939
2015	SD	74	1.142	2	0,17%	77.941

Nota: SD = Sin datos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SDG.RECLUYOL.

Una de las consecuencias más inmediatas de la política de recortes presupuestarios fue un destacado descenso del número de plazas que se ofertaban para la clase de tropa y marinería profesional, lo que a su vez hizo que proporcionalmente el número de aspirantes a dichos empleos fuera todavía mayor. Como podemos apreciar en la tabla 3, desde 2009 el número de vacantes se redujo sustancialmente, llegando al extremo de 2012, en que no se convocaron plazas, más por los ajustes presupuestarios que porque se hubiera cubierto el cupo máximo de plazas que los extranjeros podían ocupar, y que ya era entonces del 9% del conjunto. Podemos observar también en esta tabla cómo en ningún momento se estuvo cerca de alcanzar dicho cupo, ya que en 2008 y 2009, cuando mayor fue el número de peticionarios extranjeros, ya había comenzado la depresión económica que conllevó la drástica reducción de vacantes de cada convocatoria. Otro posible elemento que valorar en el importante descenso de extranjeros en las FAS es que, entre 2007 y 2014, más de 600.000 ciudadanos procedentes de América del Sur, residentes en España, abandonaron el país huyendo de la pobreza¹⁴.

14. Cálculo sobre los datos de población extranjera residente en España, del INE, disponible en línea en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4247&L=0>

Tabla 3. Reclutamiento de españoles versus reclutamiento de extranjeros (2003-2015)

Año	Españoles en activo	Extranjeros en activo	Porcentaje de extranjeros sobre el total
2003	70.316	767	1,08%
2004	69.458	1.174	1,66%
2005	71.137	2.504	3,41%
2006	73.891	4.167	5,34%
2007	73.688	5.440	6,87%
2008	75.402	6.205	7,60%
2009	82.487	5.846	6,62%
2010	78.957	4.812	5,74%
2011	78.591	3.591	4,37%
2012	76.708	2.613	3,29%
2013	71.958	1.391	1,80%
2014	77.378	561	0,72%
2015	77.626	315	0,40%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SDG.RECLUYOL.

Otro dato muy llamativo de la tabla 3 es la drástica reducción del total de extranjeros que sirve en las FAS españolas a partir del año 2014. Este hecho tiene que ver con la decisión del Gobierno español de facilitar a estos militares el acceso a la nacionalidad española, un cambio en la política gubernamental fruto del compromiso electoral adquirido en las elecciones de noviembre de 2011 por el PP (2011: 212), cuyo programa decía literalmente: «Concederemos la nacionalidad por carta de naturaleza a los ciudadanos de los países iberoamericanos que hayan cumplido dos años de servicio en nuestras FAS», aunque el proyecto integró también a guineo-ecuatorianos. La consecuente acogida masiva a la nacionalización por parte de este colectivo se tradujo en un drástico descenso en el número de extranjeros que servía en España, no porque hubieran rescindido sus contratos, sino porque habían sido nacionalizados¹⁵. Cabe pensar que, con esta medida, el Gobierno trató de abordar, una vez salvadas las dificultades para reclutar soldados, el segundo mayor proble-

15. A pesar de que este trámite formaliza jurídica y administrativamente un cambio de identidad cultural asumido, cabe cuestionarse si, al adquirir una nueva nacionalidad, cambia igualmente su condición de «otro» (Handri, 2008).

ma con que se enfrentaron al profesionalizar plenamente los ejércitos, esto es, la retención (Navajas, 2018). Además de otras implicaciones, con arreglo a la Ley 8/2006 de Tropa y Marinería, a partir de que han sido nacionalizados, estos pueden acceder a contratos laborales de mayor duración e incluso a la permanencia en la organización armada.

De este modo, según los datos de la SDG.RECLUYOL, a 1 de enero de 2015, solo había 561 extranjeros sirviendo en las FAS. A 1 de enero de 2016, eran ya solamente 315 y, dos meses después, a fecha de 2 de marzo de 2016, 269. Lo cierto es que, en ese momento, había nada menos que 4.523 soldados y marineros profesionales no nacidos en España sirviendo en las FAS, pero el 94% de estos (un total de 4.254), ya había adquirido la nacionalidad española. Después de esta fecha, y precisamente por el hecho de que accedieran a la nacionalidad, este perfil se diluyó entre los datos de la tropa y marinería profesional nacida en España, por lo que es muy difícil acceder a cifras más actualizadas.

Perfil de los extranjeros alistados

Siendo el año 2016 el último en el que podemos realmente indagar sobre los rasgos que definen al grupo de extranjeros que servía en los ejércitos españoles, dada su masiva nacionalización, vamos a tratar de dibujar el perfil del grupo en estas fechas.

Como ya se ha avanzado, dicho colectivo constituía entonces un total de 4.523 individuos, y un primer dato que merece la pena señalar es que el grupo de militares extranjeros alistados en las FAS estaba compuesto por un 20,8% de mujeres, frente a un 79,2% de hombres¹⁶. Si comparamos estas cifras con las equivalentes al grupo completo de profesionales de tropa y marinería de ese mismo año, compuesto por un 17,7% de mujeres (el 12% si el cálculo se hace en el total de las FAS; y del 5,4% si solo tomamos en cuenta a los oficiales), se aprecia claramente la importante presencia de mujeres entre los extranjeros en activo, superior porcentualmente, incluso, a las nacidas en España¹⁷. Esto implica que la oferta laboral de las FAS no solo ha supuesto una vía atractiva profesional para los jóvenes inmigrantes varones residentes en España, sino que también ha tenido una buena acogida entre las mujeres.

16. Datos facilitados por la SDG.RECLUYOL.

17. Datos estadísticos del Observatorio de la Mujer, Informe anual 2016-2017, Ministerio de Defensa.

Asimismo, resulta de interés otro de los datos que nos facilita la SDG.RE-CLUYOL sobre los soldados y marineros profesionales no nacidos en España, hombres y mujeres, en activo a principios de 2016, de los que la inmensa mayoría fueron nacionalizados españoles. Nos referimos a la relación contractual que establecieron con las FAS, que queda registrada en la tabla 4.

Tabla 4. Relación contractual con las FAS de extranjeros y extranjeros nacionalizados (a 2 de marzo de 2016)

	Compromiso Permanente	Compromiso larga duración	Compromiso inicial	Militar de carrera	Total
Hombre	1	3.087	337	157	3.582
Mujer	0	873	34	34	941
Total	1	3.960	371	191	4.523

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SDG.RECLUYOL.

El dato más llamativo a este respecto es que 3.960 de estos militares, el 87,5% de este colectivo, firmó con Defensa un contrato de larga duración. Ello, aunque sigue constituyendo una relación de servicios temporal con las FAS, supone una sustancial mejora en su estabilidad laboral. El contrato de larga duración se creó al inicio de la profesionalización para tratar de atraer a la carrera militar a los jóvenes españoles, y ya entonces fue altamente criticado al finalizar, sin remisión, cuando el soldado cumple los 45 años. En cuanto a las diferencias por género, destaca cómo el 3,6% de las mujeres extranjeras en activo en los ejércitos españoles habían conseguido una plaza de militar de carrera, frente a un 0,4% de los hombres. Esto concuerda con otro dato, que veremos más adelante, relacionado con el nivel de estudios de estas mujeres, de media algo superior al de sus compañeros. En todo caso, ya sea a través del contrato de larga duración o del pase al estatus de militar de carrera, los datos demuestran algo que ya habíamos avanzado y que se desprende de entrevistas a soldados extranjeros: que los motivos más importantes de su ingreso eran la seguridad laboral, un salario fijo y la perspectiva de estabilizar su situación en España (Arribas, 2019: 6).

En relación con lo anterior, cabe mencionar los principales modelos de ejército que establece Charles Moskos y Wood (1991) para medir la cultura de las organizaciones militares: institucional y ocupacional. El primero se basa en el fuerte predominio de valores y normas, como el deber, el honor y la patria, que identifican plenamente al militar con la organización, y, en él, destacan una enorme disponibilidad para el servicio, del militar y de su familia, frecuentes traslados, sa-

larios reducidos compensados con beneficios no monetarios, y la imposibilidad de dimisión, huelga o negociación de las condiciones de trabajo. En el otro extremo, el ejército ocupacional correspondería a un tipo de comportamiento más empresarial, fundamentado en los principios del mercado y desde luego más convergente con los valores civiles. En este modelo teórico, la cualificación cobra mayor importancia y debe determinar los incentivos en mayor medida que el puesto jerárquico. También implica la prioridad de los intereses individuales frente a los del ejército. De este modo, podemos deducir que la integración de los inmigrantes ha colaborado en la transición de las FAS españolas hacia el modelo ocupacional, en el que la profesión se entiende más en términos de mercado que en relación con valores como el patriotismo. Otra de las variables sobre la motivación a que apuntan estas fuentes es el atractivo que en los extranjeros residentes en España despierta la profesión militar y el hecho de que a muchos no les sea completamente ajena, dado que han cumplido previamente el servicio militar en sus países de origen. Es el caso, por ejemplo, de los colombianos que, junto con los ecuatorianos, son el grupo más numeroso en las FAS desde el inicio de este proceso (Frieyro, 2019: 113).

La integración de los inmigrantes ha colaborado en la transición de las FAS españolas hacia el modelo ocupacional, en el que la profesión se entiende más en términos de mercado que en relación con valores como el patriotismo.

Veamos a continuación, de forma más explícita, de dónde proceden estas personas. Como ya se ha señalado, a pesar de que se permite desde el inicio el ingreso de ciudadanos procedentes de 19 países (18 desde 2015)¹⁸, en las primeras convocatorias solo se presentaron jóvenes procedentes de siete naciones latinoamericanas. Pero, incluso entonces, la representación por países era muy desigual, con una presencia mayoritaria de colombianos y ecuatorianos, como muestra la tabla 5. En concreto, los procedentes de Colombia rondaban cada año entre el 35% y el 40% de los peticionarios extranjeros, seguidos de los ecuatorianos que, sin embargo, fueron mayoría hasta el año 2007. También destacaban numéricamente los procedentes de Perú y Bolivia. La presencia de solicitantes de Guinea Ecuatorial, el único país no americano que se admite, era bastante poco significativa, manteniéndose por debajo del 1% del total¹⁹. Por otra parte, es probable que esta escasa diversidad en su procedencia sea un factor que haya ayudado a la acomodación cultural de los militares extranjeros que se han ido incorporando.

18. Cuba desaparece de esta lista con la Resolución 452/38202/2015, de 23 de diciembre (BOE, 2015: 6).

19. Datos facilitados por la SDG.RECLUYOL.

Tabla 5. Procedencia de los militares españoles en activo que ingresaron con nacionalidad extranjera (a 12 de febrero de 2016)

País	Tierra	Armada	Aire	Total absoluto	Total relativo
Argentina	55	12	2	69	1,6%
Bolivia	138	41	11	190	4,5%
Chile	21	9	3	33	0,7%
Colombia	1.402	417	93	1.912	45,2%
Costa Rica	1	0	0	1	0,02%
Ecuador	1.199	311	81	1.591	37,6%
El Salvador	3	2	0	6	0,1%
Guinea Ecuatorial	26	3	0	29	0,6%
Guatemala	0	3	1	4	0,09%
Honduras	4	1	0	5	0,1%
México	3	0	0	3	0,07%
Nicaragua	3	0	0	3	0,07%
Panamá	4	0	0	4	0,1%
Paraguay	15	1	1	17	0,4%
Perú	109	40	10	159	3,7%
Rep. Dominicana	50	11	2	63	1,5%
Uruguay	19	6	1	26	0,6%
Venezuela	84	18	5	107	2,5%
TOTAL	3.136	875	210	4.222	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SDG.RECLUYOL.

Finalmente, uno de los aspectos que más interés reviste a la hora de analizar este colectivo es su nivel de estudios. La escasez de aspirantes a inicios del proceso de profesionalización fue tan acusada que el Ministerio no tenía capacidad de seleccionar, por lo que llegó a rebajar al extremo los requisitos de ingreso. En las primeras convocatorias abiertas a extranjeros, sin embargo, se demostró que este colectivo superaba a los peticionarios nacionales en el nivel académico (Frieyro, 2004: 161). Aun así, lo que más ha incidido en la mejora del nivel medio de estudios de este personal en España ha sido precisamente el espectacular aumento de aspirantes, inducido por la profunda recesión económica de 2008, que permitió al Ministerio ser más exigente en la selección de este personal militar. A fecha de 2 de marzo de 2016, del total de extranjeros –nacionalizados o no– que servía en las FAS españolas, cerca del 55% tenía un título equiparable al de bachiller español y un 4,2% un nivel superior de estudios. Cabe en este punto señalar de nuevo las dife-

rencias por géneros, que nos indican que las mujeres extranjeras presentaban un nivel de formación académica algo superior que sus compañeros, dado que cerca del 60% de estas tenía un título equiparable al bachiller y algo más del 6% supera ese nivel. Ello hace suponer que se está produciendo en el colectivo de militares extranjeros un comportamiento similar al detectado en lo que a la generalidad de la clase de tropa y marinería profesional española se refiere²⁰.

Conclusiones

La investigación de la política a través de vías discursivas en general, y la propuesta de la narrativa para el estudio de las políticas públicas en particular, resaltan la importancia de las ideas como escenarios de transformación, tanto de acciones como de pensamientos. A pesar de ello, este trabajo ha querido contrastar dicha perspectiva con elementos objetivables extraídos de las encuestas y estadísticas, que muestran el verdadero sentir de los actores implicados en el proceso.

Existe una indivisible línea entre el lenguaje y el poder. En este sentido, es inevitable plantearse si uno de los objetivos que subyace en los discursos de las políticas públicas analizadas es la manipulación. Son discursos que buscan crear modelos mentales que interpreten la realidad desde un punto de vista afín a lo que intenta transmitir el orador; no buscan un enemigo, pero sí crean un *otro* diferente a *nosotros*. En una lucha de poder dentro de un marco de confrontación político democrático, al *otro* se le combate a través de las ideas y la ley, respetando su razón de ser. Los latinoamericanos no *merecen* los derechos de los nacionales, sino que se los ganan una vez demostrado su compromiso con la profesión e integración en el conjunto. Por otra parte, es importante reflexionar sobre lo que no se dice, pero que también es política. Se crean marcos mentales en los que, sin decirlo, se intuye al diferente como un riesgo para la nación. Las políticas públicas relacionadas con la integración de los extranjeros en las Fuer-

La interpretación de las políticas públicas implementadas, en lo que se refiere a la integración de extranjeros en la clase de tropa y marinería profesional en España, más que una cuestión ideológica, parece responder a la lógica actual del mercado de trabajo.

20. Datos facilitados por la SDG.RECLUYOL.

zas Armadas españolas muestran una realidad en la que se delimita una forma concreta de mirar un fenómeno social, en este caso la inmigración. Se utiliza el miedo como herramienta social y colectiva, que actúa sobre los sentimientos más intrínsecos de cada persona. En este sentido, a los marroquíes no se les ha permitido el acceso a las FAS, a pesar de ser una población muy numerosa en España, en concordancia con la desconfianza que su país puede despertar en parte de la población española.

En ambos supuestos, el objetivo político no es eliminar la presencia del *otro*, sino orientarla en su *beneficio*. Existía, por tanto, un marco conceptual previo que ya había posicionado a los inmigrantes en un lugar específico y, por tanto, se podía justificar que no estuviesen al mismo nivel que los nacionales. Una vez asimilados los marcos, las discriminaciones pasan a ser de sentido común y están justificadas. En todo caso, el impacto que el discurso político tiene en la población es difícil de calcular, ya que no se sustenta únicamente en características cuantificables. Como se ha visto, tras un mensaje de integración y solidaridad, las políticas públicas ocultan, y tratan de solventar, los severos problemas a que se enfrenta el proceso de profesionalización y el utilitarismo implícito en la reforma. La dificultad más acusada en los inicios era la negativa de la juventud española, históricamente contraria al servicio militar obligatorio, a asumir como propia la necesidad del Ministerio de Defensa de cubrir las vacantes de tropa y marinería profesional, llegando a poner en serio riesgo la viabilidad del proyecto. Por ello, y no en un afán integrador, se decidió ampliar la oferta laboral a nuevos grupos sociales, entre los que se ubicaron los inmigrantes residentes en España. Por ello, la desconfianza y el recelo impusieron una enorme cantidad de limitaciones al desarrollo de esta normativa en su primera fase.

Entre otras variables analizadas, las reticencias del principio estaban relacionadas con la creencia de que los extranjeros, al no tener sentimientos patrióticos, no serían soldados eficientes. Este planteamiento obviaba cuestiones: por una parte, el hecho de que España está inmersa en un sistema de defensa supranacional donde prima fundamentalmente la doctrina marcada por la OTAN; por la otra, que los españoles ya habían demostrado que entre sus motivaciones primaban ante todo aspectos ocupacionales, por encima de valores tradicionales como los de honor, deber y patria.

Con la llegada de nuevo del PSOE al poder en 2004, y dado que aún se mantenían exiguos los datos de aspirante por plaza en la clase de tropa y marinería profesional, se produjo una innegable mejora de las condiciones laborales de los soldados latinoamericanos, que pasaron de ser, legalmente hablando, un colectivo «al que se acepta», a compartir prácticamente una igualdad de condiciones laborales con los autóctonos. Pero admitir la igualdad de derechos no implicaba

reconocer a un colectivo como parte del *nosotros*. De hecho, la convocatoria de plazas para extranjeros, que desde el principio fue bastante sustancial —llegando a superar las 11.000 vacantes en 2005—, sufrió un recorte inmenso cuando la crisis económica fulminó la ocupación en sectores no cualificados como la construcción y la hostelería, donde miles de jóvenes españoles quedaron desempleados. En este contexto, solo se convocaron seis plazas en 2010 y ninguna en 2012.

Como es lógico, en función de las políticas aplicadas, así osciló el porcentaje de extranjeros que firmó un contrato con Defensa respecto de los solicitantes de ingreso. Los primeros, que llegaron a alcanzar casi el 27% en 2005, descendieron al 3,3% en 2009 y, desde 2010, no alcanzaron ni el 0,5% del total de aspirantes. Lo que se mantuvo en todo momento fue el interés que en los inmigrantes residentes en España despertaba la oferta del Ministerio de Defensa. De esta forma, se presentó cada año un alto número de peticionarios extranjeros, superando los 8.000 individuos, sobre todo desde la publicación de la Ley 8/2006 que les permitía firmar compromisos más largos, alcanzándose los 15.000 peticionarios en 2008 y 18.000 en 2009. Estas cifras descenderían en los años siguientes, pero teniendo en cuenta la drástica reducción del número de plazas en el tiempo en que los peores efectos de la crisis de 2008 se hicieron evidentes, podemos afirmar que el total de aspirantes extranjeros se sostuvo elevado. Su interés hacia la profesión, por tanto, se mantuvo, incluso en los años en que un buen porcentaje de los residentes latinoamericanos, forzados por el alto índice de desempleo, regresaron a sus países de origen. Este debate se cerró en torno al año 2014, cuando se produjo el paso más decisivo en la igualdad de derechos de los soldados latinoamericanos, al concederse a este colectivo de forma masiva el acceso a la nacionalidad española.

En todo este tiempo se aprecia, tanto en la postura de los gobiernos conservadores como de los socialdemócratas, momentos de regresión y de avance en la concesión de derechos al colectivo de latinoamericanos residente en España, así como evidentes muestras de rechazo frente a otras nacionalidades; pero, sobre todo, se observa una enorme capacidad adaptativa a las necesidades del mercado. La interpretación de las políticas públicas implementadas, en lo que se refiere a la integración de extranjeros en la clase de tropa y marinería profesional en España, más que una cuestión ideológica, parece responder a la lógica actual del mercado de trabajo, que discrimina a determinados colectivos, por género, edad y, en este caso, por origen.

En este sentido, son las necesidades impuestas por el actual sistema de economía liberal las que van marcando el discurso, la pauta política y el comportamiento de los gobiernos que primero regulan y luego amplían esta oferta de trabajo a los inmigrantes cuando los necesitan, recortando sus posibilidades cuando ya no hacen falta.

Referencias bibliográficas

- Alonso, Luis E. *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos, 1998.
- Alonso, Luis E. y Callejo, Javier. «El análisis del discurso: del postmodernismo a las razones prácticas». *REIS*, n.º 88 (1999), p. 37-73.
- Arribas, José María; del Val, Consuelo y Mañas, Beatriz. «Inmigrantes latinoamericanos en las Fuerzas Armadas: discursos sobre nacionalidad y ciudadanía». *RIS*, vol. 77, n.º 2 (2019), p. 1-14.
- BOE. Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de las nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad Europea. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de diciembre de 1993, n.º 307, p. 36.819-36.820.
- BOE. Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de diciembre de 1999, n.º 312, p. 46095-46149.
- BOE. Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo, sobre acceso al empleo público de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos de nacionales de otros Estados a los que es de aplicación el derecho a la libre circulación de trabajadores. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de mayo de 2001, n.º 130 (en línea) <https://www.boe.es/eli/es/rd/2001/05/18/543/con>
- BOE. Real Decreto 1244/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de acceso de extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 287, 30 de noviembre de 2002, p. 42.024-42.028.
- BOE. Ley 32/2002, de 5 de julio, de modificación de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, al objeto de permitir el acceso de extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería. *Boletín Oficial del Estado*, 6 de julio de 2002, n.º 161, p. 24.681-24.683.
- BOE. Orden DEF/1251/2003, de 9 de mayo, por la que se adapta la Orden 42/2000, de 28 de febrero, sobre directrices generales de los planes de estudio para la enseñanza militar de formación de los militares profesionales de tropa y marinería, modificada parcialmente por la Orden DEF/462/2002, de 19 de febrero, a lo dispuesto en el Real Decreto 1244/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de acceso de extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 122, 22 de mayo de 2003, p. 19.619-19.620.
- BOE. Real Decreto 2266/2004, de 3 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de acceso de extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería, aprobado por el Real Decreto 1244/2002, de 29 de noviembre. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 292, 4 de diciembre de 2004, p. 40.314-40.314.

- BOE. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 278, 21 de noviembre de 2006 (en línea) <https://www.boe.es/boe/dias/2006/11/21/>
- BOE. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 98, 25 de abril de 2006 (en línea) <https://www.boe.es/boe/dias/2006/04/25/>
- BOE. Resolución 452/38202/2015, de 23 de diciembre, de la Subsecretaría, por la que se aprueba el proceso de selección para el ingreso en los centros de formación para incorporarse a las escalas de tropa y marinería. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 6, 7 de enero de 2016, p. 795-861.
- Camacho Celis, Mireya. «El giro argumentativo en el análisis de políticas públicas». *GIGAPP*, Working Papers n.º 1 (2011), p.1-26 (en línea) <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/343>
- Cejudo, Guillermo. «Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista», en: Merino, Mauricio y Cejudo, Guillermo (eds.) *Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública*. Ciudad de México: FCE-CIDE, 2010, p.93-125.
- CESEDEN-Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. «Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas», Monografías del CESEDEN, n.º 95 (2007) (en línea) <https://publicaciones.defensa.gob.es/integracion-de-extranjeros-en-las-fuerzas-armadas-espa-olas.html>
- Conde, Fernando. *Análisis sociológico del sistema de discursos*. Madrid: CIS, 2009.
- De Cueto, Carlos y Novoa, Victoria. «Hacia unos ejércitos multiculturales. Los casos de España, Reino Unido y Holanda». *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n.º 9 (2008), p. 1-28.
- El Mundo. «Trillo abre el Ejército a extranjeros con “lenguas y tradiciones comunes” por “solidaridad”», (15 de marzo de 2002) (en línea) <https://www.elmundo.es/elmundo/2002/03/14/espana/1016122185.html>
- El Mundo. «El ejército cuenta con 5.000 soldados más», (9 de marzo de 2006) (en línea) <https://www.elmundo.es/elmundo/2006/03/09/espana/1141911965.html>
- Frieyro, Beatriz. «Latinoamérica, Fuente de Recursos Humanos para las Fuerzas Armadas Españolas», *Convergencia*, n.º 34 (2004), p.139-169.
- Frieyro, Beatriz. «La transición en el ejército español de 1975: del modelo institucional al plural», en Quirosa-Chevrouze, Rafael (coord.) *Los inicios del proceso de democratización* (Actas del II Congreso Internacional de Historia de la Transición). Almería: UAL, 2005.
- Frieyro, Beatriz. «Diversitat, integració i discriminació a les Forces Armades Espanyoles». *Rubrica contemporanea*, vol. 6, n.º 15 (2019), p.105-123.
- Frieyro, Beatriz y Navajas, Carlos. «Foreigners in the Spanish Armed Forces: An Assessment of Fifteen Years of Recruitment». *Res Militaris*, n.º 5 (2017), p. 1-20.
- Gutiérrez Brito, Jesús. *Dinámica del grupo de discusión*. Madrid: CIS, 2008.
- Handri, Nathalie H. «La identidad mutante. La construcción de la identidad en los hijos de inmigrantes». *Documentación social*, n.º 151 (2008), p.35-48.

- Herrero, Juan A. «Balcanes: ¿Una crisis del ejército profesional?». *El Mundo*, (18 de enero de 2001).
- Ibáñez, Jesús. «Análisis sociológico de textos y discursos». *REIS*, n.º 1 (1985), p. 119-162.
- Ibáñez, Jesús. «Perspectivas de la investigación social: el diseño en la perspectiva estructural», en: García Ferrando, Manuel; Alvira, Francisco; Alonso, Luis y Escobar, Modesto (eds.) *El Análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza Editorial, 1986, p. 31-65.
- INE-Instituto Nacional de Estadística. «Población extranjera por Nacionalidad, comunidades, Sexo y Año» [años 2001-2021], s/f (en línea) <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p08/l0/&file=02005.px&L=0>
- INE-Instituto Nacional de Estadística. «Cálculo sobre los índices trimestrales de población en paro en España», (s/f), (en línea) https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&cidp=1254735976595
- Lakoff, George. *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Editorial Complutense, 2007.
- López Burian, Camilo. *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. Montevideo: Universidad de la República, 2015.
- Lucas, Ángel. «Teorías de la interpretación», en: Arribas, José M.; de Lucas Matilla, Ángel y Mañas, Beatriz (comps.) *Sociología del consumo e Investigación de Mercados. Una guía didáctica*. Madrid: UNED, 2013, p. 133-166.
- Moskos, Charles y Wood, Frank. *Lo militar ¿más que una profesión?*. Madrid: Ministerio de Defensa, 1991.
- Navajas Zubeldia, Carlos. *Democratización, profesionalización y crisis. Las Fuerzas Armadas y la sociedad en la España democrática (1975-2015)*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2018.
- Ortí, Alfonso. «La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo», en: García Ferrando, Manuel; Alvira, Francisco; Alonso, Luis y Escobar, Modesto (eds.) *El Análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza Editorial, 1986, p. 153-185.
- Partido Popular. «Lo que España necesita», (2011) (en línea) [Fecha de consulta: 18.11.2023] <https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/5751-20111101123811.pdf>
- Pérez Zafrilla, Pedro J. «Marcos mentales: ¿Marcos morales? Deliberación pública y democracia en la neupolítica». *Revista de Pensament i Anàlisi*, n.º 22 (2018), p.91-110.

- Robins, Kevin. «Identidades que se interpelan: Turquía/Europa», en: Hall, Stuart y du Gay, Paul (coords.) *Cuestiones de identidad cultural*. Buenos Aires: Amorrortu, 2003, p.107-147.
- Robledo, Juanjo. «Latinos en primera línea del ejército español». *BBC Mundo*, (10 de febrero de 2010) (en línea) https://www.bbc.com/mundo/internacional/2010/02/100210_latinos_ejercito_espana_afganistan_rg
- Santamaría López, Enrique. «De La Crisis De Las Identidades a Las Configuraciones precarias de la identidad». *Thémata*, n.º 39 (2007), p. 629-635.
- Van Dijk, Teun. «Discurso, conocimiento, poder y política. Hacia un análisis crítico epistémico del discurso». *Revista de Investigación Lingüística*, n.º 13 (2010), p.167-215.
- Van Dijk, Teun. «Análisis crítico del discurso». *Revista Austral de Ciencias Sociales*, n.º 13 (2017), p.203-222.

Reseñas de libros

El liderazgo de la UE en el impulso del Estado de derecho

Victoria Rodríguez Prieto
Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid

Hinojosa-Martínez, Luis M. y Pérez-Bernárdez, Carmela (eds.)

Enhancing the rule of law in the European Union's external action

Edward Elgar Publishing, 2023
372 págs.

La obra titulada *Enhancing the rule of law in the European Union's external action* ofrece al lector un riguroso estudio sobre las fortalezas y debilidades que presenta la Unión Europea (UE) a la hora de promover el Estado de derecho en la escena internacional.

Sin ninguna duda, se trata de una investigación actual y novedosa que arroja luz sobre una de las dimensiones más relevantes de la singular actuación normativa que lidera la UE en el exterior y que, a la luz del actual auge multipolar que presenta la sociedad internacional, tiene especial interés. Este auge viene a cuestionar los

avances alcanzados en las últimas décadas hacia la *solidarist society* caracterizada por el fomento de vínculos pacíficos y cooperación multilateral conforme a un mismo marco normativo y en donde el individuo –al gozar de derechos básicos– ocupa un lugar destacado. Unos avances que han sido liderados por la propia UE (tales como la erradicación de la pena de muerte, el fomento de la democracia y los derechos humanos o el impulso de una mayor protección medioambiental) y que ahora son claramente cuestionados por parámetros propios de la *Realpolitik*. De ahí que algunas de las principales potencias guíen su actuación hacia la consecución de intereses particulares obviando el marco legal internacional o la cooperación multilateral. Son, precisamente, la agresión –a gran escala– contra Ucrania en 2022 y el posterior conflicto armado una clara constatación del auge multipolar que actualmente domina el tablero internacional. Por su parte, la UE trata de contrarrestar dichas dinámicas a través de la promoción de su modelo de gobernanza asentado en la defensa y fomento de principios tales como la democracia, el Estado de derecho o la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales. Estos últimos no solo articulan y definen la dimensión interna de la Unión (art. 2 TUE) pues, a

vez, tienen una innegable expresión en su acción exterior (arts. 3.5 y 21 TUE) siendo, precisamente, esta última cuestión la que se aborda en la obra en profundidad, con mayor atención al impulso del Estado de derecho.

En concreto, el presente libro sintetiza a través de un análisis detallado y a lo largo de tres amplios apartados las carencias, avances y oportunidades que presenta la promoción normativa de la UE respecto al Estado de derecho en el marco de su acción exterior. Los apartados recogen distintos capítulos elaborados por autores nacionales e internacionales que ofrecen un enfoque amplio y enriquecedor. Cabe destacar que, en la primera parte, se pone el foco en el estudio del concepto de Estado de derecho en el ámbito interno, ya que resulta imprescindible conocer la noción europea para posteriormente entender su impulso en el sistema internacional. Son los autores Fulvio María Polombio, Guiliiana Lampo (Universidad de Nápoles Federico II) y Jan Woutres (Universidad de Lovaina) quienes elaboran las contribuciones en torno a esta cuestión. La segunda parte consiste en un análisis comparativo de las nociones sobre el principio de Estado de derecho en los marcos endógeno y exógeno. Para ello, la obra cuenta con las investigaciones de Gloria Fernández Arribas (Universidad Pablo de Olavide), Ramses A. Wesses (Universidad de Groninga), Eva Kassoti y Narin Idriz (TMC Asser Institute) y Frah Julie Yassine U (Kuwait International Law School).

Finalmente, el libro incluye una tercera y más extensa sección que versa sobre la promoción llevada a cabo por la UE

en cuanto al Estado de derecho, en primer término, a través de las sanciones, cuestión que es analizada por los autores Luis. M. Hinojosa-Martínez, Carmela Pérez Bernárdez (Universidad de Granada) y Martina Di Gaetano (Universidad de Maastricht). En segundo término, mediante el uso de la condicionalidad en materia de comercio, en donde la UE presenta una posición aventajada que le permite fomentar el Estado de derecho en terceros estados, tal y como recogen las contribuciones elaboradas por Wolfgang Weif (Universidad de Speyer), Carmen López-Jurado Romero de la Cruz y Rafael Marín Aís (Universidad de Granada), Joan David Janer Torrens (Universidad de las Islas Baleares) y Ozana Olarie (Universidad de Granada). Y, en tercer término, el impulso del Estado de derecho en los marcos de la Política Europea de Vecindad y Ampliación, cuyos capítulos han sido realizados por Cholé Brière (Universidad Libre de Bruselas), Elisabeth Ruiz Cairó (Universidad de Ginebra) y Luigi Lonardo (Science Po).

En definitiva, el libro coordinado por los profesores Luis Hinojosa-Martínez y Carmela Pérez-Bernárdez ofrece un análisis exhaustivo e innovador sobre la actuación normativa que lidera la UE en la actual escena internacional, con especial atención a la promoción del Estado de derecho. Representa, sin ninguna duda, una gran contribución a la literatura académica especializada en política exterior europea cuya lectura es de obligado cumplimiento para entender el singular papel del actor internacional UE.

La seguridad europea en un orden en transición

Jose Antonio Moya Martínez
Investigador predoctoral, Universidad Complutense de Madrid

Haar, Roberta; Christiansen, Thomas; Lange, Sabina y Vanhooacker, Sophie (eds.)
The making of European security policy. Between institutional dynamics and global challenges
Routledge, 2021
230 págs.

El final de la Segunda Guerra Mundial supuso, para el continente europeo, el establecimiento de un nuevo complejo de seguridad, expresado en la conferencia de Helsinki de 1975. Sin embargo, posteriormente a esta conferencia, la seguridad de la Unión Europea (UE) se ha enfrentado a retos, tales como las guerras yugoslavas, la crisis ucraniana de 2014 o la reciente invasión rusa de Ucrania. Estos dos últimos acontecimientos se caracterizan por producirse en un contexto internacional en transición. Es, en este punto, donde actores como la UE deben repensar su posición en el sistema internacional, además de sus políticas.

El libro *The making of European security policy. Between institutional dynamics and global challenges* busca realizar un análisis comprensivo de la seguridad europea, así como de los principales desafíos a los que esta se enfrenta. Para responder a este objetivo, se emplean, principalmente, dos variables explicativas. Por una parte, la correspondiente al

efecto producido por los cambios sistémicos, mientras que, por otra, se atiende a los factores domésticos de la UE en la configuración de la política de seguridad.

Con el fin de operacionalizar el objeto de estudio, esta obra colectiva tiene una estructura compuesta por 13 capítulos agrupados, a su vez, en tres partes, respondiendo, cada una de ellas, a uno de los tres ejes que articulan la investigación. La primera agrupa los textos que responden a la naturaleza como actor internacional de la UE en materia de política exterior y seguridad, poniendo su foco analítico, por lo tanto, en la autoconcepción de la Unión, así como en su proyección de poder. La segunda parte explora la panoplia de instituciones dedicadas a la seguridad regional, centrándose, a nivel doméstico, en la tensión entre las dinámicas intergubernamentales y supranacionales, las estructuras de gobernanza, la coexistencia entre la UE y la OTAN como proveedores de seguridad, así como en las tendencias desde las que se aproxima a la seguridad la UE. La tercera parte examina el carácter cambiante de la relación transatlántica y la recalibración que está sufriendo esta relación.

Observando más en detalle los capítulos del ensayo, la primera parte, *The EU as a global actor: from soft power to hard power*, está compuesta por los capítulos 2, 3, 4 y 5, los cuales discuten cómo los cambios sistémicos afectan a la Estrategia Global de la UE (EUGS), así como a su política exterior (Nathalie Tocci); la identidad internacional de la Unión y su proyección en el vecindario del Este (Gergana Noutcheva); el papel central de la diplomacia cultural como una forma de combatir las amenazas, por ejemplo, como la guerra híbrida

o los populismos (Mai'a Davis Cross); y, en el último capítulo de esta parte, el rol de la UE en la prevención del conflicto y la construcción de paz, además del impacto de los cambios geopolíticos en este (Andrew Sherriff).

El segundo bloque del ensayo, *Institutional dynamics and approaches*, abarca los capítulos 6, 7 y 8 que versan sobre los siguientes temas: la relación entre la UE y la OTAN, prestando atención tanto a la autonomía estratégica como a las diferentes naturalezas de ambas organizaciones (Hanna Ojanen); la capacidad de la UE para proveer respuestas en materia de seguridad y su papel en el continuo seguridad exterior-seguridad interna (Raphael Bossong y Mark Rhinard); y la evolución y dinámicas institucionales vinculadas a la seguridad europea para dar respuesta a un sistema internacional más amenazante (Steven Blockmans y Loes Debuysere).

Por último, la tercera parte de este volumen está compuesto por los capítulos del 9 al 13, que abordan cuestiones como, en el capítulo nueve, la relación entre Estados Unidos, la UE y China o la relación de los intereses internacionales de los actores además de su impacto en la relación transatlántica (Emil Kirchner). Por el contrario, el décimo discute los cambios tectónicos que se están produciendo en la relación transatlántica entre la UE, Estados Unidos y Reino Unido (Erik Jones). El decimoprimer capítulo, por su parte, explora los cambios de la diplomacia de la UE como consecuencia de la política exterior de la Administración Trump, así como el modelo diplomático de ambos actores (Michael Smith). El decimosegundo, en cambio, analiza los intereses y

prioridades de la EUGS además de la necesidad del desarrollo de capacidades, subrayando que se logra la autonomía estratégica cuando la capacidad de proyección de poder es tenida en cuenta por otros actores (Sven Biscop). El último capítulo actúa como una conclusión general de toda la obra colectiva.

En líneas generales, el libro se articula a través de conceptos como la autonomía estratégica, el enfoque integrado, las estructuras de gobernanza, o el enfoque de poder normativo. Sin embargo, estas no son ideas recientes, ya que, por ejemplo, la autonomía estratégica se puede rastrear hasta la declaración franco-británica de Saint-Malo (1998), donde se buscaba desarrollar capacidades propias para actuar en casos en los que la OTAN no interviniera. Por otra parte, el desarrollo de capacidades duras tiene su origen en el año 1992, en la configuración de las *Misiones Petersberg*, o en la creación de los grupos de combate (2004). Esta obra colectiva analiza cómo los recientes *shocks* estratégicos que se han producido en el sistema internacional han afectado a la UE, además de las propias dinámicas institucionales de este actor.

El examen de la preocupación por los cambios geopolíticos y la relación transatlántica, así como el desarrollo de la retórica doméstica de la UE, pone de manifiesto la voluntad de Bruselas de convertirse en un actor geoestratégico que emplee toda la panoplia de herramientas internacionales como su potencia normativa. El reciente desarrollo de la Brújula Estratégica (2022) confirma esta adaptación de la UE

Europa y la guerra de Ucrania: desafíos y retos

Teresa Sánchez González
Profesora colaboradora, Universidad Antonio de Nebrija (Madrid)

Benedicto Solsona, Miguel Ángel
 (coord.)

Europa en la guerra de Ucrania: geopolítica y autonomía estratégica abierta

Editorial Colex, 2024
 247 págs.

En *Europa en la guerra de Ucrania: geopolítica y autonomía estratégica abierta*, el profesor Miguel Ángel Benedicto coordina una obra coral necesaria y oportuna que gira alrededor de dos ejes tan transversales como actuales. El primero de ellos es un análisis desde el punto de vista geopolítico de Europa y de las repercusiones que ha tenido la guerra de Ucrania a diferentes niveles, dícese político, militar o medioambiental; el segundo, se centra en el concepto de autonomía estratégica abierta, en una época en la que la Unión Europea (UE) pone su interés en la reindustrialización y la apertura comercial, en la búsqueda de una manera de hacer frente a Estados Unidos y China.

Desde la invasión de Ucrania por parte de Rusia el 24 de febrero de 2022, la postura de la UE se ha caracterizado por una posición común ante la guerra, una considerable asistencia militar a Ucrania y el intento de debilitamiento y condena al régimen de Moscú por

medio de sanciones económicas. Tras las dos guerras mundiales, la Guerra Fría y el desmembramiento de la Unión Soviética, esta guerra, que nadie preveía tan dura y resistente, devuelve los campos de batalla al suelo europeo. El resultado o las consecuencias de la guerra son todavía imprevisibles y, con ellas, se determinará también el futuro de Europa. En este sentido, los autores Peredo Pombo y Fojón Lagoa explican que «China no quiere quedarse sola frente a un Occidente “revitalizado con respiración asistida” en caso de que Rusia fracase en Ucrania. Al mismo tiempo, Beijing es reticente para lanzar su peso económico y político más allá de Moscú. Estados Unidos espera persuadir a la Comisión, Francia y Alemania, para que se unan a su política contra China y, para ello, forje una versión actualizada de la unidad transatlántica» (p. 43).

La obra pone sobre la mesa debates que no por manidos han perdido actualidad, sino que resultan más actuales que nunca. El foco vuelve a situarse sobre la necesidad de introducir la discusión del proyecto europeo sobre un ejército europeo y de aumentar la política de defensa común de la UE, analizando los avances que se han realizado en este tema y la importancia que la guerra de Ucrania ha tenido al respecto. De igual modo, este trabajo tampoco se olvida de poner el acento en aspectos que tanto definen el conflicto de Ucrania, como han sido las diferentes razones que han motivado el trato a los refugiados ucranianos en comparación con otros de fuera de la Unión y que, como apunta el profesor Calvillo Cisneros, es evidente que

«responde a factores políticos, religiosos y culturales» (p. 81). Sobre este tema, especialmente interesante, se centra el análisis de la aplicación, por primera vez, de la Directiva 2001/55/CE de Protección Temporal y la situación actual de los refugiados ucranianos.

La guerra ha sacado a la luz las posturas o las equidistancias de los diferentes países a la hora de colocarse a un lado u otro del panel de juego. En el caso de Turquía, el país otomano ha intentado jugar a ambos lados por su necesidad de conseguir beneficios, tanto económicos como políticos. Así, como explican los profesores González del Miño y Benedicto, «Ankara ha condenado la invasión rusa y asiste diplomáticamente y con material militar a Ucrania, defendiendo la integridad territorial incluso de Crimea donde vive la minoría tártara. A la vez, Erdoğan no ha participado de las sanciones económicas lideradas por Estados Unidos y la UE ni ha cortado sus lazos con Moscú con quien mantiene fuertes relaciones comerciales históricas y energéticas» (p. 117-118).

Los diferentes autores que participan en la obra, todos ellos referentes en los campos de la comunicación, el mundo militar, las Relaciones Internacionales, las Ciencias Políticas, el Derecho o la Organización de Empresas, abordan el presente y futuro de la Unión desde interesantes y oportunos ángulos, poniendo su norte en los retos que quedan por abordar. De este modo, como se trató en la reunión informal de jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Granada durante la Presidencia española de la UE en 2023, la pandemia de la COVID-19 y la invasión

rusa de Ucrania pusieron de manifiesto la dependencia excesiva de la UE de terceros países para el suministro de ciertos bienes, materias primas o servicios profundamente esenciales. La búsqueda de la autonomía estratégica abierta de dar respuesta a este desafío, encontrando un equilibrio entre seguridad y competitividad, es un reto necesario para garantizar el futuro de la Unión y sus capacidades económicas a largo plazo. En este sentido, ambos acontecimientos históricos «aumentaron la percepción en el seno de la UE de la necesidad de repensar las estrategias conjuntas para el corto, medio y largo plazo» (p. 211) y lo han hecho «siguiendo una senda diferenciada respecto a otras grandes economías hasta configurar un concepto multidimensional sofisticado, muy adaptado a sus particularidades. Entre estas, destaca el vínculo transatlántico en materia de defensa y seguridad, por lo que se refiere a las cuestiones geopolíticas y la apertura económica internacional de las industrias europeas en cuanto a los asuntos económicos», como explican Villasalero, Guadamillas y Gasparri (p. 206).

En conclusión, esta obra coral nos permite trazar una mirada transversal, alejada del reduccionismo y mucho más profunda y analítica. Siempre se ha dicho que Stefan Zweig fue el cronista de una Europa en guerra. Entonces, huyó para no ver su destrucción. Ahora, Europa está construida sobre los cimientos de la democracia y la libertad. Sería interesante saber cuál sería la mirada de Zweig.

¿Occidente frente al espejo? Argumentos realistas frente a simplificación

Alfredo Crespo Alcázar
Profesor, Universidad Antonio de Nebrija, Madrid

Heather, Peter y Rapley, John
¿Por qué caen los imperios? Roma, Estados Unidos y el futuro de Occidente

Desperta Ferro Ediciones, 2023
196 págs.

Peter Heather y John Rapley nos ofrecen una obra dinámica y rigurosa en la que abordan el escenario actual que acontece en Occidente, enumerando retos y proponiendo soluciones. El binomio formado por Europa y Estados Unidos no atraviesa su mejor momento, lo que ha llevado a preguntarse si su destino inmediato es idéntico al que corrió el imperio romano. A pesar de esta premisa, el libro no rezuma pesimismo sino más bien realismo constructivo, sobre todo porque los autores rechazan tanto mantras consolidados como soluciones caracterizadas por la simplicidad.

En esta suerte de «evolución negativa» de Occidente, los autores privilegian un momento clave como fue la crisis de 2008. Al respecto, en ese momento se percibieron dos fenómenos. Por un lado, Occidente transitó primero por una Gran Recesión y después por un Gran Estancamiento. Por otro lado, se acele-

ró el ascenso de China tanto en términos económicos como en lo relativo a la admiración suscitada por su modelo de planificación centralizada que desprecia derechos y libertades. Como se detecta, el cambio de escenario resultó radical. En efecto, a fines del siglo xx, el presidente Bill Clinton señalaba que las posibilidades que el futuro ofrecía a Estados Unidos eran ilimitadas. Por su parte, la UE aceleraba un proceso de ampliación por el que se integraban en ella los otros países del «telón de acero», una etapa de euro-optimismo en la que el proyecto europeo se asociaba esencialmente con la prosperidad.

La conmoción provocada por la crisis de 2008 hizo que surgieran las primeras soluciones planteadas frente a esta. Una de ellas, poco original, descansó en intentar mantener lejos de Occidente a los inmigrantes, con el fin de no repetir los errores cometidos en su día por el imperio romano. Tal alternativa la descartan Heather y Rapley en los siguientes términos: «las migraciones masivas y organizadas de finales de la era romana tuvieron que generar elevadas pérdidas para alguien. Los migrantes godos, vándalos, anglosajones y otros competían todos por una parte del activo principal –tierra– (...) Las economías modernas, por el contrario, pueden crecer de una forma que sería imposible en las eras anteriores, de modo que la riqueza de los nuevos ciudadanos no tenga que obtenerse a expensas de los ya existentes» (p. 114). De una manera más concreta, identificar inmigración con rapiña de recursos públicos se ha convertido en

los últimos años en un eslogan enarbolado por sectores tanto de la clase política como de la sociedad. Tal análisis simplificador y reduccionista se completa con soluciones de idéntica naturaleza, sobresaliendo al respecto la construcción de muros. Esto último implica la exclusión del «otro» al que previamente se ha estigmatizado.

Heather y Rapley, aunque no comulgan con esa visión catastrofista, sí enumeran una serie de imperios que existieron pero que dejaron de ser tales, bien por divisiones internas, bien por la aparición de un adversario que los derrotó militarmente, bien por la llegada de extranjeros atraídos por la prosperidad, precisamente, de ese imperio. En lo que a Europa se refiere, no es la primera gran crisis que afronta. En este sentido, como entidad geográfica en abstracto, ejerció un dominio global a lo largo de la historia que parcialmente finalizó tras la Segunda Guerra Mundial. A partir de ese instante asistimos a un nuevo orden internacional, en el que además de la irrupción y consolidación de dos superpotencias enfrentadas en todos los terrenos, se observaron otras mutaciones de calado. En este sentido, quizás la principal de estas radicó en la «aparición» de un Occidente que compartía rasgos y metas similares (economía de mercado, Estado de derecho...), aunque bajo el liderazgo ya no de Roma, Londres o París, sino de Estados Unidos.

El resultado fue una etapa de prosperidad que afrontó una primera acometida en la década de los años setenta del siglo pasado. La respuesta consistió en cambiar el paradigma político-económi-

co. Así, los postulados neoliberales reemplazaron a los del Estado del bienestar, siendo aquellos asumidos por la familia socialdemócrata: «en lugar de un Estado benevolente que trataba de gestionar la economía de forma que tanto negocios como ciudadanos prosperasen, ahora todo quedó en manos del libre mercado, en el cual el autointerés ilustrado genera resultados beneficiosos para la sociedad» (p. 127).

Todo ello sufrió un revés claro con la crisis de 2008. Además, el avance de China con su «transformación revolucionaria» ha generado repercusiones en la distribución del poder económico. Occidente ha encontrado un rival de entidad muy superior a la Unión Soviética en la Guerra Fría o a Rusia en actualidad. Pekín, a través del ejercicio de *poder blando*, está atrayendo a su órbita a un buen número de países, sin olvidar la interdependencia que mantiene con Estados Unidos. Sin embargo, aunque el antagonismo es tangible, los autores subrayan los beneficios potenciales de una cooperación de Occidente con China que irían más allá de los meramente económicos, pues existen asuntos de interés global, como el cambio climático.

Esta apreciación convive con otra diferente. En efecto, Heather y Rapley son conscientes de que para muchos gobiernos la confrontación con China supone la reacción más fácil de vender a su ciudadanía. Este modus operandi, sin embargo, constituye «altos costes, en potencia ruinosos, en comparación con el enfoque menos popular, pero más realista, de aceptar la inevitabilidad de la periferia y tratar de adaptarse a ella» (p. 145).

En íntima relación con la idea anterior, en la obra aparecen bien reflejados algunos retos que debe afrontar Occidente, en particular el envejecimiento de su población y el alto grado de polarización que se observa en el interior de sus países. En este sentido, el Brexit o la victoria de Trump en 2016 simbolizaron esa utopía consistente en recuperar la pureza del Estado-nación, considerándolo el único actor capacitado para responder a cuantas cuestiones complejas se planteen. Dicho con otras palabras, el recurso al nacionalismo estatal como fórmula mágica, sin tener en cuenta su carácter fallido ya certificado por la historia. Lo principal es que este debate hunde sus raíces en una causa mayúscula: la dialéctica ganadores versus perdedores provocada por el desarrollo de la globalización. Esto se ha traducido en una brecha cada vez mayor entre ricos y pobres, abonando el terreno para la aparición de políticos populistas a ambos lados del Atlántico.

En definitiva, una obra de obligada consulta para quienes están interesados en cuestiones relativas a las Relaciones Internacionales, la Geopolítica y la Historia. Sin incurrir en buenismos, Heather y Rapley diseccionan el panorama que afronta Occidente, identificando déficits tangibles y exponiendo respuestas frente a estos.

Oriente Medio y el equilibrio regional: el eterno dilema de la geopolítica mundial

Alice Martini

Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid

Hernández Martínez, David

El nuevo orden regional en Oriente Medio

Colex, 2023

198 págs.

El orden regional en Oriente Medio parece ser uno de los temas que nunca pasa de moda en Relaciones Internacionales y en la geopolítica mundial. La región sigue siendo una de las partes del mundo centrales en las agendas de seguridad internacional de muchos actores globales, y lo lleva siendo, como mínimo, desde la Guerra Fría. Además, como es tristemente notorio, desde el 7 de octubre de 2023, la región se ha vuelto a convertir en el foco de la atención política y mediática, y todo el mundo sigue con preocupación las dinámicas de conflicto que se están desarrollando en Oriente Medio y los diferentes posicionamientos de actores muy importantes en el equilibrio mundial.

Dentro de este panorama mundial, el libro de David Hernández Martínez, *El nuevo orden regional en Oriente Medio*, representa una contribución grata e importante para pensar en cómo se está conformando un nuevo orden regional en Oriente Medio

—un cambio que, argumenta Hernández, tendrá trascendencia internacional—. A pesar de no abarcar las últimas dinámicas en la región por cuestiones de tiempos de publicación, el autor empezaba a vislumbrar en su obra algunos de los cambios y de las dinámicas que estamos observando hoy en día. En la obra se señala cómo Oriente Medio es, ha sido, y seguirá siendo, en sus palabras, «Una de las regiones más relevantes del mundo. Un área clave para la política, economía y seguridad internacional. Un espacio en constante transformación, que es protagonista de los principales acontecimientos de la historia del siglo xx y xxi».

Con el objetivo de demostrar la relevancia de Oriente Medio en el panorama geopolítico y estratégico mundial, el libro reflexiona acerca del pasado más reciente de la región y su actualidad política, e ilustra los cambios de equilibrio entre potencias que están teniendo lugar en ella. Con este fin, la obra se divide en tres secciones y se articula en ocho capítulos, más la introducción y el epílogo final. Y el argumento que funciona como hilo conductor es la fractura del statu quo, fractura que resulta en muchos de los cambios descritos.

La primera sección presenta una visión más general sobre la región y su proyección en el escenario internacional. Recorre la evolución regional durante el siglo xxi y proporciona un repaso de las características del viejo orden regional. Además, y no en este orden, esta sección subraya la importancia estratégica de Oriente Medio y su relación con los cambios que se están produciendo con la crisis del orden mundial, los cuales también están marcando el panorama político de la región en cuestión.

La segunda sección ahonda en diferentes dinámicas de conflicto que vienen marcando esta parte del mundo en la última década. En el capítulo tres, Hernández describe la ruptura del contrato social en Oriente Medio y la ruptura de los marcos políticos y de seguridad en la región y a nivel internacional. Esta parte, además, se centra en los diferentes focos de conflicto abiertos en esta área del mundo: la guerra en Siria, el conflicto olvidado de Yemen y la eterna cuestión Palestina y del Estado de Israel. Asimismo, y mirando ya clave del orden regional, en esta misma sección se abarcan los focos de tensión en Oriente Medio, como pueden ser la lucha por el control del Golfo Pérsico/Arábigo, la debilidad institucional de Irak y el Líbano, y el Kurdistán y la lucha de los pueblos kurdos.

La tercera parte pone el foco en las luchas de poder que han estado sacudiendo y sacuden la región, ahondando en la fractura del statu quo, como argumenta Hernández. El capítulo seis se centra en la revolución y contrarrevolución en esta parte del mundo, detallando la patrimonialización del Estado, los movimientos de aperturismo y democratización, así como el factor religioso y el nuevo orden regional. El capítulo siete sigue este análisis y añade una reflexión sobre las alianzas y las rivalidades como, por ejemplo, la emergencia de las monarquías de Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Omán, la reaproximación de Turquía hacia Oriente Medio, la eterna rivalidad entre Irán y Arabia Saudí, y los desafíos para Egipto y Jordania. El capítulo ocho cierra la sección y presenta una mirada internacional hacia las potencias extranjeras. Aquí se abordan algunas de las grandes dinámicas internacionales de los

últimos años: el repliegue de Estados Unidos en Oriente Medio, el resurgir de Rusia en la región, el papel de China y su relación con esta parte del mundo y, por último, la relación con la Unión Europea y España. Cierra el libro un epílogo donde Hernández vuelve a reflexionar sobre la ruptura del statu quo y los cambios que están teniendo lugar en la región que, en sus palabras, están generando «un nuevo mapa regional».

Por todo ello, el libro ofrece una visión integral de Oriente Medio que resultará de interés para los lectores que aborden la región desde las perspectivas del equilibrio de poder, las dinámicas geopolíticas de competición y los movimientos estratégicos de los grandes actores internacionales, principalmente los estados, pero sin dejar de lado las luchas «desde abajo» de los distintos pueblos de la región.

Hernández, a fecha de 2023, concluye la obra argumentando que su trabajo es una «una muestra de que el futuro del orden mundial está inexorablemente unido a todo lo que ocurra en Oriente Medio» (p. 175). Los acontecimientos más actuales de 2024 nos demuestran, desafortunadamente, que el autor tenía razón. Oriente Medio va a seguir siendo una de las áreas más importantes del mundo en términos económicos, políticos, estratégicos y de seguridad en los años venideros. Y es por esta razón que la obra de Hernández, que señala de manera comprensiva estos cambios, problemas y desafíos, seguirá siendo un trabajo importante para los que se quieran acercar al estudio de la región desde una perspectiva comprensiva.

FORO INTERNACIONAL

VOL. LXIV

JULIO-SEPTIEMBRE, 2024

NÚM. 3

257

Juan Antonio Le Clercq Ortega

La insoportable levedad
de la justicia climática en el AR6 del IPCC

Carlos Moreno Jaimes

Revisión del campo de las políticas públicas
desde la óptica de los estudiosos mexicanos

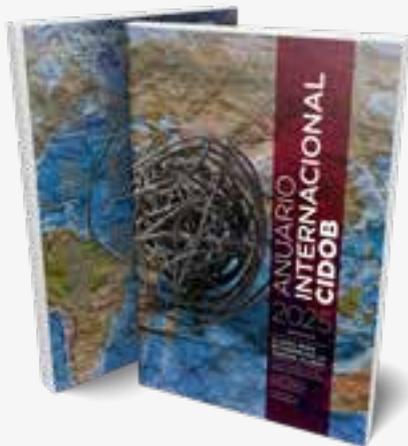
Roberto García Jurado

El arte de la guerra antiguo y moderno.
Vegecio y Maquiavelo

Roque Urbietta Hernández

Mujeres indígenas en
Relaciones Internacionales

EL COLEGIO DE MÉXICO



ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB

2025

EDICIÓN 2024

CLAVES PARA
INTERPRETAR LA
AGENDA GLOBAL



CONSULTA
EL ANUARIO CIDOB
ONLINE
www.anuariocidob.org
www.cidob.org

CON LAS CONTRIBUCIONES DE:

Una nueva edición del Anuario Internacional CIDOB ve la luz en un contexto internacional especialmente convulso. Este año hemos seleccionado tres temas que merecen un análisis en profundidad. El primero es la emergencia del Sur Global que, pese a su relativa indefinición en cuanto al término, se postula como entidad aglutinadora en un contrapeso a los valores y principios promovidos por Occidente. El segundo es el auge de la derecha radical en Europa y en otros muchos países y regiones del mundo. Finalmente, se aborda la denominada «era de la inseguridad», que se manifiesta tanto en el plano físico como en el emocional o psicológico, y que está alimentada por los desequilibrios de la globalización económica, las desigualdades, la revolución tecnológica o el temor ante el cambio climático, entre otros factores. El objetivo de la publicación es contribuir, desde diferentes ópticas y múltiples visiones del mundo, a una mayor comprensión de las dinámicas políticas y de las relaciones internacionales de nuestro tiempo.

EDITA

CIDOB
Elisabets, 12, 08001
Barcelona
www.cidob.org

DISTRIBUYE

Edicions Bellaterra, C. de la Foneria,
5-7, baixos. Manresa (Barcelona)
<https://www.bellaterra.coop/es>

- Shivshankar Menon** Investigador distinguido, Centre for Social and Economic Progress (CSEP)
- Rita Abrahamson** Profesora de Ciencias Políticas, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa
- Yun Sun** Investigadora sénior y codirectora del Programa de Asia Oriental; directora del Programa sobre China de Stimson Center
- Happymon Jacob** Profesor asociado de Diplomacia y Estudios sobre Desarme en la School of International Studies, Jawaharlal Nehru University
- Christoph Heusgen** Presidente de la Conferencia de Seguridad de Múnich
- Marina Garcés** Filosofía y activista; directora del Máster de Filosofía para los Retos Contemporáneos de la UOC
- Astra Taylor** Cineasta, escritora y activista
- Luciano Zaccara** Profesor adjunto invitado, Gulf Studies Center, Qatar University
- Cas Mudde** Politólogo y profesor de Relaciones Internacionales en la Escuela de Asuntos Públicos Internacionales, University of Georgia (Estados Unidos)
- Roberto Foa** Profesor de Ciencia Política y Políticas Públicas; Co-Director del Cambridge Centre for the Future of Democracy, Cambridge University
- Cristóbal Rovira Kaltwasser** Profesor de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile
- Ellen Laipson** Investigadora distinguida y presidenta emérita del Stimson Center
- Gilles Ivaldi** Investigador del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) y del Centre for Political Research at Sciences Po (CEVIPOF), París
- Caroline de Gruyter** Corresponsal de asuntos europeos y columnista del periódico holandés *NRC*; columnista de *Foreign Policy* y *EUobserver*
- Jan-Werner Müller** Profesor de Ciencias Políticas, Princeton University; autor de *Democracy Rules* (Farrar, Straus and Giroux, 2021)
- Clara Mattei** Profesora asociada de Ciencias Políticas, The New School for Social Research (Nueva York)
- Hilary Cottam** Innovadora, emprendedora social y autora de *Radical Help: How we Can Remake the Relationships Between us and Revolutionise the Welfare State* (Little Brown, 2018)

El ejército europeo: tan cerca y tan lejosRafa Martínez, Adolfo Calatrava García,
Miguel Ángel Marrero Jimeno e Iván Olmedo Palomino**La Comunidad Política Europea:****¿primer paso para una verdadera Europa geopolítica?**
Ruth Ferrero**La política de defensa de la UE ante la guerra en Ucrania:****¿superando la condición de *small power*?**
Victoria Rodríguez Prieto**¿Unidos en la diversidad? Un modelo para medir
la cultura política de defensa en Europa**

Alberto Bueno y Luis Remiro

**Un análisis prospectivo sobre la industria
de defensa europea y sus repercusiones en la española**

Antonio Fonfría y Silvia Vicente Oliva

**La guerra en Ucrania y la política de globalización
económica de la UE: nuevos retos y cuestiones de seguridad**

Nargiz Hajiyeva

OTROS ARTÍCULOS

**Internacionalización de ciudades intermedias:
tendencias actuales en la Provincia de Buenos Aires, Argentina**

Mariana Calvento y Julieta Nicolao

**Inmigrantes en las Fuerzas Armadas españolas:
una interpretación de las políticas públicas**

Beatriz Frieyro de Lara y Nerea Aia López de Foronda

En el marco del proceso de construcción de la seguridad y la defensa comunes de la Unión Europea (UE), y a raíz de la invasión rusa de Ucrania, el número 137 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* analiza cómo el actual momento de cambio afecta a la arquitectura institucional de seguridad del continente europeo, así como a la distribución del poder y al papel que pueden jugar sus principales actores. A tal fin, se examinan las dificultades institucionales, sociales y partidistas para la creación de un ejército europeo; las supuestas bondades del proyecto de la Comunidad Política Europea (CPE); el potencial abandono del rol de la UE como *small power*; la cultura política de defensa de los europeos y los impactos de la industria europea de la defensa en la globalización económica de la Unión, con especial atención a la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (BITD).

Cuatrimestral
de estudios
internacionales

Con el apoyo de:

TRANSJUS

Institut de Recerca TransJus
UNIVERSITAT DE BARCELONABarcelona,
septiembre 2024
ISSN 1133-6595
ISBN: 978-84-18977-26-8
11€