

## EDITORIAL

# UN NUEVO DISCURSO ESTRATÉGICO PARA LA POLITICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

## *A New Strategy Discourse for European Union Foreign Policy*

DIEGO J. LIÑÁN NOGUERAS<sup>1</sup>  
dlinan@ugr.es

### *Cómo citar/Citation*

Liñán Nogueras, D. J. (2017).

Un nuevo discurso estratégico para la política exterior de la Unión Europea.

*Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, 11-24.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.56.01>

Probablemente, desde el Consejo Europeo de agosto de 2014 —que anunció el nuevo ciclo institucional que comenzó sus funciones en diciembre de ese mismo año con el nombramiento del nuevo presidente del Consejo Europeo, la nueva Alta Representante y la elección de la Comisión Juncker—, la Unión Europea (UE), tal vez algo aliviada de la presión de la crisis financiera y a la vez urgida por el deterioro de su propia estabilidad por la conjunción de factores negativos internos y externos, ha comenzado un débil proceso de transformación en respuesta a los graves y múltiples riesgos que la amenazan.

Los recursos teóricos fáciles y simplistas de *más Europa* y otras recetas al uso han dejado de ser operativos. Lo que se plantea es la necesidad de una realista y eficaz revisión de una formulación conceptual de la UE imposi-

---

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Granada. Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER2014-57213-R financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

ble de sostener en las nuevas condiciones. Esta reconstrucción conceptual opera con la ventaja de haberse clarificado para lo bueno y malo el alcance de las modificaciones institucionales y los nuevos procedimientos de Lisboa y sobre la asumida convicción general de la imposibilidad de modificar las reglas del juego establecidas en los Tratados. El compromiso de los Estados miembros con la UE es demasiado frágil e intentar modificarlo es un riesgo inasumible. Instalados los Gobiernos de los Estados miembros entre la frialdad y, a veces, desconfianza hacia la UE y sus preocupaciones políticas internas, las instituciones de la UE, esto sí, bajo el cada vez más riguroso control intergubernamental que impone el Consejo Europeo, convertido ahora en un verdadero directorio político<sup>2</sup>, han iniciado con estas duras condiciones la respuesta a los grandes desafíos de los problemas que aparecen o se recrudecen en este período. El último hito es el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y Escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025, que el 1 de marzo de 2017 ha presentado el presidente de la Comisión ante el Parlamento Europeo (PE) en una poco edificante sesión en la que el presidente de la Comisión se iba quedando solo con su discurso conforme avanzaba la sesión. En fin... En cualquier caso, esta importante iniciativa de la Comisión tiene el valor de plantear diversas opciones de futuro para la UE sin Reino Unido y trata de superar la tradicional opción binaria entre más o menos integración, que el propio Libro Blanco tilda de simplista, planteando cinco escenarios posibles. Es verdad que lo que trata es de abrir el debate y no de proponer opciones cerradas, pero no deja de ser un planteamiento obligadamente simplificador pese a abrir las opciones. Aun así, está bien que la Comisión trate de introducirse en un debate que, bien pensado, ya ha comenzado.

## I. LAS DEFICIENCIAS DE LA PESC

Uno de esos ámbitos de reformulación del papel de la UE es la siempre insatisfactoria situación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), incluida, naturalmente, la Política Común de Seguridad y Defensa. El contexto en el que se produce este nuevo intento de reformulación del discurso que sostiene a la política exterior de la UE expresa una *notable debilidad*

<sup>2</sup> Jolyon HOWORTH, «Decision—Making in Security and Defence Policy: Towards Supranational Intergovernmentalism?», *Kolleg-Forschergruppe (KFG) Working Paper Series*, núm. 25, 2011, disponible en [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_25.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_25.pdf) (consultado por última vez el 6.3.2017).

de la UE al menos en tres dimensiones: *la inconsistencia de la definición*, lastrada siempre por un sistema que no acaba de incorporar mecanismos verdaderamente de integración; *la priorización de los aspectos securitarios*, empujada por las graves amenazas a la seguridad interior y exterior; y, por último, la negativa experiencia de todo intento de salvar a la UE de su *irrelevancia como un actor global* en un mundo cada vez más complejo e incierto.

Respecto a la primera dimensión, la *inconsistencia de su definición*, la situación expresa una doble dificultad: el estancamiento de los procedimientos decisivos de la UE en la materia que, detrás de una enorme complejidad y de aparentes concesiones a la unidad, siguen sujetos a la unanimidad, a la singularidad de las políticas exteriores de algunos Estados miembros o a reglas de *opting out* que confirman su difícil extracción del mundo de la concertación. La figura del Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) son pasos importantes, pero tienen sus zonas grises. Jan Techau percibe su configuración en Lisboa incluso como un factor debilitador de la política exterior europea «[...] al sacar a los ministros de Asuntos Exteriores de las reuniones del Consejo Europeo, separar la Comisión Europea del SEAE, no dotar a este servicio de fondos y personal suficientes y burocratizar de forma exagerada los procesos de toma de decisión en esta agrupación institucional fracturada»<sup>3</sup>. Pero no todo es un problema institucional y de procedimientos, aunque conviene no olvidar que en ello reposa en buena medida la eficacia y credibilidad de esta política de la UE, sino que hay un verdadero fracaso conceptual de la definición de *política exterior*. Como se ha dicho con crudeza, la política exterior de la UE no es ni siquiera la suma de las de sus Estados miembros, que ya sería importante. Directamente contrarios unos, reticentes otros, neutrales aquellos o, simplemente, no involucrados o con diferentes percepciones otros, lo cierto es que, en muchas ocasiones, no suman y hasta restan. La definición de la PESC de la UE sigue siendo una cuestión sin resolver.

La segunda dimensión problemática, *la priorización de los elementos de seguridad*, y su —eventual— efecto de ensombrecer otras dimensiones de la política exterior son, sin duda, una realidad. Pero qué sociedad no lo haría cuando se vive una situación como la de la UE. En primer lugar, por los graves desafíos de un *nuevo terrorismo* que ha golpeado (atentados de París, Bruselas, Niza...) y alertado a la UE. Que la UE haya debido atender de manera

---

<sup>3</sup> Jan TECHAU, «La nueva Estrategia Global de la UE. ¿Útil o sinsentido?», *Política Exterior*, núm 173, septiembre-octubre 2016, disponible en <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/la-nueva-estrategia-global-de-la-ue-util-o-sinsentido/> (consultado por última vez el 6.3.2017).

prioritaria a estas cuestiones ha sido absolutamente lógico. Su reacción más inmediata fue la del Consejo Europeo en Reunión Informal de los Jefes de Estado o de Gobierno, Bruselas, 12 de febrero de 2015, en cuya Declaración Final los miembros del Consejo Europeo han trazado un escenario triple de especial complejidad: garantizar la seguridad de los ciudadanos, prevenir la radicalización, defender los valores de la UE y cooperar con otros socios internacionales. Este proceso culmina con la adopción de la Agenda Europea de Seguridad de 5 de mayo de 2015<sup>4</sup>. La Agenda tiene la virtud de remover todo el aparato institucional, normativo y de coordinación y ponerlo al servicio de un triple objetivo: *a)* la lucha contra el terrorismo y la prevención de la radicalización; *b)* el desmantelamiento de la delincuencia organizada; y *c)* hacer frente a la ciberdelincuencia. La preeminencia de los aspectos de seguridad se explica, en segundo lugar, por la presión migratoria y el problema de los refugiados, que alcanza unas dimensiones desconocidas hasta el momento y que ha activado un conjunto de actuaciones muy complejas que van desde el avance en el *control de fronteras* hasta un replanteamiento de las *políticas de inmigración*, pasando por vericuetos extraños al sistema jurídico de la UE como el acuerdo con Turquía que han abonado una generalizada crítica de la UE. La Comisión inició su replanteamiento con la Agenda Europea de Migración de mayo de 2015<sup>5</sup> y el proceso de reconstrucción del espacio Schengen (en serio peligro debido a esta situación) en diciembre de 2015. Un proceso que ha permitido la adopción de tres medidas de especial entidad: el Reglamento (UE) núm. 2016/399 del PE y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un *código de normas* de la UE para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen)<sup>6</sup>; el Reglamento (UE) núm. 2016/1624 del PE y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas<sup>7</sup>; y la Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones de junio de 2016 sobre la creación de un nuevo marco de asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración<sup>8</sup>.

Por último, la tercera dimensión problemática de la reformulación de la política exterior de la UE es la *identificación de los factores que condenan a*

<sup>4</sup> COM (2015) 185 final, de 28 de abril de 2015.

<sup>5</sup> COM (2015) 240 final, de 13 de mayo de 2015.

<sup>6</sup> DO L 77, de 23 de marzo de 2016 (texto codificado).

<sup>7</sup> DO L 251, de 16 de septiembre de 2016 (este Reglamento modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del PE y del Consejo y deroga los Reglamentos (CE) núm. 863/2007 del PE y del Consejo y núm. 2007/2004 del Consejo, así como la Decisión 2005/267/CE del Consejo.

<sup>8</sup> COM (2016) 385 final, de 7 de junio de 2016.

*la UE a aparecer como un actor irrelevante en el espacio geoestratégico mundial* en contraste con su papel económico. No es un problema nuevo, desde luego, pero esta indefinición, a la vista de la nueva situación internacional, es mucho más alarmante que en contextos anteriores, donde su falta de autonomía se compensaba con su papel complementario de la estrategia de Estados Unidos, su seguridad finalmente encontraba acomodo en la OTAN, con el hecho de que una de las grandes potencias militares, Reino Unido, era parte de la UE y, por lo limitado de su preocupación estratégica, que se centraba prácticamente en exclusiva en la vecindad del sur y el este europeos. Las circunstancias que permitían esta *comfortable irrelevancia* se han difuminado. Europa no es ya el espacio geoestratégico fundamental de Estados Unidos, sobre la mesa está planteado hace tiempo que los Estados miembros de la UE han de aportar más a su propia defensa, la Política Europea de Vecindad (PEV) ha fracasado y los entornos del sur y el este se han vuelto tan altamente peligrosos para la estabilidad y seguridad de la UE que la PEV basada en condicionalidades positivas, exigencia de respeto a los valores de la UE a cambio de un mayor acercamiento gradual a su adhesión o la implicación en la dirección de las acciones de gobierno de estos países, es simplemente inoperante. Se acabó. El contexto en el que era posible operar con una notable indefinición de la política exterior de la UE y encubrirlo con un discurso que resaltaba su papel de poder blando, de potencia normativa y de valores se ha difuminado. Este es probablemente el mayor problema, y una actuación parcial o progresiva no parece ser suficiente para reconducirlo. Y aquí es donde, en mi opinión, adquiere un sentido pleno el más importante esfuerzo de reformulación de la PESC: la iniciativa de la Estrategia Global y de Seguridad.

## II. LA PROPUESTA DE ESTRATEGIA GLOBAL SOBRE POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UE

Fue en la reunión del Consejo Europeo de junio de 2016 cuando la Alta Representante (AR) de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad presentó la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EG). Tan importante y pensado documento se presentó, en cierto sentido, de manera solapada, casi subrepticia. El enrarecido ambiente en que se celebró este Consejo Europeo tras el resultado del referendo origen del *brexit* no era, desde luego, el mejor momento para que el Consejo Europeo recibiera y valorara el significado de la EG en toda su dimensión e importancia. Como dice Techau:

[a] veces, la elección del momento es un desastre»<sup>9</sup>. Hasta se pensó en retrasar su presentación; pero fuera por compensar el clima de pesimismo de la reunión, fuera por el temor a que la evolución posterior empeorara más el ambiente y obligara a una revisión a la baja de los delicados compromisos, se descartó esa posibilidad. En cualquier caso, lo cierto es que el Consejo Europeo se limitó a «recibir» el documento de la AR. Félix Arteaga ironizaba con el título de un temprano comentario tras la sesión del Consejo Europeo: «¿La Estrategia Global de la UE?... déjela ahí»<sup>10</sup>.

Y es que hoy tendríamos serias dudas de que la EG se hubiese incorporado al mundo político de la UE si no fuera porque el Consejo de la UE, poco después, el 17 de octubre de 2016, adoptó un *Informe sobre prioridades de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE* que dio continuidad a la EG<sup>11</sup>. Adicionalmente, la AR ha impulsado con convicción y decisión todo un aparato consecucional de la EG. Destaca, sin duda, el Plan de Aplicación en Materia de Seguridad y Defensa que presentó la AR, en su calidad de vicepresidenta de la Comisión Europea y directora de la Agencia Europea de Defensa, a los Estados miembros en la sesión del Consejo de Asuntos Exteriores de 14 de noviembre de 2016<sup>12</sup>, que condujo a la adopción por el Consejo de unas *Conclusiones sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa* que reafirman el impacto de la EG<sup>13</sup>. Es lo que se ha dado en identificar como la «actuación consecutiva» a la EG sobre la PESC de la UE.

A la vista de esta «actuación consecutiva», no es posible, pues, negar el profundo significado político general ni el intenso impulso que la EG está produciendo en la defectuosa y débil PESC de la UE. Conviene, esto sí, no imputarle todo lo que ya se venía haciendo o diseñando con antelación, que

<sup>9</sup> Jan TECHAU, *op. cit.*, *supra* nota 3.

<sup>10</sup> Félix ARTEAGA, «¿La Estrategia Global de la UE?... déjela ahí», en *Elcano Blog*, 29.6.2016, disponible en <http://www.blog.rielcano.org/la-estrategia-global-de-la-ue-dejela-ahi/> (consultado por última vez el 6.3.2017).

<sup>11</sup> Consejo de la UE, *Informe sobre la PESC - Nuestras prioridades en 2016*, (CFSP/PESC 796, PE 99, COPS 292), doc. 13026/16, Bruselas, aprobado por el Consejo el 17 de octubre de 2016.

<sup>12</sup> AR, Proposal «Implementation Plan on Security and Defence» from the High Representative to the Council of de European Union» (COPS 339 CSDP/PSDC 651 CFSP/PESC 924 POLMIL 136 CIVCOM 223 EUMC 132 JAI 940 COMPET 584), doc. 14392/16, Bruselas, 14 de noviembre de 2016.

<sup>13</sup> Consejo de la UE, *Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence* (CFSP/PESC 906 CSDP/PSDC 637 COPS 327 POLMIL 127 CIVCOM 219), doc. 14149/16, Bruselas, 14 de noviembre de 2016.

no es poco, ni mucho menos convertirla en el génesis de la acción exterior de la UE. Es demasiado habitual en la experiencia del proceso de integración atribuir a un documento o un hecho una especie de *vis atractiva*, por la que todo cuanto se haga después se le imputa como si se iniciara un *tiempo nuevo* en la UE, tan necesitada siempre de impulsos positivos y, a veces, de dejar atrás el insustancial pasado de una política. Habitual es también que ese hecho o documento celebrado con tanta desmesura acabe sepultado en una decepción del tamaño del error en su apreciación. Con la obligada prudencia, pues, bien está celebrar la EG como un instrumento renovado de la PESC, cuyos resultados dependerán tanto de los factores internos como externos que vayan facilitando su incorporación gradual y su aplicación y eficacia. Desde ahí es posible valorar su interés en línea con las necesidades de redefinición de la política exterior que antes he expuesto.

En mi opinión, el primer elemento de valoración de la EG es el de su *necesidad y oportunidad*. No parece, desde luego, muy discutible que la UE necesitara una actualización de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. Pero la EG no es, desde luego, una actualización de un instrumento de seguridad a la manera que se actualizan las estrategias de seguridad o defensa estatales; es algo más. Los instrumentos estratégicos en materia de la PESC de la UE expresan antes que nada el estado de cohesión interna de la UE y de sus Estados miembros, antes incluso que la actualización de sus medios y objetivos. Y es que sus *objetivos* tienen una dependencia estructural del estado de cohesión interna y de los procedimientos y medios de los que dispone la UE para abordarlos. Dicho de otro modo: un instrumento estratégico de la UE se define porque hay un concepto de la política exterior que, en mayor o menor medida, se comparte por los Estados miembros. Y ese concepto es el que hay que valorar si ha cambiado respecto de la situación anterior.

Desde esta perspectiva, sí que existe un cambio esencial en el nuevo escenario en el que opera la EG, aunque no necesariamente para mejor. Guste o no, la segunda década del siglo XXI tiene poco o nada que ver con el relativo optimismo de los años que precedieron a la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad, «Una Europa Segura en un mundo mejor», de 12 de diciembre de 2003<sup>14</sup>, en la que el entonces AR consiguió un aceptable *consenso* entre los quince Estados miembros que componían la UE en aquel momento; poco antes, pues, de las grandes ampliaciones. Es verdad que aquella Estrategia Europea de Seguridad sacrificaba precisión y compromisos

---

<sup>14</sup> *Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>



concretos a cambio de ese gran consenso, pero, pese a todo, sí que por primera vez se conseguía formular una estrategia propia de la UE y superar, incluso, las profundas quiebras que había sembrado la guerra de Irak a principios de ese mismo año. La generalidad y concisión de su enunciado favorecían su flexibilidad, lo que es una ventaja añadida. Más débil era ya, desde luego, la cohesión interna cinco años después, lo que se tradujo en la incapacidad de elaborar una nueva Estrategia de Seguridad para los ya veintisiete Estados miembros. Un fracaso que, a duras penas, se trató de disimular con el *Informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad: ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, de 11 de diciembre de 2008<sup>15</sup>. Los graves disensos sobre Rusia, Irán, China, Kosovo, Cáucaso, entre otros, no dejaron otra opción de más calado.

Entre aquel momento y la presentación al Consejo Europeo de la EG de 2016, el tiempo de la PESC de la UE ha transcurrido entre ciertos avances instrumentales y una mediocre realidad política de la UE como actor internacional. Desdibujada en los aspectos políticos o diplomáticos, a pesar de su paulatina implicación en actuaciones en defensa<sup>16</sup>, es ignorada en el concurso de estrategias que se libran en el mundo en esta etapa. Para completar las carencias de la PESC, añádase el ya indisimulable fracaso de la PEV<sup>17</sup>, cuya necesidad de reformulación quedaba implícitamente claro en el documento conjunto de consulta Hacia una Nueva Política Europea de Vecindad, aprobado por la Comisión y la AR el 4 de marzo de 2015<sup>18</sup>. Para colmo, este período ha dejado aún más patente la deficitaria construcción de la PESC a la luz de

---

<sup>15</sup> *Informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad: Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, de 11 de diciembre de 2008, doc. S407/08, disponible en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/reports/104637.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/es/reports/104637.pdf)

<sup>16</sup> En vigor EUFOR ALTHEA (Bosnia y Herzegovina), EUNAVFOR ATALANTA (Cuerno de África), EUTM Somalia, EUTM Mali, EUNAVFOR Mediterráneo y EUTM (República Centro Africana).

<sup>17</sup> La PEV se formuló en 2003 y se consolidó en los años 2006-2007 (Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE «Consolidación de la Política Europea de Vecindad», COM (2006)726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006 y Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE «Una sólida Política Europea de Vecindad», COM82007)774 final, Bruselas, 5 de diciembre de 2007) y, forzada por las nuevas circunstancias de las primaveras árabes y su evolución, fue reformulada en 2011 (Comisión y AR, Comunicación conjunta al PE, al Consejo, al CES y al Comité de las Regiones «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante», COM (2011) 303 final, Bruselas, 25 de mayo de 2011 y el Reglamento (UE) 232/2014 del PE y del Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad -DO L 77 de 15 de marzo de 2014).

<sup>18</sup> JOIN (2015) 6 final, Bruselas, 4 de marzo de 2015.



las circunstancias exteriores, que habrían exigido una nueva aproximación estratégica particularmente en la perspectiva de la seguridad y la defensa<sup>19</sup>. Desde los efectos de la crisis económica de 2008, la explosión de las *primaveras árabes* y sus posteriores fracasos con derivaciones en conflictos y guerras civiles (Libia, Yemen, Siria), el restablecimiento de sistemas autoritarios (Egipto), el estancamiento y hasta empeoramiento del conflicto de Oriente Próximo, el fracaso de la reconstrucción de Irak, el problema de la nuclearización de Irán, por el sur y la crisis de Georgia y Ucrania y la desestabilización de las relaciones con Rusia y las sanciones derivadas de su anexión de Crimea y Sebastopol, la crisis de Turquía y, por encima de todo, la inseguridad creada por el nuevo terrorismo yihadista y el drama de los refugiados y sus efectos en las políticas internas de los Estados miembros, entre otras cuestiones, fundamentan sobradamente la impresión de insuficiencia y, en ocasiones, de cierta parálisis que evidencia la necesidad de replantarse la PESC de la UE. Es imposible negar en este nuevo contexto la *necesidad* de reformar y adoptar una nueva aproximación estratégica<sup>20</sup>.

Así que, en efecto, por las circunstancias exteriores e interiores apuntadas, un replanteamiento estratégico general era inexcusable. El problema es, sin embargo, si la conflictividad e incertidumbre interna y externa del nuevo contexto militan en favor de su *oportunidad*. No se trata de cuestionar la iniciativa de la AR que venía trabajando este nuevo marco estratégico hacía dos años respondiendo a una necesidad clara, como hemos dicho, sino de señalar simplemente que su formulación se produce en un momento muy complicado para este tipo de operación. Esta operación necesita de un cierto clima de propensión al consenso entre los Estados miembros que yo no veo. Se acumulan quiebras como el *brexit*, que, más allá del consuelo de considerarlo una oportunidad, es simple y llanamente una catástrofe para todos, debilitadas internas como la situación de Grecia o ahora de Italia o externas como la acumulación de disensos en grandes crisis internacionales (Libia, Siria) o en la gestión de la crisis migratoria y, sobretodo, de graves incertidumbres propias relacionadas con el impacto de posiciones extremistas, populistas y eurófobas que pueden tener efectos devastadores para la UE en próximas elecciones de

---

<sup>19</sup> Josiane AUVRET-FINK (dir.), *Vers une relance de la Politique de Sécurité et de Défense Commune?*, Bruselas, 2014. Recoge las ponencias de un coloquio organizado por la Université Nice Sophia Antipolis y el Centre d'Études de Droit des Organisations Européennes en 2013 que permite, a través de sus ponencias, divisar bien el panorama de la situación en ese momento.

<sup>20</sup> El *Informe sobre la PESC – Nuestras prioridades en 2016* del Consejo de 17 de octubre de 2016 (*loc. cit. supra* nota 11) es una buena guía de los hechos que han cambiado radicalmente este contexto.

varios de sus Estados miembros. Añádanse las incertidumbres externas como la reorientación de la política exterior de la nueva administración norteamericana. Una reorientación claramente contraria a la UE y, lo que es peor, que ha iniciado un proceso de cambio en su política exterior del que ya hay elementos suficientes para saber que por su signo proteccionista y contrario al multilateralismo será una fuerza debilitadora de la construcción europea y, en cualquier caso, una estrategia no convergente con la de la UE. Pensar en una respuesta unitaria y sólida de los Estados miembros de la UE es demasiado arriesgado. Ni las circunstancias internas ni las externas permiten predecir un alineamiento de todos los Estados miembros en la misma dirección. Es una hipótesis desgraciadamente poco probable que no conviene ignorar.

Pero es del todo evidente que la nueva EG no podía prever la deriva ultraconservadora de algunos Estados de la UE ( Hungría, Polonia...), el ascenso del nacionalismo y populismo amarrados a un discurso euroescéptico, o directamente contrario a la UE, ahora con posibilidades de imponerse en países claves de la UE, una diferencia esencial con el papel residual del euroescépticismo tradicional. Tampoco se podía prever el *brexít*. Al menos hasta que se celebró el referéndum, era solo una posibilidad y no necesariamente la más probable. Y aún más improbable parecía el resultado electoral que soporta la nueva Administración norteamericana. Pero son datos objetivos más que suficientes para pensar que, tal vez, el momento elegido no es el más adecuado. En términos de oportunidad, la EG de la UE plantea, se quiera o no, problemas desde la perspectiva de las posibilidades de éxito en su adecuación a este nuevo contexto, al menos respecto de algunos de sus elementos centrales. La propia frialdad con que fue acogida en el Consejo Europeo es devastadoramente significativa.

Aún así, la respuesta, pese a todo, no tiene que ser necesariamente pesimista. Depende, en mi opinión, desde luego, de la voluntad política, como siempre, pero también de la flexibilidad y de la adaptabilidad que ofrece esta nueva EG de la UE. Desde esta perspectiva, la EG de la UE tiene en mi opinión algunos defectos derivados de su *globalidad*, entendida esta como el intento de abarcar la casi totalidad de aspectos que afectan a la acción exterior<sup>21</sup>, combinada peligrosamente con una excesiva precisión en el análisis de algunas cuestiones y con la inconsistente definición de los aspectos

---

<sup>21</sup> Excelente acercamiento a este problema de Pierre Vimont que con precisión advierte de que en este ámbito: «A trop se disperser, l'action de l'Union risque l'inconsistance» (Pierre VIMONT, «Les intérêts stratégiques de l'Union européenne», *Foundation Robert Schuman, Question d'Europe*, núm. 404, 25 de septiembre de 2016).

diplomáticos, considerada uno de los puntos más débiles de la EG<sup>22</sup>. Aunque es probable que lo peor de su eventual *rigidez* tenga relación con el procedimiento de adopción de decisiones del que, al final, depende su *aplicación consecutiva*, tutelado siempre desde la unanimidad del Consejo Europeo. Pero esto no era evitable, en ningún caso, si se quería una EG de verdadero alcance que no alterara los procedimientos establecidos en los Tratados. En cambio, la EG presenta elementos muy positivos en la perspectiva de su adecuación a estas circunstancias. El contenido de la EG posee la virtud de ser más *propositivo* que retórico y, al margen de alguna digresión justificativa de algún nuevo concepto, su discurso es suficientemente flexible y abierto como para fundamentar cambios sin riesgo de obsolescencia por exigencias de las nuevas circunstancias sobrevenidas y las que vendrán con toda probabilidad en tiempos tan especialmente volátiles. A su favor juega también el mayor realismo y pragmatismo que, al cambiar la manera de percibir a la UE y la defensa de sus valores y principios dando prioridad a los «intereses» de la UE y sus ciudadanos, le hace perder la rigidez de una concepción fundada solo en valores por definición más dogmática e inflexible.

En definitiva, la EG de la UE, pese a las circunstancias que aparentemente cuestionan su oportunidad, es un instrumento —que llega en el momento en que más se le necesita— destinado a proporcionar, junto a otras iniciativas, el soporte esencial de un nuevo discurso estratégico de la PESC de la UE. Una nueva orientación que, sin duda, tiene defectos, pero que posee la virtud de terminar con un discurso que, simplemente, no funciona.

Vertebrada en torno a cuatro grandes vectores: la defensa de los ciudadanos y de la UE y sus «intereses», la redefinición de los principios de la política exterior, el establecimiento de prioridades en función de la gravedad e inmediatez de las amenazas y el incremento de su operatividad pasando a la acción, la EG encierra una propuesta más *realista* en la percepción, más *pragmática* en la defensa de los valores y principios y más *autónoma* en el establecimiento de sus finalidades y acciones. Tratando de preservar lo mejor de su concepción anterior, es cierto que la EG vira hacia un mayor realismo, «a la manera de la UE», podríamos decir. Sven Biscop resume bien el viraje de la política exterior que encierra la EG: *The EU Global Strategy: Realpolitik with European*

---

<sup>22</sup> Tal vez es una reacción frente a la opción del anterior AR que centró todos sus esfuerzos en poner en marcha el SEAE y ciertos protocolos de actuación, mientras que la EG de la actual AR ha entrado en un planteamiento *global* y un cambio de fondo sustancial.

*Characteristics* y señala que se trata de un concepto de *realpolitik* alejado del clásico y que persigue los mismos ideales por una vía más realista<sup>23</sup>.

Yo creo que, dada la gravedad de las amenazas que soporta hoy la UE y su ciudadanía, la opción más realista era esperable y deseable. Parece más que razonable que, ante la inseguridad y la sensibilización de la ciudadanía europea, *la UE tenga como primera función aquilatar la seguridad y defensa de la UE y de sus ciudadanos*. La prueba es que esta dimensión de seguridad y defensa ha sido rápidamente desarrollada para su aplicación por el Consejo<sup>24</sup>. La Aplicación del Plan de Seguridad y Defensa de 14 de noviembre de 2016 contempla el denominado «nivel de ambición» de la EG en una triple dimensión: «a) responder a conflictos y crisis externos; b) desarrollar las capacidades de los socios; y c) proteger a la Unión y a sus ciudadanos». Son objetivos que se han de lograr a través de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y aprovechando todo el potencial del TUE. Eso sí, en esta materia como en otras, sujeta su acción a la colaboración con las Naciones Unidas y compartiendo sus actuaciones con la OTAN<sup>25</sup>.

Por otra parte, el *pragmatismo* del nuevo enfoque de la EG, se dice, que hace bascular una concepción de la política exterior basada en *valores* a una concepción basada en la defensa de los *intereses* de la UE. Aunque la propia EG se esfuerce en plantearse como una suerte de «pragmatismo de principios», hay algo de verdad en que se relativiza el factor de los valores como el eje central de la política exterior. Yo creo que es correcta la apreciación de fondo de la nueva estrategia de que la defensa de los *intereses* es compatible con la defensa de principios y valores. A lo que se renuncia es a una imposición de los valores de la UE al margen de las sociedades y Estados a toda costa que, simplemente, ha fracasado. Dicho de otro modo, hay una concepción más modesta del poder transformador de la UE. Ahí toma sentido su nuevo concepto estrella de *resiliencia*, definida por la propia EG como «la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, aguantando así los desastres, y

<sup>23</sup> Sven BISCOP, «The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics», *EGMONT Royal Institute for International Relations, Security Policy Brief*, núm. 75, 2016, disponible en <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf> (consultado por última vez el 6.3.2017).

<sup>24</sup> AR, Implementation Plan on Security and Defence, *loc. cit. supra* nota 12.

<sup>25</sup> Este es un flanco delicado y especialmente importante. A la luz de las Conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2016 en las que se pide seguir mejorando la relación UE-OTAN, una Declaración conjunta del presidente del Consejo Europeo, del presidente de la Comisión Europea y del secretario general de la OTAN de 8 de julio de 2016. El Consejo adoptó unas Conclusiones sobre la ejecución de la Declaración Conjunta (doc. 15283/16, Bruselas, 6 de diciembre de 2016) del mayor interés.

para recuperarse de las crisis internas y externas». No se trata, según la EG, del abandono de la promoción y defensa de valores como los derechos humanos; al contrario, se incrementa su acción en esta línea, pero dirigida a potenciar la *resiliencia* de esas sociedades y pueblos en la convicción de que «los Estados represivos se hacen más frágiles a largo plazo». Lo que asume es que la *democratización* de esos Estados está muy lejos de las posibilidades reales de la UE de imponerla y, aunque no lo diga, acepta que una ruptura de las relaciones diplomáticas con esos Estados puede ser contraria a sus *intereses*, a la vez que inútil. Lo cierto es que la experiencia avala esta visión. Pero tampoco hay que ocultar que esta noción de *resiliencia* no acaba de explicar bien el sentido de transformación del nuevo discurso estratégico de la UE. En el fondo, considero que el elemento central es la recuperación del factor de soberanía de los Estados en la política exterior de la UE. Y es que la UE no lo había considerado nunca un elemento central de su discurso de política exterior como si esa preocupación correspondiera más a la noción de *hard power* propia de las políticas exteriores de los Estados, mientras que la UE se movía más en el terreno del *soft power* y un poder normativo alejado de esas cuestiones de soberanía. Tal vez su mayor realismo haya llevado a la incorporación de este elemento como un factor conceptual importante del nuevo discurso que alienta la EG.

Por último, sobre la cuestión de si la EG ha decidido impulsar el papel de la UE en el *espacio geopolítico mundial*, tengo más dudas. La interdependencia de los espacios estratégicos es hoy fundamental y la UE no escapa a esa interdependencia<sup>26</sup>, pero la EG, por más que en su tercera parte relativa al establecimiento de prioridades en función de la gravedad e inmediatez de las amenazas haga un recorrido por todos los ámbitos regionales y apunte su diverso nivel de compromiso con el multilateralismo, con el derecho internacional y la Organización de las Naciones Unidas, lo cierto es que no hay una clara definición de su posicionamiento en el que concurren las estrategias de las grandes potencias mundiales y regionales. Es posible que el ambicioso y detallado plan que enuncia respecto a los diversos aspectos de la situación global sea un soporte de desarrollos futuros, pero es posible también que aquí las ambiciones de la EG sean más modestas y se correspondan con el limitado nivel de ambición de sus Estados miembros. La Declaración de Bratislava de 16 de septiembre de 2016, la primera sin Reino Unido, pese a cierta retórica, no va muy lejos. Deja claro que se seguirá con las actuaciones en curso o ya aprobadas, pero de futuro, en este ámbito en concreto, solo anuncia el Plan

---

<sup>26</sup> Luis SIMON, «European Strategy in Times of Geopolitical Interdependence», *Revista Elcano*, núm. 16, septiembre-octubre 2016, págs. 32 y ss.

de Aplicación de la Política de Seguridad y Defensa y la Declaración Conjunta UE-OTAN.

En fin, sea como fuere y a pesar de algunas sombras, la UE —en medio de uno de los momentos más críticos de su historia— ha iniciado un proceso de renovación de su discurso en materia de política exterior. La EG es su más importante exponente. Hay quien considera las actuales circunstancias una oportunidad de avanzar en este espinoso campo. Es posible. Pero, en cualquier caso, por lo pronto, ahora es preciso que no se desmovilicen las acciones que están en marcha en el campo de la PESC, logradas con muchas dificultades tras largo tiempo. No sé si el gran salto cualitativo hacia una verdadera PESC es posible ahora, pero las nuevas prioridades fijadas sobre la base de ese mayor realismo, pragmatismo y autonomía estratégica que propugna la EG son una excelente ocasión para reorientar el discurso de la PESC de la UE. En su desarrollo y aplicación reside la posibilidad de construir ese nuevo discurso. Salvando lo que corresponda, no hacerlo, dado el nuevo estado geopolítico europeo y mundial, es una seria irresponsabilidad.