

El océano azul de la política común de seguridad y defensa

The Blue Ocean of the Common Security and Defense Policy

XAVIER TORRENS

Universidad de Barcelona, España

RESUMEN: El océano azul de la política común de seguridad y defensa (PCSD) de la Unión Europea es el objeto de estudio de esta investigación, desde una aproximación básicamente de *policy-making*, centrada en el *policy design*. Como punto de partida, toma contenidos de la geopolítica y las teorías del realismo que analizan por qué es tan problemática la política común de defensa europea. El estudio explica la herramienta del océano azul con el caso práctico de la aeronave F-35. A partir de su comprensión, se describe la estrategia del océano rojo frente a la estrategia del océano azul, contraponiendo una Europa en el seno de la OTAN y con dependencia de EEUU ante una Europa como A²E (actor estratégico y autonomía estratégica). Posteriormente, se elabora el esquema de cuatro acciones en la construcción de una política común de defensa en Europa. Se estructura la matriz del océano azul, donde se analiza la construcción de una política común de defensa en Europa, presentando aquello que debería eliminarse de la política de defensa, lo que debería reducirse, lo que se debería incrementar y, finalmente, lo que se crearía para alcanzar una política común de seguridad y defensa de la Unión Europea (UE). Luego, se plantean las cuatro barreras organizacionales para alcanzar unas Fuerzas Armadas Europeas y los tres componentes clave del cambio a las Fuerzas Armadas Europeas.

PALABRAS CLAVE: Seguridad, defensa, océano azul, diseño de políticas.

ABSTRACT: The blue ocean of the Common Security and Defence Policy (CSDP) of the European Union is the object of study of this research, from a basically policy-making approach, focused on policy design. As a starting point, it takes content from geopolitics and realism theories that analyse why the common European defence policy is so problematic. The study explains the blue ocean tool with the case study of the F-35 aircraft. Based on their understanding, the red ocean strategy is described against the blue ocean strategy, contrasting a Europe within NATO and dependent on the US against a Europe as A²E (strategic actor and strategic autonomy). Subsequently, the scheme of four actions in the construction of a common defence policy in Europe is elaborated. The blue ocean matrix is structured, where the construction of a common defence policy in Europe is analysed, presenting what should be eliminated from the defence policy, what should be reduced, what should be increased and, finally, what should be created to achieve a common security and defence policy of the European Union (EU). Then, the four organizational barriers to achieving a European Armed Forces and the three key components of the change to the European Armed Forces are considered.

KEYWORDS: Security, defence, blue ocean, policy design.

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 9, No. 1, (2023), pp. 23-40.
<http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.17.3>

INTRODUCCIÓN: DE LA GEOPOLÍTICA A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta investigación ofrece claves acerca de la integración europea en materia de seguridad y defensa, desde una aproximación básicamente de *policy-making*, centrada en el *policy design*. Y, particularmente, analiza uno de los instrumentos de la caja de 80 herramientas de las políticas de impacto en la construcción de una política común de seguridad y defensa en Europa.

El libro titulado *‘La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa’*, de Josep Baqués-Quesada (2023), analiza estratégicamente desde la geopolítica y las teorías del realismo ¿por qué es tan problemática la política común de defensa de la Unión Europea? Esta investigación empieza donde acaba el libro de Baqués, y, para ser más exactos, su epílogo sirve como transición entre el análisis del mencionado libro y el planteamiento del presente estudio.

En primer lugar, esta investigación comienza con un estudio de caso en el cual se aplica la herramienta del océano azul al apareamiento en acción de la aeronave F-35. Analizamos este caso práctico en el cual aplicamos el kit de 80 herramientas de políticas de impacto al caza polivalente F-35. Esto nos permitirá luego entender qué es un océano azul y porque en Europa es más interesante que continuar en un océano rojo donde “las agendas de seguridad de los diversos Estados son variopintas, como lo son sus políticas exteriores, sus imperativos geopolíticos, sus mentalidades y sus historias respectivas (Baqués, 2023: 155).

En segundo término, se formula la estrategia del océano rojo frente a la estrategia del océano azul, contraponiendo una Europa en el seno de la OTAN y con dependencia de EEUU ante una Europa como A²E (actor estratégico y autonomía estratégica).

En la tercera parte, se elabora el esquema de cuatro acciones, que se aplica a la construcción de una política común de defensa en Europa. Veremos cuáles son las cuatro acciones y cómo contribuyen a dar el paso siguiente.

En el cuarto apartado, se estructura la matriz del océano azul, donde se analiza la construcción de una política común de defensa en Europa, presentando aquello que debería eliminarse de la política de defensa, lo que debería reducirse, lo que se debería incrementar y, finalmente, lo que se crearía para alcanzar una política común de seguridad y defensa de la Unión Europea (UE).

En el quinto punto, se plantean las cuatro barreras organizacionales para alcanzar unas Fuerzas Armadas Europeas: la barrera cognitiva, la barrera de recursos, la barrera motivacional y la barrera política.

En la sexta cuestión que se presenta, nos adentramos en los tres componentes clave del cambio a las Fuerzas Armadas Europeas. Una tríada de factores substanciales si se pretende navegar desde los discursos y las declaraciones de intenciones hasta los hechos y la realidad en la cual “no tenemos ningún ejército europeo” (Baqués, 2023: 16).

DISEÑAR POLÍTICAS DE IMPACTO: EL OCÉANO AZUL DE LA AERONAVE F-35

Los debates sobre seguridad tienen su momento crucial y meritorio cuando los altos mandos toman decisiones que planearán y hasta pesarán sobre quienes estarán en primera línea. Es una discusión trascendental pues afecta al bien común de la seguridad. Es el momento cardinal (Ostrom, 2011) de seleccionar y elegir qué herramientas son las valiosas para diseñar e implementar la política de seguridad y defensa. Para ello,

contamos con una caja de herramientas de políticas públicas a disposición de la política de seguridad y defensa.

Si queremos llevar a cabo la transición desde la geopolítica hacia las políticas públicas, entonces emplearemos instrumentos de políticas públicas (Villarreal Cantú, 2019), desde un enfoque que concibe la gestión pública como una disciplina profesional orientada al diseño (Barzelay, 2019) y como una mejor manera de saber discernir cómo resolver problemas públicos (Noveck, 2022). Son las 5 estrategias, las 15 técnicas y las 80 herramientas para diseñar políticas públicas con impacto social (Torrens, 2024, en prensa).

En el método de las políticas de impacto, el diseño de políticas (*policy design*) es una metodología que se constituye de estrategias (lógicas o marcos). Estas estrategias entrañan técnicas (mecanismos o procedimientos). A su vez, las técnicas se arman con herramientas (instrumentos o dispositivos).

Las cinco estrategias se sintetizan en las 5 C: coordinación, capacitación, ciudadanía, cooperación y cultura. Cada estrategia está compuesta de tres técnicas (véase el Cuadro n.º 1). Mientras la primera estrategia (coordinación) administra veinte herramientas, las otras cuatro estrategias (capacitación, ciudadanía, cooperación y cultura) disponen de quince herramientas cada una; sumando el conjunto de las ochenta herramientas de políticas de impacto (Torrens, 2024).

Cuadro n.º 1

Técnicas de las cinco estrategias de las políticas de impacto		
N.º	Estrategia	Técnica
1	Coordinación	1. Proceso de políticas
		2. Proceso de gobernanza
		3. Proceso de evaluación
2	Capacitación	4. Capacitación global
		5. Capacitación comunitaria
		6. Capacitación innovadora
3	Ciudadanía	7. Decisión con participación
		8. Decisión con transparencia
		9. Decisión con garantías
4	Cooperación	10. Diseño cognitivo
		11. Diseño colaborativo
		12. Diseño comparativo

5	Cultura	13. Cambio de experiencias
		14. Cambio de hábitos
		15. Cambio de marcos

Fuente: Torrens, Xavier (2023, 2024).

Pues bien, en este trabajo de investigación vamos a referirnos prácticamente a una única herramienta del elenco de instrumentos que contiene la caja de 80 herramientas, si bien en ocasiones mencionaremos algunas otras sin entrar en los detalles. Sacaremos a relucir y le sacaremos mucho rendimiento a una única herramienta para mostrar la necesidad de una preparación y formación apropiadas para diseñar una política de seguridad y defensa de calidad.

En efecto, el lector podrá descubrir la herramienta del océano azul (Kim y Mauborgne, 2015, 2017, 2018), insertada en la estrategia de la capacitación y en la técnica de la capacitación innovadora (Torrens, 2023). Entenderemos qué hacen encargados de planes, estrategias y académicos, a fin de profundizar en los estudios estratégicos y de seguridad, a la par que conocer las enormes posibilidades de saber aplicar una herramienta para diseñar políticas de impacto.

El océano rojo es la razón por la cual conviene a veces adentrarse en un océano azul. Pero antes vayamos por partes para conocer la metáfora. ¿Qué es un océano rojo? Un océano deviene rojo porque ha quedado ensangrentado por las feroces luchas entre proyectos, programas, servicios o políticas públicas que pretenden conquistar nuevos ciudadanos como usuarios de sus servicios. Por ejemplo, es la competición sangrienta, a muerte, entre productos, entre programas o entre servicios públicos, como cuando los Estados destinan recursos para la adquisición de todo tipo de armamento, material y equipo. Es lo más parecido a la orientación de una guerra, donde hay un territorio delimitado y ganarán unas u otras fuerzas armadas, aquellas que cuenten antes y mejor con los avances tecnológicos en materia militar.

La otra cara de la moneda es el océano azul. El océano azul es una tierra incógnita, un territorio por descubrir donde nadie se ha adentrado hasta ahora. En el océano azul no hay la lucha feroz y atroz por la cual se desgañitan unos y otros, en una lucha intempestiva por los recursos militares, sino que encontramos un actor estratégico con una autonomía estratégica que posibilita hacer efectiva una estrategia nueva. No hay sangre por una competencia despiadada sino avistamiento de un producto, servicio o estrategia nueva, porque nadie sondeó ese nuevo lugar o espacio.

Para su mejor comprensión, lo ilustraremos con un estudio de caso sobre la decisión de compra de un avión de combate analizado por los propios autores creadores de la herramienta océano azul. Aplicar las variables de la herramienta océano azul permitió a la Defensa de Estados Unidos de América que en un avión de combate haya todas las variables definitorias claves (Kim y Mauborgne, 2015: 139). Para el Ejército del Aire, la invisibilidad y la agilidad del caza. Para la Armada, la durabilidad y la facilidad de mantenimiento de las aeronaves. Para la Infantería de Marina, el despegue corto y el aterrizaje vertical del avión de combate. ¿Cómo compaginar todas las características en una única aeronave?

El programa *Joint Strike Fighter* (JSF), conocido luego como F-35, creó un océano azul. La *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) se distinguió generando

un océano azul cuando supo salirse del sangriento océano rojo donde la industria de armamentos y defensa competía ferozmente por demasiadas variables, tales como un avión de combate construido para cualquier misión, una aviónica integrada, gran autonomía de vuelo, armamento aire-aire o armamento aire-tierra, la disyuntiva alas grandes/alas cortas, carga útil de armamento grande, etc.

En lugar de querer abarcar todas las variables competitivas, el programa *Joint Strike Fighter* se centró en las seis variables clave que hoy en día se plasman en el F-35, para que pudiera contar con hasta tres versiones de dicha aeronave: la invisibilidad, la agilidad, la durabilidad, la facilidad de mantenimiento, el despegue corto y el aterrizaje vertical. De esta forma, el F-35 irá sustituyendo por partida triple el F-16 del Ejército del Aire, con gran agilidad de aceleración fuerza 9G; el F-18 de la Armada, con capacidad para misiles aire-aire y armamento aire-superficie; y el Harrier II Plus de la Infantería de Marina, que tiene despegue corto y aterrizaje vertical. La Fuerza Aérea, el Cuerpo de Marines y la Armada de Estados Unidos de América han podido contar con un gran océano azul al unísono, gracias al mencionado caza polivalente.

El F-35 tiene tres versiones: el F-35A, configurado para el Ejército del Aire y del Espacio; el F-35B, destinado para despegues cortos y aterrizajes verticales y pensado para el Cuerpo de Infantería de Marina. Y el F-35C, pensado para el Cuerpo General de la Armada con el propósito de aterrizar en portaaviones. Lo relevante para conocer que es un océano azul es que el F-35 rompió la tradicional industria con silos funcionales que separaba en su construcción segmentada para las Fuerzas Aéreas, la Infantería de Marina y la Armada. No se construyeron tres aeronaves distintas, sino que con la herramienta desmantelamiento de compartimentos estancos se logró una suerte de avión trinitario.

Aplicando en el diseño de la aeronave la herramienta de desmantelamiento de compartimentos estancos, el F-35 abandonó el océano rojo donde “Tradicionalmente, la Armada, la Infantería de Marina y la Fuerza Aérea diferían en sus concepciones del avión de combate ideal y, por tanto, cada una diseñaba y construía sus propias aeronaves independientemente de las demás” (Kim y Mauborgne, 2015: 136). En lugar de ello, se adentró en el océano azul (crear en un espacio, al cual llamamos metafóricamente océano azul, donde no tenemos competidores) y ha ganado la partida estratégica con un caza que es un tres en uno. Baste traer a colación la guinda del pastel: la versión del F-35A se presentó por vez primera abierta al público en general el 13 de mayo de 2023 por el Ejército del Aire y del Espacio en la andaluza base aérea de Morón, cuando todavía el Ministerio de Defensa tenía que tomar la decisión pública de la compra de los F-35, aviones de combate de quinta generación que cuentan con un valor público singular y a un menor coste en términos de política de defensa comparada.

LAS FUERZAS ARMADAS EUROPEAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMÚN EN EUROPA

Mientras históricamente hubo enfrentamiento bélico entre Alemania y Francia, el océano rojo fue el actuar persistente en territorio europeo. El eje franco-alemán es, teóricamente, la base de la construcción de una incipiente política exterior y de seguridad común en la Europa democrática, pues si no se resuelve su contraposición o hasta antagonismo geopolítico difícilmente habrá seguridad común. Mientras no se avance, es el océano rojo lo que persiste en Europa. Examinemos esta metáfora referida a esta herramienta de las políticas públicas con impacto social que emplea la lógica estratégica.

El océano rojo consiste en el actual competir entre países europeos, no solo Francia y Alemania, pues allende París y Berlín, se observa a los Estados europeos intentando superarse entre sí (por ejemplo, con la adquisición de armamento, cada Estado compra a quién considera oportuno, yendo cada país europeo por su cuenta, sin apenas incorporar una visión estratégica común europea), con el objeto de conseguir un mejor posicionamiento en el ranking y, especialmente, por los distintos intereses geoestratégicos subyacentes. Mientras prosiga esta realidad geopolítica, entonces metafóricamente las aguas del océano se teñirán de rojo, como si fuera una pelea a muerte entre tiburones por apresar la mejor posición armamentística y militar.

De todos modos, existe un escenario peor y recae en los Estados cuyas élites se sienten atraídas por el *wishful thinking*. Bastará un ejemplo: a pesar de contar con una “Estrategia industrial de Defensa” (Secretaría de Estado de Defensa, 2015), ninguna empresa española fue invitada a la reunión en el Cuartel General de la OTAN en Zaventem, Bruselas, el 15 de junio de 2023. La reunión contaba con los ministros de Defensa de los Estados miembros y las consideradas compañías nucleares del sector armamentístico. No se invitó a ninguna empresa española de armamento. Por ende, España se ausentó de la reunión, como protesta. La verosimilitud de los hechos es “nuestra industria de Defensa y la incapacidad del Ministerio de Defensa a la hora de actuar como multiplicador de fuerzas para la misma en el exterior” (Villanueva López, 2023b), dado que “un país que se precie debe contar con un plan integral de apoyo a su industria de Defensa en el exterior” (Villanueva López, 2023b). Y todo ello sucedió aun habiéndose aprobado previamente el 7 de junio de 2023 “las Directrices Generales de la Nueva Estrategia Industrial de Defensa 2023, cuyo diseño seguirá tres principios básicos:

- Aumentar el nivel de autonomía estratégica en materia de industria de defensa que permita reducir la dependencia de terceros.
- Contribuir a la Europa de la Defensa.
- Consolidar una Base Industrial y Tecnológica de Defensa (BITD).”

Sin embargo, lo anterior es la regulación jurídica publicada en el BOE que puede ser cuestionada desde el *policy-making*: ¿cómo va a aumentar el nivel de autonomía estratégica en materia de industria de defensa cuando ni siquiera se reconoce que las empresas españolas puedan contribuir a la Europa de la Defensa en relación a su Base Industrial y Tecnológica de Defensa?

Sea como fuere, todo ello da cuenta de las sangrientas batallas que se focalizan en estar entre los mejores dentro de Europa. Este es el sangriento océano rojo donde España ni siquiera está presente, en ocasiones como la citada. Y cuando lo está, no siempre deslumbra, como en la Feria de Defensa y Seguridad de España, FEINDEF, que “en términos de contrataciones -que es como suele medirse el éxito de estos eventos-, el resultado ha sido una vez más decepcionante, lo mismo que en cuanto a presentación de novedades.” (Villanueva López, 2023a).

No obstante, todos estaríamos mejor si se tuviera visión estratégica y se observara que las fuerzas armadas de los Estados europeos estarían mejor posicionadas en el seno de unas Fuerzas Armadas Europeas, todos mejor posicionados juntos al unísono entre los principales del mundo, porque la Unión Europea es un actor estratégico en lo económico-comercial pero un mero aliado en lo militar, una UE muy distante de ser un actor estratégico y de estar dotada de autonomía estratégica.

La creación de un océano azul -recordemos, siempre estamos en la metáfora que usa esta herramienta- es un espacio europeo común de defensa sin oposición interna donde la

competencia entre los países europeos sería algo menos relevante, porque la clave sería una posición común frente a los riesgos y las amenazas mundiales, especialmente aquellas que afecten a la geopolítica de los Estados europeos. Todo con la misión de afianzar la disuasión como política proactiva de defensa y, de ocurrir un conflicto armado, la protección como política reactiva de defensa.

A su vez, una mejora en el bien común se logra con una economía de escala en los costes de las adquisiciones de productos con una mejor relación calidad-precio para las fuerzas acorazadas o mecanizadas. Ello implicaría que cada país europeo se podría especializar o, mejor dicho, afianzar su especialización y poner a esta al servicio del conjunto europeo. A título ilustrativo, Alemania con sus Leopardos, Italia con sus Centauros, Francia con su autonomía tecnológica y operativa en la fuerza disuasiva nuclear, y un largo etcétera. Sin embargo, “no es factible el alineamiento de un Estado en un proyecto común, cuando entiende que este no correlaciona con su interés nacional, medido en términos de seguridad” (Baqués, 2023: 72). Aquí encontramos el gran hándicap que conlleva que los Estados europeos persisten en nadar en un océano rojo en lugar de adentrarse hacia un océano azul. Para ello, los Estados europeos deberían tener en cuenta dos lógicas.

Lo paradójico lo observamos cuando aplicamos la lógica que hay detrás de un océano azul. En primera línea, la construcción de una política de defensa común en Europa representaría una innovación en valor y, primordialmente, “no tiene que ver con la innovación tecnológica” (Kim y Mauborgne, 2017: 152), pues como para este tema ha demostrado Baqués (2023), el problema contiene substancialmente una vertiente más geopolítica que tecnológica, sin menospreciar para nada lo último. Bastan los ejemplos que emanan si consideramos la premisa de que “si Alemania no logra liderar una hipotética defensa europea, no habrá mucho de lo que hablar” (Baqués, 2023: 79). Pero, entonces ¿qué hacer con el distanciamiento histórico de Polonia hacia Alemania? Por no citar el de Francia hacia las posiciones germánicas. Y así sucesivamente examinando las disputas históricas entre países europeos, algunas de carácter reciente en términos históricos e inclusive de signo bélico, como Croacia y Serbia (García Morales, Baqués y Torrens, 2020). Por lo tanto, lo prioritario tiene que ver con alcanzar inicialmente novedades geopolíticas, que encarnarían una innovación en valor, más allá de las innovaciones tecnológicas. Estas ya llegarán como fruta madura que cae del árbol si primeramente se llegan a acuerdos de confianza que superen distanciamientos históricos en materia de geopolítica.

Así pues, “Si bien es cierto que la mayoría de las Revoluciones de los Asuntos Militares se basaban fundamentalmente, que no exclusivamente, en avances tecnológicos éstos últimos se deben complementar, al menos, para ser efectivos, con modificaciones doctrinales y orgánicas” (Martínez-Valera, 2022). Por ello, “no podemos planear ganar sabiendo más que el enemigo, si no a través de una gestión de la incertidumbre superior y mediante el enfrentamiento. Esto implica la descentralización de la toma de decisiones y de capacidades al nivel más bajo posible y una disposición a la acción frente a la planificación” (Martínez-Valera, 2022). Nos encontramos con la herramienta gestión sobre el terreno (Torrens, 2023), que surge con ímpetu inusitado como uno de los instrumentos más valiosos en la actualidad, en la nueva era digital y robótica, cuando se constata “el fin de la prevalencia de un único dominio” y enfrentarse a un “campo de batalla disputado en todos los dominios” y por ello, la necesidad de “las operaciones multidominio” (Martínez-Valera, 2022) con el fin estratégico de poder generar atrición.

En este sentido, “las operaciones multidominio son una herramienta desarrollada para poder cumplir unos objetivos estratégicos dados ante la oposición de un contendiente con

un nivel tecnológico y organizativo equiparable (o cercano)” (Alonso Blanco, 2023: 49). Ello presupone “una capacidad de planeamiento multidisciplinar, flexible y de mente abierta, así como una coordinación y un mando extraordinariamente ágiles” (Alonso Blanco, 2023: 52). Aquí aparece una nueva herramienta de las políticas de impacto, la de metodologías ágiles. Todo ello enmarcado en el comienzo en 2014 de la Tercera Estrategia de Compensación para crear ese nuevo paradigma (Pulido, 2021), como botón de muestra de la mayor relevancia de la innovación en valor respecto de la innovación tecnológica en aras de crear un océano azul, la creación de un espacio nuevo sin abordar todavía.

En segundo lugar, “no hay que aventurarse en aguas lejanas para crear océanos azules” (Kim y Mauborgne, 2017: 152). En otras palabras, la innovación en valor de la política de defensa común en Europa, si algún día lo está, estará creada desde dentro de Europa, y no más allá de sus fronteras. Pareciera una obviedad, pero parece que los líderes europeos no lo perciben como tal. No será más allá del Atlántico donde encontrarán como construir la política europea común de defensa, sino desde dentro de Europa, pero cuando dejen de emitir discursos estériles, complacientes y enmarcados en el *wishfull thinking*. Y cuando, en su lugar, comiencen a aplicar las teorías realistas sobre geopolítica que les permitan, por fin, empezar a adentrarse de modo realístico en la etapa de *policy-making*, y, especialmente, del *policy design*. Sin embargo, esto está se halla en el plano desiderativo y todavía lejos de ser una realidad fehaciente.

OCÉANO ROJO DE PAÍSES EUROPEOS EN LA OTAN FRENTE AL OCÉANO AZUL DE UNA EUROPA A²E

Para dilucidar la diferencia entre trabajar en un océano rojo y un océano azul, podemos examinar el cuadro n.º 2 donde vemos opciones estratégicas diferentes en función de si Europa, como ocurre en la actualidad, continúa navegando en un océano rojo donde sendos países van a la suya, o bien en un futuro se hubiera adentrado en un océano azul. Con la herramienta del océano azul podemos discernir las líneas estratégicas que diferencian un océano rojo de uno azul.

Cuadro 2. Estrategia del océano rojo frente a estrategia del océano azul: Europa en la OTAN ante Europa como A²E (actor estratégico y autonomía estratégica)

Estrategia del océano rojo	Estrategia del océano azul
Competir entre países europeos en el seno del espacio europeo	Crear un espacio de defensa común en Europa sin antagonismos internos y focalizándose en amenazas hostiles
Derrotar los avances de otros Estados europeos compitiendo en sí	Hacer que la competitividad militar se focalice allende las fronteras de la UE en aras de una competencia militar intraeuropea de menor calado
Explotar la situación existente de productos europeos armamentísticos y de defensa, que es divergente geopolíticamente	Crear y capturar nuevos productos europeos armamentísticos y de defensa en el marco de una política común de defensa

Escoger entre criterios técnicos o sino criterios políticos europeos en la adquisición de productos para las fuerzas acorazadas o mecanizadas	Romper el dilema entre criterios técnicos y criterios políticos europeos, aunándolos para diseñar y producir mejores sistemas de armas en la industria militar europea
Alinear la política europea de defensa con su elección estratégica de diferenciación como actor estratégico y con autonomía estratégica, o bien optar por el bajo coste con mayor calidad armamentística	Alinear la política común europea de defensa con su elección estratégica de diferenciación como actor estratégico y con autonomía estratégica, a la par que también se opta por lograr una mejor relación calidad/coste armamentístico

Fuente: elaboración propia a partir de información de Baqués (2023); Kim y Mauborgne (2017).

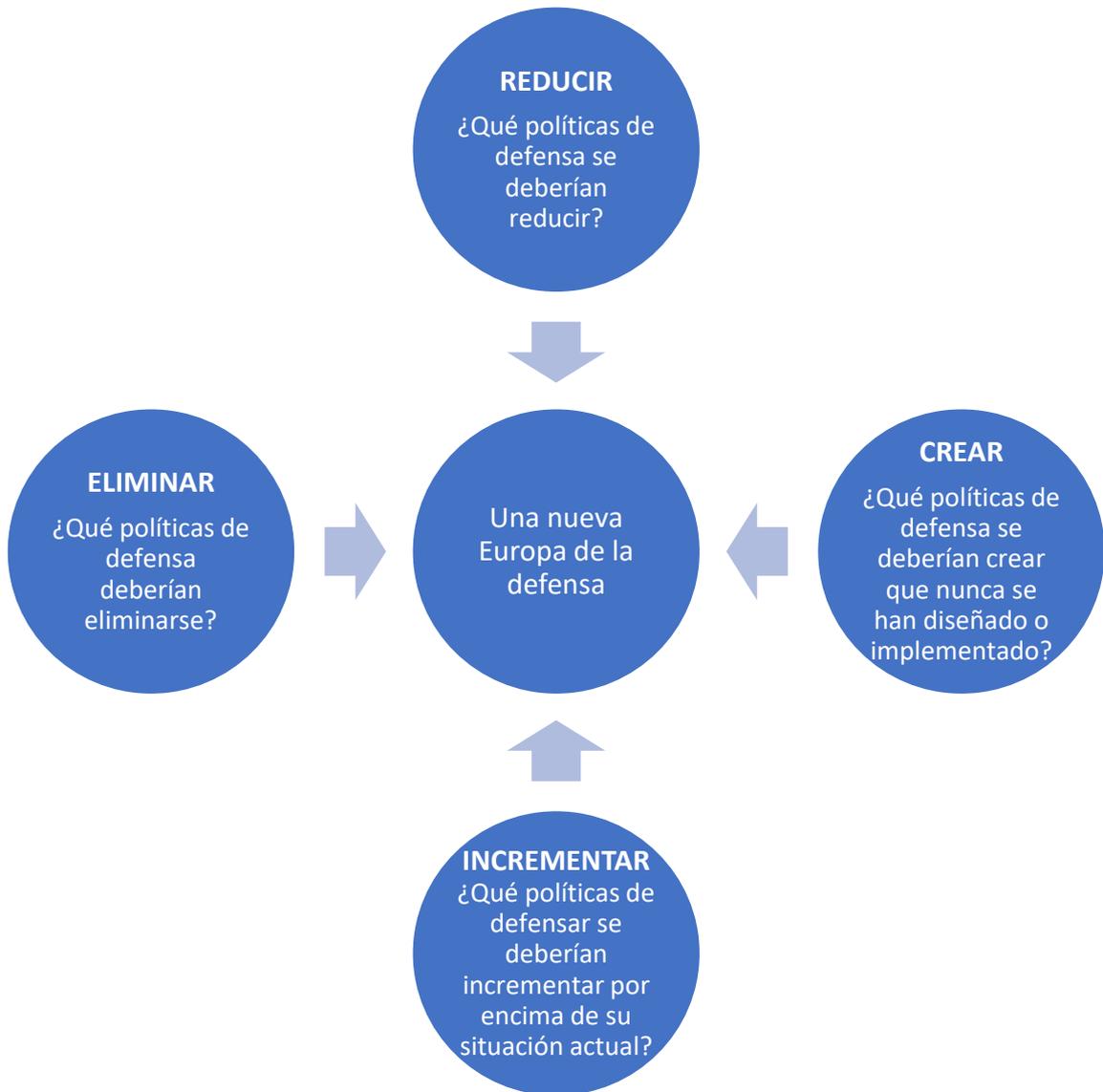
Para W. Chan Kim y Renée Mauborgne (2017: 161), la estrategia del océano rojo “es esencialmente una elección entre diferenciación y un coste más bajo”, no así la estrategia del océano azul, donde se persigue “la diferenciación y el bajo coste de forma simultánea”. Los Estados europeos maximizarían su participación en la obtención de armamento redefiniendo la lógica estatal de compra por una lógica de agendas compartidas (otra herramienta de las políticas de impacto). Así se daría un salto de valor tanto para Europa como para sus Estados miembros.

La estrategia del océano azul solamente podrá alcanzarse cuando el sistema geopolítico europeo “esté alienado adecuadamente” (Kim y Mauborgne, 2017: 163-164). Sin embargo, la estrategia del océano azul “es más fácil de imaginar que de hacer” (Kim y Mauborgne, 2017: 165). Por el momento, bastaría que las élites europeas entendieran la lógica subyacente a cada tipo distinto de océano en materia de defensa europea. Apenas hay estrategias del océano azul que sepan que la estrategia para el ‘ejército’ europeo podría moldear con el pasar de los años la estructura de relaciones que se tejen y entretujan en los Estados europeos y que rodea la geopolítica vigente en el seno de dichos Estados de la Unión Europea.

EL ESQUEMA DE CUATRO ACCIONES DE UNA POLÍTICA COMÚN DE DEFENSA EN EUROPA

Para alcanzar una nueva realidad hay que materializar cambios y transformaciones, para las cuales nos sirve el esquema de cuatro acciones (Kim y Mauborgne, 2015: 55-56). Lejos se estará del ‘Ejército europeo’ mientras las élites políticas europeas no se formulen cuatro preguntas que corresponden al esquema de cuatro acciones (Figura 1). Primero, en materia de defensa, ¿qué variables se deberían eliminar? Segundo, ¿qué políticas de defensa se deberían reducir? Tercero, ¿qué factores se deberían incrementar? Cuarto, ¿qué elementos se podrían crear que hasta ahora no se han ofrecido?

Figura 1. El esquema de cuatro acciones: la construcción de una política común de defensa en Europa



Fuente: elaboración propia.

La primera y segunda preguntas, acerca de la eliminación y la supresión, nos sirven para averiguar cómo rebajar los costes asociados a la política de seguridad y defensa. La tercera y cuarta preguntas, sobre el incremento y la creación, nos sirven para aumentar el valor público de nuestras acciones y para descubrir que podemos crear por vez primera y que redundará en el mencionado aumento del valor público.

LA MATRIZ DEL OCÉANO AZUL EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNAS FUERZAS ARMADAS EUROPEAS

La matriz del océano azul de la construcción de una política común de defensa en Europa consta de cuatro bloques o apartados: aquello que cabría eliminar, aquello que habría que reducir, aquello que se tendría que incrementar y aquello que se pretende crear. Partiendo del esquema de cuatro acciones, la matriz del océano azul nos ofrece las respuestas que cabría implementar en tal sentido.

En primer lugar, el listado de cosas a eliminar, sobre todo, el marco mental que se vislumbra en líderes europeos enfocados a una *myopia*, el *wishfull thinking* y la *overconfidence*. *Myopia* por no avistar que para contar con fuerzas operativas antes hay que disponer de agrupamientos tácticos y ello está muy lejos de ser un ‘ejército’ europeo. Por ejemplo, forma parte del *wishfull thinking* pensar que sin unas fuerzas armadas europeas con capacidad de disuasión -nuclear, inclusive- frente a Rusia, el que es el país más grande del planeta se atolondrará ante las amenazas europeas. *Overconfidence* es pretender que el anuncio efectuado en 2022 de una *Rapid Deployment Capacity* con hasta 5000 tropas, “será un instrumento militar robusto”; a todas luces es un nocivo exceso de confianza en sí mismo. Así pues, eliminar esta forma de aproximarse al tema (*myopia*, *wishfull thinking* y *overconfidence*) es un primer paso que se requiere para poder crear un ‘Ejército’ europeo.

En segundo lugar, reducir es otro de los cometidos si se tiene como misión la creación de unas fuerzas armadas europeas. Hay muchos aspectos a reducir. Hay que disminuir la pretensión de ser promotores de *proxy wars*, aquellas guerras por delegación en las cuales una potencia militar y armamentística no se enfrenta directamente en el seno de un conflicto bélico, sino que apoya a terceros en los combates (Baqués, 2023: 162). Si bien la zona gris es una de las metamorfosis de los conflictos en el siglo XXI (Baqués, 2021), ello no resta importancia a la necesidad paralela de contar con unas Fuerzas Armadas Europeas que se correspondan. En este mismo sentido, la Unión Europea debería hacer un menor uso de la estrategia militar *bait and bleed*, porque el cebo y el sangrado producido a terceros países mediante el *bloodletting* es algo que cercena una defensa más estratégica. Fue la norma durante la Guerra Fría que los aliados europeos no se enfrentaban a escenarios bélicos con el requerimiento de empeñar sus fuerzas armadas para operar mucho más allá de sus fronteras territoriales adentrándose en tierras hostiles.

Otro de los vectores principales es la reducción de la estrategia definida acorde con los intereses de Estados Unidos para fijarse más detalladamente en los intereses de la Unión Europea. Asimismo, también debería tenerse más cuidado en no caer en exageraciones o falsas expectativas. Por ejemplo, ¿cómo pretender llegar a tener fuerzas operativas si ni siquiera se dispone de agrupamientos tácticos?

En tercer lugar, incrementar es uno de los propósitos para poder crear un océano azul. Para ello, se destinan recursos a comprar productos europeos con una mejor relación calidad/precio para las fuerzas acorazadas o mecanizadas. Un ejemplo podría ser el Leopard 2. Cabría aumentar también la dotación de nuevos sistemas de armas. Asimismo, habría que acrecentar la logística integrada de economías de escala para reducir los costes en los gastos que se derivan de adquisiciones.

En cuarto lugar y, por último, crear. Después de eliminar, reducir e incrementar, habría que desarrollar lo que se acostumbra a vincular a la innovación: crear. Cabría crear entonces unas Fuerzas Armadas Europeas, lo que mediáticamente se conoce como un ‘Ejército’ europeo. Dichas fuerzas armadas, deberían disponer de fuerzas propias y comunes de disuasión nuclear para poder ejercer este tipo de disuasión estratégica. Para

allanar el camino por esta vía es imprescindible un cambio dirigido hacia los estudios estratégicos y, a partir del paradigma del realismo, de entrada, asumir el carácter intercivilizacional de Europa para ir, paso a paso, hacia una incipiente cultura estratégica de la defensa europea.

Figura 2. La matriz del océano azul: la construcción de una política común de defensa en Europa



Fuente: elaboración propia a partir del análisis de Baqués (2023).

Los estudios estratégicos de la situación nos conducen a la matriz de la figura n.º 2. Ahora bien, existen cuatro barreras que obstaculizan la creación y consolidación de las Fuerzas Armadas Europeas.

LAS CUATRO BARRERAS ORGANIZACIONALES A LAS FUERZAS ARMADAS EUROPEAS

Hemos visto con la matriz del océano azul cual podría devenir el camino a seguir si algún día la Unión Europea deseara ser alguien para marcar directrices geopolíticas. Sin embargo, existen cuatro barreras organizacionales (véase la figura 3) en las instituciones europeas que nos apartan de unas Fuerzas Armadas Europeas.

En primer lugar, la barrera cognitiva. Es evidente que parte de la élite política de la Unión Europea está anudada al *wishful thinking*. Esta es una barrera cognitiva notable que impide la creación de unas Fuerzas Armadas Europeas. La batalla más ardua que librar radica en el cambio de paradigma en cómo afrontar la defensa europea para que se encamine la UE hacia un actor estratégico con una autonomía estratégica. Una barrera cognitiva que impidió que entre 1999 y 2023 se constituyera el Eurocuerpo de 60.000

efectivos para que al final del túnel se aprobara crear apenas 5.000 efectivos (Baqués, 2023: 135).

La barrera de los recursos se visualiza en el hecho de que los presupuestos de defensa de varios Estados europeos se hallan limitados por la reluctancia a invertir dinero en Defensa. La constitución de unas Fuerzas Armadas Europeas, aunque sea de forma embrionaria como lo planteó en su día la UE, confirmándose durante el Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999 y de Helsinki en diciembre de 1999, implicaría “una inversión multimillonaria” (Baqués, 2023: 136-137). Sin superar la barrera de los recursos será inviable dotar a la Unión Europea de la capacidad de operar e intervenir militarmente. Cuando se alude a la barrera de los recursos se piensa en un menor coste. Por ejemplo, como el de la agencia de Logística del Departamento de Defensa de EEUU, que ahorró más de 2,5 millones de dólares al año cuando se eliminó un nivel de gestión (Gore, 1993: 86-87), aplicando así la herramienta de desestratificación de niveles directivos. Tampoco es suficiente con una política de incentivos para mejorar los resultados, como la que aplicó en EEUU la “Comandancia de las Fuerzas Aéreas de Combate compara también a sus unidades con otras similares del Ejército, la Armada y los Marines; y con otras fuerzas aéreas e incluso con el sector privado. Antes de adoptar este sistema competitivo, un F-16 tardaba en repostar 45 minutos. Tras su adopción, se ha logrado rebajar este tiempo, primero a 36 minutos y luego a 28” (Gore, 1993: 64). Pero ante la barrera de los recursos en Europa no se trata únicamente de lograr que todo cueste menos y haya mayor productividad, sino de tomar la decisión de una ingente inversión.

Figura 3. Las cuatro barreras organizacionales a las Fuerzas Armadas Europeas



Fuente: elaboración propia.

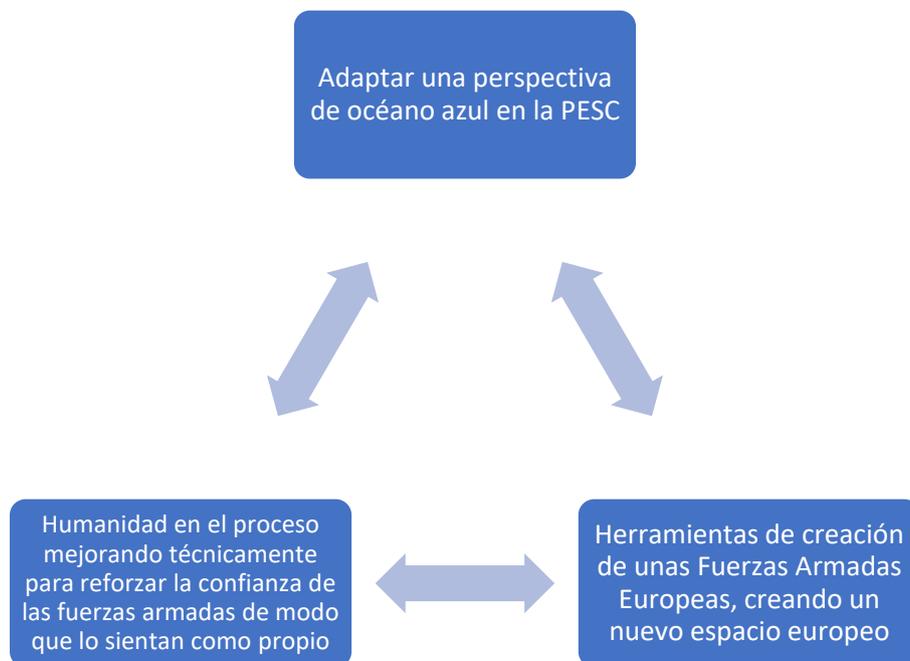
La barrera motivacional la encontramos en la pérdida de reputación del proyecto de las fuerzas armadas europeas porque, al no destinarse el presupuesto necesario, no habiéndose superado la barrera de los recursos, se queda en una narrativa vacía, que, por lo demás, al no superarse la barrera cognitiva, el relato queda anclado en un *wishful thinking* inoperante en términos militares. ¿Cómo motivar nuevamente a los mandos en un proyecto común europeo de defensa que no quede repetidamente en agua de borrajas? Por supuesto, hoy en día es un reto mayor convencer a los mandos de las diferentes fuerzas armadas de que hay que tomarse en serio el despliegue de un embrionario ‘Ejército’ europeo.

La barrera política reside en el hecho de que existe una Unión Europea que delega funciones en EEUU y la OTAN, y se encuentra dividida por la posición geopolítica de cada Estado miembro de la UE. Por lo tanto, cabe preguntarse si se está trabajando sensatamente para resarcir las divisiones políticas preexistentes que conduzcan a disponer de un posicionamiento geopolítico afín entre los diferentes Estados europeos. Porque de no ser así, la barrera política será un muro infranqueable. Es evidente que este es un punto crítico y, por ende, si no se logra derribar la barrera política, no podrá haber ninguna transición con éxito hacia el océano azul de la política común de seguridad y defensa europea.

LOS TRES COMPONENTES CLAVE DEL CAMBIO A LAS FUERZAS ARMADAS EUROPEAS

Para una transición al océano azul exitosa, se requieren de tres componentes clave (Kim y Mauborgne, 2018: 35-41). En primer lugar, la adopción de la perspectiva de océano azul, es decir, aplicar la herramienta del océano azul en el diseño de la política de seguridad y defensa europea. En segundo lugar, aplicar en el diseño todos aquellos instrumentos de la caja de herramientas de las políticas de impacto. En tercer lugar, aplicar lo que los autores denominan ‘humanidad en el proceso’, es decir reforzar la confianza en este proceso sobre todo a los altos mandos de las Fuerzas Armadas de cada Estado miembro de la Unión Europea, además de la élite política y los altos cargos públicos de los correspondientes Ministerios de Defensa de cada país. Estos son los tres componentes claves (véase la figura 4).

Figura 4. Los tres componentes claves del cambio a las Fuerzas Armadas Europeas



Fuente: elaboración propia.

En relación a la adopción de la perspectiva de océano azul con el propósito de implementar la herramienta del océano azul en el diseño de la política de seguridad y defensa europea, cabe destacar que la élite europea debería centrarse en la innovación en valor y no en la innovación tecnológica. ¿Esto quiere decir que hay que olvidarse, por ejemplo, de comprar F35 para las Fuerzas Armadas? No significa eso. Ese razonamiento no sería válido. Por supuesto que no hay motivo alguno para perder el tren de la tecnología y, por supuesto, hay que llevar a cabo la adquisición de los F35 necesarios para la política de defensa que se requiere.

Lo que se advierte es otra cuestión: hay que centrar los pensamientos en ofrecer un salto cuantitativo en la creación de valor en torno a las Fuerzas Armadas Europeas. La creación de lo que periodísticamente se conoce como el ‘Ejército’ europeo no dependerá

principalmente, al menos en una primera fase, de la innovación tecnológica. El motor fundamental de la creación de las Fuerzas Armadas Europeas vendrá cuando, en verdad, se asuma primero que la Unión Europea tiene como misión (otra herramienta para el diseño de la política de seguridad y defensa) ser un actor estratégico e ir incorporando su autonomía estratégica. Mientras, no podemos adelantarnos al tiempo, porque todavía la UE se está preguntando si quiere o no ser un actor estratégico para disponer de autonomía estratégica. Estamos hablando de algo que no existe ni ha existido antes históricamente. Por lo tanto, es la innovación en valor diseñando políticas públicas la piedra angular de la estrategia del océano azul de las Fuerzas Armadas Europeas. Mientras tanto, los Estados europeos, cada uno por su lado, navegarán en océanos rojos.

En segundo lugar, aplicar en el diseño todos aquellos instrumentos de la caja de herramientas de las políticas de impacto. En esta investigación nos hemos centrado particularmente en una única herramienta del kit de 80 herramientas de las políticas de impacto, el océano azul, la metodología que posibilita disponer de políticas públicas con impacto social, que en nuestro caso revertiría en una política de seguridad y defensa centrada en la construcción de la política de seguridad y defensa europea. Para ello, antes de empezar a diseñar con la caja de herramientas haciendo una selección teniendo en cuenta el kit al completo, hay que fijarse en una tríada de ellas, especialmente, la herramienta de *framing*: crear un marco, la herramienta de *branding*: crear una marca, y la herramienta de *storytelling*: crear una historia. Todavía en la UE no se ha creado un marco mental propicio a una política de seguridad y defensa de la Unión Europea.

Apenas se ha aplicado la herramienta de *branding*: crear una marca. ¿Las siglas PESC o CFSP (Common Foreign and Security Policy) son la marca? Sin embargo, podemos percibir que la PESC son unas siglas que significan política exterior y de seguridad común (PESC) donde incluso la palabra ‘defensa’ queda invisible u oculta, a todas luces. Ciertamente, existe *The common security and defence policy* (CSDP), la política común de seguridad y defensa (PCSD). Y en sí mismo no está mal que esté dentro de la PESC. Lo curioso es que la denominación global, la PESC, omita el término defensa, pues solo contiene exterior y seguridad. Mal comienzo si la UE, en materia de defensa, pretende ser un actor estratégico con una autonomía estratégica. Pero todo es posible si las élites europeas dedicaran un tiempo a diseñar con la herramienta de *storytelling*: crear una historia, pues aquí reside uno de los hándicaps más relevantes. ¿Crearán una historia que confluya hacia una entente geopolítica de los distintos Estados europeos?, ¿generarán un relato que, admitiendo las históricas divisorias europeas, entienda que el futuro puede ser distinto?, ¿construirán una narrativa que haga converger en un parecido nivel estratégico la superioridad comercial y económica de la UE con el menoscabo en defensa, hasta el presente vigente?

En tercer lugar, aplicar lo que los autores denominan ‘humanidad en el proceso’, es decir reforzar la confianza en este proceso sobre todo entre los altos mandos de las Fuerzas Armadas de cada Estado miembro de la Unión Europea, además de la élite política y los altos cargos públicos de los correspondientes Ministerios de Defensa de cada país. Justamente la ‘humanidad en el proceso’ implica generar confianza entre las personas que tienen que hacer suya, como propia, la política de seguridad y defensa, además de ejecutarla. La idea -hasta la fecha, es apenas una idea- de unas Fuerzas Armadas Europeas es una marca (herramienta de *branding*) inspiradora, capaz de movilizar a mandos y alinearlos hacia una transición al océano azul de la política común de seguridad y defensa de la UE. Con todo, recordemos que antes que *branding* se requiere *framing*.

Los tres componentes clave del cambio al océano azul de las Fuerzas Armadas Europeas (la adopción de la perspectiva de océano azul en la política común de seguridad y defensa europea; la caja de herramientas de las políticas de impacto; y la ‘humanidad en el proceso’, reforzando la confianza en este proceso de los altos mandos de las Fuerzas Armadas de cada Estado miembro de la UE) contribuirán a ello, con el fin de conservar un bien común, la seguridad. Pero esto no es algo que se logre de un día para otro, más si cabe en un continente, Europa, con una larga historia y geopolítica de enfrentamientos atrapados en un sangriento océano rojo.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

Xavier Torrens es Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Barcelona. Subdirector de la Cátedra Políticas Públicas, Impacto Social y Control Judicial de la UB. Codirector del Máster en Políticas de Seguridad Global: Prevención del Extremismo Violento de la UB. Codirector del Máster en Políticas Públicas: Políticas Sociales y Sostenibilidad de la UB. Autor del libro ‘*Políticas de impacto*’ (Tecnos, 2024, en prensa). Coeditor del ‘*Manual de Ciencia Política*’ (Tecnos, 7ª edición, 2023). Coeditor de la obra ‘*Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*’ (Tecnos, 4ª edición, 2020). Este trabajo se enmarca dentro del proyecto I+D+i “Administración compartida y bienes comunes: derecho y políticas públicas mediante gobernanza colaborativa” (PID2020-114735GB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Correo electrónico: xaviertorrens@ub.edu

REFERENCIAS

- Alonso Blanco, Jesús (2023), “Operaciones multidominio. El nuevo carácter de la guerra”, *Revista Ejército*, No. 983, pp. 48-53.
- Álvarez, Gemma; Aiello, Emilia; Aubert, Adriana; García, Tania; Torrens, Xavier & Vieites, Maria (2020), “The Dialogic Public Policy: A Successful Case”, *Qualitative Inquiry*, Vol. 26, No. 8-9, pp. 1.041-1.047.
- Barzelay, Michael (2019), *Public Management as a Design-Oriented Professional Discipline*, Northampton: Elgar.
- Baqués, Josep (2021), *De las guerras híbridas a la zona gris*, Madrid: UNED.
- (2023), *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa*, Madrid: Catarata.
- García, Verónica; Baqués, Josep y Torrens, Xavier (2021), “Literatura dialógica en la prevención del extremismo violento (PEV): el discurso de odio ustacha”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 128, pp. 201 - 224.
- Gore, Al (1993), *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos*, Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Kim, W. Chan y Mauborgne, Renée (2015), *La estrategia del océano azul*, Barcelona: Profit.
- (2017), *Las claves de la estrategia del océano azul*, Barcelona: Profit.
- (2018), *La transición al océano azul*, Madrid: Urano.

Martínez-Valera, Gabriel (2022), “El enfrentamiento avanzado, las operaciones multidominio”, *Global Strategy Report*, No. 20/2022.

Moore, Mark H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona: Paidós.

Noveck, Beth S. (2022), *Cómo resolver problemas públicos*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Osborne, David E. y Plastrik, Peter (2003), *Herramientas para transformar el Gobierno*, Barcelona: Paidós.

Ostrom, Elinor (2011), *El gobierno de los bienes comunes*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Pulido, Guillermo (2021), *Guerra multidominio y mosaico*, Madrid: Catarata.

Secretaría de Estado de Defensa (2015), *Estrategia industrial de Defensa*, Madrid: Ministerio de Defensa.

Torrens, Xavier (2020), “La nueva gestión pública como metodología de la ciencia política en el diseño de políticas públicas”, en Sánchez de la Barquera, Herminio (ed.), *Antología para el estudio y la enseñanza de la ciencia política*, Ciudad de México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

— (2023), “Dirección y gestión pública”, en Caminal, Miquel y Torrens, Xavier (eds.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Tecnos.

— (2024, en prensa), *Políticas de impacto*, Madrid: Tecnos.

Torrens, Xavier y Álvarez, Gemma (2020), “Policy como área de estudio de la ciencia política y análisis de políticas públicas como método politológico”, en Sánchez de la Barquera, Herminio (ed.), *Antología para el estudio y la enseñanza de la ciencia política*, Ciudad de México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Torrens, Xavier y Antón, Joan (2015), “Teoría política y creación de valor en políticas públicas. Cómo los teóricos políticos mejoran la gestión pública”, en Wences, María I. (ed.), *Tomando en serio la teoría política*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 329-344.

Villanueva López, Christian D. (2023a), “FEINDEF 2023: luces y sombras”, *Revista Ejércitos*: <https://www.revistaejercitos.com/2023/05/30/feindef-2023-luces-y-sombras/>

— (2023b), “Multiplicador de fuerzas”, *Revista Ejércitos*: <https://www.revistaejercitos.com/2023/06/15/multiplicador-de-fuerzas/>

Villarreal Cantú, Eduardo (2019), *Instrumentos de políticas públicas*, Ciudad de México: Siglo XXI.