

EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua / Consejo Vasco del Movimiento Europeo

Años 1-2

ISSN: 2952-1068

El futuro de la Unión Europea: una visión desde Euskadi

Aportaciones a la conferencia



El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi

Aportaciones a la Conferencia

Edita:

EuroBasque

Europar Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

CIP. Biblioteca Universitaria

El **futuro** de la Unión Europea [Recurso electrónico]: una visión desde Euskadi, aportaciones a la Conferencia / edita, EuroBasque, Consejo Vasco del Movimiento Europeo ; [Irene Zuluaga Zamalloa ...(et al.)]. – Datos. – [Leioa] : Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, [2023]. – 1 recurso en línea: PDF (416 p.). – (EuroBasque Open Colloquia ; 1)

Modo de acceso: World Wide Web.

Incluye referencias bibliográficas.

ISSN: 2952-1068.

1. Países de la Unión Europea – Política y gobierno. 2. Construcción europea. 3. País Vasco – Relaciones – Europa. I. Consejo Vasco del Movimiento Europeo, ed. II. Zuluaga Zamalloa, Irene, coaut.

(0.034)341.17(4-672 UE:460.15)

DOI: <https://doi.org/10.1387/29521068.1>

Edita: Consejo Vasco del Movimiento Europeo - EuroBasque

© Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua

ISSN: 2952-1068

La diplomacia europea y la (in)seguridad ontológica de la Unión

STEFFEN BAY RASMUSSEN

Profesor de Relaciones Internacionales
Universidad de Deusto

Sumario

1. La seguridad ontológica: una precondition para una diplomacia eficaz.
2. Dos narrativas autobiográficas de la Unión Europea.
3. La gestión de las migraciones internacionales: Ejemplo de los retos de seguridad ontológica de la diplomacia de la Unión.
4. (*au lieu de*) Conclusiones.
Bibliografía.

1. LA SEGURIDAD ONTOLÓGICA: UNA PRECONDICIÓN PARA UNA DIPLOMACIA EFICAZ

Existe desde el inicio del proceso de integración europea un debate político y académico sobre la esencia última de la Unión y el punto final del proceso de integración, esencialmente un debate sobre qué es y para qué es la Unión Europea. Este capítulo analiza cómo la (in)seguridad ontológica de la Unión Europea, reflejada en este debate, condiciona la configuración y dirección estratégica de la diplomacia de la Unión Europea. Para ilustrar el argumento general de la relación estrecha entre la seguridad ontológica de la Unión y los retos para su diplomacia se toma el ejemplo de la gestión de las migraciones internacionales.

Giddens define el concepto de seguridad ontológica como una situación en la cual un actor tiene una visión estable y positiva del Yo y además es capaz de mantener una sensación de orden y continuidad con respecto a experiencias pasadas, relaciones y actuaciones actuales, así como expectativas para el futuro. Desde un punto de vista conceptual, la relevancia del concepto radica en que esa sensación de orden y continuidad, de coherencia cognitiva, es igual de importante para los actores internacionales que su integridad física. De especial relevancia para el análisis de la diplomacia es que la seguridad ontológica de un actor depende de su capacidad de interpretar eventos y políticas de una manera compatible con su construcción

del Yo, lo que convierte el concepto de identidad, así como la interpretación de acciones y objetivos estratégicos en elementos clave. El concepto de seguridad ontológica es, de esta forma, esencialmente una cuestión de la construcción narrativa del significado de eventos y políticas, así como de la identidad del actor, en este caso la Unión Europea. La identidad es una práctica autoreferencial, por lo que no se trata aquí de una calidad atribuida externamente a la UE, es decir, su imagen en el exterior o a ojos de sus ciudadanos individuales, sino su autopercepción colectiva, construida discursivamente entre múltiples individuos, Estados, organizaciones e instituciones de la propia Unión. Las construcciones narrativas de relevancia para la seguridad ontológica son las que vinculan cuestiones de ser y hacer, es decir, vinculan las cualidades fundamentales del Yo con experiencias pasadas, eventos y actuaciones actuales y expectativas para el futuro. El proceso de la construcción narrativa de la seguridad ontológica es de esta manera un proceso continuo que interpreta políticas concretas y eventos externos al actor en el contexto de su autopercepción y experiencias pasadas. Cuanto más estable es la construcción narrativa, en términos de concordancia cognitiva y grado de aceptación entre los individuos y organizaciones relevantes, más seguro es el actor en términos ontológicos. Cuanto mayor grado de discordancia cognitiva hay entre los elementos de la narrativa y cuanto menos compartida es, menos estable es la narrativa. De esta manera, cualquier acción del actor o evento externo tiene el potencial de fortalecer la construcción narrativa existente proporcionando seguridad ontológica al actor o de debilitarlo.

Cómo citar / How to cite: Rasmussen, S. B. (2021-2022). «La diplomacia europea y la (in)seguridad ontológica de la Unión», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 406-409



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

La importancia de la seguridad ontológica como elemento analítico viene de su condición como precondition para la eficiencia y eficacia institucional, puesto que es altamente probable que un bajo grado de seguridad ontológica conduce a una desviación desproporcionada de atención y recursos a procesos de construcción de identidad en el sentido de formular narrativas que establecen una relación coherente entre experiencias pasadas, eventos contemporáneos y la percepción del Yo. La necesidad de coherencia cognitiva entre identidad, práctica y eventos externos es una calidad humana inherente, y se puede extender el argumento a actores colectivos. Por ello, políticos y personas que ejecutan políticas concretas tienden a realizar prácticas que son compatibles con la narrativa dominante de seguridad ontológica. De hecho, y siguiendo a Wendt, las narrativas construidas se sedimentan como conocimiento que no se cuestiona y de esta manera aparecen como realidades sociales objetivas a las personas individuales. Ocurren grandes cambios en las narrativas principalmente en función de eventos externos que no se pueden interpretar de manera coherente dentro de la estructura de significado existente.

Un factor que revela la importancia de la seguridad ontológica es entonces que un actor que goza de un alto grado de seguridad ontológica no necesita desviar mucha atención y muchos recursos a justificar ni su existencia ni sus actuaciones concretas, que se enmarcan dentro de una narrativa estable y compartida. Además, tanto los individuos que la componen como la organización en sí son más propensos a actuar de manera decisiva y con una actitud proactiva si la organización es ontológicamente segura. Así, el análisis de la seguridad ontológica de la Unión Europea puede dar pistas no solo sobre su potencial eficacia y eficiencia como actor internacional, sino también sobre las posibles opciones estratégicas que mayor seguridad ontológica proporcionarían. Analizar cómo diferentes opciones políticas impactan en diferentes narrativas autobiográficas construyendo la seguridad ontológica de la UE posibilita entender su diplomacia en función de este impacto.

2. DOS NARRATIVAS AUTOBIOGRÁFICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Es inútil intentar identificar una única narrativa autobiográfica de la UE, debido a las muchas y variadas percepciones de su naturaleza y de qué debe hacer en cuanto a sus políticas concretas. Al contrario, la diversidad en la UE es un elemento común importante en las distintas narrativas autobiográficas. La base de su identidad es la construcción políticamente poco controvertida de la UE como una entidad política internamente diversa, compuesta por diferentes Estados, pueblos y culturas que cooperan eficazmente para el bien común. Sin embargo, se puede identificar por lo menos dos narrativas diferentes construidas sobre esta base que son de gran relevancia para la diplomacia de la Unión: La primera construye la identidad de la UE como una entidad

política postsoberana e internamente diversa que a través del proceso de integración europea ha conseguido una cultura Kantiana de amistad entre los Estados europeos y así superado los problemas de coexistencia pacífica del pasado. La segunda narrativa construye la UE como una entidad política más similar al Estado soberano tradicional, que debe asumir las mismas funciones que un Estado federal europeo y defender eficazmente sus intereses en el sistema internacional.

El elemento más importante en la primera narrativa es la interpretación del hecho de que la UE es esencialmente diferente del Estado soberano como entidad política. Un elemento importante es la construcción del pasado europeo de guerras entre Estados soberanos como el Otro europeo. Ya en 1973, el Documento sobre la Identidad Europea estableció esta construcción como la base y la motivación para la existencia de la UE y para su actuación internacional. El pasado de guerras ha contribuido a generar un sentimiento de destino común que complementa la cultura política europea común de democracia, derechos humanos y justicia social. Es el proceso de integración europea que ha permitido a los Estados europeos gestionar sus relaciones de una manera satisfactoria. Esta identidad está íntimamente vinculada al «mito fundador de la UE», de ser un modelo de aplicabilidad universal, debido a la universalidad de los valores políticos europeos. La autopercepción de ser una solución estructural a los problemas del sistema de Estados soberanos crea un vínculo fuerte entre el ser y el hacer de la Unión Europea, entre su identidad y sus objetivos estratégicos de promover los valores políticos (democracia, buen gobierno y derechos humanos) y principios diplomáticos (institucionalización, legalización, regionalización y multilateralismo). De esta manera, y en contraste con el Estado cuya identidad es separable del contenido de su política exterior y de su forma de gestionar sus relaciones diplomáticas, la UE se define en términos del contenido de su política exterior, y cuando promueve esos valores y principios mediante su actuación diplomática se genera seguridad ontológica para la Unión.

La segunda narrativa autobiográfica construye una identidad cuasifederal para la Unión Europea que en cuanto a su diplomacia debe ser internamente coherente y capaz de defender de forma eficaz los intereses materiales y geopolíticos de la Unión, sus Estados miembros y ciudadanos en el sistema internacional competitivo. En efecto, es una construcción «euro nacionalista». Aunque es una narrativa que coexiste con la primera por lo menos desde el Informe de Londres de 1981, ha ido cobrando fuerza paulatinamente, aunque particularmente con el Tratado de Lisboa de 2009, el consecuente establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior y la Estrategia Global de 2016. Elementos comunes incluyen la necesidad de «hablar con una única voz», ya presente en el Documento sobre la Identidad Europea de 1973, y que una actuación coherente por parte de la Unión Europea es la mejor medida para los Estados miembros para conseguir influencia en el mundo.

3. LA GESTIÓN DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES: EJEMPLO DE LOS RETOS DE SEGURIDAD ONTOLÓGICA DE LA DIPLOMACIA DE LA UNIÓN

La gestión de las migraciones internacionales es un buen ejemplo para ilustrar la problemática coexistencia de las dos narrativas autobiográficas de la Unión Europea. En la narrativa tradicional, la libre movilidad humana (intraeuropea) es un elemento clave que se ha institucionalizado en el mercado interior y el espacio Schengen, y al construir el modelo europeo como universal, se visualiza una visión liberal-idealista del mundo en la que la naturaleza e importancia de las fronteras se reducen. Esa construcción es desestabilizada a partir de 2015, no por el influjo de migrantes a la Unión Europea en sí, sino por la securitización de ese flujo migratorio por parte de los Estados miembros como una amenaza contra sus identidades nacionales y cohesión de sus sociedades generalmente, aunque con diferentes grados de intensidad. Ante esta situación, las dos narrativas autobiográficas crean dos lógicas antagónicas de cómo actuar.

En la narrativa tradicional normativa las migraciones provocan un discurso normativo en clave de derechos humanos y Estado de derecho sobre la necesidad de proteger a los inmigrantes, respetar sus derechos y gestionar sus casos conforme a los principios del derecho internacional y europeo. A su vez, la acción unilateral de los Estados miembros de suspender las normas del espacio Schengen y reintroducir controles fronterizos como consecuencia de la securitización de la inmigración presenta una amenaza contra un modelo esencial del modelo europeo otorgando seguridad ontológica de la Unión. En consecuencia, las instituciones europeas empezaron a dedicar iniciativas políticas para defender el modelo básico de libre movimiento, incluyendo presionar para llegar a un acuerdo general sobre la reforma del modelo Dublín existente en la Unión para aliviar el impacto asimétrico de las migraciones en los Estados miembros, basada esencialmente en una mayor solidaridad y redistribución de la carga administrativa y económica que había provocado el flujo de inmigrantes en los Estados miembros de primera entrada. Una manera de facilitar ese acuerdo es asumir un papel coherente con los discursos securitizatorios de los Estados miembros y en la práctica reducir la cantidad de migrantes que llegan a la Unión a través de un endurecimiento de la frontera exterior de la Unión y una externalización de la gestión de las migraciones a terceros Estados vecinos como Turquía y Libia. Otro cambio simbólico indicador de este giro fue el nombre dado a la cartera del vicepresidente de la nueva Comisión Europea encargada en este ámbito de promover «el estilo de vida europeo».

Así, las políticas de la Unión, en un inicio motivado por la seguridad ontológica que ofrece la narrativa tradicional, terminaron de socavar otras construcciones de esa misma narrativa, como la de la UE siendo un ente y actor internacional fundamentalmente distinto de y en términos normativos mejor que los Estados, que se basa en los derechos humanos, en el Estado de derecho y en la reducción de la importancia de las fronteras. Es preci-

samente esta disonancia cognitiva entre hechos y discurso normativo en la gestión de la migración a Europa que ha dado lugar a la descripción de la situación como una hipocresía organizada. El contexto más allá de las migraciones va en el mismo sentido. Solo cabe recordar la ambición de defensa territorial y la importancia otorgada al aumento de capacidades militares en la Estrategia Global de 2016 materializadas en la cooperación estructurada permanente para el desarrollo de capacidades militares. Junto con otras políticas como, por ejemplo, la creación de deuda común y redistribución de fondos para combatir la pandemia del coronavirus, las ambiciones en materias de defensa y seguridad interior revelan que la Unión está construyendo un papel para sí mismo que incluye asumir funciones nucleares del Estado soberano. Es discutible hasta qué punto este giro estratégico sea fruto de un nuevo consenso en la Unión entre Estados y ciudadanos o sea el resultado de presiones isomórficas sobre la Unión generado por su propia evolución en una lógica de desbordamiento funcional.

Lo que sí está claro es que todas estas políticas contribuyen a reforzar la narrativa alternativa de la UE federal, que protege y soluciona los problemas de los ciudadanos y que se basa en una dicotomía Yo-Otro clásica con respecto a los países vecinos. A su vez, se reduce el nivel de seguridad ontológica otorgado por la narrativa normativa al ser difícilmente compatible con la autopercepción dominante en ella. Como otros eventos externos, la necesidad de gestionar las migraciones a partir de 2015 fuerza la evolución de la UE en términos de seguridad ontológica desde el modelo tradicional normativo y progresivo hacia el modelo federal clásico. De esta manera, acelera una evolución en marcha desde siempre, pero particularmente visible después del Tratado de Lisboa, que abolió formalmente la estructura de pilares y creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (cancelación de pilares, SEAE) pero particularmente a partir de la Estrategia Global de 2016 y la creación de la cooperación permanente estructurada.

Sin embargo, la conclusión no es que la Unión Europea necesariamente vaya a disfrutar de un mayor grado de seguridad ontológica y, en consecuencia, de una mayor eficacia en la gestión de las migraciones o en su diplomacia en general en la medida que aumenta la importancia de la narrativa federal. En cuanto a las migraciones, a la vez que vemos una securitización de los migrantes por parte de los Estados miembros como una amenaza contra la identidad de la sociedad (competición horizontal) vemos también una securitización de la UE como una amenaza contra la soberanía de los Estados miembros, al asumir cada vez más de sus funciones esenciales (competición vertical), lo que a su vez puede considerarse una amenaza contra la seguridad ontológica de los Estados miembros, una percepción particularmente aguda en Polonia y Hungría. En cuanto a la política exterior, cabe recordar que, a pesar de la evolución rápida en el nivel de ambición y el papel otorgado a la UE como actor internacional, las decisiones se toman por consenso y existe una lógica de diversidad dentro de la Unión que llevan a los Estados miembros a tener intereses diferentes hacia terceros Estados. Por esta razón es dudable si la UE

puede completar su metamorfosis de un modelo postsoberano de coexistencia pacífica hacia el Estado federal.

4. (AU LIEU DE) CONCLUSIONES

Ninguna de las dos narrativas autobiográficas examinadas aquí permite a la UE alcanzar un grado de seguridad ontológica que le permite actuar eficazmente a través de su diplomacia. Por una parte, vemos que la opción de no tomar una postura sobre las cuestiones difíciles y controvertidas en el sistema internacional, aunque quizá posible en el pasado debido a las escasas competencias externas de la Unión, ya no es una opción. El mundo no se puede ignorar y aunque Mahoma no quiera ir a la montaña, el ejemplo de las migraciones nos demuestra que la montaña vendrá a Mahoma. Por otra parte, no es de esperar un consenso interno en torno a un papel fuerte para la Unión en las relaciones diplomáticas con un contenido político determinado. En consecuencia, son de esperar crisis de ansiedad existenciales recurrentes, y es en este contexto de inseguridad ontológica donde se debe entender las políticas concretas y orientación estratégica de la diplomacia de la Unión.

A largo plazo, puede que tanto la opción de la Europa federal como la Europa normativa sean posibles, la primera como consecuencia de una metamorfosis completa de la Unión Europea como ente político, y la segunda como consecuencia de una reducción del impacto en Europa de eventos externos en forma de una solución de los problemas de seguridad humana en los lugares de origen de los inmigrantes y un entendimiento duradero y sostenible con Rusia, por mencionar dos ejemplos ya comentados en este capítulo.

Sin embargo, el reto para los próximos años será buscar maneras de reconciliar en la práctica las diferentes demandas sobre la Unión de una manera que tenga el menor impacto negativo posible en su seguridad ontológica. Inversiones en medios militares y policiales no tendrán necesariamente un impacto neto positivo en la seguridad ontológica de la Unión, aunque sí contribuyen a la construcción de la Europa federal y euro-nacionalista a largo plazo. Para aumentar la seguridad ontológica de la Unión y, entonces, por interés propio y no solo por ética o una autopercepción cuasiutópica, las inversiones de dinero y el esfuerzo deben realizarse en el desarrollo de la vecindad europea hacia mayores grados de seguridad humana para toda la población. Requiere priorizar los valores políticos y principios diplomáticos fundamentales sobre la consecución de intereses cortoplacistas en la diplomacia europea. En la gestión de las crisis que indudablemente surgirán en los próximos años y décadas, la Unión no debe perder de vista ese objetivo estratégico a largo plazo. Requiere una autoestima estratégica por parte de la Unión de insistir en la narrativa de ser un modelo alternativo viable en un mundo competitivo y multipolar. Requiere también paciencia estratégica para aceptar que los cam-

bios fundamentales en las sociedades, así como en las formas de interacción diplomática, ocurren no en una escala de semanas y meses, sino en una escala de años y décadas.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMERON, F. (2007). *An introduction to European foreign policy*. Nueva York: Routledge.
- CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1973). *Document on the European identity*. Recuperado el 31 de enero de 2021, de https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf#:~:text=Declaration%20on%20European%20Identity%20%28Copenhagen%2C%2014%20December%201973%29,of%20European%20identity%20into%20their%20common%20foreign
- DELLA SALA, V. (2018). Narrating Europe: the EU's ontological security dilemma. *European Security*, 27(3), 266-279.
- FLOCKHART, T. (2011). After the strategic concept. *Towards a NATO 3.0*. Copenhagen, Dinamarca: Instituto Danés de Estudios Internacionales (DIIS).
- GIDDENS, A. (1991). *Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age*. Redwood City, EE.UU.: Stanford University Press.
- KEUKELEIRE, S. (2003). The European Union as a diplomatic actor: internal, structural and traditional diplomacy. *Diplomacy and Statecraft*, 14(3), 31-56.
- LAVENEX, S. (2018). «Failing Forward» Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System. *Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1195-1212.
- MARISCAL, N. (2003). *Teorías políticas de integración europea*. Madrid: Tecnos.
- MITZEN, J. (2018). Anxious community: EU as (in)security community. *European Security*, 27(3), 393-413.
- RASMUSSEN, S. B. (2018). *The ideas and practices of the European Union's structural antidiplomacy*. Boston: Brill/Martinus Nijhoff.
- STEELE, B. (2008). *Ontological security in international relations: Self-identity and the IR state*. Nueva York: Routledge.
- UNIÓN EUROPEA. (2016). *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Recuperado el 31 de enero de 2021, de https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_pdf
- VAN HAM, P. (2008). The power of war: Why Europe needs it. *Clingendael diplomacy papers*.
- WENDT, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press