



EUROPA, ¿OTOÑO O PRIMAVERA?

MIGUEL ÁNGEL AGUILAR

MIGUEL ARIAS CAÑETE

JUAN LUIS ARSUAGA

JOSEP BORRELL

IGNACIO CAMACHO

ARACELI MANGAS

CRISTINA MANZANO

CÉSAR ANTONIO MOLINA

MERCEDES MONMANY

ENRIQUE MORADIELLOS

VICTORIA PREGO

JUAN CLAUDIO DE RAMÓN

IGNACIO S. GALÁN

JOSÉ MANUEL SÁNCHEZ RON

JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA

ALFONSO GUERRA (EDITOR)

zenda
Autores, libros y compañía

IBERDROLA

Z

Europa, ¿otoño o primavera?

Ensayos

Director editorial

Arturo Pérez-Reverte

Editor

Alfonso Guerra

Coordinación

Leandro Pérez y Miguel Munárriz

Textos

© de la edición: Zenda

© de los textos: sus autores

Ilustración de cubierta

© Fernando Vicente

Diseño y maquetación

trestrestestigres.com

Primera edición

mayo de 2023

Depósito legal

A 193-2023

Edita

Zenda - Ruritania Editores S.L.

Impreso en España

[Gráficas Cervantes, C.B.](#)

El papel con el que se ha impreso este libro es cien por cien libre de cloro y está calificado como **papel ecológico**.

Índice

- 9 Introducción: *Más Europa*, Ignacio S. Galán
- 16 Prólogo: *Europa, ¿otoño o primavera?*, Alfonso Guerra (Editor)
- 45 *¿Otoño o primavera?*, Miguel Ángel Aguilar
- 59 *La defensa de los valores en que se fundamenta la Unión Europea*, Miguel Arias Cañete
- 76 *El método*, Juan Luis Arsuaga
- 89 *La primavera geopolítica de Europa*, Josep Borrell
- 101 *Un violín bajo la tormenta*, Ignacio Camacho
- 116 *Entre la primavera de la esperanza (unidad de acción europea) y el invierno de la desesperación (impotencia militar)*, Araceli Mangas
- 134 *Reivindicación de la Europa menopáusica*, Cristina Manzano
- 148 *Los fantasmas de Europa*, César Antonio Molina
- 169 *Europa y las leyendas de frontera*, Mercedes Monmany
- 187 *La Unión Europea en el laberinto global: una mirada histórica a sus logros y retos*, Enrique Moradiellos
- 203 *Europa ante la falta de una Política Exterior común*,
Victoria Prego
- 210 *Hay bellos otoños: notas sobre el futuro de Europa*, Juan
Claudio de Ramón

228 *El otoño de Europa*, José Manuel Sánchez Ron

252 *La Unión Europea ante la guerra de Ucrania*, José Ignacio

Torreblanca

267 *Autores*

Entre la primavera de la esperanza (unidad de acción europea) y el invierno de la desesperación (impotencia militar)

Araceli Mangas

1. INTRODUCCIÓN

Han sucedido hechos de gran relevancia para la Unión Europea en los últimos años de este acelerado siglo XXI. Sitúo el contador en el año 2016 –salida de la Gran Recesión– para acotar este análisis hasta inicios de 2023. En siete años hemos vivido tres hechos de gran impacto que han reconfigurado el proceso casi octogenario de la integración europea: el referéndum británico de la retirada de la UE; una pandemia global; y la agresión rusa a Ucrania precipitando a la Unión hacia un cambio de época.

Claro que las respuestas dadas desde la unidad a estas crisis merecen el elogio y no echarlas al olvido. No obstante, las soluciones exitosas son parte del acervo y lo que interesa son las preguntas -todavía sin respuesta- que suscita la guerra en Ucrania sobre la hipotecada defensa de la Unión.

2. RESPUESTAS PARA LA ESPERANZA

2.1 El *brexit*: lección de unidad

El *brexit* fue una lección de unidad y fortaleza ante un gran desafío. La ciudadanía europea reaccionó con asombro ante el resultado del referéndum británico. No entendía que se abandonase un proceso que había garantizado la paz, las libertades y un nivel medio de bienestar como nunca tuvieron los europeos y pocos pueblos en la historia de la Humanidad.

La conmoción revelaba que, a pesar de las legítimas críticas que merece la UE, los europeos somos conscientes de que la integración es un bien común, imprescindible para nosotros, y un *global public good* para la comunidad internacional. Los británicos no abandonaron el proceso porque la Unión funcionase mal o fuera un fracaso. Se fueron porque no compartían el ritmo, la profundidad y consecuencias de la integración en la soberanía nacional.

Su anuncio de retirada provocó vientos favorables que revitalizaron el apoyo ciudadano a la integración europea (subió un 8% la participación en las elecciones europeas de 2019 frente a la bajada constante desde 1979). Los Estados miembros no sucumbieron al “divide y vencerás” de la política británica del siglo XIX. Ningún Estado buscó negociar y obtener ventajas del Reino Unido; todos respetaron que solo negociaba la Comisión.

Las instituciones europeas se volcaron en la idea de que la gente no debía sufrir en su vida personal, familiar, laboral y socio-económica. Los ciudadanos, primero: los de la UE desplazados en Reino Unido, y los británicos que vivían entre nosotros. Las personas no debían pagar por los errores de los políticos británicos. Frente a la compacta y firme negociación sin fisuras de la UE, el Reino Unido nunca pensó en sus consecuencias ni cómo consumir la retirada. No encontraba la puerta de salida.

El Reino Unido pasó de ser un legislador, en calidad de Estado miembro de la UE, a ser relegado a un tomador de reglas como país tercero. Espoleadas por el *brexit* –y también por el presidente Trump–, pues ambos sirvieron como motor *federador* de Europa, las instituciones se concentraron –en paralelo a la negociación del *brexit*– en combinar la Europa *instrumental*, la que resuelve día a día, con la Europa *finalista* que piensa en las ambiciones de futuro.

Se abrió un debate de fondo desde 2017 al más alto nivel sobre las oportunidades que la retirada británica ofrecía a una Europa soberana –en el sentido de más capacidad de decidir por sí misma–: la propuesta de “reparar” la Unión soberana del entonces presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, y la de “reconstruir” del presidente Macron, ambas con la visión de impulsar la autonomía estratégica de la UE para la que Macron lanzó la idea de diálogos ciudadanos

para encarar con legitimidad los grandes desafíos de seguridad (Discurso en La Soborna, 26.09.2017).

Siguiendo la estela de esas ideas, la posterior presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, propició en 2021-2022 un *diálogo social estructurado* con la ciudadanía denominado “Conferencia sobre el Futuro de Europa”. Convocada para mayo de 2020, la pandemia la retrasó un año y, de nuevo, la mala suerte se cebó con la clausura en 2022 al estallar en febrero la agresión rusa en Ucrania. Sus 300 propuestas tienen seguimiento institucional pero muchas quedarán para el futuro.

La Unión hizo virtud de lo inevitable: el *brexít* le permitió tomar impulso y se asomó a la primavera de la renovación democrática y estratégica.

2.2. La pandemia y las vacunas: lección de solidaridad

La reacción mutualizada a la pandemia es otra prueba de la fuerza motriz de la UE. En la crisis sanitaria covid-19, la Unión, sin tener competencias en salud, lanzó una estrategia de solidaridad que ha hecho olvidar sus silencios en la crisis financiera y sus dudas cuando el virus chino estalló en Europa en marzo de 2020. La batería de medidas de índole económica y financiera adoptadas fue apabullante.

La pandemia covid-19 originó la mayor crisis económica desde la Segunda Guerra Mundial. Tras una conversación inicial de Macron y Merkel en abril y su acuerdo de 18.05.2020, la Unión se erigió en la vanguardia de la recaudación mundial de fondos para hacerlos llegar a sus miembros (*Next GenerationEU* de 2020). Hizo lo impensable mediante una mutualización excepcional de deuda. Los fondos de Recuperación y Resiliencia son capitales captados en los mercados internacionales mediante empréstitos por la Comisión, previa autorización del Consejo, en nombre de la Unión. Ésta hizo algo que se creía imposible: mutualizar deuda en una operación excepcional.

No menos importante fue, al poco de estallar la pandemia covid-19, financiar investigación médico-farmacéutica que condujera a vacunas efectivas y garantizar su distribución. Y también se comprometió a reservar, financiar parcialmente y distribuir entre los 27 Estados dosis suficientes de vacunas para los 450 millones de europeos. Se convirtió en el mayor productor y exportador de la vacuna y asumió la solidaridad mundial como el mayor donante de vacunas a través del programa COVAX –aunque fuera muy insuficiente–.

En definitiva, la solidaridad financiera y la solidaridad de las vacunas salvaron empleos, vidas y abonaron un futuro con actuaciones inimaginables y ágiles de las instituciones

europas impulsadas por la voluntad política de los Estados. Fue una explosión de la vida en primavera. La Europa que avanza en las crisis se volvió a hacer realidad.

2.3. Agresión rusa a Ucrania: liderazgo global

La agresión rusa a Ucrania fue percibida como una amenaza existencial para la propia Unión, además de ser una crisis que condicionará el mundo recibido. Tanto la extinta URSS como la Rusia de Putin nunca reconocieron personalidad e identidad a la UE. Las rápidas y contundentes respuestas confirmaron la capacidad de reacción política y financiera de la UE para ayudar a la agredida Ucrania.

Primero, su actuación diplomática a fin de movilizar una gran coalición antibelicista en la ONU y otros foros internacionales. Se desplegaron intensos y silenciosos esfuerzos diplomáticos de la UE en África, Asia y América que han logrado una razonable coalición estable de algo más de 140 Estados. Gracias a esa acción, mediante la Resolución 2623/2022, de 27 de febrero y hasta el final de la guerra, el Consejo de Seguridad transfirió su responsabilidad primordial, ante el veto ruso, a la Asamblea General como motor subsidiario ante el colapso de aquel. La Asamblea General debatió hechos y situaciones relacionadas con la agresión rusa, condenando en varias resoluciones las vulneraciones del Derecho Internacional Humanitario y las anexiones de

territorios ucranianos. En síntesis, se puede decir que la Unión Europea supo ejercer liderazgo político como gran potencia civil.

En segundo lugar, la Unión aprobó diez (hasta marzo de 2023) paquetes masivos de medidas restrictivas que abarcan todos los sectores económicos (con algunas excepciones para Hungría). También sanciones “inteligentes” a miles de personas físicas y jurídicas rusas y bielorrusas, públicas y privadas, con todos los datos precisos para su identificación y motivación de sus conductas coadyuvantes con la agresión –dando la opción a recurrir tales medidas por ser una Unión de Derecho bajo control judicial–. Sin embargo, el mundo no siguió a la Unión ni a Occidente en materia de sanciones. Solo unos 45 Estados han aprobado sanciones económico-financieras.

Y razones tienen Estados de África, Asia y América Latina para rechazar las sanciones: la agresión rusa no es la única ni la primera de las agresiones producidas en los últimos 78 años, además de constatar que no hay precedentes de sanciones en otros contextos de agresión cuando el autor fue un Estado occidental (EEUU, Reino Unido, Israel, OTAN) o prooccidental (Marruecos). Se nota el declive occidental aunque los Estados sancionadores (entre 40-45) conservan más de la mitad del PIB mundial y el liderazgo tecnológico.

Otro factor para la esperanza es la masiva ayuda financiera de la UE para mantener el funcionamiento de Ucrania como Estado ante los exiguos ingresos fiscales para sostenerse civilmente, iniciar la reconstrucción en las zonas liberadas y para la ayuda humanitaria (tanto sobre el terreno como acogiendo a unos cinco millones de refugiados de forma ejemplar).

La confianza generada en los noventa y comienzos del nuevo siglo XXI llevó a un desarme silencioso de una mayoría de Estados de la OTAN y de la UE. No hubo reacción ante acciones agresivas rusas como la de Georgia en 2008 y Crimea-Dombás en 2014. Y ante las consecuencias de la onda expansiva de la invasión rusa, la Unión y sus Estados miembros han dado un vuelco en materia de defensa y entrega de armamentos, acordando, entre otras decisiones vitales, rearmarse.

Y la Unión volvió a hacer algo impensable utilizando sus arsenales jurídicos en vigor: acordó sostener la legítima defensa rearmando al Estado agredido con capitales de naturaleza intergubernamental (extrapresupuestarios) como el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, creado en 2021 con otros propósitos pero ya previendo compras de armas ofensivas. Inimaginable. No es exactamente mutualizar la defensa, no, dado que hablamos de un fondo intergubernamental aunque para armar a un tercer Estado agredido... Al tiempo, autori-

zó y promovió el suministro bilateral de armas de los Estados miembros a Ucrania. Armó con medios financieros de sus Estados miembros (salvo Hungría) a Ucrania y sostiene su legítima defensa. Todo legal.

Han sido actuaciones que han mostrado fortaleza política externa e interna, además de financiera y flexibilidad, para armar a un Estado tercero agredido. No es cierto que haga la guerra por poderes o la subcontrate. Ningún Estado de la UE fue el agredido; aun así, la Unión reaccionó ante una agresión a un Estado vecino cuya sociedad anhela un Estado democrático. Sus respuestas se fundan en el deber de los Estados de cooperar para poner fin a la violación de una norma imperativa de Derecho Internacional (prohibición de uso de fuerza, art. 2.4 Carta de la ONU) y en el derecho a apoyar la legítima defensa del agredido (art. 51).

3. MOTIVOS PARA LA DESESPERACIÓN: ¿FIN DEL SUEÑO DE LA DEFENSA AUTÓNOMA?

La agresión a Ucrania ha sido una mina en la línea de flotación de la Unión Europea. Es cierto que Rusia no esperaba la respuesta coordinada y extensa de la UE y de las grandes economías de Occidente ni la ayuda militar a Ucrania. La fortaleza de la respuesta no debe ocultar que Rusia ha desestabilizado a la UE en la medida en que ésta ha percibido

un riesgo existencial y sus objetivos y políticas a medio plazo (transiciones energética y climática) se han visto afectadas para afrontar la nueva etapa. Y si lo consiguió es porque la Unión tenía carencias.

Es probable que la UE sea ahora consciente de las muchas carencias de su política exterior y de seguridad, de fallos en sus actuaciones y de sus miembros en las dos últimas décadas. Su capacidad de persuasión fue nula. Después de la invasión rusa en Ucrania en 2014, en especial tras los frágiles acuerdos de Minsk II, la Unión se olvidó de construir un nuevo marco de seguridad con Rusia que adecuase la envejecida Carta de París de 1990 (continuadora de la de Helsinki de 1975). Es cierto que, una vez desatada la agresión rusa con violaciones masivas del Derecho de la Guerra y del Derecho Internacional Humanitario, ya no hay espacio ni tiempo para pensar si se pudo evitar la guerra (lo he razonado en otros trabajos desde 2014). Esa duda es el pasado, mientras que lo que interesa hoy son los interrogantes sobre el presente de la guerra y el futuro de la paz.

La UE entregó, a su vez, su seguridad energética a Rusia, sin calibrar que se podía ver arrastrada a un conflicto con su principal proveedor energético. Destaca la ingenuidad kantiana de Alemania y el fracaso de la *Ostpolitik*, desde los años setenta, confiando ciegamente en que el vínculo comercial controlaba a Rusia. Aquella opción fue en sí correcta, pero no se tomaron prevenciones complementarias.

Hasta la agresión rusa, la Unión Europea había construido su papel en el mundo como potencia normativa y comercial. En su Política Común de Seguridad y Defensa se limitaba a ser un “productor de seguridad” con acciones de carácter humanitario o de gestión de crisis para mantenimiento o restablecimiento de la paz, casi siempre de la mano de Naciones Unidas. No dominó herramientas de poder duro pues siempre confió en su capacidad de influencia como la gran potencia civil de poder blando. Su política de seguridad fue una herramienta ajena a la protección inmediata y directa de su ciudadanía, de su integridad o de sus intereses. Como potencia regulatoria, el poder blando era su fuerte. Cambiar esa forma de actuar hacia un poder duro es difícil después de más de 70 años.

La Unión ha vivido en un mundo paralelo pensando que solo tenía amigos y que todo se solucionaba sin la fuerza militar. Ha descubierto en los últimos años que tiene grandes rivales (China, EEUU de forma intermitente –Trump y tensiones comerciales–) o enemigos (Rusia) o agentes dobles (Turquía).

Tras el *brexit*, parecía que entrábamos en la senda correcta al desaparecer el veto británico a la defensa europea y también el repliegue de Estados Unidos hacia Asia que facilitaban a Francia volver a su vieja aspiración de liderar una defensa autónoma de EEUU. Éramos felices constatan-

do que, tras la retirada británica, la UE de la defensa había avanzado más en cuatro años que en decenas. Es claro que los acontecimientos nos han pillado a contrapié. En poco tiempo se avanzó mucho (Fondo Europeo de Defensa, cooperaciones estructuradas, cuartel general...) pero sin resultados convincentes para la defensa material de la UE.

Otro avance conceptual fue el informe “Brújula estratégica” de la UE elaborado desde 2020 por el Alto Representante, Josep Borrell, y aprobado por el Consejo Europeo (24.03.2022). Pone el énfasis en la base industrial de la defensa y en los dominios espacial y cibernético. Es un plan ambicioso que conjuga acción exterior y defensa; sobre todo, es realista, al reconocer que la Unión no tiene potencia militar.

Todos esos avances parecieron casi un juego de niños cuando Rusia decidió atacar para avasallar a un Estado vecino. La UE concentrada en fuegos artificiales y planeamientos de salón a varios siglos vista. Rusia lanzando fuego real devastando ciudades, masacrando a la población civil en Ucrania y lanzando amenazas con armas nucleares nada más empezar su agresión –después atemperadas–.

La agresión ha sido un particular *punto de inflexión* para Alemania (*Zeitenwende*), propiciando un cambio tectónico en la percepción de amenazas y respuestas que, como potencia con nueva conciencia regional, debe asumir

liderando la integración. Han asumido un fracaso de setenta años, dando un viraje con decisiones impensables de aumentar los gastos en Defensa (con reforma de su Constitución) a fin de tener el mejor ejército de Europa en un plazo de cinco años. La Alemania estratégica se reencuentra con sus responsabilidades y quizás pueda compensar el hueco británico.

Claro que sus pasos no alimentan el desarrollo de una base industrial europea para la defensa. Alemania orientó sus primeras compras hacia EEUU participando del “momento transatlántico” que ha generado la guerra en Ucrania. No solo en Francia preocupa el eje germano-estadounidense. Alemania abandonó la política de contención en relaciones exteriores y se lanzó plenamente a la escena europea e internacional desplegando su poder diplomático y financiero.

Una primera constatación es que la guerra provocada en Ucrania ha hecho saltar por los aires el incipiente sistema europeo de seguridad colectiva y el objetivo de la defensa autónoma de la UE. La realidad de la guerra en las fronteras de la Unión puso de relieve la débil política de defensa pacientemente construida *sin sentido del tiempo* desde los años noventa y la autonomía insuficientemente acelerada desde el referéndum británico en 2016.

La Historia y sus rápidos cambios nos vuelven a sorprender; cuando la Unión quiere cambiar, al hacerlo tan len-

tamente, el contexto cambia y pulveriza nuestra voluntad. Ya lo dijo Xavier Batalla: *“Europa, que quería cambiar el mundo, está siendo cambiada por un mundo que no para de cambiar”*.

Después de casi 80 años, todavía la UE no puede defender a sus ciudadanos, ni a sus Estados ni los intereses del conjunto. Los europeos no tenemos capacidades materiales militares ni humanas: no nos podemos defender por nosotros mismos desde hace bastante más de un siglo.

La propia Brújula Estratégica de 2022 no asigna ningún papel de defensa territorial de los Estados miembros a la UE. La Unión Europea -que se creía un proveedor de seguridad- es un *demandante de plenos servicios de seguridad* a los EEUU a través de la OTAN y, por ello, dependiente de su voluntad, intereses y objetivos. No era el Reino Unido el freno a la defensa propia; es claro que EEUU no acepta un sistema propio de la UE (la prueba fue el intento de sostener algunas semanas más el aeropuerto de Kabul en 2021 al no poder disponer de las tropas europeas asignadas a la OTAN).

Toda acción de la UE queda bajo la dirección de la OTAN, reflejando impotencia y subordinación a EEUU. Toda la retórica sobre la Europa soberana o la autonomía estratégica defendida por dirigentes nacionales y europeos expresa una simple complementariedad de la UE, sin reci-

proxidad clara de la OTAN hacia la UE. El monopolio de la defensa territorial de la UE por la OTAN parece imbatible.

La Unión ha despertado del sueño de la defensa autónoma. Dependemos y dependeremos de EEUU y de la protección de la OTAN en caso de guerra. La UE ha obrado bien en función de sus intereses existenciales en esta guerra, pero la agresión y sus consecuencias han favorecido los intereses de la anglosfera. Y la Unión es la principal damnificada políticamente de una guerra en Ucrania que es una partida estratégica en la confrontación EEUU-China desarrollada en el devastado territorio ucraniano con víctimas humanas europeas.

La Unión Europea ha estado dispuesta a violentar sus propias normas de adhesión al aceptar la candidatura de Ucrania. Este vecino europeo era, ya antes de la guerra, una democracia “híbrida” (autoritaria y corrupta). La Comisión ha reconocido que no reúne ni uno solo de los requisitos exigidos para ingresar. Tampoco ser candidato oficialmente cambiará la suerte de esta guerra feroz pues no es *per se* un exorcismo, un *vade retro Satanás*. No obstante, importaba para afianzar el ánimo de Ucrania y de su ciudadanía y motivar su futuro tras la guerra. Rusia no se opuso por subestimar a la UE y sabe que no debe abrir nuevos frentes que no pueda sostener estando ya sobrepasada por su propia agresión.

Y, por último, la OTAN se revitaliza por el apoyo entusiasta de Alemania, del Este y las súbitas conversiones de los neutrales; sí, pero también multiplica riesgos con las sucesivas ampliaciones al Este, a bálticos y a nórdicos (Suecia y Finlandia), pues la mayoría son *consumidores netos* de defensa: más de una veintena casi solo aportan riesgos y amenazas de guerra al conjunto.

En la OTAN hay pocos *contribuyentes netos* de seguridad (pocas amenazas de ser atacados y grandes capacidades materiales y humanas). Así, a gran distancia de todos, EEUU. Después Reino Unido, Francia, Italia, España, Polonia (¡el socio UE más confiable para EEUU!), Grecia... y Alemania, quizás, pronto. Turquía es impredecible y nada confiable (compra armamento ruso inservible para la defensa atlántica).

La Alianza aumenta su capacidad de disuasión, sí, y los riesgos de entrar en guerra por lo que tiene que aumentar sus capacidades militares personales y materiales. Se debilita más que se fortalece al ingresar Estados que absorben las capacidades del conjunto.

4. CONCLUSIONES

Es cierto que la Unión ha reaccionado unida y con fuerza política en los dos primeros impactos (*brexit* y pandemia)

sin grandes perjuicios para la integración aun siendo hechos indeseables y perjudiciales en sí mismos.

También reaccionó con liderazgo político internacional frente a la agresión rusa. Pero la guerra ha puesto a la Unión ante la realidad de sus graves insuficiencias y debilidades: su incapacidad para defenderse a sí misma. Las respuestas fueron adecuadas en tiempo y forma. Pero las preguntas pendientes afectan a debilidades estructurales de seguridad apremiantes.

Así, la Unión y sus miembros ¿hasta dónde están dispuestos a llegar y soportar en su ayuda económica y militar en la escalada bélica? ¿Hasta el *final*? ¿Es de verdad un imperativo existencial? No es fácil el equilibrio entre la “ética de las convicciones” (la defensa de los valores y el Derecho) y la “ética de la responsabilidad” (riesgos y consecuencias para la sociedad).

Hay muchos argumentos para la esperanza y algunos para el desánimo. Brotes verdes y muestras del ocaso o impotencia. La Unión enfrenta tiempos sin precedentes que requieren rapidez en la toma de decisiones y respuestas operativas y reales para disponer de una defensa autónoma capaz de defender por sí misma sus fronteras y a sus ciudadanos. No cabe una defensa a largo plazo. Se necesita ya, a corto plazo.

La integración europea estuvo motivada por la idea de no volver al pasado de guerras entre nosotros. Nuestro enemigo éramos *nosotros* mismos. En esta nueva etapa de madurez europea, el enemigo o el riesgo son *otros*. Tras el fracaso de 1954 para la defensa, las segundas oportunidades hay que aprovecharlas: construir en el corto plazo una defensa común y preparar la paz del continente con *todos* sin retribuir al pasado.