

DE PROYECTARSE AL MUNDO
A PROTEGERSE DE ÉL: UNA DÉCADA
DE ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN LA UE

POL MORILLAS,
Subdirector de investigación
e investigador sénior, CIDOB



Leídas juntas, las frases que abren las dos estrategias de seguridad de la Unión Europea (UE) no pueden ser más dispares. En 2003, la Estrategia Europea de Seguridad (EES), redactada bajo los auspicios de Javier Solana, rezaba: “Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre”. Trece años después, la Estrategia Global de la UE (EGUE), actualmente en fase de implementación, transmite un panorama mucho más sombrío: “los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho”. Mucho ha cambiado a nivel global, interno e institucional entre 2003 y 2016. Hoy, la UE ya no pretende proyectarse al mundo para transformarlo a su imagen y semejanza sino que se ha convertido en objeto de crisis internas e internacionales ante las que protegerse.

El contexto internacional de 2003 estaba fuertemente condicionado por la guerra global contra el terrorismo, liderada por los Estados Unidos de George W. Bush, y con el epicentro en la guerra de Irak. Vivíamos en un mundo uni-multipolar, como Samuel Huntington lo bautizó, en el que pese al surgimiento de los BRICS, los Estados Unidos continuaban siendo la única superpotencia. Sus acciones tras el 11 de septiembre dividieron a los europeos, en particular a los tres grandes estados miembros, con el Reino Unido liderando el apoyo a Bush y la representación europea en la Cumbre de las Azores (junto con la España de Aznar, y Portugal). Francia y Alemania, por otro lado, opusieron fuerte resistencia a la agenda de seguridad norteamericana y a la invasión de Irak. La división ante esta intervención generó una profunda “brecha transatlántica”, que a su vez generó una fractura en el seno de la UE y en los tres grandes.

Esta fue una división que afectó un tema clave para la política exterior de la Unión, pero no los pilares fundamentales de la integración europea. En el plano interno, en 2003 emanaba el euro-optimismo. La próxima ampliación a los países del centro y este de Europa significaba cerrar definitivamente las heridas generadas por la guerra fría, a la vez que se retornaba a estos países a la esfera de las democracias estables representada por la UE. El euro hacía más de un año que circulaba por los primeros 12 países que lo adoptaron. Y los jefes de Estado y de Gobierno de los por entonces 25 miembros de la UE se disponían a firmar el Tratado por el que se establecía una Constitución Europea en Roma en octubre de 2004. Este euro-optimismo se desvaneció con los resultados negativos de los referéndums en Francia y Países Bajos en mayo y junio de 2005 respectivamente, forzando a la UE a seguir rigiéndose por un obsoleto Tratado de Niza (2001) hasta la aprobación del Tratado de Lisboa en 2009.

En política exterior, ello significaba que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) seguía rigiéndose por el intergubernamentalismo característico del segundo pilar del Tratado de Maastricht (1993). Con las reformas de Ámsterdam (1999), la PESC contaba con un alto representante, Javier Solana, encargado de dar visibilidad a la política exterior europea, cuyas riendas ostentaban los estados miembros. Las decisiones se tomaban por unanimidad y el Consejo Europeo y el Consejo de ministros de la UE, como instituciones donde los estados miembros están representados, se erigían en los principales actores de la política exterior de la Unión.

Más de una década después de la adopción de la EES, los contextos global, interno e institucional se han transformado sobremanera. La UE ve como numerosas crisis azotan a su vecindario y la convierten en consumidor activo –y no solamente proveedor– de seguridad internacional.

La UE ya no pretende proyectarse al mundo para transformarlo a su imagen y semejanza, sino que se ha convertido en objeto de crisis internas e internacionales ante las que protegerse





En lo global, la UE ya no puede confiar en los Estados Unidos de Donald Trump como aliado indiscutible. La animadversión del presidente estadounidense hacia los pilares del orden liberal internacional y su falta de confianza en sus instituciones clave –incluyendo la UE y la OTAN– le convierten en un socio imprevisible, forzando a la UE a reforzar su autonomía estratégica.

En su vecindario más inmediato, Rusia se ha convertido en un elemento destabilizador de la política interna europea (mediante sus campañas de desinformación e injerencia en elecciones recientes) y cercana a la UE (con la anexión de Crimea y la guerra en Ucrania en 2014). Y en el vecindario sur, las promesas de cambio de la *primavera árabe* solamente se han materializado en Túnez, con Libia cerca del umbral de Estado fallido, Siria en plena descomposición tras más de un lustro de guerra civil y Egipto retomando el camino del autoritarismo bajo el régimen de Al Sisi. Todo ello añadido a las amenazas difusas que proliferan bajo la forma de terrorismo internacional y tráfico ilícitos. Como dijo en su momento el comisario para

la Política Europea de Vecindad (PEV) y la Ampliación, Johannes Hahn, la UE se encuentra hoy rodeada de un “anillo de fuego” y no de amigos, pretensión originaria de la PEV desde su creación.

En el plano interno, el euro-optimismo de principios de siglo ha dejado paso a una crisis profunda del proyecto de integración. La policrisis de la UE amenaza con desdibujar su razón de ser. Por un lado, la crisis económica ha generado una fractura entre países deudores y acreedores que ha mermado la narrativa de éxito del euro como moneda común. Por el otro, la crisis de los refugiados ha abierto una grieta entre el centro y el este de Europa, con los países de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) como principales voces críticas con las instituciones europeas. Finalmente, el *Brexit* añade incertidumbre acerca de la irreversibilidad del proyecto europeo y aboca a la UE a un necesario ejercicio de reforma institucional, con la mirada puesta en la gestión de la política interna.

La policrisis europea sucede sin embargo en un momento en el que la Unión ha dado un paso al frente en la

reforma de su maquinaria institucional en acción exterior. En paralelo al aumento de inestabilidad externa e interna, los instrumentos del Tratado de Lisboa han alcanzado el grado de madurez bajo el liderazgo de la alta representante y vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini. Bajo su tutela está el conjunto de la acción exterior de la UE, que ya no abarca solamente una PESC de marcado cariz intergubernamental sino que incluye las relaciones exteriores en manos de la Comisión Europea (política comercial, de desarrollo o ayuda humanitaria, entre otras). Ello aumenta la coherencia de la acción exterior y facilita a Mogherini el ejercicio de un liderazgo que su antecesora en el cargo, la británica Catherine Ashton, no supo –o no quiso– aprovechar. Además, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), aún en proceso de consolidación, facilita la institucionalización de una política donde los estados miembros siempre han rivalizado en protagonismo con la UE.

Proyectando a la UE: la Estrategia Europea de Seguridad

A pesar de las condiciones adversas en las que se redactó la EES en 2003 (una gran división interna como consecuencia de la guerra de Irak y una institucionalización limitada de la PESC), sus contenidos reflejan un alto grado de confianza en el poder normativo de la UE. El euro-optimismo de principios de siglo se trasladó a la agenda exterior y de seguridad, convirtiendo a la UE en una potencia *sui generis* pero con una alta capacidad transformadora en la escena internacional.

La EES definía como principales amenazas a la seguridad una serie de efectos no deseados de la globalización y la interdependencia, como el terrorismo, las armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los estados fallidos y el crimen organizado. Ante ellos, la EES identificaba cuatro objetivos estratégicos principales. En primer lugar, hacía gala del poder diferenciado de la UE, sin rehuir de los medios militares pero enfatizando su preferencia por una mezcla de instrumentos económicos, humanitarios, judiciales y de inteligencia ante las amenazas difusas a las que se enfrentaba la UE. También optaba por ampliar el abanico de acciones preferenciales, yendo más allá de la intervención para abrazar la prevención de conflictos y amenazas.

En segundo lugar, la UE enfatizaba el refuerzo de la seguridad y el buen gobierno en su vecindario, con el objetivo de ver nacer un “anillo de países bien gobernados” entre los vecinos del este y sur de Europa. La EES se gestó en paralelo a la PEV, concebida como un instrumento para dotar a los vecinos de la UE (es decir aquellos que por razones geográficas nunca serían miembros del club) de “todo salvo las instituciones”, en palabras de Romano Prodi, entonces presidente de la Comisión Europea. En el trasfondo de ambas políticas estaba el convencimiento de que la primera línea de defensa de la UE a menudo se encuentra en el exterior, como reconoce la EES, por lo que la mejor manera de fomentar la seguridad interna es transformando a los estados vecinos. Exportando el modelo europeo, basado en el buen gobierno, el liberalismo económico y político, la UE no estaría solamente fomentando países europeos *más allá de Europa* sino que aumentaría su propia seguridad mediante la estabilización de su vecindario. En pocas palabras, proyectarse para transformar; transformarse para protegerse.



En tercer lugar, la EES ponía especial énfasis en la preservación de las instituciones multilaterales, consciente del legado que representan para el orden liberal internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. La EES acuñó la expresión “multilateralismo eficaz”, que representaba un punto de encuentro entre los tres grandes estados miembros ante la división por la guerra de Irak. La Francia de Jacques Chirac y de su ministro de Exteriores, Dominique de Villepin, insistía en la necesidad de preservar el orden multilateral tras una intervención sin el respaldo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El Reino Unido quería mandar una señal inequívoca a Washington sobre la capacidad de la UE de ser eficaz ante la amenaza del terrorismo internacional y las armas de destrucción masiva. Alemania, por su lado, deseaba ante todo preservar la unidad de los europeos en la escena internacional. La expresión “multilateralismo eficaz” encarnaba este punto de encuentro y permitía dotar a la UE de una voz propia para la preservación del orden multilateral.

En cuarto lugar, la EES hacía de la promoción del regionalismo un objetivo de primer orden. La integración regional en otros lugares del planeta debía permitir a organizaciones como la Unión Africana o ASEAN replicar el modelo europeo, garante de paz y estabilidad interno.



Con ello la UE contribuía no solamente a la expansión de su propio modelo sino también al sustento del multilateralismo eficaz, sobre la base de la integración y cooperación interregional. En palabras del documento de revisión de la EES, publicado en 2008, “toda vez que otros pretendan emularnos de manera acorde con sus circunstancias particulares, deberemos apoyarlos”.

Todos estos objetivos estaban recogidos en la EES con un doble propósito: diferenciar el poder de la UE respecto a la agenda de seguridad imperante tras el 11-S y modular las relaciones internacionales a imagen y semejanza del modelo europeo. Los más críticos con la agenda de seguridad europea, sin embargo, acusaban a la UE de ausentarse de los dilemas derivados de la guerra contra el terrorismo. En un famoso artículo, Robert Kagan, afirmó —parfraseando un *bestseller* de John Gray— que los Estados Unidos son de Marte (dada su preferencia por la guerra, el poder ejercido por la fuerza y las sanciones) y que la UE es de Venus (prefiriendo la diplomacia, la protección de las normas comunes y la fuerza de la persuasión). Las distintas agendas de seguridad tras el 11-S fueron también un fiel reflejo de la división de los miembros de la alianza transatlántica entre los proclives a utilizar el *poder duro* y los que destacaban las bondades del *poder blando*.

Protegiendo a la UE: la Estrategia Global

Estas dos maneras de concebir la seguridad internacional y el papel de la UE en el mundo fueron desactualizándose a medida que el panorama interno e internacional se transformaba y emergían nuevos desafíos estratégicos. En una era de transición en el repartimiento de poder global y de despertar político internacional, la necesidad de dotarse de una nueva narrativa estratégica aumentaba. Además, las novedades institucionales del Tratado de Lisboa requerían dotar de dirección estratégica a los nuevos responsables de la acción exterior, en particular la alta representante y vicepresidenta de la Comisión y el SEAE. Antes de redactar una nueva estrategia, en 2015 el SEAE produjo un documento de evaluación del entorno global de la UE, en el que se pasaba revista a un “mundo más conectado, disputado y complejo”.

Como consecuencia de la pérdida de atracción del modelo europeo (sobre todo dadas las crisis existenciales internas) y del nuevo contexto global, la EGUE (Estrategia Global de la UE) se ha presentado como un documento de ambiciones limitadas y más realista. La UE ya no se proyecta al exterior como una “fuerza para el

bien” (“*a force for good*”), sino que pretende adaptarse a un contexto estratégico cambiante mediante la redefinición de sus intereses, principios y prioridades, articulados de forma coherente gracias a las nuevas herramientas del Tratado de Lisboa. Como tal, la EGUE se ha leído como una estrategia “menos complaciente y más enérgica”, que pone mucho más énfasis en los intereses y prioridades de la UE. Ello contrasta con los contenidos de la EES, que define los valores de la política exterior de la UE pero parece considerar sus intereses como tabú. La EGUE, en cambio, habla de intereses y valores como algo que “va de la mano”, por lo que la lógica de potencia normativa reflejada en la ESS se sustituye por un “pragmatismo basado en principios”.

El primero de los intereses de la UE es promover la paz y garantizar la seguridad del territorio y los ciudadanos de la Unión. Es aquí donde mejor se refleja el giro pragmático de la nueva estrategia y la ansiedad derivada de los conflictos en su vecindario. La EGUE entiende que el vínculo entre seguridad interna y externa pasa por una mayor inversión en seguridad y defensa, con el fin de alcanzar un nivel de ambición y autonomía estratégica apropiado. Los europeos ya no pueden contar con el apoyo indiscutible de su principal valedor en seguridad y defensa, los Estados Unidos, y menos aún con Donald Trump. Para ello, la EGUE destaca la necesidad de sacar todo el provecho a las disposiciones del Tratado de Lisboa, incluyendo las cláusulas de asistencia y solidaridad mutuas y la Cooperación Estructurada Permanente en Defensa (PESCO, por sus siglas en inglés). Es en este último aspecto donde más se ha avanzado, con el lanzamiento de la primera experiencia en PESCO en diciembre de 2017 por parte de 25 estados miembros, que se comprometen a aumentar su cooperación para inversiones en defensa, desarrollo de capacidades y capacidad operativa.

La EGUE pone también un especial énfasis en la securitización de su vecindario. De entre las palabras más utilizadas en la estrategia (28, ni más ni menos), el concepto de resiliencia aleja a la EGUE del fomento la democracia y el buen gobierno en el vecindario como fines en sí mismos. La nueva estrategia aboga por fomentar “la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, aguantando así los desastres, y para recuperarse de las crisis internas y externas”. La resiliencia se plantea como condición previa a la prosperidad y la democracia, entendiéndose que unas sociedades y estados más resilientes en el este y sur de Europa no son solo beneficiosos para nuestros vecinos sino para la seguridad de los europeos.

Ello es consecuencia directa de los efectos de la crisis de los refugiados, donde la inestabilidad y conflictividad en el vecindario sur ha provocado altas dosis de ansiedad entre los ciudadanos de muchos países europeos y sus gobiernos, desbordados por la llegada de cientos de miles de refugiados y por la utilización partidista de la crisis por parte de partidos populistas y de extrema derecha. Como tal, la lectura que la EGUE hace de esta crisis es meramente securitaria y alejada de las consideraciones humanistas y de potencia normativa que probablemente se hubiesen incluido en la EES.

En tercer lugar, la EGUE se aleja también de la ambición de actuar como ejemplo en la promoción del regionalismo. La EGUE sigue defendiendo un mundo conformado por “órdenes regionales de cooperación”, pero en su acepción destaca que “los órdenes regionales no adoptan una forma única”. La UE ya no se esforzará en “exportar nuestro modelo, sino que más bien buscaremos la inspiración recíproca de las diferentes experiencias



regionales”. Ello denota una clara reducción de la ambición exportadora del modelo europeo respecto a la EES e interioriza los efectos de las crisis del euro, de los refugiados y del *Brexit* como crisis que afectan a los pilares del modelo de integración europeo. Como Jolyon Howorth nos recuerda, el contexto interno y externo de la EGUE refleja una crisis de soberanía en sus tres dimensiones de moneda, fronteras y defensa, por lo que una estrategia que hiciera caso omiso de los déficits del modelo europeo no casaría con la sensación de crisis existencial que emana del panorama geoestratégico actual.

Finalmente, la EGUE adopta también una aproximación más pragmática —y por lo tanto menos normativa— del multilateralismo, sustituyendo la expresión de “multilateralismo eficaz” de la EES por un nuevo marco para la “gobernanza mundial para el siglo XXI”. En este nuevo marco, la UE apuesta por una reforma de las instituciones multilaterales, habida cuenta de la nueva distribución del poder a escala global y de las dificultades para preservar el sistema actual de acuerdo con los intereses de una Unión mermada en el escenario internacional.



La UE ya no puede confiar en los Estados Unidos de Donald Trump como aliado indiscutible. Su animadversión hacia los pilares del orden liberal internacional y su falta de confianza en sus instituciones (...) le convierten en un socio imprevisible

Del ejemplo a la acción

La UE ya no pretende ser la potencia transformadora del siglo XXI. Se conforma con preservar su modelo de integración y el orden de seguridad europeo ante un contexto internacional mucho más complejo, conectado y disputado. Y lo hace porque considera que las amenazas a su seguridad son algo que afecta su propia supervivencia y modelo de integración, al contrario que en 2003, cuando los problemas en su vecindario se percibían como algo lejano. El giro pragmático que representa la EGUE respecto a su antecesora nos presenta una Europa más realista, aunque, como consecuencia, también rehúye de parte de los principios básicos que conforman su acción exterior.

Desde el Tratado de Lisboa, estos principios se encuentran definidos en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea y son: “la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto

de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”. Replegándose en sí misma y huyendo de su capacidad transformadora, la UE consigue dar respuesta a aquellos que observan con ansiedad el fin del paraíso europeo. Sin embargo, también reniega del espíritu fundacional de su política exterior y de seguridad, concebida como un mecanismo para transformar a imagen y semejanza de la UE “el mundo de allí fuera”.

La EES capturó la narrativa cosmopolita y el “sueño universalista” de la UE, mientras que la EGUE es un documento menos complaciente. Comparando ambos documentos se observa una transformación copernicana en la “autobiografía” de la Unión y de la confianza en sí misma. Sin embargo, este giro copernicano no está ausente de riesgos. Si comprendemos las estrategias de seguridad no solamente como un ejercicio introspectivo de búsqueda de una narrativa conjunta sino también como una herramienta para la formulación de políticas en política exterior y de seguridad, la EGUE tiene un gran reto por delante. Mientras que la EES nunca se concibió como un documento “operacionalizable”, la EGUE pone especial énfasis en la acción política, tal y como refleja su título: “una visión común, una actuación conjunta”.

Habiendo dejado de lado los elementos más inspiracionales de su antecesora y optado por una visión pragmática del mundo, los ciudadanos europeos esperarán ahora que la EGUE sirva como herramienta para protegerlos de las crecientes amenazas en su vecindario y de un mundo más competitivo. Sin *delivery* en la acción exterior, el esfuerzo para adaptarse a los nuevos tiempos puede retornar como un bumerán y, con ello, mermar la credibilidad de la Unión como fuente de seguridad interna y exterior. Los recientes avances en la implementación de la EGUE –y el lanzamiento de la PESCO en particular– van en la buena dirección. Pero será tarea de las autoridades de Bruselas y, sobre todo de los estados miembros, asegurarse de que su nueva estrategia no caiga en el olvido.



Emmanuel Macron
El antisistema del sistema

@EmmanuelMacron

Cuando anunció su candidatura a las elecciones presidenciales francesas, en noviembre de 2016 y con tan solo 38 años, pocos se imaginaban que Emmanuel Macron daría tal vuelco al anquilosado sistema de partidos francés. El descrédito del centro-derecha y centro-izquierda tradicionales y enfrentarse a Marine Le Pen ayudaron a su victoria en las presidenciales de mayo de 2017. En su programa abrazó abiertamente la causa europeísta, en momentos bajos para la UE. Está por ver si su victoria se traduce en una reforma a fondo de la Unión siguiendo la lógica de las múltiples velocidades y relanzando el motor franco-alemán.



La internacional populista
Tocada pero no hundida

Con la vista puesta en las elecciones de los Países Bajos, Francia y Alemania, representantes de la internacional populista de extrema derecha se reunieron en Koblenz (Alemania) en enero de 2017 para llamar a los europeos a seguir los ejemplos del Brexit y Trump. Afortunadamente, tanto para la UE como para los defensores de las sociedades abiertas, sus propuestas xenófobas y euroescépticas no fueron respaldadas por la mayoría de los ciudadanos durante el ciclo electoral de 2017. A pesar de ello, la extrema derecha ha alcanzado cuotas de aceptación inéditas, condicionando la agenda, políticas y discursos del centro político europeo.



Artículo 50 del TUE
Pensado para no usarse nunca

El 29 de marzo de 2017 el Reino Unido pidió la activación del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, el botón nuclear para la salida de un Estado miembro. Desde entonces, la UE también cuenta con una vía de desintegración, que pone fin a la lógica de una unión cada vez más estrecha, aunque el temido efecto contagio del Brexit no se ha materializado. Las opiniones públicas europeas han observado un repunte en la voluntad de permanencia en la UE, mientras que las negociaciones entre Bruselas y Londres para la salida del Reino Unido siguen generando divisiones en el gobierno de Theresa May y la opinión pública británica.



Daphne Caruana Galizia
Contra los paraísos fiscales

La periodista maltesa se encontraba investigando la relación del ejecutivo de su país con el escándalo de los papeles de Panamá cuando fue asesinada en octubre de 2017. Un mes más tarde salieron a la luz los papeles del Paraíso, que desvelaron decenas de miles de nuevas inversiones en paraísos fiscales y un amplio listado de personalidades públicas involucradas. Tras su asesinato, Caruana (53) deja un legado de escrupulosas investigaciones sobre las relaciones entre la clase política de su país y las sociedades *offshore*, con paralelos significativos en muchos otros países europeos.



Angela Merkel
¿Un legado para Europa?

Angela Merkel (63) va camino de empezar su cuarto y último mandato. Durante sus 12 años al frente de Alemania, la canciller se ha erigido como la líder de Europa y garante del orden liberal mundial. Merkel afronta un nuevo mandato con la vista puesta en la estabilidad interna, al haber crecido el multipartidismo en Alemania y haber conseguido la extrema derecha el 13% de los votos en las elecciones de septiembre de 2017. Merkel tiene también el reto de acometer amplias reformas en la UE, acompañada por Emmanuel Macron y aprovechando el Brexit para repensar el proyecto de integración europea.