

Hacia una Estrategia Global Europea en 2013

*Martín Ortega Carcelén**

Tema: Se ha puesto en marcha la preparación de una Estrategia Global Europea, un documento que ayudará a reflexionar sobre la razón de ser de la UE en el mundo.

Resumen: Cuatro Estados miembros de la UE (España, Italia, Polonia y Suecia) han encargado a *think-tanks* en sus países la redacción de un documento informal titulado Estrategia Global Europea (EGS, en inglés: *European Global Strategy*) para mayo de 2013. La idea es ofrecer a los 27 Estados miembros y a las instituciones de la UE un marco de debate que permitirá, en su caso, la negociación de un documento estratégico con ocasión del 10º aniversario de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), adoptada en diciembre de 2003. Este ARI da cuenta del proceso hasta la fecha y comenta los posibles contenidos de una Estrategia Global Europea, teniendo en cuenta el contexto cambiante que viven las relaciones globales y las diversas instituciones internacionales.

Análisis: En julio de 2012, los Ministerios de Asuntos Exteriores de cuatro Estados miembros de la UE lanzaron en Bruselas un proceso de reflexión sobre una futura Estrategia Global Europea (EGS, en inglés: *European Global Strategy*). Este proceso tomó la forma de un mandato dirigido a cuatro centros de estudios: Istituto Affari Internazionali (IAI, Italia), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM, Polonia), Real Instituto Elcano (RIE, España) y Utrikespolitiska Institutet (UI, Suecia). El objetivo es producir un breve texto con valor académico en mayo de 2013, que podrá ser presentado por los cuatro ministros como contribución a un futuro debate dentro de la UE. A lo largo de 2013, la UE tendrá que decidir si prepara un documento oficial de estrategia con la vista puesta en diciembre, cuando se cumplen 10 años de la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), conocida también como Documento Solana,¹ que ha cumplido un importante papel como guía de la acción exterior de la Unión.

Una ventaja notable de tal ejercicio es que la redacción del texto se remite al marco independiente de los *think-tanks*, evitando así los escollos de una negociación oficial en este primer estadio. El trabajo intelectual puede ser un banco de pruebas para la posible redacción de un documento europeo, o incluso para tantear diversas opciones aparte de la preparación de una nueva estrategia: hay que recordar que en diciembre de 2008,

* *Profesor de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y Senior Research Fellow del Real Instituto Elcano para el proyecto Estrategia Global Europea.*

¹ Estrategia Europea de Seguridad, diciembre de 2003,
<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

cinco años después de la EES, no se hizo un nuevo documento sino que se elaboró un Informe sobre la Aplicación de la EES.²

La vocación del proceso en curso es potenciar el debate público a través de la participación de expertos. Además de los cuatro centros reseñados, existe un número creciente de institutos asociados de países como Alemania, Bélgica, Grecia, Lituania y Noruega. Asimismo, se organizarán diversos seminarios para recabar opiniones autorizadas, la página Internet de la Estrategia Global Europea (<http://www.euglobalstrategy.eu/>) contiene numerosas contribuciones, y está abierta a comentarios y redes sociales, y se ha convocado la realización de estudios sobre cuestiones relacionadas con la estrategia europea, que escribirán autores de los más diversos orígenes. De esta manera, aunque los redactores del informe final son los cuatro institutos que lideran el trabajo, existe una clara intención de incluir todos los puntos de vista que tienen algo que aportar a esta reflexión.

Elaborar el texto académico de una Estrategia Global Europea es todo un reto. Para empezar, se trata de un trabajo colectivo en el que deben integrarse las más diversas posiciones, lo que supone seleccionar ideas y llegar a compromisos entre visiones no siempre coincidentes. Puede hablarse, por tanto, de un método típicamente europeo aplicado al debate intelectual. Pero más importantes todavía son los aspectos de contenido, entre los que pueden destacarse los siguientes:

- (a) *De la seguridad a lo global.* A diferencia de la EES, que utilizaba desde el mismo título la idea de seguridad entendida en sentido amplio, el mandato actual de la Estrategia Global Europea pone más el acento en cuestiones globales. Esto está en línea con las grandes transformaciones que ha vivido el mundo en los últimos 10 años, tiempo en el que se ha consolidado el ascenso de las potencias emergentes y se ha puesto de manifiesto la necesidad de hacer frente a crisis como la desatada en 2008 con instrumentos ambiciosos de alcance mundial, como el G-20.
- (b) *De las amenazas a los objetivos.* En 2003, el pensamiento internacional tenía su epicentro en la evaluación de las amenazas (lo que en inglés se llama *threat assessment*). La lista de las amenazas fue paulatinamente ampliada desde las dos más evidentes (terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva) hacia otras reconocidas por la EES (conflictos locales, crimen organizado), hasta llegar en el momento actual a una lista mucho más completa (incluyendo el cambio climático, las ciber-amenazas e incluso la inestabilidad financiera). En una futura Estrategia Global Europea, más importante que identificar las amenazas, sobre las que existe un consenso creciente, será definir los objetivos comunes que persiguen los europeos. Por ejemplo, uno de esos objetivos podría ser participar activamente en la gobernanza global y también fomentar la integración regional en otros continentes, como sugerí en un trabajo anterior, donde se indicaba que la UE podría actualizar su propósito de apoyar el multilateralismo eficaz y transformarlo en una contribución a la gobernanza global.³

² Informe sobre la aplicación de la EES de 2008, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf.

³ Martin Ortega (2007), 'Building the Future: The EU's Contribution to Global Governance', EUISS Chaillot Paper nº 100, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp100.pdf>.

- (c) *Hacia una nueva narrativa europea.* El Tratado de la Unión Europea en su redacción tras el Tratado de Lisboa ofrece una visión convincente del papel de la Unión en el mundo, a través de los principios y valores reflejados en los artículos 2 y 3, las bases de la acción exterior del artículo 21 y de la política de defensa en el artículo 42.⁴ Sobre ese lienzo, una futura Estrategia Global Europea puede concretar una nueva narrativa que desarrolle los objetivos globales de la UE, teniendo en cuenta tanto el enfoque global apuntado más arriba como la fuerza movilizadora de unos objetivos comunes.
- (d) *Una visión equilibrada de la vecindad de la UE.* Cada Estado miembro tiene una preocupación regional distinta, provocada en gran medida por su posición geoestratégica y por su historia. Un documento de estrategia de la Unión debería combinar las diversas preocupaciones de manera coherente, y aportar una perspectiva de conjunto europea.
- (e) *Renovar los vínculos estratégicos.* Más allá de las políticas de vecindad, la UE debe definir su papel en el mundo a través de los lazos de amistad y asociación que mantiene con los principales actores globales. Esto es particularmente relevante por lo que se refiere a EEUU, el principal socio político y comercial de los europeos. La Estrategia Global Europea podría ser el lugar idóneo para proponer una profundización de la relación transatlántica, especialmente cuando existen conversaciones para crear una zona de libre cambio. En un sentido más amplio, teniendo en cuenta a las potencias emergentes que se han convertido también en socios estratégicos, un documento de estrategia debería acentuar la voluntad de la Unión de trabajar con todos ellos. Así, Giovanni Grevi ha apuntado que la UE debería trabajar para co-liderar un mundo que ya es sin duda multipolar.⁵
- (f) *Políticas y prioridades.* La UE cuenta con un amplio espectro de políticas para llevar a cabo su acción exterior y su política de defensa y seguridad, que van desde la ayuda al desarrollo a las medidas restrictivas o sanciones y a las operaciones civiles y militares. Una Estrategia Global Europea debería subrayar la riqueza de esos medios, que se han ido desarrollando con el tiempo, y debería mencionar las prioridades de acción que se ajustan al mundo actual y de cara al futuro.
- (g) *La necesidad de contar con los instrumentos adecuados.* Cualquier documento de estrategia debe sin duda hacer mención a los instrumentos para aplicar las políticas de la UE. Sin embargo, existen dos dificultades de entrada para que la Unión se dote plenamente de esos mecanismos. Por un lado, la actual crisis financiera obliga a los Estados a reducir sus presupuestos de política exterior y de defensa, y esto se aplica también a los presupuestos destinados a la UE. Por otro, los últimos cambios institucionales incorporados en el Tratado de Lisboa (sobre todo la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior) todavía no han terminado de producir sus frutos. Una propuesta sobre los instrumentos debe partir, por supuesto, de la estructura existente y enfatizar la necesidad de encontrar la sinergia adecuada entre ellos.

⁴ Tratado de la Unión Europea, en su versión consolidada tras el Tratado de Lisboa, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/tue.t1.html#a2.

⁵ Giovanni Grevi (2012), 'A Progressive European Global Strategy', FRIDE Policy Brief, noviembre, http://www.fride.org/download/PB_140_A_progressive_European_global_strategy.pdf.

Esta lista es solo un escueto recordatorio de los elementos que deben armonizarse en la redacción de una Estrategia Global Europea. Todo ello debe aparecer en un texto directo, atractivo y comprensible de unas 20 páginas. Evidentemente, se trata de un desafío intelectual que será sometido al escrutinio de todos los observadores de los asuntos europeos e internacionales.

Una dificultad añadida es que cada país europeo mantiene una actitud distinta hacia la política exterior, de seguridad y defensa de la UE. En realidad, toda política exterior y de defensa de los europeos tiene un carácter dual, en el sentido de que ambas son resultado de la suma de las políticas de los Estados miembros y las que realiza la propia UE. Esto supone que el documento programático de estrategia de la Unión solo puede referirse a la vertiente multilateral, pero no a las políticas nacionales.

¿Será la UE capaz de producir un nuevo documento de estrategia dentro de 2013? Nadie puede responder a esta pregunta hoy. Está claro que la UE y sus Estados miembros contarán con el texto no oficial de una Estrategia Global Europea promovida por los cuatro Estados encima de su mesa. Ahora bien, si esa contribución académica será sucedida por un texto oficial depende de circunstancias políticas y económicas que no pueden preverse. Como acaba de apuntarse, cada Estado miembro tiene una actitud distinta hacia la política exterior y de defensa de la UE, y está por ver si esas posiciones pueden componerse en un momento como el actual, en el que hay una crisis económica y financiera en Europa, pero no existe un sentimiento de urgencia estratégica como el que se verificó tras la crisis de Irak en 2003. La posible negociación de un documento de estrategia en 2013 se verá más bien influida por la agenda económica y financiera en Europa; en otros términos: los arreglos pendientes para asegurar la solvencia del euro y para establecer instituciones y mecanismos eficaces en los campos de políticas económicas y fiscales comunes. Y esta otra agenda, de importancia capital, sigue abierta.

Con todo, la renovación de la visión estratégica de la UE es necesaria. El contexto mundial ha cambiado y necesitamos nuevas guías, mapas o brújulas para movernos en una situación especialmente volátil e imprevisible. Ese ejercicio de renovación es realizado periódicamente por organizaciones internacionales que saben adaptarse a los nuevos paradigmas. Así, por ejemplo, la OTAN aprobó un Nuevo Concepto Estratégico en noviembre de 2010, y sigue poniendo al día sus métodos de actuación.⁶ Los Estados también se adaptan a las circunstancias, como demuestran las sucesivas estrategias de países como EEUU, que son interpretadas ante cada caso.⁷ Por lo que se refiere a España, en junio de 2011 el gobierno publicó una Estrategia Española de Seguridad que está siendo revisada en el momento presente por el gobierno de Mariano Rajoy.⁸ La elaboración de un estudio sobre una Estrategia Global Europea tendrá al menos la virtud de llamar la atención a todos los socios europeos y a las instituciones de Bruselas sobre la necesidad de ese ejercicio de puesta al día.

⁶ Nuevo concepto estratégico de la OTAN, Lisboa, noviembre de 2010, http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf.

⁷ La Estrategia de Seguridad Nacional de mayo de 2010 fue después reinterpretada por el presidente Obama a propósito de la *US Defense Strategic Review* en enero de 2012 cuando apuntó que el grueso del esfuerzo militar de EEUU se dirigirá a Asia en el futuro. Véanse http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf y <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2012/01/05/president-obama-speaks-defense-strategic-review>.

⁸ Estrategia Española de Seguridad, junio de 2011, <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-2011-EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf>.

Conclusiones: La decisión de cuatro países europeos (España, Italia, Polonia y Suecia) de encargar un informe no oficial sobre una Estrategia Global Europea a cuatro centros de estudios internacionales es una iniciativa digna de elogio. Dicha iniciativa abre un proceso académico de reflexión sobre los contenidos de un documento de estrategia para la UE en las circunstancias actuales. Esa estrategia debería mirar menos a las amenazas, cuya lista es objeto de consenso, y más a los objetivos comunes con espíritu positivo de construcción de un futuro mejor. Ese enfoque basado en los objetivos permitirá previsiblemente la elaboración de una nueva narrativa para la UE como elemento esencial para contribuir a la gobernanza global.

El 10º aniversario de la EES, que fue adoptada en diciembre de 2003 y ha cumplido un papel muy relevante como inspiración de la acción exterior de la UE, sería una ocasión idónea para que la Unión elaborase un documento de puesta al día. Este texto daría un contenido vivo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea sobre la acción exterior y sobre la política de seguridad y defensa. No obstante, las circunstancias políticas y económicas presentes no parecen las más idóneas para realizar ese ejercicio. En concreto, la puesta en marcha de una política económica y fiscal común para apuntalar el euro es una cuestión que seguirá abierta en 2013 y que seguramente va a influir sobre el resto de los debates dentro de la Unión. A pesar de todo, la preparación de un documento académico sobre una futura Estrategia Global Europea, en la que participa el Real Instituto Elcano por mandato de nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, será una forma de llamar la atención sobre los problemas globales, las amenazas y riesgos pendientes, y los objetivos comunes que los europeos no pueden ignorar.

Martín Ortega Carcelén

Profesor de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y Senior Research Fellow del Real Instituto Elcano para el proyecto Estrategia Global Europea