

# LA BÚSQUEDA DE EUROPA

Visiones en contraste



**BBVA**



**JAVIER SOLANA** preside el Centro de Economía y Geopolítica Global de ESADE, es *distinguished fellow* de Brookings Institution, *senior fellow* de Hertie School of Governance, presidente de Aspen Institute España, presidente honorario del Centro para el Diálogo Humanitario, asesor del Institute of Modern International Relations de Tsinghua, miembro de los patronatos del International Crisis Group y European Council on Foreign Relations, entre otros, y profesor de la London School of Economics. Ha sido secretario general del Consejo de la UE y alto representante para la PESC y ministro de Asuntos Exteriores.

La UE es más que una unión económica o monetaria, es un proyecto de integración política. Es necesario que nos unamos para hacer frente a los enormes desafíos que suponen los cambios del mundo globalizado y la emergencia de nuevos actores. Los desafíos en nuestras fronteras hacen más patente la necesidad de una mayor integración. El mundo en el que vivimos, multipolar e interdependiente, se enfrenta a problemas y amenazas globales; y las soluciones deben adoptarse de forma multilateral. La amplia experiencia de la UE en la construcción de instituciones multilaterales y en la solución colectiva de conflictos es una gran contribución a la gobernanza global.

# LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA Y SUS DESAFÍOS EN EL CONTEXTO ACTUAL

## La dificultad y la necesidad de una política exterior europea

La Unión Europea sigue siendo la primera potencia económica y comercial del mundo, a pesar de la crisis económica, que tan duramente ha golpeado a los países europeos, y al elevado crecimiento de otros. Es cierto que estos años de crisis económica han hecho que concentremos nuestros esfuerzos en los problemas internos de la UE, perdiendo peso en asuntos internacionales. Debemos volver a la primera línea.

Por medio de su actuación hacia el exterior, la Unión Europea muestra su forma de entender el mundo, la libertad, los derechos de las personas y la justicia. La política exterior y de seguridad común (PESC) está directamente relacionada con los valores europeos: los derechos humanos, el Estado de derecho, el derecho internacional y el multilateralismo efectivo. Pero además, la PESC tiene una importante función interna, pues ayuda a la cooperación entre los Estados miembros y da lugar a más espacios de consenso y compromiso entre ellos. La UE, como todas las instituciones, se define por sus actuaciones.

## LA PESC ESTÁ RELACIONADA CON LOS DERECHOS HUMANOS, EL ESTADO DE DERECHO, EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL MULTILATERALISMO

La política exterior europea no puede seguir siendo una declaración de intenciones, un asunto de segundo orden por el cual los Estados miembros no están dispuestos a ceder ni un centímetro de su soberanía. Tenemos que definir hacia dónde queremos ir, qué papel queremos desempeñar en las relaciones internacionales y cómo lograrlo. E incluso algo mucho más básico que todo lo anterior: debemos acordar cuáles son nuestros intereses como Unión Europea.

Al considerar la política exterior europea, tanto desde la perspectiva institucional como operativa, debemos tener en cuenta las características del momento y cómo se presenta el futuro. Muchos de los riesgos a la seguridad de hoy son globales, como los ciberriesgos o el terrorismo transnacional, y no se pueden afrontar, de manera completa y eficaz, desde la soberanía nacional.

El escenario ha cambiado sustancialmente desde los albores de la Unión Europea. Muchos países que han emergido en los últimos años ya superan en población, territorio y crecimiento económico a los países de la UE. Todos quieren participar en la toma de decisiones globales e incidir en el desarrollo de los acontecimientos. Ante esta realidad los países europeos deben ser conscientes de que, para ser un actor internacional, la UE tiene que actuar unida, con una sola voz. Si cada Estado miembro actúa de manera individual, Europa se verá relegada al papel de mero espectador ante los grandes acontecimientos mundiales, sin capacidad ni fuerza suficiente para influir en ellos.

**SI CADA MIEMBRO ACTÚA DE MANERA INDIVIDUAL,  
EUROPA SE CONVERTIRÁ EN MERO ESPECTADOR ANTE  
LOS ACONTECIMIENTOS MUNDIALES**

Lamentablemente, la materialización de la política exterior europea se ha demostrado compleja. Los países miembros de la UE tienen trayectorias históricas muy distintas y, por lo tanto, entienden la política exterior de manera muy dispar. Sin duda, la propia situación geográfica es clave para delimitar los intereses y la agenda de cada uno de ellos, al igual que los lazos culturales o lingüísticos. Algunos Estados europeos son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mientras que el interés de otros es gestionar sus problemas fronterizos. Aunar tantas voces diferentes bajo una sola melodía es una tarea que exige mucha delicadeza y también un gran compromiso por parte de los miembros.

Las vías y las estructuras para desarrollar la política exterior europea han ido evolucionando desde la aprobación del Tratado de Maastricht, y todavía estamos en este proceso. Ya se han dado grandes pasos, especialmente desde la firma del Tratado de Lisboa, que establece de manera más amplia el papel del Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior, que realiza las labores de representación de la UE. No obstante hay que seguir trabajando para conseguir una mayor integración y una dirección más clara.

**Desafíos actuales en materia de política exterior**

Actualmente las cuestiones internacionales dominan en gran medida el escenario político europeo. Gran parte de las regiones más inestables y conflictivas del mundo se encuentran en las fronteras de Europa y esta proximidad acrecienta nuestra responsabilidad en el diseño e implementación de soluciones.

## Desafíos en el este

En la frontera oriental de la UE, en Ucrania, hace poco más de un año, se desató un conflicto que ha complicado en gran medida las relaciones con Rusia y ha revivido dinámicas que parecían extinguidas tras el fin de la Guerra Fría. La UE mantiene relaciones con Ucrania desde su independencia, en 1991. Más adelante, en el año 2007, la UE y Ucrania comenzaron las negociaciones del Acuerdo de Asociación, un tratado de libre comercio con algunos elementos políticos incluidos. Sin embargo, la firma de dicho acuerdo se pospuso tras el conflicto diplomático que se creó en torno al caso de la ex primera ministra, Yulia Timoshenko.

Cuando, finalmente, se propuso la firma del acuerdo en el año 2013, durante la celebración de la cumbre de la Asociación Oriental en Vilnius, el presidente Yanukóvich decidió no firmar. En cambio, aceptó la contraoferta que le ofrecía Rusia de una inversión de 11.000 millones de euros en bonos ucranianos y una considerable disminución en la tarifa que se aplica al gas que exporta a Ucrania. A partir de este momento aumentaron, en número e intensidad, las protestas ciudadanas y de la oposición proeuropea en contra del Gobierno de Yanukóvich y su alineamiento con Moscú. La crisis diplomática y económica derivó en un incremento de la violencia y de las tensiones entre prorrusos y proeuropeos, con las conocidas consecuencias en Crimea y las regiones del este de Ucrania.

Tras el referéndum celebrado en Crimea y su declaración de independencia, en marzo de 2014, el presidente Putin firmó el acuerdo de adhesión de la península a la Federación de Rusia, reconociendo que Crimea siempre había formado parte de Rusia. Unos meses más tarde, las provincias de Donetsk y Lugansk se autoproclamaron repúblicas independientes, una decisión que según el Kremlin debía respetarse.

La actuación del Gobierno ruso ante estos acontecimientos supuso una transgresión del derecho internacional, frente a la cual la Unión Europea, entre otros, ha respondido por medio de sanciones. No se debe pasar por alto que desde el año 1991, en el que Ucrania proclamó su independencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Rusia ha reconocido a través de varios tratados internacionales la integridad territorial del país.

Por un lado, el cuestionamiento –por parte de Moscú– de la soberanía de Ucrania sobre la península de Crimea y la región oriental de Donbás, supone una ruptura del orden de seguridad que se acordó en el Acta de Helsinki, en el año 1975. Por medio de este acuerdo, que fue el punto de partida de la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa (OSCE), los Estados firmantes se comprometían a respetar la inviolabilidad de las fronteras, la integridad territorial de los Estados y la no intervención en los asuntos internos, entre otros.

Asimismo, Rusia –junto con Estados Unidos y el Reino Unido– se comprometió, con la firma del memorándum de Budapest (1994) a respetar la integridad territorial de Ucrania, a cambio de que Kiev le cediera sus armas nucleares. Por su parte, la Unión Europea siempre ha deseado mantener buenas relaciones con Ucrania sin que ese hecho tuviera que redundar en fricciones con Rusia, ni en la elección de un socio (comercial, de seguridad, etcétera) u otro.

La vulneración de las obligaciones que Rusia había adquirido, por la firma de estos acuerdos, hay que enmarcarlas en un momento histórico determinado que atraviesa Moscú. Desde hace tiempo resultan evidentes los intentos del Kremlin de mantener unos vínculos muy estrechos con los países que formaron el bloque soviético. Esto responde a una percepción de Estados Unidos y la Unión Europea como sus principales competidores, que tratan de atraer hacia sí a quienes formaban parte de la URSS. Moscú, desde la segunda expansión de la OTAN hacia los países del este de Europa, ha interpretado el acercamiento de algunos países a la Unión Europea como una amenaza a sus zonas de influencia, con su consiguiente irrelevancia en el ámbito internacional. Rusia ha demostrado, como ya hizo en el año 2008 en Georgia, que está dispuesta a usar la fuerza y a desatender sus compromisos contractuales.

Después de casi un año de conflicto, en febrero de 2015, Alemania, Francia, Ucrania y Rusia firmaron el acuerdo de Minsk II. Desde el punto de vista militar, el acuerdo consiste básicamente en un alto al fuego y la retirada de armas pesadas. Políticamente, incluye un cambio constitucional que reconozca una mayor autonomía a las provincias del este de Ucrania. Al final del proceso, el gobierno central de Kiev recuperaría el control de la frontera de Ucrania con Rusia, que hoy está en manos de los rebeldes.

Desde hace meses se vive un alto el fuego en la zona de conflicto, aunque con frecuentes acusaciones –por ambas partes– de no respetarlo. Si bien parece que Moscú, que experimenta grandes dificultades económicas, no tiene intención de reanudar el enfrentamiento armado, todavía no es clara su disposición de negociar. Habrá que esperar al desarrollo de los acontecimientos en los próximos meses, tras las elecciones locales que tendrán lugar en todo el país, salvo en los territorios orientales controlados por los separatistas prorrusos que han convocado sus propias elecciones de manera independiente, vulnerando lo acordado en Minsk.

Dada la gran magnitud del conflicto con Rusia, resolverlo debe ser una prioridad en la agenda europea. Es preocupante que los países que son vecinos de la UE y de Rusia conciban que deben elegir entre estrechar los lazos con la UE o ser fieles a Moscú. En enero de 2016 la UE revisará la imposición de sanciones a Rusia y se prevé que, salvo grandes cambios en la postura de Moscú, estas se renueven por más tiempo.

## Desafíos en el sur

La inestabilidad en las regiones del norte de África y Oriente Medio afecta, en gran medida, a Europa por su cercanía. Durante mucho tiempo, los intereses de EE. UU. en Oriente Medio le habían conferido el encargo de velar por la seguridad de la región, pero una menor dependencia energética y el giro de su política exterior hacia Asia lo han llevado a implicarse de modo distinto en la zona. Al mismo tiempo, la gran dependencia energética europea y los riesgos a la seguridad que supone la inestabilidad, hacen que la implicación de la UE sea inevitable.

### EL NÚMERO DE REFUGIADOS CRECE DE MANERA EXPONENCIAL, SUPERANDO LAS CIFRAS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Las guerras y la violencia que se extiende por la región están provocando una gran emergencia humanitaria. El número de personas que buscan refugio en otros países crece de manera exponencial, superando las cifras alcanzadas durante la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, solo el número de refugiados sirios supera los cuatro millones, según los datos de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados. A pesar de que la mayoría de ellos buscan asilo en países vecinos, permaneciendo en la región, son muchos los que a diario arriesgan sus vidas para llegar a Europa. Esta cuestión supone un gran desafío para los países europeos. Debemos ser rápidos en la respuesta humanitaria, y comprometidos con nuestra obligación legal de dar asilo al que huye de la persecución. Asimismo, esta grave emergencia debe servirnos de acicate para aumentar nuestra implicación en la búsqueda de soluciones a los conflictos de los que huyen quienes buscan refugio en Europa.

La conflictividad ha aumentado de manera especial desde el año 2011, tras las revueltas que se han venido a llamar “primaveras árabes”. Estos levantamientos, que surgieron por las tensiones sociales ocasionadas por la difícil situación económica y la gran frustración de la población con la situación socio-política de sus países, no han logrado –desafortunadamente– el resultado que se esperaba e incluso están sumidos en conflictos terribles.

En Libia, desde la muerte de Gadafi, el país se encuentra sumido en una situación caótica que tiene consecuencias directas para los países del Mediterráneo. La creciente división del país, que culminó con el establecimiento de dos gobiernos y el afianzamiento de las milicias del Estado Islámico en algunos enclaves al este del país (como la ciudad de Darna), hace aún más difícil el mantenimiento de la seguridad en el territorio frente a los desafíos internos y externos que asolan al país. Además del

terrorismo, las repercusiones del conflicto libio en la presión migratoria y el posible contagio en la región, ya debilitada, suponen amenazas reales para Europa. De hecho, ya se habla de Libia como una eventual “Somalia en el Mediterráneo”.

En los primeros momentos tras el derrocamiento de Hosni Mubarak, en el año 2011, en Egipto parecía abrirse paso la transición democrática. Las elecciones presidenciales que se celebraron en 2012 llevaron a los Hermanos Musulmanes, con Mohamed Morsi a la cabeza, al poder aunque con una mayoría muy ajustada y una gran polarización de la sociedad. Con Morsi como presidente, el país tuvo que hacer frente a la grave situación económica que atravesaba desde hace años y a los intentos del Gobierno de introducir los preceptos islámicos en el ordenamiento jurídico egipcio. Pero fueron las iniciativas legislativas que dotaban de más poder al ejecutivo las que aumentaron en mayor medida el descontento social. El 3 de julio de 2013, tras días de multitudinarias manifestaciones que exigían la renuncia de Morsi, el ejército egipcio dio un golpe de Estado y el jefe de las Fuerzas Armadas, Abdulfatah al Sisi se convirtió en presidente. Desde entonces, aunque los niveles de violencia se han reducido, el país vive en una dictadura militar.

### **EL ASCENSO DEL ESTADO ISLÁMICO Y FACCIONES DE AL QAEDA HA HECHO MÁS DRAMÁTICA LA SITUACIÓN DE LOS CIVILES EN SIRIA**

En Yemen, además de la inestabilidad que siguió a las protestas de enero de 2011, a principios de 2015 tuvo lugar el levantamiento de los Houthis, un grupo insurgente chií, que llegó a tomar la capital del país. En este enfrentamiento se ha evidenciado una vez más la fractura entre musulmanes chiíes y sunníes, que vertebraba muchos otros conflictos en la región, y el papel de Irán y Arabia Saudí como líderes, respectivamente, de ambos grupos.

Las dinámicas de confrontación en la región tienen muchas causas, pero hay una que es fundamental para comprender la situación actual: el enfrentamiento entre musulmanes sunníes y chiíes. La división entre estas ramas del islam tiene, además de su carácter religioso, una fuerte implicación geopolítica: Irán, de mayoría chií, y Arabia Saudí, de mayoría sunní, compiten por el liderazgo en la región desde hace mucho tiempo. Esta tensión es la que está detrás de muchos conflictos actuales.

En Siria continúa la guerra civil entre el régimen de Bashar al Asad y los rebeldes, que ya ha costado la vida a más de doscientas mil personas y ha causado doce millones de desplazamientos forzosos (tanto fuera como dentro del país). Esto supone que más de la mitad de la población que Siria tenía al inicio del conflicto está desplazada. Muchas de las personas





Un grupo de egipcios en El Cairo muestra su apoyo a la Revolución siria.

que se ven obligadas a huir de sus hogares por la persecución y la falta de protección se refugian en países vecinos como Turquía, Líbano o Jordania, que están acusando las consecuencias de la entrada masiva de refugiados, como también estamos viendo en las fronteras europeas. La radicalización de parte de los rebeldes, los opositores a Al Asad, la implicación de tantas potencias extranjeras –de un modo u otro– en el conflicto y la terrible irrupción del terrorismo extremista dificultan enormemente el camino hacia la paz.

El régimen de Al Asad ha contado desde el principio con el apoyo de Rusia y de Irán; mientras que la oposición suní se ha visto respaldada por Arabia Saudí, Turquía y Catar. Mientras tanto, el resto de la comunidad internacional se ha mostrado dubitativa y reacia a implicarse, en gran parte debido al peso de las experiencias previas en Afganistán e Irán. Desde el acuerdo entre EE. UU. y Rusia para la destrucción de las armas químicas se han abierto distintas vías de diálogo que no han dado fruto. En este tiempo la oposición se ha dividido y las facciones más radicales han ganado un gran peso. El ascenso de los grupos terroristas, el Estado Islámico y facciones de Al Qaeda, ha hecho aún más dramática la situación para los civiles y mucho más complejo el diseño de una solución del conflicto que sería, además, decisiva para el desbloqueo de otras muchas disputas regionales.

Actualmente solo es posible encontrar un escenario de esperanza, aunque cada vez más endeble: Túnez, donde tras derrocar al dictador Ben Ali, se llevó a cabo una transición política exitosa y actualmente el país vive en

democracia. Sin embargo, la situación del país es frágil y el riesgo de terrorismo está también presente, como vimos de forma trágica hace unos meses.

A la intensidad de los conflictos civiles se añade otro elemento altamente desestabilizante y de consecuencias nefastas: el terrorismo fundamentalista, siendo la gran preocupación actual el grupo terrorista autodenominado Estado Islámico. Aunque la organización fue creada en el año 2003, en Irak, y durante sus primeros años de vida se convirtió en un actor relevante en la guerra de Irak, fue en la guerra civil siria donde se fortaleció. En el año 2014 cortó sus lazos con Al Qaeda y es cada vez más fuerte en Siria y en Irak, donde controlan una parte significativa del territorio.

A pesar de su carácter local, tienen ambición global y ya se ha podido comprobar cuál es su alcance. Hasta ahora, ha reunido a más de veinticinco mil miembros de más de cien países distintos, lo cual aumenta enormemente el alcance y el peligro de la organización. Asimismo, estos datos nos llevan a plantearnos que la raíz del fundamentalismo no se encuentra únicamente en la región donde nacieron este y otros grupos terroristas de inspiración similar, sino que en muchas otras partes del mundo hay numerosas personas que parecen coincidir con sus intenciones.

### **Desafíos globales**

A los riesgos que suponen para Europa los conflictos y disputas que rodean sus fronteras hay que añadir otros desafíos de carácter global. Como se ha dicho anteriormente, el mundo en que vivimos hoy es global, las fronteras son cada vez más permeables y, por tanto, muchas de las amenazas a la seguridad son también globales. Así, desafíos a la seguridad como la proliferación de armas nucleares, el crimen organizado, el tráfico de armas y de personas, la desigualdad o las pandemias, nos afectan a todos.

Los ciberriesgos constituyen una de las amenazas globales más evidentes en la actualidad. Las tecnologías de la información y la comunicación se han convertido en una parte central de la vida diaria para la mayoría de la población mundial, la innovación y el crecimiento económico. Estas tecnologías generan enormes beneficios pero conllevan grandes riesgos, al permitir el acceso y el uso de información con fines criminales. Los ciberataques están aumentando en número, magnitud e impacto, y con ellos la preocupación acerca de la enorme vulnerabilidad de internet, del que dependen casi todas las actividades económicas de la actualidad. Internet se diseñó como una plataforma esencialmente abierta pues no se preveía que, a través de ella, se ofrecieran todo tipo de servicios críticos, que requieren más seguridad.

La complejidad de los ciberataques es que se desarrollan en un medio, el ciberespacio, que se caracteriza por su gran apertura, aun a costa de la

seguridad. Asimismo, los ciberataques pueden ejecutarse con total anonimato. Su difícil trazabilidad y los constantes cambios en la tecnología hacen que sea muy complicado ofrecer una respuesta adecuada que los disuada. Los mecanismos de ciberseguridad no pueden diseñarse desde una única jurisdicción, pues el ciberespacio no conoce fronteras políticas. El único camino eficaz será el multilateral.

Lo mismo ocurre con la cuestión del cambio climático, que amenaza con destruir nuestro entorno y medio de vida, sobre todo para futuras generaciones. Pese a que desde 1988 se ha estudiado el fenómeno del cambio climático y en 1992, bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés), 195 estados acordaron prevenir cambios climáticos peligrosos, los avances diplomáticos han sido muy lentos.

### **LOS CIBERATAQUES ESTÁN AUMENTANDO Y EL CAMBIO CLIMÁTICO AMENAZA CON DESTRUIR NUESTRO ENTORNO**

La Unión Europea tiene una gran responsabilidad en las emisiones de CO<sub>2</sub> históricas y actuales y, por tanto, le corresponde un papel destacado en los esfuerzos para mitigar el cambio climático, y en la ayuda a otros países, sobre todo a los países en desarrollo, para hacer lo mismo. Tenemos el reto de la Cumbre del UNFCCC en París en diciembre. Se trata de la cumbre de más importancia en los últimos años, y es vital un acuerdo universal, además de metas ambiciosas por parte de todos los países. En este sentido, es fundamental que los Estados europeos muestren liderazgo, den un buen ejemplo, enseñen voluntad política –sobre todo en la cuestión del financiamiento climático–, y empleen su potencial y experiencia diplomáticos para forjar el acuerdo en París.

#### **Nuevos equilibrios de poder en el mundo**

Europa ha dejado de ser, desde hace mucho tiempo, el centro del mundo moderno. Actualmente hay países que han emergido con fuerza en lo económico y que reclaman el sitio que les corresponde en el escenario político internacional. Este hecho debe suponer una doble consideración por parte de los países europeos.

En primer lugar, debemos centrar nuestra atención en la evolución de estas potencias emergentes, como China, India o Brasil. Es urgente que estudiemos y comprendamos bien su realidad, la evolución de su crecimiento, sus valores, trayectorias históricas e intereses, porque el peso del mundo se está desplazando hacia ellos y esto nos obliga a cambiar nuestro enfoque.

Es vital que la Unión Europea revise sus intereses estratégicos y el marco de relaciones con China y otros países asiáticos.

La región de Asia-Pacífico se ha convertido en uno de los focos principales de atención de las relaciones internacionales. Hemos presenciado la reorientación de los intereses de EE. UU. hacia Asia, promoviendo la firma del TTIP y estableciendo lazos comerciales con ellos.

La región acoge numerosas disputas, territoriales y de fronteras, nacionalismos y una desconfianza considerable entre los países. A menudo se dejan pasar por alto las cuestiones de seguridad cuando se analiza la zona, dado su espectacular crecimiento económico. Sin embargo, hay elementos suficientes para que puedan emerger importantes desafíos de seguridad y la UE debe observarlos de cerca.

### DEBEMOS CENTRAR NUESTRA ATENCIÓN EN LA EVOLUCIÓN DE LAS POTENCIAS EMERGENTES COMO CHINA, INDIA O BRASIL

Uno de los potenciales riesgos tiene lugar en el mar de China Meridional. Este mar conecta muchos países del mundo por vía marítima y linda con las costas de siete países: China, Indonesia, Malasia, Vietnam, Filipinas, Brunéi y Taiwán. Todos ellos han reivindicado en más de una ocasión su soberanía sobre esas aguas. Unos alegan motivos históricos mientras que otros se basan en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. El mar de China Meridional es una intersección vital para las rutas oceánicas de esos países. Concretamente, el estrecho de Malaca es la ruta más corta entre los consumidores de petróleo asiático y los proveedores africanos y del Golfo Pérsico. En el año 2013, el 27% de todo el petróleo que se transporta por vía marítima y más de la mitad del gas natural licuado pasaron por este estrecho. Además, en este mar abundan los caladeros fértiles y se estima que las reservas de petróleo ascienden a los 11.000 millones de barriles y las de gas natural a 190 billones de pies cúbicos. Por el momento los conflictos en torno a las aguas de este mar han sido de baja intensidad. Sin embargo, el creciente poder –no solo económico, sino también militar– de China en la zona puede romper con el *statu quo* y desembocar en un enfrentamiento.

Las tensiones entre estos países señalan un nuevo foco de atención en cuanto a la seguridad global aunque también, de manera más general, en las relaciones internacionales. Aunque pueda parecer un asunto lejano a Europa y sus intereses, sus consecuencias pueden ser nefastas para la economía global.

Por otro lado, el peso que han ganado los países emergentes en estos años requiere una inclusión adecuada en las estructuras de gobernanza

global. Recientemente estamos observando cómo China da pasos en la construcción de instituciones de gobernanza global. Las grandes reservas de divisas de China le han permitido convertirse en el principal proveedor de financiación a nivel mundial de los países en desarrollo y el Banco de Desarrollo de China ya concede más préstamos que el Banco Mundial. Además, en octubre de 2014, China fundó el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés), al que ya se han unido varios países europeos como Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido, entre otros.

El AIIB ha creado un fondo de 40.000 millones de dólares para desarrollar la llamada nueva Ruta de la Seda, que afecta directamente a Europa. Este proyecto incluye un cinturón económico terrestre que comenzará en Xian dirigiéndose al oeste hasta Venecia, a través de Asia Central, Turquía, Rusia y Alemania. Además, constará también de una ruta marítima que partirá de la costa oriental china y finalizará igualmente en Venecia, atravesando Singapur, Calcuta, Colombo, Mombasa y Atenas entre otros puertos. Ambas vías formarán una red que unirá Asia y Europa. Las inversiones afectarán a unos sesenta países y uno de los puertos principales será el del Pireo, en Grecia. Esta mejora de la conectividad, que consolidará a China como principal socio comercial de la UE, reafirma la voluntad del gobierno chino de aumentar su enfoque euroasiático.

Ante este nuevo escenario es crucial que la UE siga estrechando los lazos comerciales e internacionales con el continente asiático. Un ejemplo de éxito es el acuerdo de libre comercio firmado con Vietnam en agosto de 2015. Sin embargo, y aunque se analiza a Asia a menudo desde una perspectiva económica, hay otros aspectos en la relación euroasiática que valen la pena resaltar.

Por ejemplo, en un continente asiático integrado a nivel económico pero no a nivel político, la UE puede aportar su amplia experiencia de integración regional, un elemento que ayudaría enormemente a fomentar la estabilidad a largo plazo en el continente.

Aun reconociendo las limitaciones y las deficiencias del proyecto europeo, una mayor vinculación de la UE con las estructuras ya existentes en Asia de integración regional como es el caso de ASEAN o del ASEAN Regional Forum (el único foro de la región Asia-Pacífico que trata cuestiones de seguridad y en el que la UE tiene asiento propio), será muy beneficiosa.

### **El camino por delante**

La UE tiene que responder de manera adecuada a la magnitud de los desafíos a los que se enfrenta y a lo que se espera de ella en el mundo. Siendo

consciente de ello, se está elaborando una nueva estrategia de política exterior con un enfoque global bajo el mandato de la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, que proporciona las perspectivas y el enfoque necesarios para aumentar la acción y la efectividad de la UE en el exterior. Su eventual aprobación en junio de 2016 supondrá un avance significativo para la UE y se espera que cubra las necesidades más urgentes en este ámbito.

### **La labor diplomática de la UE**

Una de las vías por las que la UE puede implementar su política exterior de manera muy exitosa es la diplomacia. La UE es considerada por muchos como un interlocutor experimentado con el que dirimir muchos de los conflictos y es precisamente por medio de su labor como negociadora como logra muchos de sus fines.

El pacto nuclear con Irán, firmado el pasado mes de julio, es un buen ejemplo de la gran labor diplomática que puede desarrollar la UE. Fue la UE la que auspició las negociaciones con Irán desde el año 2003 y, en ese momento, solo los europeos estuvimos presentes en las conversaciones. Más adelante, la UE formó junto con los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y Alemania, el grupo llamado E3/EU+3. El reciente acuerdo con Irán acerca de su programa nuclear abre una ventana de esperanza para lograr una mayor estabilidad en la región de Oriente Medio. Los vínculos de Teherán con el Gobierno de Irak, el régimen de al Asad en Siria, con los Houthis en Yemen y con Hezbolá en Líbano, la convierten en una potencia regional clave.

En cuanto a la relación con Rusia es muy importante que estrechemos lazos, que tratemos de recuperar la confianza perdida desde que se inició la disputa en Ucrania. Sin embargo, la UE debe ser tajante con el cumplimiento de la legalidad internacional y esa debe ser nuestra línea roja. Resulta incuestionable que la convivencia de Europa y Rusia en el territorio euroasiático es muy positiva para ambos. Sin embargo, no se puede negar que hará falta tiempo para disminuir las tensiones que genera este conflicto y restablecer el clima de confianza mutua.

Por otro lado, la UE debe tener como objetivo promover la estabilidad y la democracia en los países del este de Europa, así como los de la región de los Balcanes. Es conveniente que la UE preste especial atención a las voces que no son propiamente gubernamentales para conocer de manera más completa las necesidades de la sociedad. La sociedad civil reclama, cada vez más, una mejor gobernanza y más respeto de los derechos civiles.

En Oriente Medio no se puede pretender que la UE sea la que solucione los conflictos, pero debe desempeñar una labor diplomática que puede ser

esencial en el fomento de los acuerdos regionales. El acercamiento entre musulmanes sunníes y chiíes se presenta como la clave de la pacificación en la región, y fomentarlo tiene que ser el objetivo de los demás actores que tienen interés en la estabilidad de la zona. Una solución impuesta desde fuera no lograría la paz sino el germen de un nuevo conflicto, posiblemente más virulento, y con una población devastada por tantos años de guerras. Para ello, es esencial que la UE mantenga un diálogo constante con potencias regionales como Irán o Turquía.

**LA COLABORACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN  
DE ADMINISTRACIONES MÁS CAPACES ES LA MEJOR  
MANERA PARA DEVOLVER A LOS ESTADOS EL  
PODER QUE LES PERTENECE**

Asimismo, la Unión Europea tiene por delante una gran labor cooperando en la mejora de la gobernanza en los países en los que las instituciones estatales no operan de forma eficaz. La colaboración en la construcción de administraciones más capaces y efectivas es la mejor manera para devolver a los Estados las esferas de poder que les pertenece y arrebatadas de las manos de los grupos terroristas y el crimen organizado. En los países del Sahel se vislumbra, además, como la única opción para lograr la estabilidad tan necesaria para la población y la seguridad.

**Política europea de vecindad**

Uno de los instrumentos por medio del cual la UE desarrolla su política hacia el exterior es la llamada política europea de vecindad (PEV). Está diseñada para articular las relaciones con los países fronterizos o cercanos y, actualmente, tiene dos ramificaciones: una que cubre a los países del este de Europa y otra para los del sur. Efectivamente, la UE tiene un ámbito de actuación de máxima prioridad –sus fronteras– y, debido a esto, la relación con los países vecinos debe ser tratada de manera especial.

Sin embargo, la inclusión de muchos países distintos en el concepto de “vecindario sur u oriental” se ha demostrado ineficaz ante la dispar evolución de cada uno de los países vecinos. No es comparable la situación actual de Túnez con la de Egipto. Y otros países –como, por ejemplo, Turquía– no considerados estrictamente vecinos, se presentan como piezas clave para abordar muchos de los problemas. Es un error pretender aplicar una única política, de manera casi automática, a países diferentes. Si bien una política individualizada resulta más compleja, es mucho más eficaz.

Como bien señalan los trabajos preparatorios de la nueva estrategia europea de política exterior es necesaria una mayor flexibilidad en la actuación



Miembros del servicio del Eurocuerpo sostienen la bandera europea frente al Parlamento.

de la UE para ser más efectiva en todas sus medidas. Un acercamiento más político a los países, por la vía diplomática, y menos burocrático y procedimental contribuirá de manera más efectiva a aumentar el compromiso de la UE con la mejora de las condiciones de vida, la democratización, el impulso a la economía y a la sociedad civil.

### **Seguridad**

La Unión Europea tiene, como responsabilidad, crear las condiciones necesarias (ya sean políticas, sociales o de otro tipo) para que la guerra no tenga lugar. Para hacer frente a todos los riesgos a la seguridad europea y global se hace imperativo avanzar en la política de seguridad común.

En términos militares, la relevancia de los países europeos por separado es decreciente y los conflictos en nuestras fronteras elevan la necesidad de estar preparados para todo tipo de contingencias. La crisis económica, que hemos sufrido durante los últimos años en Europa, ha disminuido la preocupación de los gobiernos por las cuestiones de seguridad internacional y se han reducido las partidas presupuestarias destinadas a la defensa.

Precisamente en los últimos años, como hemos considerado anteriormente, los problemas a los que se enfrenta Europa se han multiplicado y ningún país puede resolverlos en solitario. De hecho, en este mundo multipolar y global, nadie puede ser el único garante de su seguridad. Asimismo, los límites entre seguridad interior y exterior son cada vez más difusos, con dos consecuencias evidentes: por un lado, es imprescindible que la política de



seguridad y defensa esté en perfecta armonía con la política exterior; por otro, hace comunes a los países miembros los riesgos de seguridad, pues también aquellos cuyas fronteras no son conflictivas deben considerar el impacto de las amenazas a la seguridad en su territorio.

La política de seguridad y defensa de la UE es uno de los elementos más complejos de articular dentro del proyecto europeo. En el ámbito de la defensa, las diferencias entre los intereses de los Estados miembros han sido aún más acuciantes que en el campo de la política exterior. Los países de Europa central y del este muestran más preocupación por la inseguridad que pueden generar las políticas de Rusia; mientras que los países del sur consideran prioritarios los riesgos producidos por los conflictos de Oriente Medio y el desafío de la migración en el Mediterráneo.

La Estrategia Europea de Seguridad, el marco que incluye la política común de seguridad y defensa (PCSD), fue aprobada en el año 2003. Desde entonces el mundo ha cambiado de manera fundamental y la estrategia europea debe considerar el escenario actual. En diciembre de 2013, el Consejo Europeo –consciente de la necesidad de reconsiderar la seguridad y la defensa europeas ante las amenazas que afrontaba– llevó la PCSD al centro de la discusión. Desde entonces, se han adoptado varias políticas de seguridad acerca de cuestiones concretas que sirvan de guía de actuación a los Estados miembros.

#### **EL BUEN FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA PUEDE ASEGURAR UN INTERCAMBIO DE TECNOLOGÍA Y UNA MAYOR SINERGIA ENTRE EL ÁMBITO CIVIL Y MILITAR**

Sin embargo, hay que aprovechar este momento de revisión de la estrategia de seguridad para avanzar de manera decidida hacia una mayor integración. La efectividad de la estrategia de seguridad de la UE, que debe ir de la mano de la estrategia de política exterior, depende de la colaboración y compromiso real de los Estados miembros.

Es necesario aumentar los presupuestos destinados a la defensa pero, sobre todo, implementarlos de mejor manera, evitando las ineficiencias. Una mayor coordinación entre los socios supondrá aumentar nuestra capacidad y presencia global, sin gastar más, sino optimizando los recursos. Debemos apostar por una integración de la seguridad a nivel europeo, con un gran énfasis en I+D+i, reforzando el papel de la Agencia Europea de la Defensa. Por otro lado, es fundamental asegurar el buen funcionamiento del mercado de la industria de defensa, haciéndolo más abierto y transparente, de manera que pueda haber un buen intercambio de tecnología y una mayor sinergia entre el ámbito civil y militar.

Por otro lado, la UE debe lograr un gran protagonismo en el diseño de estrategias globales de ciberseguridad. A lo largo de los últimos años muchas instituciones internacionales, regionales, y técnicas, han abordado la cuestión de la seguridad en el ciberespacio, entre ellas las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, el G20, G8 o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Sin embargo, no hay acuerdo en cuanto a los principios que deben guiar la gobernanza global de la ciberseguridad. En el proceso de creación de una mínima regulación, similar a la que la comunidad internacional ha convenido para cuestiones de salud global o proliferación de armas, la UE debe estar presente de manera activa. Debemos contribuir al debate y dar forma a los acuerdos que se alcancen, no podemos permitirnos quedarnos atrás en el ámbito en el que se mueven todas las actividades económicas. No olvidemos que en el año 2020, dos tercios de la población mundial estarán conectados a internet.

### **Conclusión: nuestro papel en el escenario internacional**

Una unión política, como es la UE, no puede permitir que cada país miembro tenga que hacer frente en solitario a los desafíos de sus propias fronteras. Para poder construir una verdadera política exterior común a todos los Estados miembros es imprescindible considerar, de manera conjunta, cuáles son los riesgos a los que nos enfrentamos y elaborar –entre todos– una visión acerca de las posibles soluciones y el papel que la UE puede desempeñar en ellas.

La mejor contribución que puede hacer la UE a la paz mundial es mantenerse unida y evitar nuevos conflictos en Europa. Sin embargo, no se puede dar por satisfecha. Tiene una gran responsabilidad, como el resto de los actores globales, frente a los conflictos y problemas actuales, y es mucho lo que puede aportar al diseño de mecanismos de resolución de conflictos o instituciones multilaterales.

No cabe duda de que los países que integran la Unión Europea han hecho un gran esfuerzo de reconciliación, respeto de identidades múltiples y búsqueda de los intereses comunes que puede ayudar en muchos escenarios actuales. Asimismo, han construido instituciones y mecanismos de integración que, aunque imperfectos, se han demostrado exitosos.

El mundo multipolar en el que vivimos necesita de instituciones multilaterales que aborden las amenazas globales; amenazas que, de manera nacional, no podrían neutralizarse. Los problemas de hoy no se resolverán mediante la confrontación y la fuerza, sino por medio del diálogo y el consenso. La experiencia de la UE en este campo es de una ayuda inestimable.

La acción de la UE hacia el exterior resulta ineludible, además, para defender los intereses europeos. No podemos quedarnos como espectadores ante un mundo tan cambiante sin actuar, porque los cambios también nos afectan a nosotros. Si llegamos a un acuerdo acerca de lo que debe ser la UE de cara al exterior, las respuestas serán más prontas y se dirigirán a un objetivo común.

---

## **ARTÍCULOS RELACIONADOS:**

**Los altibajos del crecimiento turco, 2002-2015: dinámica política, Unión Europea y deriva institucional**

**El Reino Unido y Europa**

**La fuerza de alianzas lejanas: las relaciones entre Europa y Asia en un mundo en transformación**

Lee el libro entero en:



---

Síguenos en las redes sociales:



---

Otros libros de OpenMind:

