

Capítulo segundo

Una nueva estrategia exterior para la Unión Europea

Ricardo López-Aranda Jagu

¿Tiene la Unión Europea una estrategia de acción exterior?

Desde luego tiene un proyecto para sí y para el mundo, que viene marcado por el sistema político económico de sus Estados miembros y de sus sociedades (democracia y respeto de los derechos humanos, economía de mercado, Estado de bienestar). Es un proyecto que se encuentra plasmado de modo solemne en los tratados. Es cierto que existe en la actualidad un debate sobre la vigencia de ese proyecto, pero si existe ese debate es precisamente porque existe ese proyecto.

Ese proyecto se desarrolla dentro de unos condicionantes: la Unión solo puede actuar en el marco de las competencias que le han sido atribuidas por los Estados miembros y con los medios, financieros y materiales, que estos están dispuestos a aportar (es algo que también conviene recordar, en el contexto del citado debate, antes de atribuirle a la UE responsabilidades por no hacer lo que no puede)¹.

Desde el momento en que la Unión cuenta con objetivos y medios para desarrollar una acción exterior, puede empezar a considerarse que dispone de una estrategia exterior, pero aún hace falta que dicha estrategia haga refe-

¹ Resulta clarificadora a este respecto la lectura de los Títulos I y II del Tratado de la Unión Europea.

rencia a un contexto no definido en términos abstractos, de valores o principios, sino concretos, de actuación en un particular panorama internacional.

La estrategia exterior de la Unión Europea puede entonces definirse como una proyección en un futuro previsible de ese proyecto colectivo (lo que se quiere hacer), dentro de esos condicionantes (lo que se puede hacer) y con determinados instrumentos (cómo hacerlo) en un contexto internacional dado. Obviamente, en la medida en que aquello que la Unión quiere hacer viene determinado por lo que la Unión es, una estrategia europea exterior está también condicionada por el momento político que vive la propia Unión. Así, su estrategia exterior no puede ser sino el reflejo de su ser interior.

Lo que la UE quiere hacer en el exterior (sus objetivos), y sus condicionantes (sus competencias y los medios presupuestarios con que cuenta), es algo que se halla plasmado por un lado en los tratados (y en este campo cabe citar en particular la aportación del Tratado de Maastricht y, más recientemente, del Tratado de Lisboa) y, por otro lado, en las sucesivas perspectivas financieras de la Unión y los instrumentos para su desarrollo. El cómo hacerlo, esto es las opciones políticas concretas, se encuentra disperso en diversos instrumentos que van las antiguas estrategias comunes², a las conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores, etc., pero no se articula de forma global hasta que en 2003, bajo la batuta del secretario general y alto representante para la política exterior y de seguridad de la Unión (SG/AR), Javier Solana, la Unión se dota de una Estrategia de Seguridad³, cuyo lema, el «multilateralismo eficaz» constituye la fórmula con la que la UE buscó superar las profundas diferencias que habían aflorado entre los Estados miembros en torno a la guerra de Irak. Esta Estrategia se centra por tanto, no en la acción exterior de la Unión en su conjunto, sino en su vertiente de seguridad. El Informe sobre la aplicación de la Estrategia, de 2008, sigue el mismo enfoque preponderantemente de seguridad⁴.

Este enfoque securitario es coherente con el marco competencial previo al Tratado de Lisboa en que se aprobó, en el cual el alto representante no era todavía vicepresidente de la Comisión. El «doble sombrero» (triple, si se le suma el de presidente de varias formaciones del Consejo con competencias exteriores) pretendía dotar de una mayor coherencia a las diversas dimensiones de la acción exterior de Unión (la Política Exterior y de Seguridad Común, la vertiente exterior de la acción de la Comisión y las políticas exteriores de los Estados miembros).

² El Tratado de Ámsterdam introdujo un nuevo instrumento de política exterior, que se añade a la acción común y a la posición común: la estrategia común. Sin embargo su alcance no es global, sino geográfico o temático, es decir que ninguna de ellas ha tenido la vocación de abarcar la acción exterior de la UE en su conjunto. El apelativo de estrategias comunes fue abandonada en el Tratado de Lisboa.

³ <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

⁴ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales de 2009, las tres funciones señaladas vienen a corresponder a la nueva alta representante y vicepresidenta de la Comisión (ARVP), Catherine Ashton. El nuevo contexto jurídico lleva al Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE, presidido por Felipe González, en su Informe de mayo de 2010, a poner de relieve la urgencia de un concepto estratégico común europeo que vincule «las políticas diplomática, militar, comercial y de desarrollo de la UE a las dimensiones exteriores de sus políticas económicas comunes»⁵.

Con el fin de avanzar hacia la elaboración de esa Estrategia, España, junto con Suecia, Italia y Polonia, impulsaron una reflexión en el marco de la cual, en 2012, encargaron la redacción por cuatro centros de pensamiento de sus respectivos países (Real Instituto Elcano, *Istituto Affari Internazionali*, *Polish Institute of International Affairs* y *Swedish Institute of International Affairs*), de un informe conjunto (*Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world*)⁶, publicado en mayo de 2013.

Fruto de las gestiones llevadas a cabo por estos países y por Finlandia, el Consejo Europeo de diciembre de 2013 encargó finalmente a la alta representante Ashton que, «en estrecha cooperación con la Comisión, evalúe la incidencia de los cambios del entorno mundial e informe al Consejo en el transcurso de 2015 sobre los desafíos y las oportunidades que se ofrezcan a la Unión, una vez consultados los Estados miembros».

El encargo, por tanto, no era todavía de una nueva Estrategia, sino de un informe sobre las mutaciones que se estaban produciendo en el escenario internacional. Sin embargo cuando, en noviembre de 2014, Federica Mogherini es nombrada alta representante, a la vista de la doble crisis, tanto interna como externa, en que se ve sumida la UE, enseguida comprende que de nuevo es necesario un ejercicio de puesta en común que ayude a generar una visión compartida de lo que debe y puede hacer la Unión.

En efecto, si en ese momento la UE no se halla dividida por una clara línea de fractura, como en 2003, sí que se encuentra debilitada por una proliferación de divisiones y de desafíos que no alcanza a resolver: internamente, la crisis del euro, que ha dañado considerablemente su peso internacional y su cohesión, y no acaba de cerrarse; externamente, las involuciones en varios países del Mediterráneo, cuyas primaveras se marchitan rápido, mientras que la Unión no parece capaz de responder eficazmente a la guerra ni en Siria y ni en Libia, se extiende la percepción de un cierto repliegue internacional de los EE. UU., y la anexión de Crimea por parte de Rusia y la desestabilización del oeste de Ucrania suscitan distintas percepciones en cuanto a la naturaleza y la inminencia de la amenaza.

⁵ http://www.hablamosdeeuropa.es/Documents/Informe_Grupo_Reflexi%C3%B3n.pdf

⁶ http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc Véase también el artículo publicado en 2013 por los ministros de Exteriores de España, Suecia, Italia y Polonia: <http://www.politico.eu/article/in-search-of-a-global-strategy/>

A la vista de todo ello, la nueva ARVP da un nuevo impulso al proceso, y un nuevo enfoque: en contraste con la tibieza de la ARVP Ashton en este asunto, asume no solo la elaboración del citado informe, sino que propone a los Estados miembros la idea de llevar a cabo una nueva Estrategia, y ello con tres objetivos:

- Aprovechar el proceso como elemento para reforzar la coordinación, en torno a su figura, de la acción exterior de la Unión en su conjunto, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, algo que su predecesora no había podido realizar. A ello debía contribuir también el nuevo sistema de trabajo establecido por el presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, de acuerdo con el cual se crea un equipo de comisarios con competencias exteriores, presidido por la ARVP.
- Lograr una mayor cohesión de las instituciones europeas y de los Estados miembros en la acción exterior de la Unión en un momento crítico, marcado por las señaladas líneas de fractura internas.
- Mostrar a los ciudadanos la relevancia y utilidad de la acción exterior de la Unión para reforzar su apoyo al proyecto europeo en un momento en que la situación existente en algunos países alimenta la percepción de un auge del euroescepticismo en el conjunto de la UE.

A partir de ahí se inicia un largo y particular proceso de elaboración de esta Estrategia.

Proceso de elaboración⁷

Como hemos señalado, el mandato de Consejo Europeo de junio de 2013, es aprovechado por la alta representante, Mogherini, para plantear ir más allá de la elaboración de un informe sobre la situación internacional y proponer la elaboración de una nueva Estrategia exterior de la UE.

En todo el proceso la alta representante deja claro que los textos serían redactados y presentados bajo su propia responsabilidad y no objeto de negociación a 28. Con este fin nombra a la vicedirectora del *Istituto Affari Internazionali*, Nathalie Tocci, como asesora especial para el proceso, con el apoyo de la División de planeamiento estratégico del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (EU ISS).

Fase previa: el informe de revisión estratégica

Metodología

Para la redacción de este documento se establece un grupo informal de apoyo que incluye a representantes del Servicio Europeo de Acción Exterior

⁷ Véase a este respecto el informe del EUISS *Towards an EU Global Strategy*, 2015, y en particular las aportaciones de la ARVP Mogherini y de Nathalie Tocci http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Towards_an_EU_Global_Strategy.pdf

(SEAE), la Comisión, la secretaria general del Consejo y el Consejo Europeo. Cuentan además como base con el informe *A Changing Global Environment*⁸, publicado por el EU ISS en diciembre de 2014, que lleva ya a cabo un análisis del contexto internacional desde un punto de vista temático y geográfico.

La consulta a los Estados miembros, prescrita por las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2013, se lleva a cabo mediante algunas reuniones con los representantes de las Oficinas de Análisis y Previsión de sus respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores y mediante información periódica facilitada al Comité Político y de Seguridad de la UE (COPS), al Comité de los Representantes Permanentes (COREPER) y al Consejo de Asuntos Exteriores (CAE, también junto con los ministros de Defensa).

En todo caso, en virtud del principio de que el informe se redacta bajo la responsabilidad de la alta representante, en los debates no se negocia un texto, sino que los redactores se limitan a escuchar las aportaciones de los Estados miembros. La versión final⁹ es distribuida en el CAE de junio de 2015 sin someterse a su aprobación ni luego a la del subsiguiente Consejo Europeo, pero es que tampoco se aspira a su adopción. Se concibe como una mera primera fase del proceso de elaboración de la Estrategia, que se abre a partir de entonces.

Resultado

El objeto de la revisión estratégica es, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de 2013 la «evaluación de los cambios en el entorno mundial», pero en la mente de sus redactores se trata también de descargar de la futura Estrategia los elementos descriptivos de la realidad internacional para poder centrarse en ella en los prescriptivos.

La revisión se divide en tres partes (y una conclusión), la primera de análisis del escenario internacional, en la que se describe un mundo «más interconectado, más cuestionado y más complejo»; la segunda, que destaca cinco desafíos y oportunidades que se abren para la UE en este contexto, y que se analizan por áreas geográficas, y la última sobre los instrumentos de acción exterior, que llama a un enfoque que integre las diversas vertientes de la acción exterior (la Política Exterior y de Seguridad Común –PESC–, la Política Común de Seguridad y Defensa –PCSD–, la política comercial, económica y de inversiones, de ampliación, de vecindad, de cooperación para el desarrollo y de ayuda humanitaria, de migración y asilo, energética y climática, de transporte, cultura, ciencia y tecnología, de ciberseguridad, de justicia e interior, de protección de datos y la lucha contra el terrorismo).

⁸ http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_Paper_133_-_A_changing_global_environment.pdf

⁹ https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf. En inglés: http://www.eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Cabe destacar varios elementos de la revisión que anticipan el contenido de la Estrategia propiamente dicha:

- En la nueva Estrategia en principio se pretende ir más allá del enfoque de seguridad y lograr un enfoque verdaderamente integrador, que movilizara el conjunto de los instrumentos exteriores de la Unión. El informe, en su tercer capítulo, recoge, en efecto, como hemos visto, un catálogo de las áreas de actuación exterior de la Unión y plantea la necesidad de una mayor coordinación entre ellas.

A partir de ahí, se esperaba que la Estrategia se centrara en cómo vincular los diferentes instrumentos a objetivos específicos. Así por ejemplo en materia de PCSD, más allá de subrayar su importancia, se trataría de determinar en ella qué capacidades son necesarias para dar respuesta a las necesidades detectadas.

- El informe pone énfasis en las carencias de la UE, mientras que sus aportaciones positivas al desarrollo, la protección y promoción de los derechos humanos, la lucha contra el cambio climático, etc., se mencionan al final y algo de pasada. La justificación de este tono es doble: por un lado se trata de evitar un triunfalismo que dé la impresión de desconexión de una realidad que es percibida como hostil; por otro lado se trata precisamente de utilizar el documento como una llamada de atención que suscite una reacción por parte europea («Una UE que se cuestiona puede también estimular a los dirigentes a conectar la política exterior con las expectativas de los ciudadanos»¹⁰). Sin embargo, también cabe pensar lo contrario: que en un momento de crisis haría falta poner de relieve los aspectos positivos del proyecto colectivo, con objeto de evitar caer en un pesimismo paralizante.
- Aunque el informe es en principio fáctico, y deja para la Estrategia las consecuencias políticas de los hechos descritos, lo cierto es que en algunos aspectos toma ya partido por un determinado «tipo de Europa». Así, considera ya probable una Europa «diferenciada», esto es, que admita diversos grados de integración, lo que «ayudaría a transformar el divisivo debate sobre la pertenencia a la UE, que se plantea en términos de o todo o nada, en una cuestión de integración más constructiva, basada en bloques funcionales sucesivos, para el beneficio de todos»¹¹.
- El informe se anticipa a la Estrategia cuando aboga por las acciones y formatos variados dentro de la Unión, con objeto de «reflejar la complejidad de nuestro tiempo. [pues] Mientras que la UE permanezca unida y bien coordinada, la existencia de constelaciones diplomáticas variadas puede también otorgar mayor visibilidad a nuestras prioridades comunes y hacer que nuestros esfuerzos comunes sean más eficaces»¹². La existencia de grupos de Estados miembros que llevan adelante iniciati-

¹⁰ Informe de revisión estratégica, en *Towards an EU Global Strategy* citado, pág. 135.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem* pág. 147.

vas diplomáticas apoyándose en la Unión (por ejemplo, en su régimen de sanciones) es, en efecto, una realidad que puede considerarse un activo como hace el informe, pero también puede estimarse que constituye una patología de la acción exterior de la Unión, en la medida en que estas iniciativas se lleven a cabo fuera de los cauces institucionales y por lo tanto sin contar con todos los Estados miembros más que *ex post facto*. Veremos más adelante cómo se plantea (y trata de resolver) este asunto en la Estrategia.

- El precio de no someter el texto del informe al escrutinio de los Estados miembros es que en algunas ocasiones se separa del lenguaje acordado que representa el consenso entre ellos, en ámbitos que van desde la política de vecindad (por ejemplo al pasar muy por encima de su dimensión meridional), a la ampliación (junto a la cual se omite hacer referencia al proceso de asociación y estabilización), pasando por algunas referencias en relación con los Balcanes Occidentales¹³.
- Finalmente, desde la perspectiva española, cabe lamentar el limitado lugar de Latinoamérica en el mundo que describe el informe, que no refleja la intensidad de sus relaciones con la Unión. Es esta una carencia que, en cambio, se verá en gran medida colmada en la Estrategia propiamente dicha.

En todo caso hay que recordar que el informe no es un documento consensuado, sino que compromete solo a la alta representante, y cabe considerar que, en buena medida, el objetivo de «apropiación» por los Estados miembros y sus sociedades civiles se deja para la Estrategia propiamente dicha.

Elaboración de la estrategia global propiamente dicha

El mismo Consejo Europeo de junio de 2015, que recibe el Informe de revisión estratégica, encarga a la alta representante que «prepare, en estrecha cooperación con los Estados miembros, una Estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad, que se presentará al Consejo Europeo a más tardar en junio de 2016».

La alta representante indicó desde el principio que el proceso de redacción de la Estrategia era al menos tan importante como el resultado, esto es, que se requería un amplio debate previo entre Estados miembros, instituciones y ciudadanos europeos para lograr que unos y otros sintieran como propio el resultado. Ello implica, en cuanto al método para su elaboración, establecer un doble cauce: uno para cumplir el encargo de mantener una estrecha cooperación con los Estados miembros y otro abierto a la sociedad civil, a través de los *think tanks* o centros de pensamiento europeos.

¹³ *Ibidem* pág. 139.

Cauce intergubernamental

«Apropiación» por los Estados miembros

Hay que destacar de entrada que, en virtud del mandato del Consejo Europeo de 2015, que encarga la preparación de la Estrategia personalmente a la alta representante, la elaboración de este documento no ha seguido la vía usual de aprobación por el Consejo, esto es, la discusión entre los socios en el marco de grupos de trabajo y comités, en los cuales se acaba logrando un consenso.

Tampoco la Estrategia de Seguridad de 2003 siguió esta vía usual, pues fue redactada por un reducido círculo de colaboradores estrechos del SG/AR. El EU ISS organizó tres seminarios con contrapartes locales, pero lo esencial de la discusión se desarrolló a puerta cerrada. La Estrategia de 2003 fue finalmente adoptada por el Consejo Europeo, que en sus conclusiones felicitó calurosamente al SG/AR, Javier Solana, por la labor realizada.

El Informe de 2008 también fue objeto de algunos seminarios coordinados por el EU ISS. En la parte intergubernamental, se procuró una mayor participación de los Estados miembros, a través de reuniones de los directores de seguridad y del COPS, lo cual añadió complejidad al proceso, sin garantizar el consenso. De hecho el informe no pudo ser aprobado por el Consejo Europeo ante las reticencias de algún Estado miembro.

Como hemos visto, en la elaboración del Informe de revisión estratégica, antecedente inmediato de la Estrategia, los Estados miembros fueron consultados de forma general sobre su contenido, pero el texto en sí no fue ni discutido por ellos ni presentado a su aprobación.

Con respecto a la Estrategia Global (EG), se tratará de lograr un equilibrio entre la conveniencia de evitar una redacción «por comité» que probablemente hubiera conducido a un texto más denso y reiterativo de posiciones ya acordadas, y la necesidad de contar con el consenso, al menos tácito, de los Estados miembros en torno a un documento cuyo objeto era orientar la acción no solo de las instituciones, sino también de los socios. Para ello se creó un grupo de puntos de contacto nacionales, en cuyas reuniones el equipo de redacción de la Estrategia sometió de forma regular sus ideas sobre el contenido deseado de la Estrategia¹⁴, y lo mismo se hizo a nivel de COPS, COREPER y de CAE, en sesión formal o informal, por la propia alta representante.

El carácter integrador o comprensivo de distintas políticas en la Estrategia implica también la necesidad de involucrar a diferentes formaciones del Consejo (Asuntos Exteriores solos o con los ministros de Defensa, y ministros de Cooperación). También fue consultada por su lado la Comisión, y la

¹⁴ El grupo que se reunió 7 veces, entre octubre de 2015 a abril de 2016, en formato a 28 y dos veces, en abril y junio de 2016, en formatos restringidos (por grupos de países).

alta representante hizo una presentación de la EG al Colegio de Comisarios, pero no se planteó que la Comisión aprobara la Estrategia como tal.

Al final del proceso el equipo de redacción compartió con los puntos de contacto nacionales los borradores de la Estrategia que en ese momento manejaba, pero de nuevo no en el marco de un proceso de negociación, sino de recolección de impresiones, y no a 28, sino en formatos restringidos (llamados «confesionarios», por la posibilidad de que la discusión tuviera lugar bilateralmente), sin que los Estados miembros pudieran exigir que sus opiniones se vieran reflejadas de forma automática en el texto definitivo.

Este método causó problemas, en particular a algunos Estados que alegaban la necesidad de control parlamentario previo para poder aprobar el documento, aunque a la postre esta cuestión no se plantearía, pues el documento no fue adoptado formalmente por el Consejo o el Consejo Europeo, sino solo presentado. Sin duda en ello tuvo también que ver el contexto del referéndum sobre el Brexit.

Hay que tener en cuenta, en efecto, que el proceso de redacción de la EG se vio afectado por su concomitancia con el que condujo al referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE. Tras un período de consultas entre junio y diciembre de 2015, el proceso de redacción de la Estrategia se inicia de facto en enero de 2016. El prometido referéndum británico proyecta su sombra en las fases iniciales, y de forma más acusada a partir de febrero de 2016, cuando el primer ministro Cameron anuncia la fecha de su celebración, junio de 2016, que coincide con la fecha prevista de presentación de la Estrategia.

Como consecuencia de la voluntad de que el debate sobre la Estrategia no interfiriera en la campaña del referéndum se extremó la prudencia en el manejo de las discusiones, prudencia que posiblemente tuviera un coste en términos de transparencia.

Aunque ante el resultado del referéndum británico se barajó la posibilidad de retrasar hasta más adelante la presentación de la Estrategia, pues existía el riesgo de que en ese contexto pasara inadvertida, finalmente se optó por presentarla. Se trataba de enviar el mensaje de continuidad en las labores de la UE, en un momento de gran incertidumbre acerca del futuro.

Ahí las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2016 que acogen favorablemente la presentación de la Estrategia¹⁵ por la alta representante, y piden a la AR, a la Comisión y al Consejo que prosigan su labor. Y es que, como veremos, la Estrategia es tanto el punto de llegada de un proceso como el de partida de otro u otros, en particular en materia de PCSD.

¹⁵ <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/06/28-EU-CO-conclusions-es/> párrafo 20

Cauce de la sociedad civil

El cauce de relación con la sociedad civil en la elaboración de la EG se ha desarrollado en paralelo al cauce intergubernamental, a través de la celebración de numerosos seminarios en todos los países de la Unión (y fuera de ella), impulsados por el EU ISS, acerca de diversos aspectos de la Estrategia. Por ejemplo, en España, y en concreto en Barcelona, se celebró en noviembre de 2015 un seminario organizado por el Real Instituto Elcano con la colaboración del CIDOB, e inaugurado por la propia alta representante y por el ministro español de Asuntos Exteriores y de Cooperación, relativo al nexo entre la seguridad interior y la exterior, con particular atención al fenómeno del terrorismo¹⁶.

Como consecuencia, se ha producido un intenso debate en torno a la Estrategia en el conjunto de centros de pensamiento europeos, del que ha resultado un número muy significativo de publicaciones¹⁷.

Valoración del proceso

En cuanto a la vía intergubernamental cabe valorar de este proceso *sui generis* en qué medida ha contribuido a que los Estados miembros hicieran suya la Estrategia, que era uno de los objetivos iniciales de la alta representante.

Aunque los responsables del SEAE siempre han argumentado que, en términos de transparencia, la elaboración de esta Estrategia supone un salto cualitativo con respecto a la de 2003, que como hemos indicado se hizo en «petit comité», y por lo tanto los Estados miembros deberían sentirse satisfechos, lo cierto es que el hecho de que, cuando esto se escribe, la EG no haya sido adoptada por ellos (como sí lo fue la de 2003), sino solo presentada al Consejo Europeo, potencialmente podría restarle autoridad. Con todo, sería injusto reprochar a la EG esa circunstancia, que obedece a que surge en una UE más heterogénea que la de 2003. Y en todo caso la alta representante parece determinada a que, más allá de consideraciones procedimentales, la Estrategia cobre todo su sentido en su aplicación efectiva.

En cuanto al cauce de la sociedad civil, resulta difícil de evaluar en qué medida el fruto de las discusiones y de las publicaciones de los centros de pensamiento han encontrado su camino al texto de la Estrategia presentado por la alta representante, aunque este cauce de la sociedad civil ha servido sin duda de caja de resonancia del proceso de elaboración, en particular con respecto a los estudiosos y expertos en cuestiones europeas integrados en los centros de pensamiento involucrados.

¹⁶ <https://europa.eu/globalstrategy/en/high-representative-federica-mogherini-outlines-eu-approach-counterterrorism-0>

¹⁷ Véanse por ejemplo las referenciadas en la página web del Servicio Europeo de Acción Exterior específicamente dedicada a la Estrategia: <https://europa.eu/globalstrategy/>

Es más dudoso que este debate de expertos haya calado en la ciudadanía en general. Es cierto que algunos de los grandes debates ciudadanos que tuvieron lugar durante el proceso de elaboración de la Estrategia, sobre la seguridad exterior de la Unión hacia el este y hacia el sur de Europa o sobre la inmigración, encontraron su reflejo y plasmación en la Estrategia, pero la inversa no es tan evidente: el debate sobre la Estrategia llegó al gran público en contadas ocasiones, y teñido por la cuestión del Brexit¹⁸. Es cierto que hubo resoluciones¹⁹, informes²⁰ y debates²¹ en el Parlamento Europeo (PE) pero, con todo y con ello, la discusión sobre la Estrategia no tuvo la relevancia pública que hubiera podido adquirir en un contexto distinto al del referéndum británico.

Contenido de la estrategia

Sin siquiera tener en cuenta que viene precedida por el informe de revisión estratégica, que contiene una evaluación del contexto internacional, la nueva Estrategia global de la UE es el doble de larga que la Estrategia de seguridad de 2003. Ello se explica porque enfoca la acción exterior desde diversos puntos de vista (intereses, principios, prioridades, áreas geográficas), trata de ofrecer indicaciones sobre su desarrollo concreto, y en cuestiones como la gestión de crisis o la PCSD entra en un apreciable nivel de detalle.

Conceptos básicos

La EG se abre con un preámbulo firmado por la alta representante que sintetiza su idea central, también contenida en el título²²: una Europa más fuerte es necesaria en un mundo más turbulento y, para ser más fuerte, Europa debe estar más unida. La Estrategia contribuiría a esta unidad al ofrecer una visión compartida entre los Estados miembros sobre la acción exterior de la UE.

Frente a la Estrategia en sí, que es definida como una guía para el trabajo diario, este preámbulo contiene un mensaje más político y susceptible de conectar mejor con la ciudadanía. Pone de relieve además el gran pa-

¹⁸ Cabe mencionar a este respecto la estrategia bótica portada del diario The Times, según la cual con la Estrategia el SEAE estaría intentando crear un Ejército europeo a espaldas del público. (<http://www.thetimes.co.uk/edition/news/eu-army-plans-kept-secret-from-voters-3j3kg3zwj>).

¹⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0120+0+DOC+PDF+V0//EN>

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0069+0+DOC+PDF+V0//EN>

²¹ <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/eu-monitoring/mogherini-presents-her-global-strategy-european-parliament>

²² «Visión compartida, acción común: una Europa más fuerte».

pel que desempeña la UE en el panorama internacional en términos de población, despliegue diplomático, comercio e inversiones y cooperación para el desarrollo. Se refiere, en fin, al contexto en que la Estrategia es presentada, el resultado del referéndum sobre el Brexit, y apunta a que, como consecuencia, será necesario repensar la manera en que la UE funciona.

A continuación, el resumen ejecutivo de la EG desarrolla algo más estos planteamientos y recoge en particular algunas nociones básicas del documento: enfoque integral (o comprehensivo), resiliencia, autonomía estratégica, pragmatismo basado en principios («principled pragmatism») y vínculo entre los aspectos internos y externos de la acción de la UE.

Enfoque integral (o comprehensivo)²³

Como se ha indicado, el Tratado de Lisboa tenía por objeto en el ámbito exterior lograr una mayor integración de las distintas vertientes de la acción exterior, y la EG se configura como un vehículo para alcanzar ese objetivo nada sencillo, dada la diversidad de bases jurídicas y procedimientos y el distinto peso de las instituciones y de los Estados miembros en los variados instrumentos y políticas.

²³ En este punto es necesario llevar a cabo algunas precisiones terminológicas.

El concepto de «comprehensive approach» se refiere a la coherencia y complementariedad entre las diversas dimensiones de la acción exterior de la UE y abarca la idea de responsabilidad compartida entre las Instituciones europeas y los Estados miembros. Se predica por tanto de las políticas. En este sentido lo utiliza la comunicación conjunta de la AR y de la Comisión «Comprehensive approach to external conflicts and crises». En la traducción oficial al castellano de esta comunicación esta noción se traduce por «enfoque integral» y así (o como «enfoque comprehensivo») nos referiremos a ella en este artículo.

La expresión «integrated approach», por su parte, en el sentido en que la EG la utiliza, abarca el «comprehensive approach to external conflicts and crises» (que supone un uso coherente de todas las políticas a disposición de la UE), pero va más allá para cubrir también todas las fases del conflicto y los diferentes niveles de gobernanza (internacional, regional, nacional y local). Se predica por tanto del conjunto de elementos que se conjugan en la gestión de crisis. La traducción oficial al castellano es algo errática en cuanto a la traducción de este concepto, al que en este artículo nos referiremos como «enfoque integrado».

La EG habla también de una «joined up Union», que significaría una Unión en la que las instituciones y los Estados miembros trabajen de consuno, pero también en la que haya más unidad entre las políticas externas de la UE y entre las dimensiones externas e internas de nuestras políticas. Este concepto coincidiría pues grosso modo con el «comprehensive approach». En su versión oficial en castellano la EG traduce este concepto como «Unión integrada».

En cuanto a la expresión «global», en el preámbulo de la EG se indica que se refiere tanto al alcance geográfico de la Estrategia (el mundo entero) como al conjunto de instrumentos y políticas de la Unión. Sin embargo el cuerpo de la EG tiende a utilizarlo como sinónimo de «mundial» y en este segundo sentido lo utilizaremos también en este artículo.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se incorporó al SEAE en la programación estratégica de los diversos instrumentos financieros exteriores precisamente con ese fin y la Comisión y la alta representante aprobaron una comunicación conjunta destinada a fomentar este enfoque comprehensivo en la respuesta a las diversas fases de los conflictos externos y las crisis²⁴.

La idea de lograr un enfoque integral en la acción exterior de la UE se encuentra por tanto presente a lo largo de toda la EG, y en particular en el capítulo final (de la visión a la acción) que se refiere a los instrumentos de la acción exterior.

Resiliencia

La EG describe un entorno internacional hostil, que según ella, sitúa a la Unión ante una verdadera crisis existencial. La respuesta de la EG es la resiliencia, que define como la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, soportar y recuperarse de crisis internas e internacionales, partiendo de la base de que esta capacidad solo es posible desde la existencia de un nivel mínimo de democracia, de prevalencia del estado de derecho y de desarrollo sostenible (es decir, no se trata de una pura estabilidad), pues los Estados represivos serían inherentemente frágiles. Para la EG es necesario promover no solo la resiliencia de nuestros vecinos y de regiones más alejadas, sino de las propias democracias europeas, ya que «estar internamente a la altura de nuestros valores determinará nuestra credibilidad e influencia externa».

Autonomía estratégica

Noción que se traduce en que la Unión debe ser capaz de protegerse a sí misma, responder a crisis externas, y ayudar a terceros en situación de fragilidad a adquirir capacidades en materia de seguridad, de forma complementaria, no competitiva, con otras organizaciones regionales de seguridad como la OTAN.

Implica que la UE debe asumir mayores responsabilidades y ser más eficaz en el terreno militar, pero también en ciberseguridad, respuesta a las amenazas híbridas²⁵, seguridad energética, comunicación estratégica (esto es, comunicación con los ciudadanos, pero también defensa frente a la propaganda) y lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

Como veremos, el ámbito de seguridad y defensa ocupa un lugar primordial en la EG.

²⁴ http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf

²⁵ Para la definición y tratamiento de las amenazas híbridas, véase la Comunicación conjunta de la Comisión y la AR sobre la lucha contra las amenazas híbridas: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>

Pragmatismo basado en principios

La Estrategia parte de los intereses de la UE, pero sin renunciar a la «aspiración idealista de la UE de avanzar hacia un mundo mejor». Esta aspiración idealista se enmarca en los límites de lo que llama una evaluación realista de la situación, definiendo de esta manera ese «pragmatismo basado en principios».

En el fondo, con este «pragmatismo» se trata de reflejar el tránsito de la UE, por usar los términos manejados por Robert Cooper²⁶, del mundo posmoderno en el que se había situado, caracterizado por la interdependencia y la cooperación; al mundo moderno al que las crisis regionales de su vecindad y la emergencia de nuevas potencias la han devuelto, un mundo en el que hay que hacer frente a la amenaza o al uso de la fuerza. Ello implica menos margen para el poder blando de la UE, necesario pero no suficiente.

También hay que situar este enfoque en el contexto del momento en que se elabora la EG, en el que no acaban de cerrarse varias crisis internas, existen fuertes tensiones con Rusia, situaciones de guerra a las que no se ve fin en Siria, Irak, Yemen, el Sahel, Afganistán y Libia, y se desarrolla la campaña al referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE: se trata por tanto de un momento poco propicio para formulaciones grandilocuentes.

Este pragmatismo se aprecia en el tratamiento que la EG hace de los principios que identifica como guías de la actuación de la UE: la unidad de los europeos, para ser más relevantes en el mundo, pues ninguno de los Estados miembros puede afrontar los retos globales en solitario; el compromiso con otros países, pero jerarquizando el nivel de prioridad según el grado de riesgo percibido; la responsabilidad en la resolución de crisis internacionales, pero hasta donde nos es posible; y la asociación con terceros para lograr nuestros fines, esto es, actuando de la mano de otros actores internacionales.

Vinculación entre lo interno y lo externo

La Estrategia destaca la necesaria coordinación entre seguridad interna y externa, señalando que a menudo las políticas internas deben lidiar con las consecuencias de las dinámicas externas y que nuestra seguridad interna pasa por crear un entorno exterior seguro.

Esta vinculación implica el diseño de políticas que cubran ambas dimensiones, por ejemplo en materia migratoria. Implica también una mayor cooperación entre Estados miembros en asuntos internos con repercusión externa como la lucha contra el terrorismo, por ejemplo en materia de inteligencia.

²⁶ The Post Modern State and the World Order, Demos, 1996.

La sincronización de ambas dimensiones es espacialmente necesaria según la EG, además de en las áreas ya indicadas, en lo que respecta a amenazas híbridas, ciberseguridad, seguridad energética, lucha contra el crimen organizado y los tráfico ilegales y gestión de fronteras exteriores.

Principales opciones estratégicas

La EG no sería tal si no propusiera respuestas a algunas preguntas fundamentales acerca del camino a seguir por parte de la Unión en sus relaciones internacionales. Sobre la base de los conceptos ya apuntados, estas respuestas pueden agruparse en cinco binomios de opciones que adopta la EG: Estrategia global o Estrategia centrada en la vecindad; Estrategia de acción exterior o Estrategia de seguridad; Estrategia puramente externa o también interna; Estrategia centrada en nuestros intereses o en nuestros valores; Estrategia flexible o Estrategia institucional.

Estrategia global / estrategia hacia la vecindad

La UE tiene vocación de actuar como actor global, por su dimensión demográfica, económica y comercial, y por su defensa de una cierta forma de comprender las relaciones internacionales, basada en el multilateralismo y el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, el contexto en que se elabora la EG parece que llama a una atención preferente, más que a la gobernanza global, a los problemas acuciantes de nuestra vecindad meridional y oriental, puesto que, como señala el preámbulo, las vulnerabilidades de nuestros vecinos son nuestras vulnerabilidades. La EG opta pues por cubrir todo el ámbito geográfico y temático exterior de la Unión, aunque con especial énfasis en la vecindad.

En primer lugar, a caballo entre lo interior y lo exterior, se encuentra la política de **ampliación**. La EG llama a reforzar la resiliencia de los países candidatos y en este contexto menciona los Balcanes occidentales, aunque extrañamente omite referirse a proceso de estabilización y asociación. Turquía es tratada en este apartado, pero también en el relativo a la cooperación antiterrorista y como una de las líneas de acción hacia el Mediterráneo, en la que se menciona el diálogo en materia de refugiados y de cooperación regional, los procesos de unión aduanera y liberalización de visados y diversas áreas de cooperación sectorial. El tratamiento que la Estrategia hace de este capítulo no se sale de los parámetros convencionales, aunque es evidente que existe un debate en curso que pone de relieve en particular la importancia de las relaciones con Turquía y la encrucijada en que se encuentran.

La EG considera que la resiliencia debe ser también una prioridad estratégica en nuestra **vecindad, tanto oriental como meridional**, se refiere al proceso de revisión de la PEV (poco antes de la redacción de la EG, la Comisión y la alta representante presentaron una comunicación conjunta al

respecto²⁷) y se alinea con su enfoque basado en la diferenciación al indicar que en las vecindades hay países que desean tener vínculos más fuertes con la UE, citando como ejemplo a **Túnez** y **Georgia**. La comunicación llama a una mayor coherencia de la PEV con la política exterior y de seguridad de la UE y refuerza su dimensión de seguridad, mientras que las conclusiones del CAE, de diciembre de 2015, sobre la PEV señalan que esta debería alimentar el conjunto de la política exterior de la UE y en particular la EG. Asistimos pues a una convergencia de planteamientos entre las políticas de vecindad y de seguridad. El tratamiento de la vecindad que hace la EG se traduce, como en la PEV renovada, en un enfoque más pragmático que el de la PEV inicial: transformación sí, pero diferenciada y basada en las propias sociedades, no en un modelo único exportado por la UE.

Al este de Europa la EG presta especial atención a las relaciones con **Rusia**. Obviamente la anexión de Crimea y la situación en Ucrania oriental implican una preocupación especial hacia dicho país, sobre la que se reitera la política de doble vía (exigencia del respeto de la legalidad internacional, y al mismo tiempo mantenimiento de vías de diálogo).

En cuanto al sur, la EG identifica cinco líneas de acción: **Magreb y Oriente Medio**, incluida la cooperación sectorial a través de la Unión por el Mediterráneo, **Turquía**, el **Golfo**, una novedosa región/concepto, que abarcaría, en torno al **Mar Rojo**, al triángulo formado por Europa, el Cuerno de África y el Golfo y, finalmente, **África subsahariana**, incluida la cooperación con la Unión Africana, la CEDEAO, y el G5 del Sahel. La EG se detiene en varias ocasiones sobre **Irán** para ponderar el éxito en las negociaciones nucleares, y reafirma el compromiso de la UE con los países del Golfo, pero, como ha señalado algún comentarista, no ofrece una visión de una posible arquitectura de seguridad para la región²⁸. Sobre **Siria** y **Libia** es quizá demasiado lacónica, pues se limita a afirmar que la UE promoverá el diálogo y la negociación, y que es necesario afrontar las dimensiones local, nacional, regional y global de ambos conflictos, aunque también es cierto que gran parte de lo que la Estrategia señala en cuanto a integración de políticas y mejora de los mecanismos de gestión de crisis puede aplicarse a ambos escenarios, que sin duda influyeron en sus planteamientos.

Se refiere a las relaciones con los países que, más allá de la PEV, conforman nuestro entorno. Se trata de la «**vecindad de la vecindad**», que hay que entender que abarca, al sur, el **Sahel**, **África Central** y el **Cuerno de África**, y al este, **Asia Central**, áreas en las que el concepto de resiliencia constituye de nuevo el eje de la acción de la UE.

²⁷ https://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

²⁸ Bsicop, Sven, *The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristic*, Security Policy Brief, n.º 75, junio 2016, Egmont <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf>

Este énfasis en la vecindad y en el área adyacente a esta no significa sin embargo, como hemos señalado, que la UE carezca de un papel más amplio, que se proyecta a otras regiones y a la comunidad internacional en su conjunto.

En las **relaciones transatlánticas** subraya el carácter de socio central de los EE. UU. en materia de seguridad y recuerda también los valores e intereses compartidos con **Latinoamérica**, con un tratamiento más detallado que el dispensado en el informe de revisión, que incluye el desarrollo de relaciones con la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe, MERCOSUR, Cuba, y el apoyo al acuerdo de paz en Colombia. En cuanto a **Asia**, destaca el deseo de promover una relación más completa con la región, incluido a través de contribuciones prácticas a su seguridad, algo que habrá que ver cómo se materializa, pues por ahora el papel europeo en este campo es limitado. Este capítulo geográfico se cierra con una referencia al interés estratégico de la UE hacia la región del **Ártico**, de la que forman parte tres Estados miembros de la UE.

La EG reafirma el compromiso con **órdenes regionales cooperativos**, aunque a renglón seguido se muestra prudente y selectiva al señalar que lo hará cuando sea posible y ello responda a los intereses la UE, mientras que en otros lugares limita el alcance de su cooperación a aquellos grupos necesarios para proveer bienes públicos globales y enfrentar desafíos comunes, y «de acuerdo con las ventajas comparativas» de cada uno. Esta ambivalencia quizá se explique, por un lado, por el pragmatismo que inspira la EG y, por otro lado, por la voluntad de evitar la percepción de paternalismo europeo hacia otras regiones del mundo. En este sentido cabe interpretar la afirmación que hace la EG de que la UE no tratará de exportar su modelo, sino más bien de buscar «inspiración recíproca» en otras experiencias regionales, aunque lo cierto es que es difícil de concebir qué otras experiencias pueden ser extrapolables a un modelo de integración tan desarrollado como el de la UE.

Por lo que se refiere a la **gobernanza global**, de acuerdo con la EG la UE no renuncia a ser un actor global, pero lo hace desde la prudencia, buscando, siempre que puede, asociaciones con terceros, y huyendo de la idea de imposición de modelos o valores. Así, llama a la reforma de las Naciones Unidas y en particular de Consejo de Seguridad (CSNU), aunque este llamamiento tiene algo de semántico, puesto que es conocido que los Estados miembros tienen posiciones distintas en esta materia, y por tanto la UE como tal no tiene una posición propia. Otro de los cambios en los que llama a la reforma, y sobre el que sí existe consenso, es el de que los miembros del CSNU, tanto permanentes como no permanentes, asuman el compromiso de no votar en contra de medidas encaminadas a evitar atrocidades en masa, lo cual en el caso de los miembros permanentes significaría renunciar a su derecho de veto en estos casos.

La EG define a las Naciones Unidas como el marco del sistema multilateral y un socio central de la UE y reafirma el compromiso de esta con los Objeti-

vos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se refiere en numerosas ocasiones a la necesidad de preservar un orden mundial basado en normas, lo cual refleja su preocupación por un entorno que parece tender a la anomia, desde las cuestiones de seguridad hasta las comerciales. Con todo, de acuerdo con la EG, el objetivo no es simplemente preservar las actuales normas internacionales, sino transformarlas para que la gobernanza salga fortalecida. En todo caso, no es de extrañar que reafirme el apoyo de la UE a órganos como el Tribunal Internacional de Justicia o el Tribunal Penal Internacional o, en materia comercial, a la OMC.

Se detiene también en la gobernanza de los bienes comunes mundiales: el mar, mediante una mayor cooperación internacional en seguridad marítima y la universalización de la Convención sobre el Derecho del Mar; el ciberespacio, cuya seguridad es objeto de un apartado específico dentro de las prioridades de la Unión; el espacio ultraterrestre, con la idea de promover un código de conducta voluntario; y el desarrollo de mecanismos multilaterales en materia de energía sostenible y salud (lucha contra las pandemias).

Incluye en este apartado el apoyo de la UE a la no proliferación y al desarme, una cuestión que España ha seguido con especial atención, entre otras razones por la coincidencia de sus responsabilidades al respecto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con el período de redacción de la Estrategia.

Finalmente, la EG ofrece la cooperación de la UE no solo a otros Estados y organizaciones internacionales, sino también a actores no estatales (esto es, al sector privado y a la sociedad civil).

Estrategia de seguridad / estrategia integral de acción exterior

Una de las ideas básicas que animaron la elaboración de la EG fue lograr una mayor coherencia de las distintas vertientes de la acción exterior de la Unión. Sin embargo, por un lado su proceso de redacción ha tenido lugar en paralelo a un proceso de reflexión sobre la PCSD, iniciado también por el Consejo Europeo de diciembre de 2013. Además se ha desarrollado en un entorno internacional marcado por las crisis, en que las cuestiones de seguridad y defensa han tenido cada vez más relevancia. Finalmente, existe una creciente tendencia a hacer referencia a medios militares para responder a diversos desafíos, desde el terrorismo a la inmigración ilegal (conceptuada como tráfico de seres humanos), pasando por la respuesta a las amenazas híbridas, incluida la ciberseguridad. Todo ello explica que la EG finalmente presentada sea sobre todo una Estrategia de seguridad, que al mismo tiempo llama a la integración de los demás ámbitos de la acción exterior de la UE, como el comercio, la cooperación, etc., en torno a esta preocupación central.

Ya apuntaba a la naturaleza predominantemente securitaria de la EG el que el Consejo Europeo diera mandato para la elaboración, primero del informe y luego de la Estrategia, a la alta representante como tal y no también como

vicepresidenta de la Comisión: como se ha indicado la Comisión fue consultada durante el proceso de elaboración, pero la EG no es un documento aprobado por ella. Estamos por tanto fundamentalmente en el terreno de la política exterior y de seguridad común (incluida la PCSD), con un llamamiento a una mayor integración con las políticas comunitarias y de los Estados miembros.

A la vista de este enfoque nos detendremos a continuación en el tratamiento que hace la EG de la política de seguridad y defensa, para ver a continuación cómo se articula con las políticas encaminadas a favorecer la seguridad mediante el desarrollo.

Política de seguridad y defensa

Nos referiremos aquí al núcleo de la seguridad y defensa de la UE, la PCSD y la gestión de crisis, dejando otras dimensiones de la seguridad, como la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, las amenazas híbridas o la ciberseguridad, para más adelante, al abordar la relación entre seguridad interior y exterior. Hay que señalar que durante la discusión de la EG, España se mostró muy activa en este terreno, proponiendo conjuntamente con Francia, Alemania e Italia una serie de ideas, muchas de las cuales se han plasmado en la Estrategia.

Podemos ordenar el tratamiento que hace la EG de esta materia en (i) áreas de acción, (ii) capacidades necesarias, (iii) mejora de la organización y procedimientos, y (iv) colaboración con socios estratégicos.

Áreas de acción

En materia de seguridad, la EG apunta a posibles avances en tres ámbitos: la protección de Europa, la respuesta a crisis y el fortalecimiento de las capacidades de otros países en situación de vulnerabilidad. Dichas áreas de acción vienen a su vez presididas por la idea de enfoque integrado, según la cual, las diversas políticas de la UE y sus Estados miembros deben contribuir en todas las fases del conflicto y en los diferentes niveles de gobernanza a la resolución de las crisis a las que la UE se enfrenta.

- En cuanto a la protección de Europa, en su dimensión de defensa, hay que recordar que existe un debate de larga data sobre si un mayor papel de la UE en este campo iría o no, en detrimento de la solidez de la OTAN y por tanto de la seguridad europea.

Se trata de un debate que debería estar superado pues, por un lado, los propios EE. UU., alientan a la UE a adquirir mayores responsabilidades en materia de seguridad y, por otro lado, en un contexto de reducción del gasto en defensa en Europa y de aumento de las necesidades de seguridad existe la percepción de que la UE puede ser la vía para colmar este déficit.

En todo caso la EG se adentra en este terreno con prudencia²⁹. Nada más abordarlo sitúa los términos de la cuestión al recordar que los Estados miembros son soberanos en sus decisiones en materia de defensa –incluido el gasto– y que el papel de la UE se limita a prestarles asistencia y a contribuir a la seguridad y defensa europeas en línea con los tratados (aunque también recuerda que es necesaria la cooperación entre los socios, pues esta permite la optimización de los recursos).

La clave nos la da quizá más adelante cuando señala que, con objeto de hacerse con las capacidades necesarias, los Estados miembros deberán avanzar hacia la cooperación en materia de defensa como norma. En definitiva, el desarrollo de las capacidades se configura como un elemento fundamental de la cooperación en la defensa encaminada a la protección de la Unión.

La EG propugna en concreto un aumento de los presupuestos de defensa que, aunque no se mencione expresamente, pues no todos los miembros de UE son miembros de la OTAN, debe ponerse en relación con compromiso asumido por los Estados miembros de esta última Organización de alcanzar 2% de PIB en gasto de Defensa³⁰.

La EG hace varias alusiones a la cláusula de asistencia mutua en caso de agresión: la UE debería estar disponible para asistir a los EE. MM., que los soliciten, estar a la altura de ese compromiso pasa por dotarse de las capacidades para ello, así como cooperar en materia de terrorismo, amenazas híbridas, ciberseguridad y seguridad energética.

En cuanto a la puesta en común de unidades militares, la EG hace alusión de manera tentativa al posible establecimiento de una cooperación estructurada permanente en materia de defensa, prevista en el artículo 42. 6. del TUE, según el cual «los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión»³¹.

El desarrollo de una cooperación estructurada permanente puede ser la vía para una mayor integración europea en materia de defensa, pero no

²⁹ El informe de revisión estratégica puede pecar incluso de demasiada prudencia al señalar que la UE no es una alianza militar, pues la invocación del artículo 42.7 del TUE por Francia nos ha enseñado que sí puede serlo.

³⁰ La UE tiene sus propios objetivos voluntarios de distribución del gasto dentro de los de defensa, que la EG retoma, fijados por la Junta Directiva de la Agencia Europea de Defensa en 2007, con porcentajes mínimos dedicados a material y a investigación y tecnológica, y que se reflejan en la EG: dedicar el 20% de los presupuestos de defensa a equipamiento y a investigación y desarrollo tecnológico y el 35% del gasto total en equipamiento mediante programas de adquisición colaborativos. Pero en la UE no hay un objetivo de gasto con respecto al PIB.

³¹ Sin duda lo que en la práctica más se parece a esa puesta en común, embrión quizá de un hipotético «Ejército europeo», es el EUROCUERPO, formado por cinco Estados miembros de la UE, entre ellos España, que está a disposición de la UE y de la OTAN.

está exenta del riesgo de caer en la situación en que, como veremos, se ha encontrado otro mecanismo de puesta en común, las agrupaciones tácticas: una buena idea en teoría, sin aplicación en la práctica.

Y es que el concepto de «protección de Europa» que maneja la EG contiene cierta ambigüedad: protección ¿frente a qué? Parece difícil que la UE pueda garantizar su «autonomía estratégica» hacia el este. La propia EG reconoce que «en lo que atañe a la defensa colectiva, la OTAN continúa siendo el marco principal para la mayoría de Estados miembros». Más que defensa entonces estaríamos ante una capacidad reforzada para hacer frente a crisis como las de Libia o Siria o, retrospectivamente, para estar en posición de intervenir en crisis como las de los Balcanes en los años 90, que pusieron de manifiesto la impotencia europea y fueron el revulsivo que llevó al lanzamiento de la PCSD. Estaríamos también ante la utilización de diversos medios, incluidos los militares y civiles de gestión de crisis, para contribuir a lidiar con algunas manifestaciones de la criminalidad y el terrorismo internacional, los tráfico ilícitos y la protección de las fronteras exteriores, la respuesta a amenazas híbridas, la ciberseguridad, etc. En definitiva, nos movemos hacia una política común de defensa, pero, a pesar de la evocación al artículo 42.7 TUE, o precisamente a la vista de las circunstancias y reacciones ante su invocación, estamos todavía lejos de una defensa común.

- La AR pone de manifiesto en el preámbulo la expectativa de que la UE sea un «proveedor global de seguridad». A escala global esto se manifiesta en su capacidad de gestión de crisis, que en planteamiento de la EG abarca todas sus fases, desde un enfoque integrado, que incluye la alerta temprana (que debe ser fortalecida), la prevención (incluida la diplomacia preventiva, la mediación, la promoción de los derechos humanos, la sostenibilidad medioambiental y el desarrollo económico, a través de la cooperación, pero también de las inversiones y el comercio), el despliegue de misiones militares y civiles y de ayuda humanitaria y la reconstrucción posconflicto. La EG incluye en este ámbito las medidas restrictivas (sanciones), que conceptúa como un medio más para la prevención y resolución de conflictos (pues con ellas se trata de modificar el comportamiento de los actores que juegan un papel negativo).

Cabe destacar la idea de que la UE debe estar dispuesta a permanecer comprometida por largo tiempo en determinados escenarios, que habrá que encajar con la lógica de la estrategias de salida (esto es, evitar operaciones de duración indefinida) que impera en las operaciones PCSD, lo cual obliga a un planeamiento integrado que garantice la continuidad entre las misiones militares y civiles de paz y los aspectos de cooperación y reconstrucción posconflicto, eminentemente comunitarios.

- La tercera de las finalidades apuntadas es la de apoyar a los Estados que se encuentran en situación de fragilidad para que refuercen su sector de seguridad, creando así las condiciones para la paz y a partir de ahí para el desarrollo.

Además de la continuidad de las misiones PCSD en materia de entrenamiento y capacitación, que han demostrado su eficacia, se plantea la cuestión de cómo financiar a través del presupuesto comunitario la adquisición de capacidades militares que ayuden a Estados frágiles y organizaciones regionales a garantizar a su propia seguridad, sobre todo, una vez terminada la presencia de una misión PCSD. Se trata de lograr una adecuada articulación entre las misiones PCSD y la labor de reconstrucción financiada por la Comisión, para lo cual los Estados miembros reclaman un instrumento financiero específico dirigido a la creación de capacidades para la seguridad y el desarrollo (CBSD en sus siglas en inglés).³²

Aunque la EG señala que la UE apoyará órdenes cooperativos regionales en todo el mundo es más parca acerca del apoyo que puede prestar a dichas organizaciones en materia de gestión de crisis. Señala que la UE tendrá un enfoque «multinivel» hacia las crisis (local, nacional, regional y global) y que trabajará sistemáticamente sobre el terreno con organizaciones regionales e internacionales. Cabe recordar a este respecto que la UE ha venido desarrollando una cooperación eficaz con organizaciones regionales en el ámbito de la seguridad, en particular en África.

Desarrollo de capacidades

Para llevar a cabo las tareas señaladas, los Estados miembros necesitan contar con capacidades, tanto militares como civiles.

La EG enumera, con considerable nivel de detalle para un documento de este tipo, las **capacidades militares** con las que deberían contar los Estados miembros³³. De acuerdo con la EG, estas capacidades deberían desarrollarse con el máximo de interoperabilidad y homogeneidad y estar disponibles en apoyo a la UE, la OTAN, las NN. UU., y otros esfuerzos multinacionales.

Llama además a una sincronización gradual de los ciclos de planificación en defensa nacionales y de las prácticas en materia de desarrollo de capacidades y señala que «un proceso europeo de revisión coordinada anual que tenga por objeto discutir los planes de gasto militar de los Estados miembros podría otorgar mayor coherencia en la planificación de defensa y el

³² Véase comunicación conjunta de la Comisión y el SEAE al respecto: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0017&from=EN>

³³ - Capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento, incluidos vehículos aéreos teledirigidos, satélites de comunicación, acceso autónomo al espacio y observación permanente de la Tierra.

- Capacidades digitales, con objeto de proteger los datos, las redes y las infraestructuras críticas en el espacio digital europeo, a través de la formación y de programas de adquisición.
- Capacidades militares de alto valor, esto es, la gama completa de capacidades terrestres, aéreas, espaciales y militares, incluidas capacidades estratégicas fundamentales («enablers»).

desarrollo de capacidades. Debería llevarse a cabo en total coherencia con la planificación de defensa de la OTAN».

Se ha hablado en referencia a este proceso de una suerte de «Semestre europeo» para los presupuestos de defensa, haciendo un paralelismo con los mecanismos destinados a garantizar la estabilidad presupuestaria de los Estados miembros, (idea que se centraba en las propuestas llevadas a cabo por España, Francia, Alemania e Italia durante el proceso de elaboración de la Estrategia y que ha retomado después una propuesta franco-alemana), aunque es dudoso que en este «Semestre» de defensa pudieran establecerse procedimientos de eventual sanción en caso de desviación. (Otra cosa sería el establecimiento de un mecanismo de este tipo en el marco de una cooperación estructurada permanente, que como hemos visto exige un alto nivel de compromiso entre los participantes).

La EG recuerda que la Agencia Europea de Defensa juega un papel clave de apoyo a los Estados miembros en el desarrollo de las capacidades, en particular mediante el establecimiento de porcentajes mínimos de gasto en adquisiciones y en investigación en defensa. Considera esencial contar con un programa específico dedicado a investigación y desarrollo tecnológico de cara a la próxima revisión del marco financiero multianual y en las próximas perspectivas financieras.

La UE debe dotarse además de una sólida base industrial y tecnológica de defensa europea (EDTIB, en sus siglas en inglés) con objeto de adquirir y mantener las capacidades necesarias para actuar de forma autónoma. Se reiteran en este contexto los llamamientos a la financiación comunitaria. Nos encontramos en todo caso en un territorio a caballo entre la política de defensa y la política industrial y en el que, por lo tanto, deben satisfacerse objetivos e intereses, que pueden variar según la dimensión y características de las diversas industrias en los Estados miembros, y que pueden llevar a contradicciones entre la conveniencia de lograr economías de escala a nivel europeo y la de preservar la industria (y el empleo) de defensa nacional.

La EG no presta ni mucho menos tanta atención a las **capacidades civiles**, a pesar de que han existido en este ámbito carencias en cuanto a personal cualificado disponible que han dificultado la puesta en marcha de determinadas misiones, y de la importancia de la PCSD civil como mecanismo de prevención y estabilización posconflicto. Se limita a llamar a la mejora de los mecanismos de generación de fuerzas, despliegue y entrenamiento de misiones civiles.

En general, tanto en materia de capacidades civiles como militares, lo que hace la EG es recapitular las necesidades e iniciativas que ya estaban sobre la mesa, algunas de las cuales desde hace un buen número de años. Cabe destacar entre ellas los objetivos de desarrollo de capacidades civiles y militares, lanzados respectivamente en 1999 y en 2003 y sus correspondientes procesos de revisión.

En definitiva, en este ámbito, más que por la reiteración de las capacidades necesarias, la EG será relevante si viene acompañada de una verdadera voluntad política (y por tanto presupuestaria) de los Estados miembros de avanzar en este terreno, en un contexto económico que no parece el más favorable.

Particular interés tiene a este respecto la referencia que hace la EG a «una estrategia sectorial, que sería aprobada por el Consejo, que especificaría los niveles de ambición civil y militar, (...) y las prioridades en materia de capacidades que se deducen de esta Estrategia...». Volveremos sobre esta cuestión al hablar del desarrollo de la EG.

Estructuras y procedimientos

La EG se refiere al necesario reforzamiento de las capacidades de planeamiento y conducción de operaciones, que permita un vínculo más estrecho entre las misiones y estructuras civiles y militares (con objeto de superar las disfuncionalidades que crea la dependencia de estructuras de otras organizaciones o creadas *ad hoc* para cada operación, que se traducen en un alargamiento innecesario del proceso de lanzamiento de las operaciones de gestión de crisis de la UE). La EG hace pues una referencia apenas velada al proyecto de creación de una estructura conjunta de planeamiento y conducción de operaciones civiles y militares, vieja aspiración de varios países favorables al desarrollo de la PCSD, incluida España, que se había topado tradicionalmente con la reticencia en particular del Reino Unido. Se trata por tanto de un área potencial de avance evidente tras el Brexit, recogida en las aportaciones llevadas a cabo por España, Francia, Alemania e Italia durante el proceso de elaboración de la Estrategia.

La EG también llama a mejorar la capacidad de respuesta temprana de la PCSD, y en concreto a superar los obstáculos de procedimiento, financieros y políticos que han impedido el despliegue de las agrupaciones tácticas (o grupos de combate) de la UE, dificultan la generación de fuerzas y reducen la eficacia de las operaciones militares de la PCSD.

En efecto, las agrupaciones tácticas, conjunto de fuerzas puestas a disposición por los Estados miembros para la respuesta inmediata a crisis, nunca han sido desplegadas, y para que puedan serlo habría que dar respuesta a las preocupaciones de los Estados miembros por su financiación o sus reticencias a ver comprometidas sus efectivos sin una decisión específica de generación de fuerzas. De nuevo la EG ofrece un plan de trabajo que debe ser completado (y que lleva tiempo pendiente de serlo).

En el aspecto organizativo está en curso un proceso dentro del SEAE de revisión y mejora de sus propias estructuras de gestión de crisis. De hecho, estas estructuras no han dejado de reformarse periódicamente desde su creación, con objeto de dotarlas de una flexibilidad y capacidad de coordina-

ción no siempre fácil de lograr. Más allá de la PCSD propiamente dicha, la EG apunta también a la necesidad de mejoras internas en el funcionamiento de las delegaciones de la UE y de los servicios centrales de la Comisión y del SEAE con objeto de lograr mayor eficacia en la acción³⁴.

Otras previsiones contenidas en la EG son la reforma de los arreglos financieros para afrontar los costes de las operaciones PCSD, incluido el mecanismo Athena para hacer frente a costes comunes (cuya revisión está prevista en 2017), el reforzamiento de las capacidades de evaluación de la situación («situational awareness») y el intercambio de información entre Estados miembros e instituciones. En este apartado cabe argumentar que el establecimiento de un «Semestre europeo» en materia de defensa puede ser una iniciativa positiva para el desarrollo de capacidades, pero que si lo que se quiere es hacer más flexible el lanzamiento de operaciones propias de la UE quizá habría que empezar por aprovechar la reforma de Athena y avanzar en materia de costes comunes.

En el capítulo institucional cabe mencionar, más allá de la propia EG, la propuesta franco-alemana de celebración de reuniones regulares del Consejo Europeo (una vez al año) dedicadas a cuestiones de seguridad y defensa y la tradicional propuesta española de que el Consejo cuente con una formación específica de ministros de defensa.

Socios en seguridad y defensa

La EG identifica como socios centrales («core partners») a los EE. UU., y a la OTAN, y define a esta última, como la base de la seguridad euro-atlántica y como la más fuerte y eficaz alianza en el mundo. La EU profundizará su asociación con la OTAN a través del desarrollo coordinado de capacidades, la realización de ejercicios, el desarrollo de iniciativas conjuntas para el fortalecimiento de capacidades de terceros, la respuesta a amenazas híbridas y a la ciberseguridad y la promoción de la seguridad marítima, ámbitos de cooperación que se retoman en la mencionada Declaración conjunta UE/OTAN de julio de 2016, que se refiere además al desarrollo de la industria de defensa y al apoyo a la resiliencia de los socios en el este y en el sur.

³⁴ - Dotar con más medios a las Delegaciones de la Unión, en particular expertos en cuestiones sectoriales y personal que domine los idiomas hablados localmente, reforzar las secciones políticas, fomentar el intercambio de información y análisis y la realización de informes conjuntos entre las Embajadas de los Estados miembros, las Delegaciones, los servicios de la Comisión, los Representantes Especiales de la UE y las misiones de PCSD.
- Reforzar la participación de mujeres en la política exterior.
- Invertir en mecanismos de alerta temprana y el conocimiento de la situación («situational awareness»).

- Fomentar el intercambio con organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil, las universidades, los centros de pensamiento y el sector privado, por medios tradicionales e innovadores (intercambios de personal, instalaciones comunes,...).

En cuanto a EE. UU., la EG afirma que una defensa europea más creíble es esencial para garantizar una sana asociación transatlántica con los EE. UU. Resuena aquí el reproche hecho por el presidente Obama a los «gorrones» europeos en materia de seguridad³⁵.

Naciones Unidas también se configura en la EG como socio central de la UE, con el que cooperar en materia de fortalecimiento de capacidades y al que apoyar en mantenimiento de la paz, mediación, construcción de la paz y en sus funciones humanitarias. Así, de acuerdo con la EG, la PCSD podría prestar más apoyo y complementar las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a través de misiones puente u otro tipo de operaciones, e incrementar la coordinación en misiones de desarrollo de capacidades para dar respuesta a situaciones de fragilidad.

Más allá de estos socios centrales, la EG se refiere a la voluntad de cooperar de manera más sistemática con organizaciones internacionales y regionales, donantes bilaterales, la sociedad civil y el sector privado. Indica que, dada la experiencia europea, según la cual la «gobernanza regional» (se evita por tanto la palabra «integración») es la base de la paz y la prosperidad, la Unión apoyará «órdenes regionales cooperativos» en todo el mundo. Expresa en particular la disposición de la UE a incrementar su cooperación con la OSCE, descrita como un pilar de la seguridad europea, y con el Consejo de Europa.

Seguridad y desarrollo

La EG parte de un concepto amplio de seguridad, el de seguridad humana, que va más allá de las necesidades de seguridad del Estado y abarca las amenazas al individuo, como la contaminación, la enfermedad o la pobreza. La PCSD cubre solo un aspecto de este enfoque de seguridad, que abarca el resto de vertientes de la acción exterior de la Unión.

En concreto la EG señala que puesto que seguridad y desarrollo van de la mano, también deben hacerlo las políticas de seguridad y de **cooperación para el desarrollo y acción humanitaria**. Esto implica que las misiones PCSD estén coordinadas con el reforzamiento del sector de seguridad y del estado de derecho llevado a cabo por la Comisión.

La EG también vincula la agenda de la UE con la de los ODS, que considera deben animarnos a aplicar el principio de coherencia de políticas para el desarrollo. Ahora bien, esta coherencia no se entiende como subordinación del resto de políticas a la de cooperación. Al contrario, es la cooperación para el desarrollo la que debe ser más flexible y estar más alineada con las prioridades estratégicas de la Unión³⁶.

³⁵ <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>

³⁶ Particularmente relevante a este respecto es el Objetivo 16 de los ODS, esto es, paz, justicia e instituciones sólidas.

Para lograrlo el informe de revisión estratégica ya llamaba a la programación conjunta entre la Comisión y el SEAE (cosa que ya ocurre a nivel estratégico) y a superar la fragmentación de los instrumentos financieros. La EG llama también a más flexibilidad por parte de la Comisión en la puesta a disposición de fondos sobre el terreno, en particular en materia de la prevención de conflictos y el apoyo a la sociedad civil, a reducir el número de instrumentos financieros con objeto de mejorar su coherencia, y a aumentar las cifras globales de cooperación al desarrollo, reafirmando el compromiso colectivo de dedicar el 0,7% de la RNB a ayuda oficial al desarrollo.

La EG reitera el compromiso de la UE con la **acción humanitaria** y llama a mayores sinergias entre esta política y la de cooperación para el desarrollo, en particular en materia migratoria. Con todo, la dificultad de vincular la acción humanitaria a otras políticas, dada la naturaleza específica de las situaciones de urgencia a las que responde, no parece del todo resuelta en la Estrategia. Por otro lado, ni la integración de las políticas de cooperación y de seguridad, ni la flexibilidad en la atribución de fondos de cooperación son objetivos fáciles de alcanzar. Como hemos señalado, lo primero, se ha tratado de lograr desde hace años con limitado éxito. Por su parte la flexibilidad plantea la cuestión del control de los fondos y la de lo que puede o no puede ser considerado cooperación, pues muchos de los gastos en cuestiones de seguridad no encajan con facilidad en la categoría de ayuda oficial al desarrollo. Consiguientemente la iniciativa para la creación de capacidades para la seguridad y el desarrollo (CBSD) causa no poca suspicacia en el mundo de la cooperación. Es un debate que ya ha tenido lugar en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y que ha dado lugar a una revisión de los criterios del concepto de ayuda oficial para dar cobertura a ciertos gastos en este terreno, siempre que tengan por finalidad el desarrollo.

Se trata de una cuestión que sin duda encontrará reflejo en la próxima comunicación de la Comisión sobre la aplicación, tanto interna como externa, de la Agenda 2030 y en el próximo Consenso Europeo para el Desarrollo.

En el **terreno económico**, la EG considera que la cooperación debe ser un catalizador para la **inversión productiva**, mediante asociaciones público-privadas generadoras de crecimiento, empleo, formación y transferencias tecnológicas. En este sentido, en línea con la EG, la Comisión ha puesto en pie un Plan de Inversión Exterior, destinado a impulsar el crecimiento y la estabilidad en el entorno inmediato europeo y en África.

El informe de reflexión estratégica ya se refería al **acceso mercados** como instrumento en materia de política migratoria³⁷ y señalaba que la UE todavía tiene que encontrar la manera de resolver la tensión entre objetivos comerciales y no comerciales, y que dentro de lo comercial hace falta prestar es-

³⁷ Véase por ejemplo el caso de Jordania: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2570_en.htm

pecial atención a cuestiones como los estándares laborales y de salud y los derechos de propiedad. La EG se hace eco de este planteamiento al señalar que la UE usará sus acuerdos comerciales en apoyo del crecimiento sostenible, los derechos humanos y la gobernanza.

Sin embargo estas palabras no pueden modificar por sí mismas una realidad compleja. Resulta significativo que la EG se haya discutido en reuniones del CAE en formación de ministros de exteriores, con los ministros de defensa, y entre los ministros de cooperación, pero no entre los ministros de comercio. Nos hallamos ante uno de los límites más claros al enfoque integral o comprehensivo, que razones institucionales e intereses potencialmente divergentes hacen muy difícil de superar.

Estrategia externa / estrategia interna

Como hemos indicado, uno de los conceptos que permea la EG en su conjunto es del vínculo existente entre las vertientes exterior e interior de la Unión. De hecho la EG aborda muchos de los objetivos estratégicos identificados en la Estrategia de seguridad interna de la UE³⁸. Este vínculo es especialmente claro en políticas como la migratoria o la lucha contra el terrorismo, pero también existe en áreas como la energía o el cambio climático. En algunas vertientes, como la económica, entraña una verdadera agenda interna que sobrepasa los límites de una Estrategia de acción exterior en sentido estricto, pero que es necesaria para dotar de coherencia a la acción exterior.

En **política migratoria**, externamente la EG llama a prestar especial atención a los países de origen y tránsito de migrantes y refugiados y propugna un enfoque individualizado país por país que atienda a las causas estructurales en los países de origen, supere la fragmentación de las políticas externas y abarque desarrollo, medio ambiente, humanitaria, de derechos humanos, diplomacia preventiva, movilidad, migración legal, gestión de fronteras, PCSD, readmisión y retorno.

Cabe señalar que en el diseño de este enfoque ha tenido gran influencia del modelo español desarrollado desde mediados de los años 2000 para hacer frente a la inmigración ilegal, en el que España prestó especial atención en mantener una verdadera relación de partenariado con los países de origen y de tránsito, y en comprender sus necesidades en materia de desarrollo y seguridad. Esta idea de partenariado y de diálogo con los países afectados no debería perderse de vista en las políticas de la Unión dirigidas a ordenar los flujos migratorios.

³⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=ES> Los cinco objetivos son: desarticular las redes de la delincuencia internacional, prevenir el terrorismo y abordar la radicalización y la captación, aumentar los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio, reforzar la seguridad a través de la gestión de fronteras y reforzar la resiliencia de Europa frente a la crisis y las catástrofes.

De acuerdo con la EG los aspectos externos deben ser coherentes con políticas internas, que son competencia de los Estados miembros, no de la Unión, como la gestión de fronteras, la seguridad interior, la política de asilo y refugio, de empleo y la cultura y la educación. También implican trabajar en un sistema europeo común de asilo más eficaz.

La EG advierte finalmente de que la salvaguardia de la calidad de nuestras democracias exige el respeto del derecho nacional e internacional entre otros en asuntos migratorios y de asilo. Esto implica garantizar la llegada segura y regulada de los refugiados así como vías legales para la inmigración.

Es decir, la EG elabora un listado de materias en los que es necesario el concurso y el consenso de los Estados miembros para dotar de coherencia a la acción exterior con la interior, siendo así que es conocido que existen diversas sensibilidades sobre estas cuestiones entre ellos. Una vez más el reto de la EG es su aplicación, no tanto por las instituciones como por los Estados miembros.

La EG recuerda además que el **terrorismo, las amenazas híbridas y el crimen organizado** son fenómenos transfronterizos, y por tanto exigen vínculos institucionales entre la acción exterior y el espacio interior de libertad, seguridad y justicia. Propone en concreto la realización de sesiones conjuntas del Consejo (se entiende que de sus formaciones de Interior y de Exteriores) y la creación de grupos de trabajo entre el SEAE y la Comisión (entrando quizá en un elevado nivel de detalle administrativo para un documento de carácter estratégico).

También propugna una mayor cooperación entre las fuerzas de policía, los jueces y los servicios de inteligencia de los Estados miembros, utilizar todo el potencial de Europol y Eurojust, y proporcionar un mayor apoyo al Centro de Inteligencia de la UE, coordinando la inteligencia extraída de bases de datos europeas, utilizando las tecnologías de la información y la comunicación, incluido el análisis de grandes volúmenes de datos e invirtiendo en capacidades para la detección y el rastreo transfronterizo de armas.

Es evidente que todas estas medidas no se ciñen a lo exterior, sino que afectan internamente a cada Estado miembro, en materias de gran sensibilidad, en las que es necesario como mínimo un alto nivel de cooperación y coordinación.

Como se ha indicado, durante la elaboración de la EG España promovió la organización de un seminario en Barcelona sobre esta vinculación entre lo interno y lo externo, con especial atención al fenómeno de terrorismo, y durante el proceso de consultas cuidó de que la atención a las víctimas y la lucha contra la radicalización mediante el diálogo intercultural e interreligioso se viera reflejada en el documento final.

Otro ámbito en el que la EG llama a una mejor coordinación entre lo interno y lo externo es el **energético**, en la que es necesario diversificar externamen-

te las fuentes de suministro para garantizar una mayor seguridad frente al exterior, e internamente desarrollar de una verdadera Unión energética, que cuente con suficientes interconexiones, algo que también España ha venido propugnando. Cabe señalar que la AR ha adelantado la idea de elaborar una estrategia sectorial sobre los aspectos externos de la energía y el cambio climático.

También el área de la **comunicación estratégica** se encuentra a caballo entre lo interior y lo exterior. Con ella se trata tanto de informar a los ciudadanos como de comunicar eficazmente a terceros el contenido de las decisiones europeas, lo cual incluye según la EG fomentar un entorno adecuado para la prensa independiente dentro y fuera de nuestras fronteras, trabajando con actores locales y a través de las redes sociales. La EG no lo dice, pero está claro que la preocupación por la comunicación estratégica hay que situarla en el contexto de las llamadas amenazas híbridas, y la utilización por terceros en este contexto de la desinformación como vía de influencia política en nuestras sociedades abiertas. No se trata por tanto de contratatar con las mismas armas, sino de ofrecer información veraz frente a la información manipulada.

Finalmente, en **materia económica**, la alta representante recuerda en el preámbulo que la UE está entre las tres economías más grandes del mundo y ocupa el primer lugar en comercio y en inversiones prácticamente con todos los países del mundo. Más adelante la EG identifica entre los intereses de la Unión la prosperidad y señala que «La UE fomentará la prosperidad de su población, lo cual significa promover el crecimiento, el empleo, la igualdad y un entorno seguro y saludable». También señala que la prosperidad de la Unión es la base de una Europa más fuerte en el mundo, pero reconoce que la mayor parte del crecimiento económico en el futuro próximo va a tener lugar fuera de la Unión, y por ello propugna un mercado interno fuerte y un sistema económico abierto, así como la capacidad por parte de la Unión para dar forma a las normas económicas y medioambientales globales. Se pronuncia a favor de acuerdos de libre comercio con EE. UU., Japón, MERCOSUR, India, ASEM, y por sacar adelante el TTIP y el CETA, aunque al mismo tiempo llama a que la OMC vuelva a jugar un papel central en las negociaciones comerciales internacionales.

Existen igualmente referencias a la vertiente económica de la defensa, y en particular a su articulación con políticas interiores como el mercado único, las políticas industrial y tecnológica y la política espacial, que debería redundar en crecimiento, empleo y una mayor participación de la PYMES. Se refiere también al desarrollo de la economía digital, que demanda un Internet libre y seguro. La EG señala además que «las prioridades económicas deben estar integradas en las dimensiones externas de todas las políticas internas» y que «una Unión más próspera requiere una mayor coordinación entre la UE y los Estados miembros, el BEI y el sector privado», sin precisar en qué términos.

La EG contiene por tanto una agenda económica librecambista, tanto en lo externo como en lo interno, que reivindica un papel para la UE en la fijación de estándares internacionales y que propugna la coordinación entre actores económicos internos, condiciones sin duda necesarias para lograr estabilidad y prosperidad, pero probablemente no suficientes.

En materia de **valores**, la EG también trasciende lo externo, al afirmar, por un lado, que la coherencia con nuestros valores internos determinará nuestra credibilidad externa y, por otro lado, al referirse a la necesidad de salvaguardar la calidad de nuestras democracias, mediante el respeto de las normas internas, europeas e internacionales en campos como las migraciones, el asilo y refugio, la energía, la lucha contra el terrorismo y el comercio, pues los valores constituyen una cuestión de identidad para la UE, afirmaciones que tienen obvias ramificaciones en la política interna de los Estados miembros de la Unión.

Intereses y valores

La EG parte en su análisis de los intereses de la Unión y de sus ciudadanos, hasta el punto de que en las discusiones previas se planteó la cuestión de si ello no situaba en segundo plano los valores que la UE defiende³⁹. La EG resuelve este dilema señalando que los valores e intereses de la Unión van de la mano, pero la explicación no deja de reflejar la tensión existente entre ambos conceptos. Por un lado, la ambición de «exportar» el modelo europeo ha mostrado sus limitaciones con las crisis que han emergido en nuestro vecindario. Por otro lado, al tomar como punto de partida sus intereses, la EG trata de concienciar a la ciudadanía europea de los beneficios prácticos que la UE les reporta. Este designio ha de ponerse de nuevo en un contexto en que se percibe, justificadamente o no⁴⁰, un creciente escepticismo de las opiniones públicas europeas acerca la Unión⁴¹.

Según la EG los intereses de la UE son 1) paz y seguridad, que incluye referencias a la cláusula de asistencia mutua entre los Estados miembros y a la necesidad de que la UE se dote de capacidades suficientes; 2) prosperidad, cifrada en un crecimiento generador de empleo, pues una Europa próspera es la base de una Europa fuerte en el mundo; 3) democracia, incluido el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho; y 4) un orden interna-

³⁹ Véase por ejemplo el siguiente artículo: https://www.die-gdi.de/uploads/media/16-10252_ETTG_Briefs_01.pdf

⁴⁰ Locierto es que parece que en general los ciudadanos confían más en las instituciones europeas que en las nacionales: <http://bruegel.org/2014/08/is-there-a-path-to-political-union/>

⁴¹ Aunque en materia exterior esta percepción no se encuentra confirmada por los sondeos del Eurobarómetro, que, en mayo de 2016, es decir en pleno proceso de elaboración de la Estrategia y de la campaña del referéndum británico sobre su permanencia en la Unión mostraban que el 68% de los ciudadanos europeos piensan que la voz de la UE cuenta en el mundo.

cional basado en normas, con el multilateralismo como principio básico y las Naciones Unidas como núcleo.

Desde un punto de vista conceptual el planteamiento de partida no es por tanto el de una UE como «poder normativo», con vocación de proyectar globalmente sus valores, sino como vehículo de protección de los intereses europeos, dentro de los cuales se sitúa un mundo próspero y en paz, en el que se respeten los derechos humanos, en el marco de la «aspiración idealista de la UE de avanzar hacia un mundo mejor». Se trata de dos lógicas distintas (la que parte de los intereses y la que lo hace de los ideales), que sin embargo deberían converger hacia un mismo resultado. Este enfoque es reflejo del concepto de «pragmatismo basado en principios», al que nos referíamos, que pretende partir de una evolución realista de la situación internacional y de la propia capacidad de influencia de la UE, y evitar un discurso desconectado de la realidad.

En todo caso los valores están muy presentes en la Estrategia, que reafirma el compromiso de la UE con la integración de la protección y promoción de los derechos humanos en el conjunto de sus políticas, entre las que cita las de seguridad y defensa, gestión de crisis, lucha contra el terrorismo, migratoria y comercial.

Esta integración se proyecta tanto a lo multilateral como en sus relaciones dentro de la propia Europa, Asia-Pacífico, el Mediterráneo o el Golfo. En el plano multilateral la EG reafirma el compromiso de la UE con el derecho internacional humanitario y sobre protección de derechos humanos —en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos—, con el concepto de responsabilidad de proteger, el derecho penal internacional, y las instituciones que los defienden y promueven, incluido el Consejo de Derechos Humanos.

Por otro lado, la lucha contra las violaciones de los derechos humanos están plenamente integrados en la concepción de la gestión de crisis que maneja la EG, según la cual han de tenerse en cuenta desde la prevención, como causa profunda de la erupción de las crisis, hasta la reconstrucción posconflicto, mediante el establecimiento de mecanismos de fortalecimiento del estado de derecho permitan la garantía de dichos derechos.

La EG presta especial atención a la igualdad de género, no solo en las relaciones exteriores, sino internamente, al señalar que debe existir una mayor participación de las mujeres en la conformación de la política exterior de la UE y en sus órganos, así como en los esfuerzos de paz, en línea con las Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad. También trata específicamente el desarrollo de las sociedades civiles y la protección de los defensores de derechos humanos. Dado que entra en este nivel de detalle quizá hubiera merecido la pena que se hubiera referido también a la lucha contra la pena de muerte, que cabe considerar como una de las señas de identidad de la acción exterior de la Unión en este campo.

La EG supone un punto de inflexión, basado en la experiencia reciente de la UE, en cuanto a la idea de promoción de la democracia. No renuncia a ella, pero el método que ofrece es de nuevo más pragmático: incrementar la resiliencia interna de las sociedades, en particular mediante la lucha contra la pobreza y la desigualdad, el fortalecimiento de capacidades y la reforma de los sectores de seguridad, justicia y defensa con objeto de favorecer el cambio localmente, huyendo por tanto de la idea de una imposición externa.

En definitiva la afirmación de valores de la UE se enmarca en una perspectiva realista, que pone también de manifiesto las limitaciones de su poder transformador. La EG propugna el trabajo sobre el terreno, desde abajo (sociedad civil) y a largo plazo.

Europa «flexible» / europa institucional

Curiosamente, aunque la EG es un documento elaborado y presentado por alta representante, que al fin y al cabo lo es «para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad», la Política Exterior y de Seguridad Común solo se menciona como tal en el preámbulo.

En el resto del texto se utiliza la noción de «política exterior», dentro de la cual la noción de «diplomacia» parece situarse en un plano de igualdad con los demás instrumentos de acción exterior de la UE (PCSD, cooperación para el desarrollo, comercio, etc.) o como una técnica al servicio de otras políticas (diplomacia energética, cultural, económica, etc.).

Es cierto que la PESC se encuentra implícita en el tratamiento que se hace de las distintas áreas geográficas, desde Oriente Medio a Asia. Por lo que se refiere a su funcionamiento, el planteamiento es de nuevo «pragmático», en sentido de que el lugar de tratar de transformarla, la EG prefiere codificar la práctica.

Así, para la realización de esta política exterior, según el informe de revisión estratégica, no se trata de que la UE hable con una sola voz (la de las instituciones, se entiende), sino que una multitud de voces (las de las autoridades nacionales) hablen al unísono o, en palabras de la EG, toquen de acuerdo con la misma partitura.

Tras un elogio a nuestra diversidad, la EG abre la vía a cooperaciones entre Estados miembros que, a invitación de la alta representante y bajo la responsabilidad del Consejo, lleven adelante posiciones previamente acordadas por el Consejo. En este caso la alta representante mantendrá al Consejo plenamente informado y garantizará la coherencia de la actuación de estos grupos con las políticas de la UE. No hay duda de que este planteamiento refleja cierta tensión entre la institucionalidad diseñada por los tratados –que establece que la alta representante estará al frente de la política exterior y de seguridad, contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo– y la voluntad de algunos Estados miembros de contar con mayor autonomía y visibilidad en aras, según este

enfoque, de una mayor eficacia. Con todo, cabe preguntarse si este planteamiento es incluso compatible con el Tratado de la Unión, pues parece establecer un cauce para cooperaciones reforzadas entre algunos Estados miembros, pero sin los requisitos que establece el TUE (por ejemplo el número mínimo de integrantes o que el objetivo no pueda lograrse por la Unión en su conjunto).

En todo caso, un abuso de estos formatos *ad hoc* corre el riesgo de erosionar el papel otorgado a las instituciones por los tratados en materia exterior, esto es, a los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión y en especial a la alta representante y debería ser la excepción, no la regla. La realidad, en cambio, muestra que en cada ocasión en que se trata de reaccionar ante una crisis grave, se forman grupos de Estados más o menos coordinados con la UE, grupos en los que la propia Unión puede o no estar representada. En lugar del coro y su partitura común, no es infrecuente escuchar cierta cacofonía.

Además, en la medida en que estos grupos de Estados negocian con terceros, el recurso a estos mecanismos puede también menoscabar la legitimidad democrática de la Unión, pues la actuación de estos actores ya no cuenta con el control democrático de los excluidos, ni a través de las instituciones comunes ni a través de sus instituciones nacionales. Ello es particularmente sangrante cuando las acciones de los comanditados tienen efectos –por ejemplo vía el establecimiento de sanciones o de ayudas– en las economías y en las sociedades de quienes se ven excluidos de esas iniciativas.

Finalmente, un exceso de flexibilidad puede acabar exacerbando las líneas divisorias entre grupos de Estados miembros en momentos de crisis, y dificultar aún más la acción colectiva⁴².

Aplicación y seguimiento de la estrategia

La Estrategia se cierra con un breve apartado sobre el camino a seguir que prevé:

- La revisión de las estrategias sectoriales ya existentes para asegurar su coherencia con la EG.
- El desarrollo de nuevas estrategias sectoriales y geográficas en línea con las prioridades establecidas en la EG, entre la cuales la alta representante ha adelantado la posibilidad de elaborar estrategias sobre Siria o sobre los aspectos externos del cambio climático y la energía.
- La propia EG será revisada periódicamente en consulta con el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo.

⁴² Grabbe, Heather; Lehne, Stefan, *How to Build a More Flexible EU After Brexit*, Carnegie Europe, septiembre de 2016, <http://carnegieeurope.eu/2016/09/08/how-to-build-more-flexible-eu-after-brexit/j531>

Una nueva estrategia exterior para la Unión Europea

- Anualmente se reflexionará sobre el estado de aplicación de la EG, y se señalará donde es necesario incidir en su aplicación.
- Un nuevo proceso de reflexión estratégica será lanzado cuando la UE y sus Estados miembros lo consideren oportuno (es decir, no de forma automática, ni coincidiendo necesariamente con las elecciones al Parlamento Europeo y la renovación de la Comisión, cada cinco años).

Come se ha indicado, la EG prevé además la aprobación por el Consejo de una estrategia sectorial, que especifique los niveles de ambición civil y militar, las tareas, los requisitos y las prioridades en materia de capacidades que se deducen de la propia EG.

La previsión de una estrategia de desarrollo en materia de PCSD había sido uno de los temas de discusión en torno a la EG en la fase de elaboración, debate en el que España se había mostrado favorable a la misma. Esta previsión ha servido de base a la AR para lanzar la idea de un Plan de Aplicación de la EG en materia de Seguridad y Defensa para apoyar el proceso de desarrollo de capacidades de los Estados miembros con objeto de garantizar coherencia y sincronización entre ellos, Plan que como veremos desea presentar en noviembre de 2016 y que incluirá propuestas de seguimiento de la declaración conjunta UE/OTAN de la Cumbre de Varsovia.

En paralelo la Comisión está preparando un Plan de Acción de Defensa Europea, que debe finalizar a finales de este año.

El resultado de este trabajo será presentado al Consejo Europeo de diciembre. El presidente Tusk ha anunciado en efecto que en él se estudiará «cómo reforzar la cooperación práctica en defensa para darle más sustancia sin duplicaciones con la OTAN». Mucho de lo que se discuta entonces girará en torno a las propuestas llevadas a cabo por España, Francia, Alemania e Italia en el proceso de elaboración y que hemos recogido aquí.

La AR continuará informando a los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa y Cooperación sobre los avances en la aplicación de la EG. Más allá, habrá que ver cuál es el impacto de la Estrategia en el tratamiento que se dé a las relaciones en el próximo marco financiero plurianual 2021-2027 de la UE, esto es, si las intenciones vienen acompañadas de medios adecuados.

En definitiva, es evidente que hay un calendario claro de avance en este ámbito, aunque quizá siga pendiente una reflexión en profundidad sobre las circunstancias de utilización de las capacidades y fuerzas puestas a disposición de la UE.

Valoración

La Estrategia global de la UE es el resultado de un proceso *sui generis* en el que en la vía intergubernamental se ha tratado, por un lado, de mantener la «apropiación» de los Estados miembros y, por otro, de dar margen a la alta

representante para mostrar el camino a seguir. En la vía de la sociedad civil se ha buscado involucrar en particular a los centros de pensamiento interesados en cuestiones europeas.

La Estrategia resultante tiene como hilo conductor la seguridad, aunque es comprehensiva o integral en el sentido de que señala que las distintas dimensiones de la política exterior (desarrollo, cambio climático, políticas migratorias y de asilo y refugio, comercial, etc.) deben contribuir a dicha seguridad. Es una Estrategia que se proyecta al mundo, aunque presta especial atención a nuestra vecindad. Que pone el énfasis en los intereses de la Unión, como medio para mostrar a los ciudadanos su utilidad directa, aunque sin olvidar sus valores y principios. Es una Estrategia exterior aunque con implicaciones para la política interior. Una Estrategia, en fin, que presta especial atención a la Política Común de Seguridad y Defensa y abre la vía a un desarrollo específico de esta dimensión, dada la situación que vive nuestro continente.

La Estrategia llega en un momento en que la UE sufre discrepancias entre sus miembros, sobre lo que la Unión debe ser y sobre hacia dónde debe ir. Por sí sola no puede resolver estas discrepancias, pero sí puede reconectar las aspiraciones de unos y otros en una narración común. Por ello, que la AR decidiera ir adelante con su presentación en junio de 2016 es ya mérito suficiente. En medio de las turbulencias creadas por el resultado del referéndum británico la tentación de aplazar la presentación de la EG era grande. La alta representante ha querido enviar el mensaje de que el proyecto europeo continúa. El preámbulo de la EG contiene un mensaje político claro sobre la necesidad de Europa, que resulta muy oportuno en este momento.

No es este el lugar para valorar las posibles consecuencias de la salida del Reino Unido de la UE. Baste decir que supondrá una merma de capacidades y de experiencia para la Unión, pero que, con o sin el Reino Unido, seguirán sobre la mesa los principales retos a los que la UE se enfrenta, en lo interior el auge del populismo, los efectos de la crisis económica y la necesidad de completar la arquitectura del euro, y en lo exterior las crisis en nuestra vecindad, desde Siria y Libia hasta Ucrania, y la gestión de las corrientes de refugiados e inmigrantes.

Por lo que se refiere específicamente a la PCSD, que representa la parte del león de la EG, el informe de reflexión estratégica que la precedió ya ponía de manifiesto las dificultades que ha encontrado esta política en generación de fuerzas, financiación, elementos facilitadores («enablers»), inteligencia y logística, etc. Tradicionalmente la posición del Reino Unido ha servido como explicación o pretexto para la falta de avances pues, aunque junto con Francia jugó un papel determinante en el lanzamiento de esta política, pronto empezó a recelar de ella y desde hace más de una década, si bien no impide que los demás lleven a cabo operaciones, prácticamente no ha participado en ninguna de ellas, con excepción de alguna misión marítima. Por tanto la sali-

da del Reino Unido de la UE podría ser la ocasión para avanzar en materia de PCSD, mientras que en el marco de la OTAN persiste una alianza defensiva sólida en la que el Reino Unido sigue desempeñando un importante papel.

A esa luz hay que considerar la iniciativa franco-alemana de relanzamiento de la PCSD, avanzada con ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Bratislava en septiembre de 2016. En particular cabe recordar que la puesta en pie de una cooperación estructurada permanente puede llevarse a cabo incluso antes de la salida del Reino Unido de la Unión, puesto que, de acuerdo con el art. 46.2 TUE, no requiere unanimidad, sino mayoría cualificada.

Pero incluso si se logra avanzar en cuestiones como la cooperación estructurada permanente o el establecimiento de una capacidad permanente conjunta de conducción de operaciones civiles y militares, que también figura en la reciente propuesta conjunta franco-alemana, y que España siempre ha promovido, la siguiente cuestión, y más compleja, es la de la voluntad de llegar a utilizar estas capacidades, de modo que se genere una política común de defensa que lleve finalmente a una defensa común. Subsisten diferencias importantes entre los Estados miembros en cual debe ser el objetivo de esta política, desde aquellos que la ven como un vehículo para el desarrollo de capacidades susceptibles de ser utilizadas en diferentes marcos, y en particular por la OTAN, hasta los que desean crear unidades que refuercen las posibilidades y envergadura de intervención exterior en el marco de la gestión de crisis, pasando por los todavía reticentes en materia de defensa (no hay que olvidar que cuatro Estados miembros de la UE se declaran neutrales). Por mucho aflore de cuando en cuando la referencia a un Ejército europeo, en la actualidad no estamos en ese debate, que presupone la existencia de una Unión cuasi-federal.

Por otro lado, se ha dicho que la política exterior común, junto con el retorno al crecimiento económico, constituye una de las vías para devolver al proyecto europeo algo del lustre perdido con la Gran Recesión. Se trata en realidad de un arma de doble filo: cuantas más expectativas genere la UE de resolver crisis ante las cuales se muestra finalmente impotente más sufrirá su legitimidad de ejercicio. Ello explica cierta sobriedad en el lenguaje por parte de la EG, pero no hace menos pertinente la pregunta de si con esta Estrategia la UE está mejor preparada para hacer frente a crisis como la de Siria, Libia o Ucrania, al desplazamiento del centro de gravedad de la economía mundial hacia Asia, a los grandes flujos migratorios presentes y que se avecinan, o a cuestiones globales como la pobreza o el cambio climático.

En este camino subsisten varias dificultades. En primer lugar cabe interrogarse sobre si la EG será en efecto un vehículo para lograr un enfoque más integrador entre las diversas dimensiones de la acción exterior europea (seguridad, cooperación, comercio,...). Como se ha indicado, los obstáculos institucionales y políticos no son pocos y, si la EG designa el objetivo, da po-

cas pistas acerca de cómo alcanzarlo. El marco jurídico sigue siendo el del Tratado de Lisboa, que ha mostrado sus limitaciones a la hora de generar esa integración de políticas, y por ahora no se quiera hablar de cambiarlo.

En segundo lugar, desde el punto de vista operativo, la Estrategia supone una buena base de trabajo para las instituciones, pero, con la excepción de su preámbulo, por su densidad y enfoque en ocasiones tecnocrático parece dirigido más a las administraciones y a «la comunidad de política exterior europea»⁴³ que a los ciudadanos europeos en su conjunto. Un ejemplo de ello son los llamamientos a una mejor coordinación entre el Servicio de Acción Exterior y la Comisión, más propios de un documento interno que de una estrategia sobre la acción de la UE en su conjunto, y que parecen confirmar la sospecha de muchos ciudadanos de que las instituciones europeas tienden a convertirse en fines de sí mismas.

En tercer lugar, hay que reconocer que mucho de lo que se plasma en la EG ya se encontraba previsto en numerosos documentos que la han precedido. La clave para valorar la EG es pues, más que su contenido, su aplicación, y para ello las posibilidades de avanzar dependen en última instancia de la voluntad de los Estados miembros, entre los cuales subsisten sin embargo diferencias de percepción sobre temas sustanciales, desde la inmigración a la defensa, que están lejos de haberse resuelto. Como señalábamos al principio, toda estrategia exterior está condicionada por la estrategia interior. Sin claridad sobre lo que la Unión quiere ser, resulta muy difícil determinar lo que puede hacer. Este debate no corresponde resolverlo a la EG, pero condiciona la estrategia exterior en sentido sustantivo.

⁴³ Nathalie Tocci, *Towards an EU Global Strategy*, pág. 117.