

Introducción

Enrique Mora Benavente

¿Merece esta estrategia un Cuaderno de Estrategia?

La colección de cuadernos de estrategia del CESEDEN tienen, en opinión de uno de sus fieles seguidores, el autor de estas líneas, un doble atractivo:

En primer lugar, solo se ocupan de cuestiones realmente importantes. Al repasar la lista de sus publicaciones, no veremos ningún asunto «menor» o «coyuntural». Todos constituyen lo que los analistas de riesgos incluyen en el capítulo de «cuestiones que me desvelan a media noche».

En segundo lugar, cada asunto es tratado por un grupo de expertos que se aproxima a la cuestión desde diversos puntos de vista. Ofrecen así una especie de visión holográfica tridimensional en la que se puede examinar una cuestión estratégica relevante desde perspectivas que, en ocasiones, ni siquiera habíamos imaginado que existían.

Por estas razones, no es una decisión «de trámite» identificar un tema para un nuevo cuaderno. Los recursos son limitados, como los números que se pueden editar, por lo que hay que evaluar cuidadosamente qué merece la pena y qué no, entre el cúmulo de cuestiones relevantes que la comunidad internacional nos ofrece en su devenir diario. Y este cuaderno no se justifica por sí mismo. Cuando se publica sobre seguridad energética, la disuasión nuclear o la industria española de defensa, no hay muchas explicaciones que dar. Pero en este caso no se va hablar ni de un gran conflicto, ni de una

amenaza existencial a la seguridad humana. Vamos a estudiar un texto. Vamos a escribir sobre lo que otros han escrito. Y no es que los cuadernos de estrategia se hayan convertido en una revista de crítica literaria. Solo con una cierta dosis de optimismo podríamos pensar que estamos escribiendo sobre un texto que es en realidad un proyecto de futuro. En definitiva, parece que esta vez sí hay que justificar el asunto elegido.

La Estrategia Global de la UE tiene dos características que aconsejan vivamente reflexionar sobre el texto, estudiarlo y, en definitiva, escribir sobre él.

La primera es que esta estrategia se redacta en plena tormenta; en plena galerna sería más apropiado decir. Antes de que pudiera recuperarse de la crisis del euro, la Unión Europea debió abordar la llegada masiva a sus costas de refugiados que huían de diversas guerras, principalmente de Siria. El colapso del mundo árabe, el otro gran vecino de la Unión Europea, planteó un desafío para el que la Unión no estaba preparada, ni el derecho internacional en la materia tenía previsiones, ni había un consenso político sobre cómo abordarlo. A un euro que todavía carece de las instituciones necesarias para ser una divisa eficaz y estable se añadió un desafío político mayor. Todo esto sucedía en medio de la crisis de legitimidad más grande por la que haya atravesado la Unión desde su inicio. La guinda la terminó poniendo un referéndum en el que los ciudadanos británicos decidieron sacar a su país de la Unión. No estaba preparado, fue simplemente una coincidencia, pero de esas con significado propio, que el Consejo Europeo en el que estaba previsto que la Alta Representante presentara esta Estrategia, tuviera que ocuparse, casi monográficamente, del llamado Brexit.

La segunda característica que hace tan especial el texto, hasta el punto de merecer una de estas monografías, es la diferencia radical, en el sentido orteguiano del término, con la llamada estrategia Solana que se publicó en el año 2003. En un momento nos ocuparemos de las principales diferencias, pero baste consignar aquí que, en estos 13 años, la Unión Europea se ha replanteado, hasta hacer irreconocibles, los tres pilares básicos de cualquier política exterior: la visión del mundo, la definición de los intereses, y la capacidad de moldear el entorno estratégico más inmediato. Si no fuera porque los dos textos tienen el mismo editor bruselese, pensaríamos que estamos ante el pensamiento estratégico de dos actores completamente diferentes. ¿Tanto ha cambiado el mundo en este tiempo? ¿Tanto ha cambiado la Unión? Sigán leyendo este cuaderno y creo que encontrarán alguna respuesta satisfactoria para ambas preguntas.

Antes de pasar a reseñar las diferentes contribuciones que conforman esta obra, creo necesario detenerme en cinco cuestiones que por su relevancia enmarcan y hacen especial la nueva reflexión estratégica en la que se ha embarcado la Unión. Esta Estrategia Global de la Unión Europea (EGUE) es el pistoletazo de salida de esa reflexión, que debe desarrollarse en varios campos, empezando por la política de seguridad y defensa. Y en todo el

desarrollo estarán presentes, de forma más o menos explícita, cuestiones planteadas por el propio texto como la visión del mundo que destila, el tipo de legitimidad que reclama para la Unión o lo que denomina la autonomía estratégica de esta. De esas cuestiones vamos a ocuparnos ahora, así como de la voluntad, hasta cierto punto inusual, que esta Estrategia exhibe de ser aplicada, de no quedarse en una declaración de principios, de ser, como el propio texto subraya «una guía para la acción». Pero comencemos por el principio, por la oportunidad –o no– del propio ejercicio de redacción.

¿Era necesario redactar una nueva estrategia?

Sí. Un documento de este tipo es la reacción de un actor ante el mundo que le rodea. Y sobre esos dos elementos hay que interrogarse para dilucidar si es necesario renovar el pensamiento estratégico. ¿Ha cambiado el actor, la Unión Europea, desde que en 2003 se hiciera pública la Estrategia Europea de Seguridad? ¿Ha cambiado el entorno? Parece evidente que la respuesta a las dos preguntas debe ser afirmativa.

En la primera, la Unión Europea de 2016 es muy diferente de la que, en 2003, aprobó la estrategia anterior. Tres elementos marcan una diferencia sustancial: la gran ampliación (el texto de 2003 fue adoptado por una Unión de 15 Estados); y los profundos cambios institucionales fruto del Tratado de Lisboa. A ellos se une una tercera cuestión que es más difícil de acotar, pero extraordinariamente relevante: la diferencia abismal entre la Unión segura de sí misma, proyectada hacia el futuro, arrogante en ocasiones, de 2003, frente a la replegada sobre sí, golpeada por crisis sucesivas y sumida en un grave problema de identidad. El actor ha cambiado hasta hacerse casi irreconocible.

En cuanto al mundo, casi se nos ha olvidado cuál era el problema que tenía la comunidad internacional a principios del siglo. Entonces todavía era cierta la «emergencia tranquila» de China. El problema no eran las guerras balcánicas que ya habían acabado, ni el colapso del mundo árabe que no había empezado, ni una asertividad, entonces inexistente, de Rusia, no. El mayor problema era una administración norteamericana empeñada en moldear el mundo según la idea que de este tenía, en hacerlo unilateralmente, y en emplear la fuerza para ello llegado el caso. La profunda fisura que esta forma de actuar introdujo en la Unión estuvo en el origen del encargo, idea del ministro alemán Joschka Fischer, a Javier Solana para redactar una estrategia con la que todos los Estados miembros pudieran identificarse. De aquel mundo a este, el cambio más relevante para la UE reside en su vecindad, tanto hacia el este como hacia el sur. El entorno ha cambiado hasta hacerse casi irreconocible.

Y es en la actitud hacia su vecindad, sur y este, la que marca la diferencia mayor, no ya con la estrategia anterior, sino con la política que se ha venido aplicando durante más de diez años. Es realmente un cambio de paradigma. Veámoslo.

¿Puede la Unión Europea cambiar la realidad de un país?

Cada vez menos. La Unión, al menos sus Instituciones, ha estado convencida durante años de su capacidad transformadora. Una convicción compartida por algunos Estados miembros, empujada hasta el límite por la comunidad de pensamiento, numerosa e influyente, que forma parte del *establishment* bruselense, vista con cierto escepticismo por otra parte de los 28 y que suscita sentimientos encontrados, entre los que predomina la desconfianza, en el resto de la Comunidad Internacional. ¿Puede la UE democratizar un país? La respuesta a esta pregunta ha sido, durante largo tiempo, un rotundo sí.

El origen de este convencimiento está en el proceso de ampliación. Uno de los espectáculos políticos e institucionales más fascinantes que ha producido Europa desde la Segunda Guerra Mundial ha sido la disponibilidad de países dispares a cambiar no ya su régimen político, sino todo su ordenamiento jurídico, y hasta sus usos sociales, con tal de entrar en el club. Cada Estado tenía sus razones propias para buscar adherirse, argumentos indígenas si puede decirse así, y partían de situaciones dispares, pero con un objetivo idéntico. Resultó así que la condición impuesta para ingresar en la Unión, aceptar el llamado acervo comunitario, una medida casi técnica, de coherencia básica, casi de higiene institucional, se reveló como el más poderoso instrumento de transformación política que hayan visto los tiempos. Ya hubieran querido los antiguos imperios ser capaces de moldear así la voluntad de los pueblos que conquistaban, sin sacar la espada de la funda, sin disparar un solo tiro. Vencer y convencer, el sueño supremo del imperialismo.

Extrapolar es una de las tentaciones intelectuales a las que el ser humano sucumbe con mayor facilidad. Lo que fue posible en los países de Europa central y oriental debe serlo en cualquier país del mundo. La llamada falacia de la empatía –lo que es bueno para mí lo es para todos y cada uno de mis semejantes– es una de las más difíciles de desenmascarar. ¿No somos al fin y al cabo todos seres humanos, con las mismas aspiraciones y necesidades? ¿No derivan estas de nuestra condición humana, idéntica independientemente de la geografía, la historia o la cultura? Una –ciega, torpe– política de promoción de la democracia se basa en estos dos errores. Y se despliega apoyada en una verdad evidente: nunca en la historia, el ser humano ha vivido con el bienestar y la seguridad de las que disfrutaban los europeos. El problema es no preguntarse por las numerosas y complejas condiciones que deben forjarse para llegar a ese estadio. Muchas de ellas no son ni evidentes ni «naturales».

El clímax de esta política de promoción de la democracia llega con la Primavera Árabe. El consenso, muy generalizado, es que estamos ante el inicio de procesos de transición a la democracia semejantes a los de Europa central y oriental tras la caída del muro, o de la Europa mediterránea en los años 70. La Unión Europea modifica entonces su política de vecindad para adaptarla a lo que, se entendía, era una nueva, y prometedora, realidad. El objetivo de

la nueva política es ayudar a esas transiciones con «dinero, movilidad y mercados» (las tres «emes» en inglés «money, mobility and markets»). La idea subyacente, plena de coherencia, era proporcionar una red económica, necesaria para alcanzar una estabilidad social, que permitiera transiciones políticas. En definitiva, una variante mucho más compleja y sofisticada, pero en el fondo lo mismo, de los pactos de la Moncloa de la España de la transición.

Un primer problema fue que ninguno de los tres capítulos fue dotado del contenido mínimo para cumplir el objetivo. Los fondos, el dinero, fueron generosos, pero ni de lejos capaces de financiar lo que se esperaba de ellos; la movilidad, con cambios cosméticos, permaneció restringida a las élites profesionales y a los mejores estudiantes de esos países, con lo que casi se lograba el efecto contrario, privarlos de su capital humano; y la apertura de mercados afectaba, como suele suceder, a una serie de países muy determinados de la Unión Europea, mientras que los demás en ningún momento se plantearon mecanismo alguno de compensación que hubiera podido ayudar a diseñar una política coherente y eficaz en esta materia.

Pero el problema de fondo tenía poco que ver con las habituales limitaciones de cualquier intento de la, habitualmente malhadada, ingeniería social. Era algo mucho más profundo y devastador: un gigantesco error en el diagnóstico. Las sociedades árabes se habían levantado para conseguir algo tan sencillo, y tan revolucionario, como gobiernos que respondieran de sus actos. Algo desconocido en el mundo árabe desde que este alcanzara su independencia del Imperio otomano al final de la Primera Guerra Mundial. Pero no buscaban el establecimiento de «democracias homologables», y menos aún, con el componente liberal que tienen las nuestras. Las elecciones legislativas en Egipto, en diciembre de 2011, fueron el brusco despertar del sueño de la razón. No fue tanto que los Hermanos Musulmanes obtuvieran más de un tercio de los votos. Lo que realmente removió las conciencias en occidente fue que el partido salafista tuviera un cuarto de los apoyos. En último extremo, el islam político en sus versiones más tradicionales, agrupaba a una aplastante mayoría de la sociedad egipcia. Y de cada cuatro árabes, uno es egipcio.

La Estrategia Global supone un viraje, casi brutal, de esta forma de pensar y de actuar. La nueva política, basada en lo que el documento denomina «pragmatismo basado en principios», es para algunos autores un encuentro de la Unión con la *realpolitik*. No estoy seguro de ello, no al menos en el sentido peyorativo que ese término adquiere en ocasiones, pero sí es desde luego un ejercicio de realismo y de honestidad, intelectual y política, reconocer que «Europa no puede democratizar Egipto». Probablemente, ni siquiera debe intentarlo, y de ahí los dos elementos que se imponen como una nueva política de promoción de la democracia. En primer lugar, la Unión apoyará las aspiraciones democráticas allá donde emerjan de la sociedad local. Túnez o Georgia serían dos ejemplos. Pero, en segundo lugar, donde no sea así, el acento se pondrá en reducir la fragilidad de esos Estados, en el entendimien-

to de que hacerlos más resilientes aumenta sus perspectivas de progreso social y económico. Evidentemente, esta nueva aproximación no tiene nada que ver con mantener lo que es una política básica de la Unión y de sus Estados miembros: la promoción y defensa de los derechos humanos.

En definitiva, la nueva estrategia parte de considerar que el entorno es más hostil y complejo, y que no está en las manos de la Unión modificarlo radicalmente. Las consecuencias de una modificación tan profunda de la política exterior europea han sido ya perceptibles a lo largo de 2016, pero se necesitará más tiempo para que podamos llegar a conclusiones sobre su virtualidad. Y, en cualquier caso, no será un proceso exento de profundas controversias internas dentro de la Unión. Pero eso es algo consustancial a esta y enormemente positivo.

¿Puede la Unión tener «autonomía estratégica»? ¿Debe?

Puede y debe. Cuando se utiliza un concepto que admite diversas interpretaciones, en un texto de este tipo, es conveniente definirlo para evitar malentendidos. Y más aún si el concepto adolece de una relativa complejidad y no podemos esperar unanimidad en su interpretación. Este es el caso del término «autonomía estratégica».

La Estrategia lo utiliza hasta en cuatro ocasiones, pero en ningún momento lo define o trata de acotar su significado. Este hecho ha llevado a algunas discusiones entre los Estados Miembros sobre cómo debe entenderse el decir que la Unión Europea debe tener autonomía estratégica. Como siempre en el seno de la Unión, y en particular en cuestiones relacionadas con la defensa, un grupo de países ha optado por una interpretación restrictiva, mientras que otros prefieren pensar que estamos hablando de una nueva, y positiva, cualidad de la UE.

El primer grupo interpreta el concepto en términos de capacidades militares. De esta manera, una Unión Europea estratégicamente autónoma sería aquella en la que el conjunto de sus Estados miembros poseen las capacidades, y la base industrial y tecnológica de defensa, que garantiza que la Unión no estará nunca sujeta a restricciones de suministro que pudiera decidir un tercer Estado siguiendo sus intereses estratégicos.

El segundo grupo interpreta el concepto en términos de capacidad de acción. Una Unión estratégicamente autónoma sería así capaz de actuar por sí misma en los tres objetivos definidos por el nivel de ambición, con independencia de la actitud que adopten la OTAN o los Estados Unidos. Una capacidad de actuación de este tipo engloba por tanto las capacidades militares y la base industrial a la que se refiere la interpretación anterior. Pero va más allá al requerir arreglos institucionales, una capacidad permanente de planeamiento y conducción de operaciones, por ejemplo, y compromisos políticos que no están presentes en la primera interpretación. En último extremo, este

tipo de autonomía estratégica provoca, en un número no pequeño de Estados miembros, una sensación de vértigo de que, algún día, en algún escenario, los intereses de Estados Unidos y la Unión Europea sean contrapuestos y ellos se traduzca en una diferente toma de postura militar.

Como se reitera en varias ocasiones en este cuaderno, el contenido de la estrategia es, en último extremo, responsabilidad de la Alta Representante, la Sra. Mogherini. El texto fue consultado con los Estados miembros, en diversos formatos de diálogo, pero en ningún momento fue objeto de una negociación párrafo por párrafo, línea por línea, palabra por palabra. Tampoco tenía ningún sentido que se hubiera hecho de esta manera. El precedente, la Estrategia Solana, fue también producto de una serie de consultas informales y de la pluma última de un muy reducido grupo de personas, todas ellas en el entorno más cercano del entonces Alto Representante. Haberlo hecho de otra manera, en particular siguiendo el método habitual de negociación en un comité, hubiera conducido, inevitablemente, no ya por razones políticas, sino por simple lógica de dinámica de grupos, a un texto más amorfo, menos original, políticamente menos significativo y estratégicamente irrelevante. También, y no es una cuestión menor, literariamente detestable.

El precio a pagar por esta independencia de la pluma, es que el Consejo, es decir, los Estados Miembros no han hecho, en ningún momento, del texto algo completamente suyo. Las conclusiones en las que se habla de la Estrategia van desde felicitar a la Alta Representante por el trabajo realizado, hasta tomar nota del contenido, pasando por esa sutileza tan estúpida como bruselense de no dar la bienvenida a algo sino dar la bienvenida a la presentación de ese algo. Cabe por tanto pensar que la ausencia de precisiones sobre qué quiere decirse cuando se utiliza la expresión autonomía estratégica, puede deberse a una ambigüedad deliberada de la autora. El inconveniente de esta actitud es esa divergencia de interpretación a la que antes nos hemos referido. Pero su indudable ventaja reside en el potencial de hacer que el texto pueda ir madurando según lo haga la política exterior de la Unión. Como en tantos otros extremos del documento, solo el tiempo dirá si era una apuesta correcta.

España ha apostado, desde hace años, por la segunda interpretación. Tenemos una cierta idea de Europa, y esta visión incluye la de un actor internacional con principios, valores, e intereses propios. Esos principios y valores solo pueden prevalecer, y esos intereses solo pueden ser atendidos, si el actor goza de una autonomía de acción en las relaciones internacionales. Y esa autonomía significa tanto defender una posición propia, diferente, en una negociación sobre el cambio climático, como la capacidad de intervenir en un conflicto que está poniendo en peligro la seguridad de los ciudadanos europeos. Llevamos ya demasiados años en que podemos hacer lo primero, pero no lo segundo. Esta concepción española se ha traducido ya en algunas propuestas en la fase de aplicación de la estrategia. Así, España defiende que la Unión se dote de una capacidad propia y permanente de planear y

dirigir operaciones civiles y militares. Y lo hace en la convicción de que solo poseyendo esa capacidad puede la Unión Europea alcanzar la autonomía estratégica.

El problema de la legitimidad

La legitimidad es, para la Unión Europea, una cuestión pendiente desde su creación. Es una controversia que se mantuvo larvada durante décadas, pero que en los últimos tiempos ha aflorado de forma aguda. Es ahora un factor más de los que conforman, y alimentan, la crisis de la Unión.

¿Cuál es el problema? En pocas palabras, en un mundo en el que prácticamente la única fuente de legitimidad política es la identidad nacional, un proyecto que pasa por una cierta de la dilución de ella tiene que tenerlo, necesariamente, difícil. La identidad, como fuente de legitimación del Estado, del Estado-Nación, nace con las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII. Cualquiera diría que el mundo ha cambiado mucho desde entonces. Y sin embargo, el sentimiento identitario no solo permanece incólume, se diría que autista, a los cambios del entorno, sino que se refuerza y trata de expandirse hacia estructuras subestatales. No es este el lugar de explicar un fenómeno tan, aparentemente, paradójico. Pueden encontrar excelentes explicaciones en la bibliografía especializada.

Uno de los aspectos más fascinantes, y sin embargo apenas resaltado, de la solución que se dio al conflicto en la antigua Yugoslavia fue precisamente este. Enfrentado a un problema político complejo, la transición que viven el resto de los países de Europa central y oriental, pero en este caso en un entorno que siempre había sido diferente (la República Federativa Socialista de Yugoslavia no estuvo ni en el Pacto de Varsovia ni en el COMECON), Occidente opta por la solución que le ofrecen precisamente los que, siguiendo sus intereses, han atizado el conflicto, los Milosevic, Tudjman y demás. La identidad nacional será el único criterio de asignación política. Da igual que usted piense que su identidad no puede resumirse en ser serbio o croata. Y es irrelevante que usted piense que la comunidad política que se crea siguiendo ese único criterio difícilmente puede ser ilusionante, ni siquiera radicalmente humana.

Solo cuando el criterio se lleva a sus últimas consecuencias, y nos encontramos con un grupo de población cuya única identidad diferenciada, en el sentido reductor de la nacional, es la religión musulmana, es cuando saltan las alarmas. Crear un Estado independiente sobre esa base, en el que se obligaría a vivir a cientos de miles de personas que jamás habían pisado una mezquita, parece excesivo incluso a los que por falta de imaginación y de coraje político no supieron hacer de parteras de una gran República Federal y democrática. Se crea entonces el Estado independiente de Bosnia y Herzegovina. Y se crea con tan poca fe que todavía hoy es un Estado semifallido.

Basta recordar la intervención de un delegado danés en el grupo de Balcanes occidentales de la entonces Cooperación Política Europea, antecedente de la PESC. Se refirió el delegado, reflexionando sobre el futuro de Bosnia tras los Acuerdos de Dayton en noviembre de 1995, a los «problemas éticos inherentes a obligar a convivir en un mismo Estado a serbios, croatas y bosníacos». En fin.

La Unión Europea no nace contra la identidad nacional de los Estados miembros. Pero sí contra un subproducto de esa ideología: la santidad de la soberanía nacional. Todavía hoy, casi al final de esta segunda década del siglo XXI, se da en llamar por algunos «valor» a lo que no es sino una regla de juego.

Razonar de forma imaginativa es una de las cualidades más acabadas del ser humano. A Einstein le fascinaba esta capacidad. De forma muy resumida, se trata de ser capaz de encadenar un razonamiento lógico complejo para alcanzar una solución, y rompiendo, al mismo tiempo, los presupuestos implícitos del marco en el que el razonamiento se desarrolla (es aquí donde entra la imaginación).

La creación de la Unión es uno de los ejemplos de pensamiento imaginativo más sofisticados que han proporcionado las relaciones internacionales. Desde el congreso de Viena en 1811, las mejores cabezas estratégicas europeas, sus diplomáticos más capaces, se dedicaron durante casi siglo y medio a evitar una de las constantes de la historia moderna: que cada dos o tres generaciones los europeos se mataran entre sí con una saña, una crueldad, y una capacidad de hacer daño, cada vez mayores. Inventaron toda clase de combinaciones, desde el «concierto de Estados» a la «pentarquía». Todas terminaban colapsando. Kissinger considera a Metternich como una de las más preclaras inteligencias de la historia de Occidente porque fue capaz de mantener la paz durante 25 años. Todos estos «diseños estratégicos» tenían como principio subyacente el carácter sacrosanto de la soberanía de los Estados. En otras palabras, la única limitación a esta soberanía era el potencial militar de tu vecino. «Pensando fuera de la caja» como dicen los anglosajones, imaginativamente como decimos en español, los creadores de la Unión se dieron cuenta que la soberanía sin límite no era el principio estructurador de un sistema estable sino su cáncer. Y, limitándola, dieron lugar al más largo período de prosperidad y paz en la historia de Europa. Pero con ello, ponían en primer plano un problema que sigue sobre la mesa hoy, 60 años después: ¿cómo legitimarla?

La Unión solo podía legitimarse por sí misma, ante los ojos de los ciudadanos. No había, como el caso de los Estados nacionales, un elemento externo de legitimación. Como en toda creación de las élites, la única posible era la legitimación por el resultado.

El primer resultado, el primer bien público que la Unión trae a los europeos es, como hemos visto, propiciar la paz en un continente atormentado por las guerras, y hacerlo sobre una base más sólida que las simples alianzas

de oportunidad. Europa era, en definitiva, un sistema de Estados nacionales profundamente inestable y la Unión cambió radicalmente esa situación.

Durante los años de posguerra, en los principios de las Comunidades Europeas, se produjo también un fenómeno que ayudó considerablemente a la aceptación pública del nuevo experimento: el vertiginoso crecimiento económico. Aunque era algo que podría considerarse normal después de una guerra, este desarrollo permite no solo mejorar los niveles de vida sino la creación de una de los signos de identidad europeos: el estado del bienestar. Si para la primera generación el argumento de la paz podía ser definitivo, las siguientes fueron uniendo también este desarrollo económico inclusivo. Se fue formando así un sustrato de consenso ciudadano no escrito, que dotaba a la nueva construcción de una legitimidad política innegable.

El primer test llega también de la mano de la economía. Es la llamada euro-esclerosis que atenaza a Europa a partir de mediados de la década de los 70, en un entorno económico de crecimiento bajo o negativo, inflación elevada y desempleo en aumento. La respuesta comunitaria es la creación del mercado único. Es imposible precisar hasta qué punto esta creación ayudó a los Estados europeos a salir del marasmo de la estanflación, pero indudablemente, la prosperidad que llegó fue en parte asociada a esa tarea de acabar de una vez por todas con las fronteras e implantar, siquiera de forma imperfecta, las cuatro libertades. Visto en retrospectiva, lo que la Unión da a las empresas europeas no es solo un mercado más amplio, sino la posibilidad de reducir la maraña regulatoria que atenazaba el crecimiento.

Cuando cae el muro de Berlín, la Unión Europea alcanza el cénit de su influencia, y por tanto de su legitimidad a los ojos de los ciudadanos. La desaparición de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia plantea, de forma casi inmediata, tres cuestiones que resolver: la vuelta de la llamada cuestión alemana, la reintegración de los países del centro y del este de Europa a una arquitectura institucional común, y el cambio radical estratégico de Europa en el mundo, que pasa de ser un escenario de la Guerra Fría y por ello un objeto de las relaciones internacionales, a tener la posibilidad de ser un sujeto activo e influyente. Las tres cuestiones encontrarán su solución en el marco de la Unión. La primera impulsará la Unión Económica y Monetaria, la segunda la ampliación, y la tercera el nacimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común. Legitimidad por el resultado a pleno rendimiento.

La crisis del euro, con su corolario de empobrecimiento de amplias capas de la clase media de numerosos países europeos, puso fin, casi de forma abrupta, a esta luna de miel. El problema de fondo, sin embargo, venía de largo. Las élites que habían concebido la Unión Europea eran plenamente conscientes de la imposibilidad de generar una identidad europea suficiente para apuntalar popularmente el proyecto. Consideraban que el paso de los años, con una Unión cada vez más presente en la vida diaria de los ciudadanos, seguiría generando algo así como un cierto «ser común europeo». Mien-

tras tanto, y apoyadas en la legitimidad que le daban los éxitos sucesivos, iban avanzando en la integración política y económica de forma, llamémosle, tecnocrática. Había desde luego una especie de consenso permisivo en las opiniones públicas que aceptaba una especie de nuevo despotismo ilustrado por el que decisiones que tienen consecuencias sobre los ciudadanos (mercado único, ampliación, construcción del espacio Schengen) se tomaban solo con una convalidación popular muy indirecta.

Se produjo con ello un fenómeno que algunos han denominado de intento de «despolitizar la política», tomando decisiones profundamente políticas como si fueran predominantemente prácticas o técnicas. El tiempo de esta forma de construir Europa se ha acabado.

A pesar de ello, la cara oscura de la globalización, y el profundo deterioro de la vecindad europea (colapso árabe, una Rusia más agresiva, el marasmo en el Sahel) han dado lugar a un nuevo intento de legitimación. Esta vez no se trata tanto el resultado, todavía no hay ninguno, sino de apelar a la profunda inseguridad que anida en amplias en amplias capas de la sociedad europea. El argumento es realmente básico, lo suficiente para construir una narrativa convincente. El mundo exterior es hostil, y Europa emerge como una isla de bienestar social, democracia y libertades. Ningún país europeo puede por sí solo enfrentarse a esa situación. Solo la Unión como tal, tiene el tamaño y el potencial suficiente para hacer frente a ese mundo exterior y preservar lo conseguido, hasta ahora, por los ciudadanos de nuestro continente.

Este argumento ha tenido, hasta ahora, nulo éxito en entronizarse como el nuevo mantra legitimador. De hecho, lo que se ha producido en los últimos años es una cierta renacionalización de las políticas públicas de los Estados miembros en un intento, probablemente vano, de dar seguridades a sus ciudadanos en ese entorno hostil. Sin embargo, este es el argumento que utiliza la Alta Representante para tratar de legitimar a la Unión Europea. Y lo hace desde la primera línea de la estrategia, al señalar que, a los tiempos de crisis existencial, en los que el orden de seguridad europeo está siendo violado solo puede darse una respuesta desde una Europa más fuerte. Que el argumento, como hemos dicho antes, haya tenido hasta ahora escaso eco no es obstáculo para que la EGUE lo utilice. No sé si contribuirá a su consolidación. Si lo hiciera, no sería desde luego el menor de los éxitos del texto.

Voluntad de aplicación

Tengo un amigo, también experimentado en este mundo del pensamiento de largo plazo, que sostiene que el beneficio de las estrategias se materializa mientras se están redactando. El ejercicio da lugar a reflexión, a debate, que avanzan y maduran los argumentos. Pero que una vez terminado y presentado el texto, este suele caer en el olvido o, al menos, no es objeto de la puesta en práctica sistemática para el que debería haber sido concebido. Creo que tiene

razón, pero solo en parte. Desde luego el ejercicio de redacción es el primer momento en el que una estrategia empieza ya a rendir sus frutos, antes de ser precisada. Pero la aplicación posterior es también necesaria y solo puede hacerse con una firme voluntad de poner los mecanismos para que ello suceda.

Eso es precisamente lo que esta Estrategia Global intenta. El ensayo de D. Ricardo López-Aranda, se ocupa de ello en más detalle, por lo que baste señalar que pocos días después de la presentación de la Estrategia, el Servicio Europeo de Acción Exterior ya distribuyó un documento sobre cinco bloques en los que se trabajaría para la aplicación. El primero de ellos, referente a la Política Común de Seguridad y Defensa está ya, pocos meses después de presentarse, muy avanzado y deberá tener un endoso en el Consejo Europeo de diciembre.

La presentación del texto chocó con el imponderable de la coincidencia en el tiempo con la valoración por los jefes de Estado y de Gobierno del resultado del referéndum británico. Esto no solo restó lustre, sino que suponía, en el fondo, un desafío político e intelectual profundo al propio argumentario que encierra la Estrategia. En definitiva, el momento no podía ser peor. Quizá esta espina se la pueda sacar la Alta Representante mediante una puesta en práctica sustancial y eficaz del documento. El plan que ha diseñado para ello se extiende a lo largo de dos o tres años, no por casualidad el resto de su mandato, y supone, de llevarse a cabo, una sacudida y un aggiornamento sustancial de la Política Exterior y de Seguridad Común y de su principal instrumento, la Política Común de Seguridad y Defensa. Si así sucede finalmente, la EGUE habrá prestado a la Unión un servicio de mucho mayor calado del que podríamos imaginar.

Veamos a continuación un breve resumen, salpicado de algún comentario, de cada una de las contribuciones que conforman este cuaderno que, aviso desde ahora, son de enorme calidad. Si quiere aprender o rellenar su arsenal de argumentos e ideas, léalas.

Una nueva estrategia exterior para la Unión Europea

Contar con D. Ricardo López-Aranda y Jagu era uno de los presupuestos de partida de este cuaderno. El Sr. López-Aranda es el director de la Oficina de Análisis y Previsión del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, un trabajo a medio camino entre pensar estratégicamente y hacer recomendaciones para el día a día de la política exterior española. Si esa posición ya le hacía imprescindible en esta obra colectiva, su condición de punto focal de España para la redacción de la EGUE hacía que no pudiera concebirse el cuaderno sin su contribución. Y podrán comprobar que el resultado no defrauda, muy al contrario.

El autor divide su contribución en cuatro partes. En primer lugar, se hace una pregunta clave. ¿Tiene la Unión Europea una estrategia de acción exterior?

Sin una respuesta afirmativa, todo lo demás tendría poco o ningún sentido. Evidentemente, la pregunta no se refiere a la existencia o ausencia de un documento determinado que tenga ese título. De lo que estamos hablando es de si la Unión es un actor que se comporta estratégicamente.

Para un actor estatal, esta pregunta no tiene mucho sentido. Independientemente de su tamaño y de su capacidad de influencia en la escena internacional, cualquier Estado se comporta necesariamente de forma estratégica en tanto en cuanto persigue, aunque sea de forma instintiva, objetivos supremos como su propia supervivencia o la seguridad de sus ciudadanos. Y esa estrategia no necesita ser escrita para existir. Un ejemplo paradigmático lo da la propia España. Nadie duda que, desde la Transición hasta el ingreso de España en el euro, en calidad de país fundador, nuestro país tenía una estrategia de política exterior, clara y definida: incorporarse a las instituciones euroatlánticas, y en particular a la Unión Europea. Aquella estrategia traducía la aspiración de generaciones de españoles desde el orteguiano «España es el problema y Europa la solución». Pero esta estrategia, patente y evidente, nunca se puso por escrito. Cuando se agota, por haber alcanzado sus objetivos, es cuando la política exterior española empieza a titubear, a perder gran parte del consenso interno que la había apuntalado, a convertirse en último extremo en un factor de división entre los ciudadanos. Es en esas situaciones de incertidumbre cuando es necesario reflexionar, pensar estratégicamente, y esta vez sí, ponerlo por escrito. Y así se hizo con la Estrategia de Acción Exterior del 2014.

Pero la Unión Europea no es un actor estatal, es un animal institucionalmente complejo, y de ahí que la pregunta que se hace el señor López-Aranda sea del todo pertinente. Y la respuesta, positiva, está también perfectamente fundada en su ensayo.

Ser capaz de actuar estratégicamente es el paso previo para poder poner negro sobre blanco de qué estamos hablando. El proceso de producción de la estrategia fue relativamente complejo. No fue una negociación propiamente dicha, pero tampoco una imposición por parte de la Alta Representante. Hubo diálogo, pero en último extremo, no se intentó buscar un consenso a 28 que hubiera hecho completamente estéril gran parte del trabajo.

Como se ha señalado antes, el señor López Aranda fue el punto focal de España en este proceso. Eso quiere decir que fue el representante designado por el Ministro de Asuntos Exteriores para participar en la elaboración del texto, defender las posiciones españolas, y buscar la mayor calidad posible en el resultado final. En otras palabras, su recuento de cómo se hizo la estrategia es el único de primera mano. No es necesario insistir en el valor añadido que su contribución da a esta obra colectiva.

Participar en la elaboración de un texto implica, entre otras cosas, una lectura atenta, repetida, casi obsesiva del mismo. Implica también la necesidad de reflexionar sobre lo que se va escribiendo. En definitiva, conlleva un co-

nocimiento profundo que el autor expone con amplitud en la tercera parte de su contribución, la referida al contenido de la estrategia. Aquí encontrarán no solo descripción, sino también análisis. Y puesta en perspectiva, histórica y conceptual, de muchas de las ideas que desarrolla la estrategia.

La cuarta parte de este ensayo es una valoración de la EGUE. El autor nos recuerda que el resultado tiene como hilo conductor la seguridad, pero que es mucho más que una estrategia de seguridad, ya que incorpora las distintas dimensiones de la acción exterior: desarrollo, cambio climático, políticas migratorias y de asilo y de refugio, política comercial, etc. Es una estrategia global en su ambición geográfica pero que presta especial atención a nuestra vecindad. Que pone el énfasis en los intereses de la Unión, pero no olvida sus valores y principios. Es una estrategia de acción exterior, pero con claras implicaciones para la política interior. Es, en definitiva, una estrategia de seguridad y global al mismo tiempo.

El autor se preocupa finalmente, y creo necesario consignarlo, por el exceso de expectativas que, a veces, se ponen en la política exterior común, sobre todo por parte de aquellos que claman su europeísmo. Se busca en la capacidad de actuar de la Unión fuera de sus fronteras, en particular en crisis tan lacerantes como las de Siria, Libia o Ucrania, la posibilidad de recuperar lo que el autor llama el «lustre perdido con la Gran Recesión». No es tan fácil. Y las expectativas generadas pueden verse defraudadas. Ello explica, para el autor, cierta sobriedad en el lenguaje de la estrategia. Pero esa modestia no hace menos pertinente la pregunta de si ahora, después de esta reflexión, la UE está mejor preparada para hacer frente a esas crisis a las que antes se hacía referencia, o a tendencias tectónicas como el desplazamiento del centro de gravedad de la economía mundial hacia Asia o los grandes flujos migratorios.

¿Quo vadis Europa? Del documento Solana a la Estrategia Global

El capitán de Navío, Ignacio José García Sánchez, nos ofrece una visión amplia de cómo ha cambiado el marco geopolítico desde diciembre de 2003 hasta finales de 2016. El lapso de tiempo, en definitiva, que media entre la presentación de los dos documentos estratégicos que ha producido la Unión Europea a lo largo de su historia.

El capitán de Navío, García Sánchez, es un estudioso del viejo dilema entre guerra y paz. Como suele suceder con la mayor parte de los miembros de ese club de expertos en esa materia, mucho más restringido de lo que se piensa, el autor no se hace muchas ilusiones sobre la capacidad de la voluntad humana, por sí misma, de acabar con el conflicto. Constata por ello, con poca sorpresa y ningún escándalo, que el entorno estratégico de «fin de la historia» en el que se presentó la estrategia Solana en 2003, ha evolucionado hacia una situación multipolar, con potencias emergentes que retan la hegemonía global de los Estados Unidos, y por tanto hacia un sistema de Estados

más tradicional, y a la vez, endémicamente inestable. Pero cuando se fija en el microcosmos que en este entorno representa la Unión Europea, con su capacidad de proyectarse hacia el exterior, el autor nos proporciona una herramienta completamente ajena al realismo político tradicional: la gobernanza.

No hay ninguna contradicción. Si no puedes confiar en la naturaleza humana para poner fin al enfrentamiento, tienes que apelar a instrumentos de acción política que puedan conseguir el objetivo deseado. Para el autor, lo que él denomina el tridente de las tres «d», diplomacia, defensa y desarrollo, es el instrumento adecuado. Es en este argumento en el que enmarca la Estrategia, ya que el tridente sería hasta ahora una construcción incompleta, en la que uno de sus elementos, la defensa, se ha mantenido atrofiado. El énfasis de este documento de la Alta Representante Mogherini, en la política de seguridad, énfasis al que se refieren casi todos los contribuyentes a este cuaderno, es un intento de equilibrar el tridente.

El ensayo estudia a continuación el contexto de la seguridad. Desde el escenario que califica de visión idealista de la estrategia de 2003, al basarse en la convergencia de intereses y el fortalecimiento de la solidaridad, se ha evolucionado hacia una regionalización del mundo. Nos ofrece aquí un contraste de pareceres entre el escenario realista y lo que llama el idealismo atrincherado. Es llamativo que, en las dos descripciones, puede un lector atento encontrarse reflejado en cierta medida. Este hecho no hace sino recordarnos el viejo hecho, pero que siempre nos parece en cierta medida nuevo, según el cual ninguna teoría, ningún marco intelectual, es capaz de aprehender completamente la realidad.

Recorre a continuación los órdenes regionales de cooperación en materia de seguridad. Nos llama la atención el autor sobre el hecho de que, cuando la Estrategia Global establece como una de las cinco prioridades de acción exterior los «órdenes regionales de cooperación», lo hace desde una perspectiva clara de realismo político. He consignado antes por mi parte el cambio que esta estrategia supone en la forma de interpretar el mundo y de tratar de gestionarlo. Para muchos, la Unión Europea está evolucionando hacia la aceptación de la *realpolitik*. El capitán de Navío, García Sánchez, no solo lo piensa así, sino que su ensayo trasluce satisfacción, casi diría que una cierta tranquilidad, al ver cómo la Unión adopta el punto de vista realista para enfrentar una geopolítica que ha desbordado por completo su perspectiva, más idealista, anterior. Estos órdenes regionales son cinco:

- El de seguridad europeo, en el que la autonomía estratégica de la Unión se juega en las relaciones con Rusia y la OTAN.
- El Mediterráneo, Oriente Próximo y el continente africano, donde el nuevo orden regional de seguridad tendrá su verdadera piedra de toque.
- Un Atlántico cada vez más cercano por las nuevas dinámicas comerciales, en el que debe mantenerse un sistema regional de seguridad único que pueda equilibrar el entorno internacional.

- La conexión con Asia en la que se juega, en último extremo, el futuro de la humanidad, al ser una región en la que conviven grandes potencias, que pueden optar por la repetición cíclica del círculo vicioso de la política de poder e influencia o, por el contrario, apostar por sociedades más abiertas que generen un entorno de seguridad, al modo, en cierta manera, de la construcción europea.
- Finalmente, una nueva cooperación en el Ártico que supere las actitudes de la vieja geopolítica.

La acción de la Unión Europea en el Magreb y en el Sahel

Es difícil exagerar la importancia estratégica del Magreb para España. Si en Europa nos jugamos nuestro futuro, en el Norte de África es nuestra estabilidad la que está en juego.

Decir que una relación es estratégica puede significar cosas distintas. Puede referirse a que el contenido de la relación afecta a intereses vitales de las partes. Puede referirse, por otra parte, a que en la relación se incluyen cuestiones regionales o incluso globales sobre los que los dos actores tienen capacidad de influencia. En este segundo sentido, el paradigma fue la relación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Hoy en día, lo más parecido sería la que mantienen Washington y Pekín. Pero no hay que irse a las superpotencias para encontrar relaciones bilaterales, o relaciones de un país con una región, que puedan ser estratégicas en este segundo sentido.

La relación que España tiene con Marruecos es una relación estratégica al afectar a intereses vitales de los dos países. Algo semejante, aunque quizá no de forma tan manifiesta y cotidiana, podría decirse de la relación entre España y Argelia. Y desde luego, la relación de España con el Magreb es estratégica en el segundo sentido al que antes nos referíamos.

El Sahel, por avatares de la evolución de los países de esa región, de su estabilidad o falta de ella, ha ido adquiriendo una importancia cada vez mayor en los últimos años. Los cambios que las revueltas árabes han traído al Norte de África, y el desarrollo negativo en materia de seguridad de los países del Sahel, han sido fenómenos que se han ido alimentando mutuamente para conformar ahora una unidad estratégica, el Magreb-Sahel, que requiere toda nuestra atención. Un diplomático argelino hizo en una ocasión un símil que ilustra muy bien de qué estamos hablando. La conversación tenía lugar en el marco de una reunión sobre la dimensión mediterránea de la OTAN. Hablábamos del Mediterráneo como frontera, y al mismo tiempo como espacio que inevitablemente debía unir a las dos riberas. El colega argelino me comentó que, en realidad, ellos vivían entre dos mares. Al norte, el Mediterráneo, del que hablábamos. Cruzando ese mar ellos encontraban «gente distinta». Pero hacia el sur hay otro mar. Este no es de agua sino de arena. Pero al igual que el de color azul, cambia con los vientos, no tiene puntos de referencia

y para navegarlo necesitas orientarte por las estrellas y los planetas y los mismos instrumentos que ha creado la náutica. Este mar es el desierto del Sahara. Y al otro lado, me dijo, también hay «gente distinta». Es una visión diferente pero enriquecedora en la que el Magreb se sitúa en el centro, entre dos mares, y sería por ello, en último extremo, el elemento clave de la estabilidad del sistema.

Hemos tardado años en llevar al ánimo de la Unión Europea la importancia que para nuestro continente tiene ese espacio Magreb-Sahel. Y uno de los actores clave en esa larga tarea de convencimiento ha sido D. Javier Romera Pintor, en la actualidad subdirector general de Relaciones Exteriores y Asuntos Comerciales en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. El Sr. Romera es de esos jugadores que no solo golpean la pelota con maestría y forman equipo para ganar, sino que conoce las reglas del juego mejor que el árbitro. Conoce la Unión Europea tanto como cualquier «europeísta de convicción». La ha vivido como, ya no tantos, los constructores del edificio. Pero más allá, es de los pocos que saben por qué se hicieron las cosas, cuál fue la lógica política y jurídica detrás de ellas, y hasta dónde permite llegar el entramado que nos hemos dado.

Ese conocimiento, y esa vocación, se plasman en una contribución a este cuaderno que es una auténtica monografía sobre la Acción de la Unión Europea en el Magreb y el Sahel. La reflexión comienza donde debe hacerlo, en el principio. Nos ilustra así el autor sobre las limitaciones que tiene en su acción exterior un actor tan especial como la Unión Europea. Recomiendo vivamente esos dos capítulos de la contribución porque ayudan a comprender actuaciones, y sobre todo, la ausencia de estas, que son a veces objeto de crítica feroz sobre la Unión.

El grueso de la contribución es una descripción minuciosa y ordenada de lo que hace la Unión Europea en el Magreb primero y en el Sahel después. Es patente, no puede ser de otra forma, el diferente grado de maduración de la relación con las dos regiones que se traduce no solo en el objeto de esta relación, sino en los instrumentos que se manejan. Con el Magreb es –o debería ser– una relación de iguales; con el Sahel es claramente una relación de cooperación.

El ensayo del Sr. Romera introduce además una discusión sobre el fenómeno migratorio que le da un importantísimo valor añadido. Si hemos pasado años diciendo que una diferencia de riqueza de 14 a 1 tenía que llevar, tarde o temprano, a flujos migratorios considerables, era llamativo que no se hiciera nada para abordar esta cuestión. España tuvo que enfrentarse, casi en solitario, en 2006 a lo que constituyó, viéndolo ahora en perspectiva, la primera oleada sería de ciudadanos africanos buscando un futuro mejor lejos de una tierra que difícilmente es capaz de alimentarlos. España resolvió el problema de «los cayucos» con una mezcla de cooperación, despliegue diplomático, colaboración en materia de control de fronteras y mucho capi-

tal político invertido en los países de origen. Es por eso más llamativo que cuando el problema se convierte en europeo, la Unión haya tardado tanto en reconocer que ese es, a gran escala, el camino a recorrer. Al principio de la crisis migratoria en el Mediterráneo Central, España presentó en el Consejo de Asuntos Exteriores un documento (un *non-paper* en el argot diplomático) que recogía nuestra experiencia y la sometía a consideración como un precedente de las decisiones que habría que tomar a escala europea. El Sr. Romera nos va relatando los vericuetos del proceso de toma de decisiones en la Unión hasta llegar, grosso modo, a esas soluciones que España dio en su momento. Es enormemente interesante recorrer de la mano del autor esos vericuetos y las reflexiones que hace sobre las oscilaciones en la política migratoria de la Unión.

La respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional: una reflexión a partir de lo que afirma la estrategia de seguridad y lo que evidencia la realidad

El enfoque jurídico en este cuaderno viene de la mano de la Dña. Mariola Urrea Corres, profesora titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Rioja. Pero tratándose de la profesora Urrea cabe esperar no solo precisión en el análisis, sino también sentido político de las cuestiones que analiza y su inserción en el marco más amplio de reflexión europea. Y la expectativa no queda defraudada.

En su contribución, la autora se detiene en la descripción de los términos con los que la Estrategia Global de Seguridad ha recogido los principios rectores que inspiran la acción exterior europea, y que no son otros que: la unidad, la interacción, la responsabilidad y la asociación. A continuación, se detiene a estudiar las prioridades que, según señala la propia Estrategia, deben ordenar la actuación de la Unión Europea y los Estados miembros en materia de Política Exterior. A partir de las cinco grandes prioridades que menciona la Estrategia Global de Seguridad: la seguridad de la Unión, la resiliencia estatal y de la sociedad de nuestros vecinos, un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis, las órdenes regionales de cooperación y, en último lugar, la gobernanza mundial para el siglo XXI, la autora se plantea contrastar este referente teórico con las recientes actuaciones de la Unión y sus Estados en materia de lucha contra el terrorismo internacional.

Para ello, nos propone un estudio de la respuesta que la Unión Europea y los Estados miembros han ofrecido ante los ataques terroristas de Daesh en su propio territorio nacional. Tras una atención detallada a la cuestión, parece posible concluir que la activación por parte de Francia de la cláusula de asistencia mutua prevista en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, incide de manera directa en aspectos importantes que son abordados en la Estrategia Global de Seguridad. Más aún, apunta una manera de proceder dentro de la Unión Europea que incide en, al menos, dos aspectos y lo hace

de forma significativa. Nos referimos, de una parte, a la relación de la Unión Europea y la OTAN y, de otra, al impacto que la utilización de esta cláusula de asistencia mutua en los términos elegidos por Francia proyecta, en general, sobre el uso de la fuerza y su regulación internacional. El texto concluye con unas muy útiles consideraciones finales.

El sistema de financiación de la PCSD

La mejor manera de conocer la eficacia del dinero invertido en una política pública no es preguntando a los diseñadores y ejecutores de esa política, sino al que tiene que fiscalizar el gasto. Por esa razón, un capítulo clave de este cuaderno, el que trata sobre la financiación de la PCSD, corre a cargo del secretario general del Tribunal de Cuentas europeo, D. Eduardo Ruíz García.

Analizar la Política Común de Seguridad y Defensa desde el punto de vista de su financiación es extraordinariamente revelador. Se trata en primer lugar de una perspectiva que rara vez se utiliza. Las razones de esta carencia, las apunta el autor en su ensayo. Por una parte, las cantidades relativamente pequeñas del que hablamos en relación con el presupuesto comunitario. Por otra, por la extraordinaria dificultad contable de precisar cuál es el gasto real, cuál su destino, y su procedencia. Esta segunda razón es consecuencia de la dificultad de delimitar el perímetro de esta política. Participan en ella varias instituciones y los Estados miembros, pero no todos y no en la misma medida. Y se emplean instrumentos y mecanismos de financiación diferentes.

Pero cuando se hace el esfuerzo, y se hace el análisis, los resultados merecen la pena. El autor nos da, en primer lugar, una cifra de cuánto cuesta la PCSD: 1.021 millones de €. A esta cantidad solo se puede llegar de una forma indirecta, por las limitaciones derivadas de que los datos están fragmentados en diversos presupuestos, y por una falta de transparencia que el autor denuncia al subrayar que esta no es una de las virtudes de la PCSD.

Poniendo esta cifra en relación con macro-magnitudes como el presupuesto general de la unión o su PIB, el autor llega a la conclusión de que la defensa, y su política instrumental, la PCSD, es todavía marginal y limitada. La otra cara de la moneda de esta situación es el potencial inmenso que tendría una política más ambiciosa en términos económicos y de eficacia. Se ha calculado en 26.000 millones de € el coste de oportunidad de la PCSD, es decir, los beneficios y ahorros potenciales que se podrían conseguir con una política más efectiva, evitando duplicidades, asegurando la interoperabilidad y la puesta en común de las capacidades. Es el coste de la no-Europa en el campo de la defensa.

Tiene también un extraordinario interés la valoración que el autor hace del sistema de financiación de la PCSD. Lo hace a través de un análisis crítico de algunos criterios que definen la calidad de las políticas públicas. Aunque encarezco vivamente la lectura completa y detallada de este capítulo, voy a resaltar tres de estos criterios por su significado político.

En primer lugar, el criterio de la equidad en el reparto de la carga. Aquí, la PCSD suspende escandalosamente. Los Estados participantes en las misiones militares asumen todos los riesgos y corren con la mayor parte de los costes. Sin embargo, esas misiones benefician a todos los Estados miembros. Esta evidente falta de equidad y justicia en el respaldo de la carga tiene mucho que ver con la dificultad creciente en generar fuerzas y capacidades para las misiones militares de la Unión.

En segundo lugar, el criterio relativo al impacto sobre el «valor añadido europeo», un concepto derivado del principio de subsidiariedad. Como hemos visto antes, se ha calculado en 26.000 millones de € el coste de oportunidad de la PCSD. El coste elevado del desarrollo y mantenimiento de las capacidades militares, y los riesgos asociados a las operaciones, dan por ello un enorme valor añadido a la puesta en común de los recursos. Es evidente que hay razones sólidas y profundas para que los Estados miembros prefieran seguir con esta arquitectura fragmentada en materia de defensa, y en lo relativo a su base industrial y tecnológica. Quizá no ha llegado el tiempo de resolver esa fragmentación. Pero, en cualquier caso, el argumento que nos proporciona el Sr. Ruiz García, debe formar parte de ese debate sobre cómo, en qué condiciones y cuándo avanzar hacia una defensa europea.

En tercer lugar, el criterio relativo al grado de aceptación social de esta política. Desde el punto de vista financiero, la transparencia y la rendición de cuentas son los dos elementos básicos para medir el grado de aceptación. En este caso, tampoco la PCSD brilla por cumplir estos criterios. Sin embargo, el grado de aceptación social es elevado, principalmente porque se identifica con misiones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria. De nuevo, estamos ante una anticipación, ya que en el momento que sé que comience el proceso de evolución hacia una Europa de la defensa, estas cuestiones de transparencia y rendición de cuentas serán fundamentales.

En definitiva, el secretario general del Tribunal de Cuentas nos ofrece un estudio riguroso sobre una cuestión a la que los expertos en la política exterior de la Unión prestan relativamente poca atención: la financiación. Una vez leído el capítulo, no podemos quitarnos la sensación de que estamos ante una política extraordinariamente frágil, que solo se mantiene por la voluntad de algunos Estados miembros y que, caso de no cambiar las circunstancias, podría en cualquier momento desaparecer.

Implicaciones de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE

El periodista y profesor D. Miguel Ángel Benedicto nos introduce en el día después de la publicación de la Estrategia y las implicaciones que esta puede tener para la Unión.

El diagnóstico es claro: «Una crisis existencial recorre a la Unión Europea». Elementos de esta crisis son la inestabilidad en la vecindad este con la aneación de Crimea y en la vecindad sur con la malograda Primavera Árabe. A ello se añade el colapso en Estados como Irak, Libia o Siria, que han permitido la expansión de un terrorismo yihadista que ha golpeado con dureza en el corazón de Europa.

Los conflictos han dado lugar a millones de refugiados. Cientos de miles de ellos han intentado entrar en Europa y la mayoría lo han conseguido haciendo tambalear el Espacio Schengen.

En paralelo, otro elemento de esa crisis existencial es el ascenso del populismo y la extrema derecha en varios países europeos. Consecuencia última, un referéndum que generó el Brexit.

Para el autor, la Estrategia Global debe ser interpretada como el instrumento conceptual del que la Unión se ha dotado para hacer frente a estos retos y amenazas. Esta Estrategia debe llevar a la Unión Europea a asumir un liderazgo en la escena internacional, desarrollar una arquitectura de seguridad europea que se complemente con la OTAN, y aplicar las herramientas de política exterior, de seguridad y defensa que definió el Tratado de Lisboa. El nivel de ambición debe ser elevado, la Unión debe convertirse en proveedor de seguridad global.

Solo así podremos tener una Unión Europea creíble con mayor capacidad de respuesta ante las crisis y con una mayor integración institucional y política. El desafío pasa por el refuerzo de los instrumentos de la PCSD como los grupos de combate o la cooperación estructurada permanente.

El mayor error sería intentar no ya resolver, sino simplemente abordar, la crisis existencial desde el marco del Estado Nación. Los retos globales requieren una mayor unión política. Para el Sr. Benedicto la Estrategia Global es un primer paso en esa dirección, que implica una Europa más fuerte, con capacidad de respuesta, integrada, creíble y que actúa de manera coordinada y con una visión común. La Estrategia es ante todo una reafirmación de voluntad de ser relevante globalmente. Pero pasar a los hechos dependerá de la voluntad política de los Estados.