

La Estrategia Global de la Unión Europea
Asomándose al precipicio

Antonio Marquina (ed.)

La Estrategia Global de la Unión Europea.

Asomándose al precipicio

Antonio Marquina (ed.)

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma o por ningún medio, electrónico, mecánico, fotocopia, en disco o de otra forma sin el permiso de los autores.

All rights are reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without the permission of the editor.

© UNISCI, 2017

Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional
Research Unit on International Security and Cooperation

Portada: Nieva Machín

E-mail: unisci@cps.ucm.es

Website: www.ucm.es/unisci

Phone: (+ 34) 91 394 2924

Fax: (+ 34) 91 394 2655

ISBN: 978-84-617-7799-0

Depósito Legal: M-43881-2016

Contenido

Prólogo <i>Antonio Marquina</i>	7
1. Terrorismo, Yihadismo y Crimen Organizado en la Estrategia Global de la Unión Europea <i>Antonio Alonso</i>	15
2. La Ciberseguridad como factor crítico en la seguridad de la Unión Europea <i>Nieva Machín y Manuel Gazapo</i>	77
3. El Cambio Climático en la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea <i>Carlos del Río</i>	111
4. La Seguridad Energética y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea <i>Rubén Herrero</i>	131
5. Los desafíos de las Migraciones para una Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea <i>Gloria Inés Ospina</i>	153
6. Las Armas de Destrucción Masiva y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea <i>Mónica Miranzo</i>	251

7. El norte de Africa y el Sahel y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea <i>David García y Raquel Barras</i>	271
8. Rusia y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea <i>María Isabel Nieto</i>	307
9. Africa y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea <i>María Angeles Alaminos</i>	339
10. La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de la Unión Europea <i>Javier Ignacio García</i>	361
11. Relanzando la Respuesta Rápida Militar: Los Battlegroups <i>Carlos Girona</i>	399
12. Las Misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE <i>Xira Ruiz</i>	463

Prólogo

Antonio Marquina

Este libro, que analiza los aspectos de seguridad más relevantes de la nueva Estrategia Global de la UE sobre Política Exterior y de Seguridad, hecha pública en junio de 2016, es el resultado de un proyecto de investigación del grupo UNISCI de investigación sobre seguridad y cooperación internacional, realizado en 2016. Una primera aproximación y publicación se realizó en octubre de 2016 en el número 42 de la Revista UNISCI. En el libro se introducen en varios capítulos, temas nuevos, quedando la mayoría de los demás capítulos reproducidos sin apenas ningún cambio.

El libro se abre con varios estudios que inciden en la evolución de la percepción y planteamientos de la UE sobre las principales amenazas y retos recogidos en la Estrategia Europea de Seguridad de 12 de diciembre de 2003 y, de forma especial, en el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 11 de diciembre de 2008: Terrorismo y crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva, cambio climático, seguridad energética, ciberseguridad, y, más tardíamente, los flujos migratorios incontrolados.

Posteriormente se aborda la evolución de la aproximación de la UE a su vecindario, centrándose en Rusia, el norte de Africa-Sahel y desembocando en Africa. El libro se cierra con tres capítulos específicos: las relaciones entre la UE y La OTAN y su evolución, los Battlegroups y la necesidad de convertirlos en un instrumento efectivo y disponible de respuesta militar rápida y, finalmente, las misiones realizadas por la UE desde su lanzamiento en 2002. Del estudio de esta evolución se desemboca en todos los capítulos en la evaluación de los avances y retrocesos que implica la nueva Estrategia Global de la UE.

En términos generales podemos decir que la nueva Estrategia resulta algo alambicada y bastante desordenada. Las amenazas y retos aparecen desperdigados aquí y allá, creando en ocasiones confusión. La Estrategia, de esta forma no es clara y, como se afirma por alguno de los autores, es algo caótica. La exposición de las amenazas y retos, algo siempre esencial

en este tipo de documentos, aunque se trate de un documento sobre Política Exterior y Seguridad, deja su centralidad a la exposición de los valores y principios que han de guiar la acción exterior de la UE. De todos modos hay que subrayar que la nueva estrategia asume una concepción mucho más realista de las relaciones internacionales, afirmando más nítidamente la defensa de los intereses de la UE frente a la apuesta por la defensa de principios y valores que inspiraba la Estrategia de 2003. Ahora la presentación de las amenazas se ciñe más a cómo pueden afectar a la UE y no tanto a cómo afectan a la gobernanza global.

También hay que reseñar que incluso hay cuestiones conceptuales poco convincentemente utilizadas. No se puede poner como título “A Global Strategy to Promote our Citizens’ Interests” si en el contenido se habla de la seguridad de los ciudadanos y del *territorio*. O la inclusión a continuación de la frase, “promoting human security” (¿cuál es su contenido? Hay más de treinta definiciones de human security bien diferenciadas y en su mayoría son más que definiciones, descripciones centradas más que en la seguridad {“supervivencia”} en los derechos sociales y políticos ¿se quiere con ello volver a los planteamientos de poder normativo de la UE?) o la utilización del término multilateralismo, cuya importancia en este momento está ampliamente devaluada frente a lo que se pretendió en 2003, dada la diversidad de planteamientos de base sobre asuntos fundamentales, en absoluto homogéneos existentes entre los Estados con mayor capacidad de influencia global, o poner al mismo nivel que los derechos humanos, los asuntos de género, dando la impresión de intentar colar en la Estrategia, de tapadillo, cuestiones que están dando lugar a gruesos debates y que, más que acercar, alejan en las relaciones con el vecindario mediterráneo, mientras se ha consentido -y la Estrategia no se pronuncia sobre esta cuestión- la lucha ideológica y religioso/cultural, promovida también por predicadores radicales financiados de forma continuada por terceros países.

A nuestros efectos, haciendo un recorrido sobre las amenazas y retos, los diversos capítulos muestran la evolución en los planteamientos, en algunos casos, evolución sorprendente e inaceptable, caso de las armas de destrucción masiva, dada su radical importancia; en otros, los autores

explican los avances realizados y los cambios que el nuevo contexto internacional exigiría, yendo más allá de lo que propone la nueva Estrategia. Curiosamente, ninguno de los autores se muestra plenamente conforme con los planteamientos que presenta la nueva Estrategia sobre amenazas y retos, siendo el capítulo más cercano a estos planteamientos el que se incluye sobre la seguridad energética, aunque el autor propugne la superación de la perspectiva gubernamental y el desarrollo de una perspectiva europea.

En el tema de la amenaza terrorista se señala la importancia del factor ideológico y cultural/religioso, así como algunas incoherencias o planteamientos ilusorios, como afirmar que “The EU will live up to its values internally and externally: this is the strongest antidote we have against violent extremism”¹.

En el tema migratorio y de refugiados, el estudio, bastante amplio, señala que se ha dejado que el problema crezca como una “bola de nieve”, cada vez más grande, desde hace veinticuatro años y se ha permitido o consentido también que el crimen organizado que trafica con las personas migrantes se haya extendido cada vez más, por lo que las soluciones que se pretenden, recogidas en la nueva Estrategia, algo tardías, producirán choques y controversias inevitables en la Unión Europea para las que tanto la UE como los Estados Miembros deben irse preparando.

Los dos capítulos dedicados a explicar y entender la evolución de los planteamientos sobre el vecindario europeo: Rusia y el norte de África-

¹ Esta sorprendente aproximación entra en el catálogo de aproximaciones disparatadas sobre el terrorismo a las que hemos asistido en los últimos tiempos, caso también de las manifestaciones asombrosas del Papa Francisco, admirable por tantas cosas, haciendo depender el terrorismo de la pobreza, en su viaje a Kenia, o equiparando el asesinato del sacerdote francés, Jacques Hamel, con la violencia doméstica. Véase: “In-Flight Press Conference of His Holiness Pope Francis from Poland to Rome”, Papal Flight, 31 July 2016, en https://w2.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2016/july/documents/papa-francesco_20160731_polonia-conferenza-stampa.html

Sahel, son también bastante críticos con los planteamientos de la Estrategia y así, el capítulo sobre el norte de Africa-Sahel finaliza diciendo que la UE parte de unos postulados y unas concepciones geoestratégicas (espacio y estrategia) ancladas en el pasado cuya modificación requerirá tiempo, dadas las inercias existentes en los Estados y en la Comisión, así como llegar finalmente a entender que lo que acontece en el Magreb y en el Sahel, no está ocurriendo ya en el conjunto de la región MENA, zona operativamente inabarcable con cualquier mecanismo que quiera diseñar la UE para prevención de conflictos y gestión de crisis, salvo que la UE se resigne a ser un elemento más en los grupos regionales que se diseñen al efecto por terceros, con todas las asimetrías y servidumbres que puedan inducir, en función de la diversidad y potencia de los actores y se deje de lado la “autonomía estratégica”. Este asunto queda en el aire en la Estrategia. Por otra parte, centrarse en la mera resiliencia no es suficiente. En el capítulo sobre Rusia, la autora señala que existe todavía bastante inercia en los planteamientos de la Estrategia con respecto a los planteamientos que tradicionalmente se han mantenido en la UE y hay que pasar ya con más claridad a unos planteamientos que subrayen la manifiesta competición existente entre la UE y Rusia, inducida desde la crisis y guerra en Ucrania por las nuevas políticas e intervenciones desarrolladas por el presidente Putin desde el punto de vista militar, su clara política de fomento de la división de la UE, o su alianza y apoyo financiero a partidos xenófobos y populistas en la UE.

Por lo que respecta a Africa, el capítulo correspondiente subraya el cambio que supone la Estrategia de 2016 con respecto a la Estrategia de 2003, al considerar a Africa como un continente fundamental y no un desafío secundario para la seguridad de la UE, proponiendo, a su vez, un enfoque integral. Mientras en la Estrategia de Seguridad de 2003, África es caracterizada en el texto como un continente pobre, donde se afirma que, en muchos casos, el fracaso económico está ligado a problemas políticos y a conflictos violentos, en la Estrategia Global de 2006, el continente africano está presente de hecho, de diferentes maneras, en cada una de las diversas áreas definidas como prioritarias para la acción exterior de la Unión: Como fuente de amenazas que pueden afectar a la seguridad de Europa; como foco primordial donde fortalecer la resiliencia estatal y de la sociedad por

parte de la UE; como continente conflictivo donde es necesario atajar los conflictos y las crisis; y donde el apoyo y la cooperación con las organizaciones regionales es considerado fundamental tanto para la mejora de la gobernanza regional como para la mejora de la gestión de las crisis y en la esfera del desarrollo.

De este modo, África se presenta como un continente de notable importancia para la Unión, y no como un desafío secundario a la seguridad, aunque la estrategia no especifica cómo se hará frente a los diversos desafíos enumerados, ni las modalidades concretas de su puesta en práctica.

Una aproximación distinta se realiza en la Estrategia de 2016 con respecto a Asia. Aquí se liga directamente la prosperidad europea con la seguridad de Asia y se mencionan específicamente pasos y actuaciones concretas.

La paz y estabilidad en Asia se consideran un prerrequisito para la prosperidad de la UE. Se menciona a China y una relación comprometida, basada en el Estado de derecho y en el respeto del derecho internacional; se acepta su política de conexión en dirección hacia el oeste que se trata de fomentar, sin olvidar otros marcos de referencia como ASEM y EU-ASEAN. Pero la aproximación es esencialmente económica: fomentar el comercio y la inversión con China, con algunas condiciones, en función de las tradicionales malas prácticas de este Estado, y, en paralelo, fortalecer la diplomacia económica en la región tratando de conseguir acuerdos de libre comercio con Japón, la India y ASEAN.

Simultáneamente se pretenden realizar contribuciones prácticas más significativas a la seguridad regional, y aquí la Estrategia hace aguas. Propone expandir las asociaciones de seguridad con Japón, Corea del Sur e Indonesia “entre otros”, continuar el apoyo a la reconstrucción del Estado y la reconciliación en Afganistán, la promoción de la no-proliferación en Corea del Norte, la libertad de navegación y arreglo pacífico de las controversias en el sureste y este de Asia, apoyar el incremento de las capacidades marítimas de ASEAN y la arquitectura de seguridad regional fundamentada en ASEAN, una profundización de la cooperación en

contraterrorismo, lucha contra los tráficos ilícitos y la emigración al margen de la ley con el sur de Asia y Asia central.

Este paquete de contribuciones en temas de seguridad se nos antoja un pío deseo, ajeno a la “autonomía estratégica”, como en el caso de África y la región MENA, a pesar de su radical importancia económica y comercial y su creciente complejidad, porque, dada la reducida presencia regional de la UE en términos de seguridad, a lo que hay que añadir ahora la ausencia del Reino Unido tras el Brexit, uno de los principales actores europeos, si no el principal, en el campo diplomático y militar en esta zona regional, las preguntas que se plantean son evidentes y de difícil contestación en el seno de la UE a 27, aunque se enfatice, de forma general, la cooperación con las organizaciones regionales y otros actores:

¿Qué tipo de contribuciones se tienen en mente para implicarse en situaciones de crisis en Asia de cuyo resultado dependerán tanto importantes flujos comerciales como miles de puestos de trabajo en la UE? ¿China acepta un arbitraje en el mar del sur de China? ¿Qué papel tiene ya la UE en la crisis nuclear de la península coreana? ¿Es ASEAN ya el elemento crítico en la arquitectura regional de seguridad de Asia? ¿Cómo se podrá seguir manteniendo el principio de no-intervención- aspecto hasta ahora fundamental- para impedir la escalada de conflictos en Asia? ¿Es que la compra de voluntades a la que estamos asistiendo, gobiernos y reguladores, no es intervención?

Los tres últimos capítulos tratan sobre tres asuntos diferenciados que afectan a la Estrategia y que tienen que ver, por una parte, con las relaciones entre la OTAN y la UE, y, desde otra perspectiva, con la dilapidación de recursos a la hora de construir una fuerza de respuesta rápida europea, y este es el caso del capítulo que nos presenta el diseño y las realizaciones en un tema considerado capital para cumplir algo tan simple como las tareas Petersberg, los Battlegroups, y, finalmente, las misiones realizadas a partir de 2002 y su filosofía dentro de unos planteamientos de seguridad blanda.

En el primer asunto, el capítulo correspondiente trata de identificar las grandes líneas políticas y de acción en las que la relación OTAN–UE se ha movido, las distintas fuerzas que han ido afectando a la convivencia entre ambas organizaciones, y cómo todo ello ha influido en la Estrategia Global y su eventual implementación, con la pretensión, que ahora se subraya como necesaria, de una “autonomía estratégica”, pero sin condicionar el papel de la OTAN. El problema fundamental consiste en adaptarse a una nueva situación en la que la UE no puede seguir centrada en cuestiones de seguridad blanda, manteniéndola entretenida, como se pretendió desde el final de la guerra fría con las tareas Petersberg. Y aquí es oportuno llamar la atención tanto sobre la falta de visión de los líderes europeos, o sus políticas y visiones excesivamente acomodaticias, el papel de demolición mantenido por el Reino Unido, como cabeza de fila y arrastre de otros Estados Miembros de la UE, como de la superficialidad en planteamientos- y claramente deficiente análisis sobre las consecuencias de los mismos- de Estados Unidos, una vez que el cambio en el sistema internacional le obligaba a fijar sus prioridades fuera del continente europeo. Uno de los resultados más funestos y bochornosos para la UE se puede ejemplificar en la guerra de Siria, en pleno vecindario de la UE, donde su papel ha sido y es testimonial, frente a la efectividad negociadora e incluso resolutiva de terceros Estados, caso de Rusia.

En el segundo se presenta un espectáculo desolador sobre lo realizado en la UE con los Battlegroups, que viene a corroborar la ligereza con que se han tratado los asuntos de seguridad militar en la UE, concluyendo con un conjunto de recomendaciones para que lleguen a ser una fuerza efectiva de despliegue rápido a disposición de la UE.

Y en el tercero se explica cómo las misiones civiles y militares realizadas desde 2002, casi diez años después de la entrada en vigor del tratado de Maastricht -todo un récord-, se han desplegado en su mayoría en escenarios donde no había un conflicto abierto, pero sí importantes problemas en el funcionamiento de las instituciones, en funciones de consolidación de la paz, siendo misiones no ejecutivas en su mayoría. Los problemas detectados, dejando de lado el hecho de ser protagonizadas de forma voluntaria por unos cuantos Estados Miembros, se centran en

custiones tales como la formación del personal, planificación, gestión, así como la financiación que ahora se están tratando de mejorar. Ahora bien, el tránsito hacia misiones de alto riesgo será el *experimentum crucis* de la voluntad europea de defender no solo sus valores sino sus intereses, que no siempre son coincidentes con los de Estados Unidos, como el nuevo presidente Trump se ha encargado abruptamente de subrayar, y de asumir sus responsabilidades en el mantenimiento de la seguridad internacional.

En general se puede afirmar que en los asuntos relacionados con la defensa europea y los temas militares se ha experimentado demasiado, con planteamientos y nombramientos, como si el dinero europeo se pudiera dilapidar, conduciendo a auténticos callejones, cuya salida en la actualidad aparece llena de incertidumbres.

El enderezamiento de esta situación, no hay que hacerse ilusiones, llevará tiempo. La Estrategia Global que ciertamente supone romper amarras con la Estrategia de 2003, dejando de lado el tratamiento mejorable de riesgos y amenazas, tendría que haber afirmado con más contundencia y claridad el cambio de planteamientos y la ineludible necesidad de ponerlos en práctica sin ninguna dilación para evitar acabar siendo una comparsa tanto en su vecindario como otras áreas regionales, comparada a la que la Estrategia Global aboca a la UE en la situación presente. Se echa en falta también una mejor clarificación de las prioridades. Se abre, en cualquier caso, un período de transición donde la cooperación reforzada entre Estados y la cooperación estructurada permanente serán la punta de lanza del avance, dando lugar posiblemente a una UE a dos velocidades en temas de seguridad. En cualquier caso, el vínculo trasatlántico, siempre fundamental, tiene que clarificarse una vez que acceda a la presidencia Donald Trump. De esta clarificación dimanarán importantes decisiones en la UE.

En principio, en los primeros meses transcurridos tras la publicación de la Estrategia Global hemos podido constatar que del dicho al hecho existe algún trecho y, este es el caso, entre otros asuntos, del cuartel general único que se consideraba prioritario en la autonomía estratégica europea.