



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

Continuidad y viabilidad de la Unión Europea

Análisis de la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de
la Unión Europea de 2016.

Estudiante: María Teresa Gutiérrez Gili

Director: Henar Pizarro Llorente

Madrid, Junio 2020

Resumen: El proyecto europeo de integración se encuentra en un periodo de crisis existencial. Desde el final de la Guerra Fría no se vivía un ambiente de seguridad más inestable e imprevisible. En estos momentos de incertidumbre internacional donde la seguridad se consolida como valor supremo queremos demostrar a través del análisis de la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de 2016 la continuidad y la viabilidad de la Unión en nuestros tiempos.

Palabras clave: Unión Europea, Integración, Política exterior y de Seguridad Común y Estrategia Global.

Abstract: The European integration project is in a period of existential crisis. Since the end of the Cold War there has not been a more unstable and unpredictable security environment. In these moments of international uncertainty, where security is consolidated as a supreme value, we want to demonstrate, through the analysis of the Global Strategy for Foreign and Security Policy 2016, the continuity and viability of the Union in our times.

Keywords: European Union, Integration, Common Foreign and Security Policy and Global Strategy.

LISTADO DE ABREVIATURAS

AECG	Acuerdo Económico y Comercial Global
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
ATCI	Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión
CARD	Revisión Anual Coordinada de Defensa
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CEP	Cooperación Estructurada Permanente
EUGS	Estrategia Global de la Unión Europea
EULEX	Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo
EUROJUST	Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
EE. UU	Estados Unidos de América
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
OCCAR	Organización Conjunta de Cooperación en materia de armamento
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PEDID	Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SITCEN	Centro Conjunto de Situación para el Análisis de la Inteligencia
TNP	Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares
UE	Unión Europea
UNIFIL	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano

INDICE

<i>Finalidad y motivos</i>	7
<i>Metodología</i>	8
<i>Estado de la Cuestión y Marco Teórico</i>	8
CAPITULO I “Comparativa entre la Estrategia de Seguridad Europea 2003 de Javier Solana y la Estrategia Global 2016, Federica Mogherini”	13
Análisis de la Estrategia de Seguridad Europea de Javier Solana	13
Contexto internacional	14
Consideraciones preliminares	15
Principales amenazas.....	16
Objetivos estratégicos	18
Hacer frente a las amenazas	18
Crear seguridad en los países vecinos	19
Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz	20
Implicaciones estratégicas para Europa	21
Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad 2008	23
Contexto internacional	24
Proceso de ampliación.....	25
Política de vecindad	26
Logros y mejoras.....	28
Amenazas	29
Análisis de la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de Mogherini	32
Contexto internacional	33
Una estrategia global para defender los intereses de nuestros ciudadanos	35
Principios rectores de la Acción Exterior	36
Prioridades de la Acción Exterior	37
De la visión a la acción	45
CAPITULO II “Aplicación actual de la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de 2016”	47
¿Es posible que haya estrategia sin un plan económico?	47

Avances fundamentales	48
2016	49
2017	50
2018	51
2019	53
Valoración final de cuatros años de vigencia de la Estrategia Global de 201655	
<i>CAPITULO III “Análisis de los retos y amenazas”</i>	56
1. Rusia.....	56
2. Amenazas cibernéticas	59
3. Lucha contra el terrorismo	60
4. Seguridad energética	62
5. El Brexit y el futuro.....	63
6. Relación UE- OTAN	66
7. Asia	67
9. Auge de los nacionalismos y populismos en la UE	68
<i>CONCLUSIONES FINALES</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	75

Finalidad y motivos

El presente trabajo “*La continuidad y la viabilidad de la Unión Europea*”, se encuentra recogido dentro de la disciplina de la Relaciones Internacionales, concretamente en el área de Política Exterior de España y de la Unión Europea. Estructurado en tres capítulos tiene por objeto demostrar a través del análisis de la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad **la continuidad y la viabilidad de la Unión en nuestros tiempos**. La razón de la elección de este documento como herramienta para defender la continuidad y la viabilidad de la Unión se debe al valor supremo que tiene la seguridad en estos momentos de incertidumbre internacional, de acuerdo con Mangas Martín, “*Sin seguridad no cabe ni la libertad ni la prosperidad*” (Mangas Martín, 2020).

La continuidad y viabilidad de la UE hoy más que nunca están siendo cuestionadas. Desde el final de la Guerra Fría no se vivía un ambiente de seguridad más inestable e imprevisible, marcado por desastres naturales, Estados fallidos, pandemias mundiales, ataques cibernéticos, guerras híbridas, terrorismo que ponen en jaque la seguridad del club comunitario como sus intereses y valores. El mundo como lo conocíamos hasta entonces ha evolucionado hacia un nuevo orden internacional, con Estados Unidos con actitud proteccionista y más aislacionista, a la vez de un crecimiento imparable y agresivo de China y Rusia deseosa de recuperar su antiguo imperio. (Steinberg, 2018). En este contexto, donde el multilateralismo ya no es tan atractivo para las grandes potencias, la Unión representa un papel esencial que aún está por definir.

Como ciudadanos europeos debemos ser conscientes del éxito que ha implicado la construcción de una casa común para 27 estados muchos de ellos antiguas dictaduras en tiempos no muy remotos. A pesar de los momentos de crisis en los que el proyecto europeo se ha visto afectado, debemos recordar que la Unión Europea es uno de los ejemplos por excelencia de cambio pacífico en la historia contemporánea (Pereira Castañares). Por ello, queremos resaltar, el trabajo de las instituciones comunitarias llevando a cabo un análisis destacando los logros y las deficiencias de las Estrategias Europeas en materia de seguridad y acción exterior para conocer en profundidad la capacidad de actuación de la Unión Europea fuera de sus fronteras.

Metodología

Persiguiendo el objetivo principal del trabajo, la defensa de la continuidad y viabilidad de la Unión Europea se emplea el **método descriptivo y analítico**. En el primer capítulo, se lleva a cabo una comparativa entre la Estrategia de Seguridad Europea 2003 de Javier Solana y la Estrategia Global 2016 de Federica Mogherini para estudiar de cerca los distintos objetivos y intereses como también la evolución del papel de Europa en el mundo. Asimismo, en el primer capítulo se procede al análisis del informe sobre su aplicación de la Estrategia de Solana con la finalidad de exponer tanto logros como las deficiencias de ésta.

En el segundo capítulo dedicado “Aplicación actual de la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de 2016” se procede hacer un análisis exhaustivo de su aplicación. Esta sección comienza por cuestionar la viabilidad de una estrategia sin un plan económico para luego continuar con un examen minucioso de los avances en materia de seguridad y política exterior en los años siguientes a la Estrategia Global, 2016, 2017, 2018 y 2019 y finalmente cierra el capítulo realizando una evaluación conjunta de la Estrategia objetivo principal de estudio de nuestro trabajo de fin de grado.

Por último, el tercer capítulo se exponen las diferentes amenazas y retos a los que se enfrenta la Unión Europea, que dificultan el liderazgo e influencia de la UE a escala mundial como consecuencia de los desafíos globales; amenazas cibernéticas, la lucha contra el terrorismo, la seguridad energética, la relación UE-OTAN, la relación con Rusia y con Asia. Esta sección es de gran relevancia puesto que es imprescindible conocer cuales son los retos a los que la UE se va a tener que enfrentar para conseguir su ansiada autonomía estratégica que haga de la Unión Europea una potencia mundial con una política exterior común, ambiciosa, creíble y eficaz.

Estado de la Cuestión y Marco Teórico

El proyecto europeo es un largo proceso que se encuentra en continuo debate fruto de un modelo de integración como consecuencia de un número creciente de Estados Europeos que deciden de forma voluntaria pertenecer al “club comunitario”, lo que conlleva el compromiso de cumplir sus reglas y ceder soberanía al igual que poder, a cambio de recibir una protección política, soporte económico y un papel más relevante

en el mundo. Es conveniente destacar que este modelo de integración comunitaria se encuentra en construcción pues no contamos con una referencia histórica que nos sirva de ejemplo a seguir, de ahí su dificultad. Sin embargo, podemos estar orgullosos del camino recorrido y del modelo de integración y unión supraestatal que es la Unión Europea pues es fuente de inspiración para otros proyectos e iniciativas alrededor del mundo (Pereira Castañares, 2009).

No existe un solo camino que nos lleve a explicar como se ha desarrollado el modelo de integración de la Unión Europea. Numerosas teorías han florecido a la hora de dilucidar la construcción europea, pues las razones que motivan a los Estados Miembros a formar parte han ido cambiando desde la idea originaria de evitar más guerras en el viejo continente hasta la necesidad de formar parte de una Unión con un poder global en la escena internacional.

En este apartado, se procederá a analizar las principales teorías utilizadas desde el inicio del proyecto europeo: neo-funcionalismo, inter-gubernamentalismo y el federalismo¹ que tratan de explicar el pasado, el origen de la construcción del proyecto comunitario, al igual que nos ayudan a comprender nuestra situación actual y nos ofrecen una herramienta para el futuro. Antes de proceder al análisis de cada una de las teorías conviene destacar que no existe ninguna teoría que englobe y que sea capaz de explicar modelo de integración europea en su conjunto (Troitino & Kerimäe Tanel, 2015).

a) Federalismo

La idea del federalismo europeo propugna la construcción de una entidad territorial, es decir una Unión Federal, mediante la transferencia gradual de soberanía de los Estados participantes a unas instituciones comunes (Salomón, 1999). La propuesta federal se sustenta en la creación de un gobierno central a cargo determinadas políticas como la defensa, la económica y las relaciones exteriores (Troitino & Kerimäe Tanel, 2015).

¹ Existen otras teorías menores que también tratan de explicar el modelo de integración europeo, pero no serán tratadas por motivos de extensión en este trabajo.

Los principales defensores de este modelo de integración europea son: Altiero Spinelli, político italiano, Jacques Maritain, influyente pensador católico y Denis de Rougemont, escritor y filósofo suizo. Altiero Spinelli, fundador del Movimiento Federalista Europeo y conocido por su texto emblemático “*Manifiesto de Venotene*” en él exponía la idea de una Europa Federal fruto de un proceso de integración que transformaría al viejo continente en una Federación Europea capaz de desarrollar de manera conjunta relaciones con todos los pueblos. A través de sus escritos como la *Unión Federal de los Pueblos Europeos*, se extraen una serie de conclusiones para la construcción de la nueva Europa pues se propone una Unión basada en la garantía de los derechos civiles, políticos y sociales, la renuncia de la soberanía de los Estados miembros en determinadas materias y la elaboración de una Constitución federal (Nasarre, 2015).

Jacques Maritain, otro de los padres del federalismo europeo defiende que toda integración europea debe sustentarse en la idea de una cultura homogénea. La riqueza cultural europea nos lleva a la defensa de la dignidad humana, de los derechos y libertades inherentes al ser humano quedando fuera del dominio de todo Estado y convirtiéndose en elemento fundamental de la civilización europea (Nasarre, 2015). En su obra “*El hombre y el Estado (1947)*” Maritain rechaza el concepto de soberanía en relación con la concepción del Estado proponiendo la construcción de un Estado limitado que a su vez permita la existencia de instancias “supraestatales”, lo que implicaba el abandono del dogma de la soberanía de los Estados con objeto de diseñar una Unión Europea Federal (Nasarre, 2015).

El tercer principal representante del federalismo en tiempos de la construcción del proyecto europeo es Denis de Rougemont el cual resalta como el nacionalismo es el auténtico enemigo del federalismo.

Otras aportaciones de la mano del economista Maurice Allais tienen especial relevancia a la hora de explicar el proceso europeo pues estas han sido aplicadas por la Unión Europea. Sus máximas engloban su principal idea de una federación política interdependiente de una federación económica que conlleva la intensificación de las relaciones entre Estados participantes y el fortalecimiento de la viabilidad de la entidad supraestatal. Echando la vista atrás, podemos ver aplicada en determinados acontecimientos de la historia contemporánea europea esta teoría con la creación de la

Unión Monetaria, acordada en Maastricht, paso decisivo de cesión de soberanía que se tradujo en un adelanto en el proceso de integración. Además, instituciones como el Banco Central Europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Tribunal de Justicia de la Unión Europea y numerosas instituciones más demuestran los avances hacia una integración mucho más completa fruto del federalismo (Nasarre, 2015).

No obstante, el federalismo se enfrenta a determinados obstáculos como es la fuerte identificación de los estados europeos con su propio estado nacional. Con el objetivo de trasladar esa lealtad ciudadana a las instituciones de la Unión se creó el Parlamento Europeo para que los ciudadanos se vieran representados. Sin embargo, la popularidad de este movimiento sigue siendo baja entre los ciudadanos de a pie (Troitino & Kerimäe Tanel, 2015). Otra de las demostraciones de su poca acogida entre los europeos fue el rechazo a la redacción de una Constitución Europea, proyecto clave para los federalistas europeos.

b) Funcionalismo y Neofuncionalismo

El funcionalismo nace con el objetivo de terminar con los conflictos a través de la creación de organizaciones internacionales. Su principal exponente David Miltrany propone que el objetivo de toda organización humana debe ser la satisfacción de las necesidades humanas y para ello el Estado debe confiar en un ente supraestatal dirigido por tecnócratas (Mariscal, 2003). Esta teoría es relevante en el proceso de constitución de la Unión Europea por su influencia en otras teorías, como el Neofuncionalismo (Troitino & Kerimäe Tanel, 2015).

El Neofuncionalismo se caracteriza por ser uno de los marcos teóricos más destacados de la actual Unión Europea, pues por medio de esta teoría se pueden explicar la creación de numerosas instituciones europeas y la toma de decisiones del club comunitario. Su principal valedor ha sido Ernst B. Has quien defendía la presencia de una alta autoridad independiente, neutral encargada de velar por la integración y el interés común. Ernst B. Has en su exposición de modelo de integración hablaba de un efecto *spillover o dominó* por el que se creaba una Europa paso a paso. Esta teoría se pone en práctica con la creación de la Comunidad Económica Europea, EUROATOM y la Comunidad Económica del Carbón y del Acero entre otros (Closa, 1994). Asimismo,

otros académicos como Leon Lindberg, Philippe Schmitter y Joseph Nye han contribuido con este movimiento introduciendo nuevos conceptos relacionados con el modelo funcionalista. Schmitter resaltaba que el efecto *spillover* formulado por Has conseguía aumentar el nivel de compromiso de los actores evolucionando así en el proceso de integración. Otros autores como Joseph Nye, con una mayor influencia del modelo funcionalista redacta una serie de elementos esenciales para conseguir el éxito del proceso de integración europeo, y estos son: “*el equilibrio económico de los estados; buena sintonía entre las élites; la existencia del pluralismo; y la capacidad interna de los Estados miembros para adaptarse y responder a las situaciones que presente la integración*” (Mariscal, 2003).

c) Intergubernamentalismo

El Intergubernamentalismo es aquella teoría que le otorga preferencia a los gobiernos de los estados considerándolos actores claves para el proceso de integración y últimos destinatarios de la soberanía. En este sentido, el Intergubernamentalismo defiende que sólo en el estado reside la soberanía no teniendo este poder para ceder soberanía a otra organización política. Por consiguiente, los estados actuaran bajo el marco de la colaboración con el objetivo de conseguir intereses y valores comunes, en cambio la organización internacional actuará como simple funcionariado sin autonomía política que implique soberanía (Troitino & Kerimäe Tanel, 2015).

El principal erudito de esta teoría es Moravcsik quién argumenta que el proceso de integración europeo se ha visto afectado por este movimiento al priorizar las preferencias nacionales de cada estado en las negociaciones para después decidir si es conveniente la delegación o no de soberanía en las instituciones supranacionales (Marical, 2003). A través de esta teoría estado-céntrica nos damos cuenta como en periodos de poca actividad o estancamiento del proyecto de la Unión Europea se ha dotado de una mayor relevancia al Consejo de la Unión Europea, principal órgano de la Unión respecto de la toma de decisiones.

En consecuencia, nos damos cuenta como el proceso europeo basado en un modelo de integración no responde completamente a ninguna de las principales teorías al

respecto. A través de este breve análisis reconocemos como las tres teorías desarrolladas han sido puesto en práctica en el proyecto europeo. La aplicación de estas teorías ha estado condicionada por los acontecimientos que desafiaban la idea de una Europa Unida.

Teniendo en cuenta que el modelo de integración de proyecto europeo sigue en construcción y que se ve influenciado por los nuevos acontecimientos de la escena internacional, conviene recordar que no es la primera vez que la Unión se enfrenta a una crisis que amenaza su continuidad y viabilidad, la crisis económica de 2008, la crisis migratoria de 2015 y la actual crisis derivada de la pandemia mundial Covid-19 nos lleva a pensar que ese espíritu europeo a pesar de estar en sus horas más bajas sigue uniendo pueblos, y es que recordando el pasado, las crisis a las que se ha enfrentado la Unión se han vencido a través de una mayor integración y profundización de las relaciones.

A pesar de estar en juego la continuidad y viabilidad de la Unión, las instituciones europeas no dejan de demostrar su instinto federalista y neofuncionalista tratando de avanzar en una Europa más fuerte y unida. Como prueba de ello, el presente trabajo tratará de analizar la Estrategia Global para la política exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016, documento que demuestra el claro interés de las elites europeas y de las instituciones de continuar en el camino de la integración para hacer de la Unión Europea un actor global, creíble y con capacidad de respuesta ante los nuevos retos y amenazas.

CAPITULO I “Comparativa entre la Estrategia de Seguridad Europea 2003 de Javier Solana y la Estrategia Global 2016, Federica Mogherini”

Análisis de la Estrategia de Seguridad Europea de Javier Solana

El 3 de mayo de 2003, los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea encomendaron al Secretario General y Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad Común, en aquel momento el español Javier Solana, la redacción de una estrategia global en el ámbito de la política exterior y de seguridad. El 20 de junio de ese mismo año, Javier Solana presenta la estrategia de seguridad de la Unión Europea bajo el título de “*Una Europa segura en un mundo mejor*” (Enseñat y Berea, 2012).

Tras un periodo de análisis y debate público en el seno de las instituciones de la UE, el Consejo Europeo, el 12 de diciembre de 2003, adopta como “Estrategia Europea de Seguridad” el documento Solana. Merece especial mención destacar la trascendencia de este documento pues era la primera vez que la UE establecía un plan conjunto para la evaluación de las amenazas y objetivos europeos con la finalidad de promover y velar por unos intereses comunes de seguridad, basados en los valores comunitarios (Enseñat y Berea, 2012).

Este apartado tiene por objeto el análisis de la Estrategia Europea de Seguridad, examinando de forma exhaustiva el contexto internacional en el que se desarrolló, sus objetivos estratégicos, como también sus implicaciones estratégicas. Además, se procederá al estudio del informe de 2008 realizado por el Consejo Europeo para conocer los resultados de la aplicación de la Estrategia Solana de 2003.

“*Una Europa segura en un mundo mejor*” con este lema la Estrategia de Javier Solana declara al mundo el propósito de la UE de asumir “*su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor*” (Consejo de la Unión Europea, 2003). El documento, de fácil lectura, cuenta con una estructura claramente diferenciada en tres apartados; en primer lugar, se examina el contexto de seguridad, es decir, desafíos mundiales y principales amenazas, en segundo lugar, los objetivos estratégicos y por último se materializa las medidas que la UE deberá aplicar para conseguir los retos descritos.

Contexto internacional

Por aquel momento, la UE estaba compuesta por veinticinco Estados, contaba con más de 450 millones de habitantes y se consideraba la cuarta parte del producto nacional bruto mundial. Bajo la coexistencia pacífica y estabilidad entre europeos nace la idea de cumplir con el compromiso de resolver conflictos por medio de mecanismos que busquen la paz y el consenso y cooperar a través de las instituciones comunitarias (Enseñat y Berea, 2012).

La Estrategia de 2003 marca un antes y un después en la política de seguridad común de la Unión pues con ella se consigue resaltar el perfil de la UE como actor de envergadura global, capaz de desplegar fuerzas europeas en zonas de conflicto, como actor más creíble y eficaz; por la armónica confluencia entre los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad dentro de la Unión, y por último como actor responsable; de la conservación y promoción de la seguridad global y la construcción de un mundo mejor (Sanahuja, 2018).

Es necesario analizar el contexto en el que se desarrolló la presente estrategia para entender las causas que han hecho que se establezcan determinados objetivos. El entorno internacional de principios de Siglo XXI se caracterizó por la apertura de las fronteras que indudablemente afecta a aspectos internos y externos de la seguridad. El fenómeno de la globalización provocó importantes cambios para Europa pues ésta ve incrementado su grado de dependencia con el resto de países al tener una infraestructura interconectada en sectores como la energía, la información o el transporte, etc. (Steinberg, 2013)

Asimismo, el proceso globalizador incrementa la vulnerabilidad de los estados que se traduce en un aumento de inseguridad. Como resultado, el documento destaca la importancia de definir un plan general comunitario que recoja las cuestiones de seguridad y defensa común puesto que entiende que *“la seguridad es una condición para el desarrollo”*. Un ejemplo de ello sería la escasez de recursos naturales, siendo Europa el mayor importador de petróleo y de gas del mundo que se traduce en una gran dependencia energética que afecta notoriamente a la seguridad del continente (Steinberg, 2013).

Consideraciones preliminares

Las razones que llevaron a la elaboración de una estrategia general se basaron en la falta de actuación coordinada por parte de las instituciones de la Unión como resultado de las diferentes posiciones que los Estados miembros defendían acerca de la seguridad y defensa. Esta necesidad de redactar un marco común que sirviese para el desarrollo de estrategias específicas por parte de las instituciones de la Unión se vio materializada en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999, donde se manifestó la preocupación de la comunidad europea acerca de la nueva Estrategia de Seguridad norteamericana que

relegaba a un segundo plano el rol del viejo continente en la esfera internacional (Enseñat y Berea, 2012).

En el Consejo Europeo de Helsinki se establece el “*objetivo general de Helsinki*” por el que los Estados Miembros se comprometieron a cooperar voluntariamente en operaciones dirigidas por la UE como también demostrar al mundo y así mismos su capacidad de desplegar en plazo de sesenta días y mantener durante un mínimo de un año fuerzas militares de hasta 60.000 personas realizando todo tipo de misiones. A partir de entonces, la necesidad de dejar atrás esa “ambigüedad constructiva” tan característica de la Política de Seguridad y Defensa Común de la UE fue más palpable, y, por el contrario, la idea de constituir un concepto estratégico común que vinculase las capacidades militares de la Unión con sus objetivos políticos ganó mayor protagonismo. En consecuencia, los políticos europeos reconocieron la importancia de redactar un documento de carácter general que recogiera el razonamiento político estratégico de la Política Europea de Seguridad y Defensa Común (Enseñat y Berea, 2012).

Más aún, tras los atentados terroristas de 11 de septiembre de 2001 y la profunda división durante la crisis pre-conflicto de Iraq entre estados miembros de la UE queda de manifiesto la urgente elaboración de una estrategia común de seguridad europea.

Hay que mencionar, además, la naturaleza política del documento en cuestión pues no se trata de un documento jurídicamente vinculante ni tiene una posición normativa superior respecto de las estrategias específicas de la Unión Europea. Su carácter político se debe a su aprobación por el Consejo Europeo. Al no ser un documento vinculante la Estrategia de 2003 simplemente se convirtió en punto de referencia para la acción exterior de la Unión (Enseñat y Berea, 2012).

Principales amenazas

En atención al documento, “*las agresiones a gran escala contra un Estado miembro resultan hoy improbables*” por ello la urgencia y necesidad de redactar una Estrategia general para todos los Estados Miembros para hacer frente a nuevas amenazas “*más diversas, menos visibles y previsibles*” (Consejo de la Unión Europea, 2003). Los principales desafíos que se recogen en el documento *Solana* son el terrorismo, la

proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada.

En primer lugar, el terrorismo representa una alarmante amenaza pues pone en riesgo vidas humanas al mismo tiempo que pretende socavar la tolerancia, apertura y respeto de nuestras sociedades. Atendiendo a los acontecimientos que marcaron el final del Siglo XX y principios del Siglo XXI, presenciamos una oleada de terrorismo con alcance mundial y relacionada especialmente con el extremismo religioso violento. La Estrategia expone las principales causas de este fenómeno entre las que destacan “*la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras*”. Este fenómeno forma parte de nuestra sociedad pues Europa es al mismo tiempo objetivo y base de esta nueva forma de terrorismo (Benedicto, 2017).

En segundo lugar, la proliferación de armas de destrucción masiva es considerada como la amenaza más grave para nuestra seguridad. A través de los tratados internacionales y las disposiciones sobre control de exportaciones se ha conseguido frenar la expansión del uso de esas armas. Sin embargo, la estrategia plantea la posibilidad de una nueva carrera armamentística impulsada por países de Oriente Próximo. La proliferación de la tecnología de los misiles supone un nuevo factor de inestabilidad para el orden global y por tanto amenaza a la seguridad europea. La posesión de armas nucleares por grupos terroristas supone la combinación más temible porque antes estas herramientas de seguridad sólo estaban al alcance de estados y ejércitos (Miranzo, 2016)

El tercer elemento desafiante para la política de seguridad de la UE, son los conflictos violentos que tiene lugar afuera de nuestras fronteras porque afectan a la estabilidad regional al atacar a las minorías, las libertades fundamentales y los derechos humanos. Estos conflictos pueden derivar en extremismo, terrorismo y descomposición del estado, alentando el desarrollo de la delincuencia organizada. En esta línea, la estrategia reconoce el colapso o fallo de un estado como una cuestión inquietante y alarmante al asociarse la descomposición de estados como al incremento de la delincuencia organizada o terrorismo. Asimismo, esta situación de inestabilidad regional altera el panorama internacional debilitando la gobernanza mundial. Los principales casos que menciona la estrategia son Somalia, Liberia y Afganistán (Consejo de la Unión Europea, 2003).

Por otro lado, se destaca como Europa es el principal destino de la delincuencia organizada. El tráfico transfronterizo de drogas, mujeres, inmigrantes ilegales y armas representan las principales actividades delictivas que afectan a la seguridad interna de Europa. Un ejemplo de ello, es la procedencia de la heroína que llega a Europa pues un 90% de ella procede de plantaciones cultivadas en Afganistán donde el tráfico de droga sirve para pagar ejércitos privados. Hay que tener en cuenta que la mayoría de estas actividades delictivas nacen en estados frágiles o en procesos de descomposición (Consejo de la Unión Europea, 2003).

En definitiva, todas estas amenazas que recoge la Estrategia de 2003 están interrelacionadas y, por ende, las soluciones o medidas a implantar deben ser comunes y generales pues tratando cada una de estas cuestiones de manera aislada las probabilidades de éxito son mucho menor.

Objetivos estratégicos

La estrategia de 2003 señala que para defender la seguridad y promover los valores de la UE, debemos pensar a escala mundial y actuar a escala local. Para ello, la UE se ha enfrentado de forma activa a los siguientes desafíos: hacer frente a las amenazas, crear seguridad en los países vecinos y promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

Hacer frente a las amenazas

En el ámbito del terrorismo, como respuesta a los atentados del 11S la UE ha llevado a cabo un acuerdo sobre asistencia judicial con EE. UU., ha adoptado la orden de detención europea y ha aplicado medidas para erradicar la financiación del terrorismo.

En el marco de las armas nucleares, la UE ha manifestado de forma clara y concisa su lucha contra la proliferación en busca de controles más estrictos a las exportaciones para hacer frente a envíos ilegales y a las adquisiciones ilícitas. La UE entiende que para evitar la proliferación es necesario la adhesión universal a regímenes basados en tratados

multilaterales y el fortalecimiento de los tratados y sus disposiciones sobre verificación (Consejo de la Unión Europea, 2003)

Cabe resaltar el papel de la UE como el de sus Estados Miembros para la resolución de conflictos regionales como para la rehabilitación de Estados en descomposición; como en Afganistán o República Democrática del Congo. En suma, el restablecimiento del buen gobierno en los Balcanes promoviendo la instauración de regímenes democráticos ha sido uno de los objetivos estratégicos por parte de la Unión que se ha visto materializado en la entrega de medios a las autoridades locales para hacer frente a la delincuencia organizada (Consejo de la Unión Europea, 2003).

En el mundo en que vivimos, con el fenómeno de la globalización las amenazas que parecen lejanas en cuanto a distancia en kilómetros, pero pueden convertirse en inquietantes y temibles como las cercanas. Por lo tanto, las decisiones en cuanto a la seguridad que se tomen en Corea del Norte o en Oriente Próximo son motivos de preocupación como puede ser la primavera árabe en países del norte de África (Steinberg, 2013)

En el contexto internacional que se describe en la Estrategia de 2003 destaca el perfil variado de estas nuevas amenazas, pues no se pueden atajar únicamente a través de medios militares. Por ejemplo, la proliferación de armamentos se puede contener a través de presiones económicas, políticas, culturales etc. En cambio, la lucha contra el terrorismo puede combatirse por medios de los servicios de información, judiciales, militares y otros (Sanahuja, 2018).

Crear seguridad en los países vecinos

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta la UE es la situación de sus países vecinos. Puesto que aquellos países cercanos a nuestras fronteras que cuentan con Estados débiles ponen en peligro la seguridad de la Unión porque en ellos prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales y las explosiones demográficas.

Como consecuencia del proceso de ampliación desarrollado estos últimos años en la zona del Este de Europa, la UE ha conseguido formar un grupo mayor de estados

democráticos con valores comunes que se ve reflejado en un aumento de seguridad de todo el continente. No obstante, la integración de estos países a la UE conlleva el acercamiento de Europa a territorios conflictivos. Por ello, el objetivo principal del proyecto europeo es la promoción de gobiernos estables y funcionales al este de la UE y en orillas del Mediterráneo para poder mantener y profundizar las relaciones de cooperación con estos países (Benedito, 2017).

La estrategia hace hincapié en la situación de los Balcanes, considerándola una zona de alta importancia. Para ello, el documento de 2003 reconoce los esfuerzos entre EE. UU, Rusia y la OTAN y otros interlocutores internacionales, para conseguir la estabilidad de la región. En suma, señala cómo los logros en esta región demuestran la credibilidad de la política exterior de la UE (Consejo de la Unión Europea, 2003).

Por otro lado, la estrategia quiere remarcar la necesidad de entender la ampliación como una extensión de los beneficios de la cooperación económica y política a nuestros vecinos del Este y al mismo tiempo como un medio para contribuir a apaciguar sus problemas políticos (Consejo de la Unión Europea, 2003).

En cuanto a la zona mediterránea, la estrategia menciona su compromiso continuo con los socios del mediterráneo para poner solución a sus problemas de estancamiento económico y descontento social (Consejo de la Unión Europea, 2003).

Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz

El objetivo de la estrategia de 2003 es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho.

A través de la estrategia, la UE demuestra de forma clara y evidente su compromiso de respetar, defender y desarrollar el Derecho internacional. Para ello, se reconoce que el marco fundamental de las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas. En consecuencia, la UE establece como prioridad el fortalecimiento de las Naciones Unidas, dotando a la organización de los medios necesarios para que pueda conseguir sus objetivos (Sanahuja, 2018)

Además, la estrategia manifiesta su especial interés por contar con el apoyo de organizaciones, regímenes y tratados internacionales eficaces como herramientas para conseguir la paz y la seguridad internacional. En este sentido, se vale de las principales instituciones del sistema internacional, como la Organización Mundial del Comercio, La Corte Penal Internacional, la OTAN, OSCE, ASEAN... para reforzar la gobernanza global (Consejo de la Unión Europea, 2003).

En conclusión, la estrategia expone las condiciones idóneas para consolidar el orden internacional: la difusión del buen gobierno, el apoyo a las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos (Consejo de la Unión Europea, 2003)

Hay países que se encuentran fuera de la sociedad internacional, ya sea por su deseo de aislamiento o por su continua vulneración del derecho internacional, lo deseable es que estos países hicieran un esfuerzo por pertenecer a la sociedad internacional y la UE debe estar dispuesta a prestar ayuda a quienes lo hagan.

Implicaciones estratégicas para Europa

La Unión Europea ha avanzado hacia una política exterior coherente y una gestión eficaz de la crisis. No obstante, la estrategia hace hincapié en la necesidad por parte de la Unión de explotar su potencial adoptando una política frente al mundo más activa, más capaz y coherente.

“Más activos” en la consecución de sus objetivos estratégicos llevando a cabo actividades políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo. En el ámbito de defensa, se establece como meta a conseguir la realización de varias operaciones de intervención militar como civil simultáneamente (Consejo de la Unión Europea, 2003).

Asimismo, se recoge la idea de un apoyo continuo a la ONU como respuesta a las amenazas que hacen peligrar la paz y la seguridad internacional. En otras palabras, la UE se compromete a reforzar la cooperación con la ONU. No obstante, se reclama una

actuación por parte de Europa más activa que permita a la UE adelantarse a aquellas situaciones conflictivas de los países de su alrededor. Como resultado, la UE apuesta por una política que conlleva mayor responsabilidad y por tanto un mayor peso político en el panorama internacional.

“Más capaces” como potencia capaz de influir en las relaciones internacionales. En el documento se reconocen ejemplos de medidas como la creación de una agencia en el ámbito de la defensa para incrementar su potencial (Consejo de la Unión Europea, 2003).

Igualmente, la estrategia señala la importancia de maximizar todos los recursos de los ejércitos de los Estados Miembros para conseguir un uso eficaz de los mismos. Sin embargo, no sólo es conveniente conseguir una mayor eficiencia militar a través de los ejércitos de los Estados Miembros también los recursos civiles son imprescindibles en las situaciones de crisis y posteriores a las crisis. Por ello, la estrategia manifiesta la conveniencia de trabajar por conseguir una mayor capacidad para aportar todos los recursos civiles a situaciones de conflicto.

Otro aspecto en que hace hincapié la estrategia es el refuerzo de la capacidad diplomática haciendo un llamamiento a la creación de un sistema que combine los recursos de los Estados Miembros con los recursos de las instituciones comunitarias. El documento Solana demanda una mayor comunicación de la inteligencia entre estados miembros y sus socios puesto que las amenazas que afectan a los Estados Miembros son las mismas y requieren de una actuación común.

“Más coherentes” en búsqueda de una Europa unida y con una idea y estructural de la Política Exterior y de Seguridad Común. El gran reto que señala la Estrategia de 2003 es conseguir reunir los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados Miembros y otros instrumentos. En esta línea, el documento recoge la importancia de que la labor diplomática y las políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente sigan este modelo de unidad. En particular, la estrategia recalca la falta de coherencia entre los instrumentos de la Unión como también en las actuaciones exteriores de los Estados Miembros (Consejo de la Unión Europea, 2003).

“Colaborar con nuestros socios” A través de la estrategia se plantea la cooperación internacional como imperativo puesto que la mayoría de las amenazas no se pueden hacer frente en solitario. Para ello, se propone la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y asociaciones como elementos esenciales para conseguir el éxito de nuestros objetivos (Consejo de la Unión Europea, 2003).

De forma clara y evidente se presenta la relación transatlántica como insustituible. El vínculo que une la Unión Europea y a los Estados Unidos es determinante para el mundo puesto que de esa cooperación se pretende construir una fuerza extraordinaria en pro del bien del panorama mundial (Enseñat y Berea, 2012).

Por otro lado, se fija como objetivo el acercamiento de la Unión Europea a Rusia proponiendo un estrechamiento de las relaciones como factor clave para nuestra seguridad y prosperidad.

A su vez, el documento recoge la intención de Europa de establecer relaciones estratégicas con Japón, China, Canadá y la India como también con el resto de los países, que compartan los mismo valores y objetivos (Consejo de la Unión Europea, 2003).

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad 2008

La Estrategia Solana presenta un mundo donde Europa es todo ejemplo de “baluarte de estabilidad” como espacio libre de conflictos y polo de atracción para diferentes estados. En definitiva, se proyecta una imagen de la UE como “paraíso” donde todo ciudadano del mundo podría denunciar sus problemas y solicitar ayuda. Como se ha expuesto anteriormente, se enfatiza la idea de este documento como herramienta creada por la UE para asumir el reto de mantenimiento de la seguridad global y cooperar de forma activa para la construcción de un mundo mejor (Ospina, 2016, pág.103)

Con el paso del tiempo, los desafíos recogidos en la Estrategia de 2003 se han convertido en fuertes amenazas porque el conocido “mundo libre” se ha complicado cada vez más como consecuencia del proceso globalizador.

El principal objetivo del Consejo Europeo con la redacción del informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad es reforzar la anterior Estrategia de 2003. Como consecuencia, del incremento de amenazas y desafíos, la UE cree necesaria una respuesta de las instituciones de la Unión más concisa y profunda con la intención de adaptar sus objetivos y implicaciones estratégicas a la nueva realidad.

“A los cinco años de la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad, pesan sobre la Unión Europea más responsabilidades que en ningún otro momento de su historia”. En un mundo más convulso, la UE se presenta como actor global, en cuyo territorio reina la paz por ello se presenta como el indicado “defensor” de resolución de conflictos de forma pacífica (Ospina, 2016, pág. 109)

Contexto internacional

Antes de estudiar en profundidad la aplicación de la estrategia resulta conveniente conocer el contexto internacional en el que se realizó el informe.

En el ámbito de la política internacional se produjeron numerosos cambios como la nueva administración americana del presidente Barak Obama impulsando la retirada de las tropas americanas en los conflictos de Oriente Medio. Estas decisiones se tradujeron en un intento por conseguir la progresiva y deseada paz mundial. Como resultado del abandono de las tropas americanas y de los socios de la OTAN en los centros de conflicto, las fuerzas enemigas no malgastaron la oportunidad de recolocarse en el escenario de conflicto, como ocurrió en países como Afganistán e Irak (Ospina, 2016, pág. 110)

En esta línea, la presidencia francesa de la UE durante el segundo semestre de 2008 llama a la comunidad europea a desarrollar una política europea global para la cuestión migratoria. Con el objetivo de constituir un pacto europeo para hacer frente a la inmigración irregular la Eurocámara el 18 de junio de 2008, aprueba la Directiva de Retorno (Ospina, 2016, pág. 110).

Seguimos en un período marcado por los procesos de la globalización a escala mundial, pero ya no sólo afecta este fenómeno esencialmente al ámbito económico como mencionaba la Estrategia de 2003 sino que el avance de la tecnología aún más ha permitido la interdependencia que ha beneficiado a estados y organizaciones

internacionales como también actores no estatales facilitando la comisión de delitos. Por ello, en el informe de 2008 resalta la idea de un mundo rápidamente cambiante donde los desafíos que se presentan son cada vez complejos (Ospina, 2016, pág. 110).

El año precedente a la redacción del informe, 2007 estuvo marcado por el inicio de la crisis financiera mundial que se tradujo en un impacto negativo para la estabilidad y viabilidad de la UE, sobre todo en países del sur del continente como Italia, España, Grecia y Portugal. Algunos de éstos sufrieron situaciones difíciles en materia económica y migratoria al ser países receptores de flujos migratorios irregulares. Por otro lado, la UE avanza en su proceso de integración aprobándose, el Tratado de Lisboa, que recogía el proyecto de Constitución de la Unión Europea (Ospina, 2016, pág. 106)

Proceso de ampliación

La UE continuaba con su proceso de ampliación y su compromiso con la defensa y expansión de la democracia y la prosperidad por todo el continente. La ampliación continuó siendo un motor poderoso de estabilidad, paz y reforma. En consecuencia, en 2005 se inician las negociaciones con Turquía, negociaciones para la adhesión de Croacia y la antigua república Yugoslava de Macedonia adquiere la condición de país candidato (Consejo de la Unión Europea, 2008).

A la vez, la mayor misión civil de la política europea de seguridad y defensa hasta la fecha, 2008, EULEX se estaba llevando a cabo en Kosovo. En relación con Ucrania se estaba fraguando antes de la redacción del informe un acuerdo de asociación más profundo. El informe reconoce el avance de forma sostenida, aunque lenta de la ampliación del proyecto europeo en los Balcanes Occidentales (Consejo de la Unión Europea, 2008).

Las ampliaciones implican cambios de estatus respecto de los países vecinos contribuyendo positivamente a la estabilidad de los países limítrofes tanto del Este como del Sur. Sin embargo, no solo la ampliación de la UE suponía ya un gran desafío si no que las amenazas se convierten en más complejas e interdependientes. Nuevas inquietudes se convierten en “conflictos congelados” resurgiendo conflictos como el enfrentamiento armado entre Rusia y Georgia, en agosto de 2008, donde la UE demostró

su papel de mediador entre las partes contribuyendo con ayuda humanitaria y dirigiendo una misión civil de observación y ayuda financiera (Consejo de la Unión Europea, 2008).

Política de vecindad

Con el objetivo de conseguir la buena gobernanza de los países limítrofes, la UE impulsa la política de vecindad, iniciada en 2004 basada en la consecución de medidas que velan por la seguridad y estabilidad de la comunidad europea. Para ello, apuesta por la defensa de los valores de la democracia, los derechos humanos, el estado de derecho, el buen gobierno, los principios de economía de mercado, desarrollo sostenible, y fomento de buenas relaciones de vecindad (Consejo de la Unión Europea, 2008).

En el Mediterráneo

El Mediterráneo es para Europa una zona de gran importancia al ofrecer grandes oportunidades y retos complejos como consecuencia de las diferencias existentes entre los valores culturales de occidente y el Magreb.

Hay que atender a la historia para recordar la forma en la que los países europeos han conseguido instaurar la democracia, pues la vivencia de estos valores democráticos son fruto de años de sufrimiento y de fracasos dando lugar a la *“lucha continua por la participación ciudadana”*. El viejo continente tal como lo conocemos ahora es el resultado de años de privación de libertad especialmente durante las dos guerras mundiales. En este sentido, las relaciones introducidas por la euforia de la ampliación de la UE deben ser realistas, conociendo de cerca las características de cada país vecino pues no todos contamos con la misma historia, tradiciones, cultura o valores (Ospina, 2016, pág. 114).

Resulta interesante traer a colación las revoluciones árabes en el marco de la política de vecindad de la UE, para conocer por un lado la actuación de la UE, ¿Ha sido capaz de defender la expansión de sociedades de valores democráticos? y, por otro lado, ¿Cómo estas revoluciones deseosas de democracia han influido en Europa?

En primer lugar, las revoluciones populares en los países árabes conocidas mundialmente como *“primaveras árabes”* se vivieron de forma esperanzadora al ser

ciudadanos de origen musulmán los propios demandantes de un sistema democrático, con todos los valores occidentales que conllevaban.

Sin embargo, se llevó el anhelo a tan grande optimismo que el cuerpo europeo no fue capaz de ver con claridad o adelantarse a la deriva que estaban tomando los acontecimientos en el Magreb. Como resultado, el alcance de las revoluciones árabes no fue el esperado por la UE, de estados jóvenes democráticos sino todo lo contrario se agravaron conflictos como la Guerra de Siria, el debilitamiento de Libia, convirtiéndose en “Estado fallido”, la inestabilidad de Egipto como Túnez (Ospina, 2016, pág. 115).

Los deseos de la UE por democratizar el Mediterráneo tuvieron unas consecuencias devastadoras no solo a nivel interno de los estados; inseguridad e inestabilidad, sino también para la UE pues las poblaciones de estos países van a tratar de huir del continente africano en busca de esperanza en las costas europeas. Esto se tradujo en un aumento de flujo de migrantes hacia el continente europeo que sigue en aumento desde 2011 hasta nuestros días (Ospina, 2016, pág. 115).

Asimismo, otra de las consecuencias negativas del fracaso del intento de democratización del Magreb fue la radicalización del Islam, potenciando los movimientos terroristas yihadistas. En definitiva, el fracaso de los Estados afecta a nuestra seguridad manifestándose a través del aumento de delincuencia, de inmigración ilegal, de piratería y terrorismo (Ospina, 2016, pág. 115).

En Oriente Medio

Por otro lado, la UE lleva a cabo una política de aproximación entre el continente europeo y Oriente Medio. La distancia geográfica no supone una barrera para la UE dispuesta ha desempeñar un papel puntero en recolectar esfuerzos para lograr una solución al conflicto de Oriente Próximo. De ahí la participación de la UE en el Cuarteto y su cooperación con Israel y con la Autoridad Palestina, con la Liga Árabe y con otros socios regionales. En esta línea, la UE mostró su compromiso con el Proceso de Anápolis, que se materializa con la aportación de la UE en materia de ayuda financiera y presupuestaria a la Autoridad de Palestina (Consejo de la Unión Europea, 2008).

Otros de los casos en los que la UE ha demostrado su interés por colaborar con esta región fueron en países como el Líbano, donde Estados Miembros participan en la

misión pacificadora UNIFIL, o como Iraq, donde la UE ha reiterado su apoyo al proceso político de reconstrucción y Estado de Derecho, a través de la misión EUJUST LEX (Consejo de la Unión Europea, 2008).

Asimismo, otra vez más, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 reconoce la inquietud de la UE por la seguridad de estados más allá de su vecindario, como es el caso de Afganistán. Se amplían los compromisos para mantener la misión conjunta de la OTAN y la UE por un gobierno estable a través de la Misión de Policía de la UE (Consejo de la Unión Europea, 2008).

Con la finalidad de realizar un análisis completo sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, destacamos en este apartado aquellos logros y mejoras que recoge el Informe de 2008 sobre la aplicación de la Estrategia Solana.

Logros y mejoras

En primer lugar, atendiendo a las valoraciones del informe, el compromiso de la UE por construir un mundo más seguro es hecho empírico. Pues la UE ha contribuido enormemente a la reducción de la pobreza, las desigualdades, la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos, al igual, que ha prestado ayuda para la resolución de conflictos e inseguridad. *“La UE sigue siendo el mayor donante a los países necesitados”* pues ha sido capaz de desplegar más de 20 misiones en respuesta a situaciones de crisis, como por ejemplo la asistencia en el proceso pacificador del tsunami en Aceh como la protección de refugiados en Chad. Este dato es muy significativo pues demuestra la capacidad y experiencia de la UE en el ámbito de seguridad y defensa (Consejo de la Unión Europea, 2008).

No obstante, como señala el informe no hay tiempo para la autocomplacencia pues aún la UE debe afrontar la política de seguridad y defensa desde una perspectiva más estratégica buscando la mayor eficacia y perceptibilidad de nuestra política en el mundo. Para ello, la UE apuesta por impulsar la legitimidad de los valores recogidos en la Carta de las Naciones Unidas como en la OSCE. A su vez, las instituciones europeas dejan claro que toda resolución de conflictos es negociable siempre que sea a través de medios pacíficos. En esta línea, la UE se ve capacitada para liderar el movimiento de

transformación del orden político multilateral de la mano de las Naciones Unidas trabajando también con EE. UU, entre otros socios (Consejo de la Unión Europea, 2008).

Transcurridos cinco años de la elaboración de la primera Estrategia Europea de Seguridad comprobamos que aquellas amenazas que desafiaban a la Europa de principios de siglo no han desaparecido, es más se han convertido en más significativas y complejas.

Amenazas

En primer lugar, la proliferación de armas de destrucción masiva en manos de Estados y terroristas implica un gran riesgo para toda la humanidad pues “*constituye la situación hipotética más temible*”. Aunque se ha conseguido el desmantelamiento de programas de armas de destrucción masiva en países como en Libia, el esfuerzo de la UE por limitar la proliferación nuclear es continuo a través de foros multilaterales, para evitar que estados como Irán, Corea del Norte, India, Pakistán e Israel mantengan sus programas nucleares al margen del Tratado de No Proliferación de armas nucleares (Miranzo, 2016).

No obstante, el momento actual también nos trae nuevas oportunidades para superarlos pues el 24 de noviembre de 2013, Irán y la UE 3+3 adoptaron el “Joint Plan of Action” sobre el programa nuclear iraní con el objetivo de alcanzar un acuerdo político que garantice el uso exclusivamente pacífico del programa nuclear iraní y en consecuencia se procedería al levantamiento de las sanciones impuestas a Irán por el Consejo de Seguridad de la ONU, por EE. UU. y la UE (Consejo de la Unión Europea, 2008).

La UE desempeña un papel muy relevante como principal contribuyente en los programas de cooperación del OIEA. Además, la postura de la UE se caracteriza por su fuerte compromiso con defender los principios fundamentales del Tratado (TNP) para conseguir un mundo más seguro donde la comunidad internacional pueda convivir sin la amenaza de las armas nucleares (Miranzo, 2016).

Por otro lado, el terrorismo es un fenómeno que continúa siendo uno de los principales peligros para la seguridad de la UE. La lucha antiterrorista se ha ido fraguando a lo largo de los años a través medidas como el Programa de La Haya de 2004², la creación

² Programa de la Haya vino a sustituir el Programa de Tampere y fue el primer programa plurianual que fijó diez prioridades para conseguir un espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE en un período de

de la figura del coordinador de contraterrorismo y la unidad contraterrorista en el SITCEN, o la Nueva Estrategia sobre la dimensión exterior de la Justicia y los Asuntos de Interior de 2005 o como la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo (Alonso, 2016).

De acuerdo con la Estrategia Solana se mantienen los cuatro pilares básicos para hacer frente al terrorismo: “prevención de la radicalización y la captación, y de los factores subyacentes; protección de objetivos potenciales, persecución de los terroristas; y respuesta ante las consecuencias del atentado” (Consejo de la Unión Europea, 2008). Todas estas medidas explicadas anteriormente nacen como consecuencia de la lucha por contrarrestar la radicalización y reclutamiento de los grupos terroristas como Al Qaeda, que habían protagonizado atentados en Madrid, el 11-M (2004) y en Londres 7-J y 21-J.

El análisis de la estrategia de 2003 que se lleva a cabo en el informe de 2008 es positivo, puesto que señala todos esos motivos que fomentan el terrorismo como el peligro de la radicalización y el reclutamiento, el factor digital y la globalización que ofrecen grandes ventajas a los terroristas, pero también implican un canal de cooperación entre los estados miembros de la UE, al poder compartir más información. En todo momento, el informe apuesta por el equilibrio entre la protección a los ciudadanos y el respeto a los derechos humanos. Además, propone nuevas medidas para erradicar la financiación de estos grupos terroristas, como el diálogo intercultural a través de foros tales como la Alianza de Civilizaciones (Consejo de la Unión Europea, 2008). No obstante, no se habla del diálogo interreligioso ni de que medidas adoptar para evitar entrada de predicadores radicales financiados por Estados musulmanes.³

cinco años 2005-2009. Gracias al programa de la haya se impulsaron programas como: Programa específico: Prevención y lucha contra la delincuencia 2007-2013 y el programa europeo para la protección de infraestructuras críticas.

³ Al menos en España, la elección de imanes, de predicadores dirigentes de mezquitas, no tiene ningún control por parte de las autoridades, ni civiles ni religiosas. La Comisión Islámica de España no expide ningún permiso para que los imanes puedan actuar y por lo tanto desconocen cuál es la formación religiosa/intelectual que han recibido para predicar. Es cada comunidad, cada mezquita, quien, autónomamente elige a su propio imán por el método del “boca a boca”.

De igual manera, existen otros desafíos para los que la UE tiene que estar preparada. Se han intensificado las preocupaciones sobre la dependencia energética al jugar un papel esencial para dos factores claves para Europa, la competitividad y la prosperidad. Como se recoge el Informe de 2008, contando con el descenso del consumo europeo será aún así necesario la importación de hasta 75% del consumo de petróleo y gas en 2030 (Consejo de la Unión Europea, 2008).

En el informe de 2008, se apuesta por una mayor unificación del mercado energético dentro de Europa, lanzando una política energética de la UE que garantice la soberanía política y energética del continente combinando las dimensiones exterior e interior. La UE es consciente de la importancia del modelo energético y por ello, se realizó la comunicación de la comisión europea en 2007, *“Una política energética para Europa”*⁴ (Comisión Europea, 2007).

Hay que tener en cuenta el contexto internacional para entender las necesidades que se presentan al continente, pues el proceso amplificador de la UE en materia de seguridad energética trajo numerosas consecuencias como el incremento de las importaciones de energía de la UE, el cambio de actitud de Rusia como socio energético fiable y por último los altercados en el suministro de gas en 2009⁵. Como resultado, la UE en sus posteriores documentos muestra ese interés por velar por un Estrategia con el objetivo de dotar a Europa de una energía competitiva, sostenible y segura. Para ello, en febrero de 2015 se inscribe la *“Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva”* (Maltbly, 2013).

Finalmente, el informe incluye como amenaza para la UE, el cambio climático. El cambio climático supone uno de los grandes desafíos para la comunidad mundial. Además, éste se caracteriza por su complejidad porque se trata de un problema global que al mismo tiempo afecta a todos por igual, manifestándose a través de catástrofes naturales,

⁴ En el documento *“Una Política energética para Europa”* se apostaba por la reducción en un 20% de las emisiones de CO2 en comparación con los niveles de 1990, el aumento en un 20% de la energía obtenida de fuentes renovables y el ahorro de un 20% de energía.

⁵ Las disrupciones en el suministro de gas en 2009 tuvieron su correspondiente reflejo e impactos sobre la legislación europea.

degradación del medio ambiente y la competencia por recursos que exacerbaban los conflictos (Consejo de la Unión Europea, 2008)

Esto contrasta con la importancia que se le ha dado al mismo durante años, pues el cambio climático ha sido para muchos dirigentes mundiales una prioridad baja e incluso ha sido negado en aras de favorecer el desarrollo económico (del Río, 2016). Sorprendentemente, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, no recoge la cuestión del cambio climático como uno de los principales desafíos de seguridad. Únicamente se reconocen aquellos problemas colaterales que pueden ser fruto del cambio climático, refiriéndose a la creciente escasez de los recursos naturales (Consejo de la Unión Europea, 2008). En consecuencia, numerosos expertos hablan de una actuación tardía por parte de la UE porque tuvieron que pasar cinco años para que el Alto Representante, por aquel entonces, Javier Solana, introdujera el cambio climático en el contexto de la política exterior y de seguridad europea (del Río, 2016).

En esta línea, expertos en la materia tachan la actitud de UE de ambigua e insuficiente desde el punto de vista teórico con unos planteamientos inmovilistas y conformistas. Por otro lado, ha sido de los principales actores internacionales en posicionarse de manera rotunda en favor de la lucha contra el cambio climático. Como se expuso antes, el papel de UE según expertos fue ambiguo porque ha ido variando desde 2008, como líder de las negociaciones sobre esta cuestión y como actor secundario tras propiciarse acuerdo paralelos al margen de la UE. No obstante, no hay que menospreciar el papel internacional que ha tenido la UE como principal impulsor del Acuerdo de París en 2015 durante la COP 21 (del Río, 2016)

Análisis de la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de Mogherini

El tercer apartado del Capítulo I tiene como objetivo el análisis expositivo de la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea de 2016. Para ello, vamos a dividir esta sección en varios subapartados para proceder a la explicación clara y concisa de la actual Estrategia. En primer lugar, se expondrá el contexto internacional en el momento en que se elaboró el documento como también se plantearán las causas que motivaron su redacción. En segundo lugar, se desarrollará los

capítulos principales en los que está dividido el documento: capítulo primero, “*Una estrategia global para defender los intereses de nuestros ciudadanos*”, capítulo segundo “*Principios directores de nuestra Acción Exterior*”, capítulo tercero “*Prioridades de nuestra Acción Exterior*” y capítulo cuarto “*Desde la visión a la acción*”.

Los primeros pasos para la elaboración de la Estrategia Europea Global de Seguridad se fueron fraguando desde agosto 2014 con la elección de Federica Mogherini como Alta Representante y Jean- Claude Juncker como presidente de la Comisión Europea. Tan solo dieciocho días después de la toma de posesión, el Consejo encargaba a la nueva alta representante una “*revisión estratégica del entorno mundial y los desafíos y oportunidades que se le presentaban a la UE*”⁶ (Council of the European Union, 2014).

Contexto internacional

Los cambios en el contexto internacional y en el propio seno de la Unión demandaban de forma urgente y necesaria el reemplazo de la obsoleta Estrategia de Seguridad Europea de 2003. El proyecto europeo hace frente a numerosas amenazas que ponen en jaque el orden de seguridad europea mantenido hasta ahora. El terrorismo, la violencia desarrollada en el norte de África, Oriente Próximo y en la propia Europa, el crecimiento económico insuficiente, las tensiones en el ámbito de seguridad en Asia, el cambio climático, el ascenso de los populismos, la escalada de tensiones con Rusia... son algunos de los desafíos a los que se enfrenta la UE.

Europa está inmersa en una crisis existencial, dentro y fuera de la UE.⁷ (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 10). Ahora más que nunca se necesita una Unión Europea más fuerte que piense de manera estratégica que comparta una visión de conjunto pues ninguno de los Estados Miembros está capacitado para dar respuesta de forma autónoma a estas amenazas ni aprovechar las oportunidades que se presentan en estos tiempos. En definitiva, era evidente la llegada de una nueva estrategia de seguridad europea.

⁶ 8971/15 Anexo. Conclusiones del Consejo sobre PCSD, de 18 de noviembre de 2014.

No obstante, había que atender a los errores del pasado para no reincidir, pues no se podía cometer el mismo fallo que en 2008, cuando la elaboración del documento de una nueva estrategia de seguridad terminó siendo un informe de revisión de la antigua estrategia ocasionando así siete años sin una actualización profunda. Como resultado, los acontecimientos que marcaban el futuro de la Unión no contaban con un plan estratégico que se adaptara a los cambios del momento (de Carlos Izquierdo, 2016, pag 12). El impulso para elaborar la nueva estrategia llegó desde diferentes fuentes, desde los primeros ministros y presidentes de los Estados Miembros como del Instituto Alemán de Relaciones Internacionales⁸ y Seguridad o del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea⁹ (De Carlos Izquierdo, 2016, pág.13)

Como consecuencia de los numerosos cambios que el mundo había experimentado, la Estrategia Global de 2016 se elaboró de forma diferente a la Estrategia de Solana. En septiembre de 2015, se empiezan a dar los primeros pasos para la redacción de la nueva estrategia, el proceso de elaboración estuvo marcado por dos fases: una primera fase de divulgación pública y de consulta, y una dimensión oficial e institucional (Benedicto, 2017, pág.230)

Finalmente, el 26 de junio de 2016, la alta representante, Federica Mogherini, anticipándose a la celebración del Consejo, hizo llegar una copia de la estrategia a los presidentes y jefes de estado. Sin embargo, como señala Felix Arteaga en su artículo para el Real Instituto Elcano, *“la entrega de la Estrategia no ha podido llegar en un peor momento, porque el proceso de integración se ha ido complicando con una sucesión de crisis a la que el Brexit ha puesto broche final”*. El presidente del Consejo, Donald Tusk, en un primer momento dudoso de incluirla en la Agenda del Consejo, apoyó su presentación, pero el Consejo simplemente tomó nota de ella condenándola a la irrelevancia. El mal momento político no ayudó a la publicidad de la Estrategia, pues los líderes políticos no parecen tan interesados en asuntos de seguridad y política exterior al no tratarse de temas como la economía, la moneda, la membrecía, populismos,

⁸ El Instituto Alemán de Relaciones Internacionales y Seguridad, señalaba la importancia que tenía el factor transatlántico en la política exterior y la firme voluntad de la Unión de preparar una nueva Estrategia Europea de Seguridad.

⁹ En septiembre de 2015 el IESUE lanzó un documento de 160 páginas: Hacia una estrategia global de la UE. Antecedentes, proceso, referencias.

nacionalismos y secesionismos que están acabando con el sueño europeo (Arteaga, 2016, pág.2).

Sin embargo, la estrategia de Mogherini se presenta como el documento de supervivencia pues recoge las directrices para la gestión de la seguridad en el ámbito europeo, como también, sirve como reafirmación de la voluntad de la UE para sobrevivir, manteniendo una posición relevante en la esfera internacional.

La Alta representante de la Política Europea de Seguridad Común agrupa en tres motivos las principales causas que impulsan la elaboración de la Estrategia. Comienza resaltando, la necesidad de la UE de estar altamente cualificada y preparada para la prevención de conflictos, la acción rápida y la intervención en post conflictos (De Carlos Izquierdo, 2016, pág.13). Con ese objetivo en mente la UE debe tener un propio plan estratégico, de ahí la Estrategia Global, que recoja la información sobre dónde se puede, dónde se quiere y dónde se debe estar, evitando así la actuación tardía de la UE respecto de otras organizaciones y acontecimientos. El segundo motivo, es la obligación que tiene la UE de actuar de forma coherente en todos los ámbitos y por ello se persigue ese enfoque integral que señala la Estrategia. Por último, la necesidad de tener una actuación conjunta como resultado de la vinculación entre la seguridad interior y exterior.

La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016 señala el **término global** como concepto asociado al plan estratégico. Puntualiza el significado de “global” para la estrategia aclarando que no se refiere únicamente al ámbito geográfico sino también a la naturaleza de las “*políticas e instrumentos*” promovidos por la UE. En esta línea, se refuerza la idea de actuación conjunta por parte de los Estados miembros en el seno de las instituciones de la Unión para garantizar “nuestros principios, nuestros intereses y nuestras prioridades”. Para ello, destaca el papel de la UE como poder no civil y poder militar señalando que ambos poderes, el no coactivo y el coercitivo van de la mano. (Alta Representante de a Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág.3)

Una estrategia global para defender los intereses de nuestros ciudadanos

En el primer capítulo, *Una estrategia global para defender los intereses de nuestros ciudadanos*, se exponen los valores de la Unión describiendo su intrínseca

relación con los intereses, pues como recoge Javier de Carlos Izquierdo, la promoción de los valores europeos en el mundo favorece la consecución de los intereses comunitarios.

Los intereses vitales que marcan la dirección de la acción exterior europea son: la paz y la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden basado en normas. La UE debe promover la paz y garantizar la seguridad de todos sus ciudadanos comunitarios y su territorio para ello se tiene que cumplir con los compromisos de asistencia mutua y solidaridad. Hoy más que nunca, la seguridad interior y exterior son interdependientes (De Carlos Izquierdo, 2016, pág.15).

El tercer interés es el fomento de la resiliencia de democracias europeas, con la continua promoción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, abarcando valores como la justicia, la solidaridad, la igualdad, la no discriminación, el pluralismo y el respeto a la diversidad. El método a seguir para estar a la altura de los valores mencionados anteriormente es el respeto al Derecho interno, europeo e internacional.

Por último, la estrategia propone el orden mundial multilateral como principio clave para el desarrollo de sus intereses. El apoyo a las Naciones Unidas se materializa en el respeto por el derecho internacional como garantía para el mantenimiento de la paz y seguridad tanto en el interior como en el exterior de la UE (García, 2017)

Principios rectores de la Acción Exterior

Al configurar los intereses, el segundo Capítulo de la EUGS desarrolla los principios directores de la Acción Exterior europea; Unidad, Interacción, Responsabilidad y Asociación, para defender los intereses explicados anteriormente (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 12-14)

El primer lugar, la **Unidad**, este principio se propugna como esencial entre los estados miembros e instituciones porque unicamente permaneciendo unidos y actuando como conjunto, la EU podrá generar seguridad, prosperidad y democracia tanto a nivel europeo como internacional. Por tanto, la estrategia habla de la importancia de estar unidos en cuanto a unos objetivos entre los estados miembros y entre sus instituciones.

En relación con la actuación conjunta de la UE se debe aplicar políticas coherentes que consigan servir mejor a los intereses de los ciudadanos (Benedicto, 2017).

Como resultado de la globalización y la interdependencia la Unión esta conectada con el mundo y participará plenamente en los mercados mundiales y promulgará la redacción de normas que los rigen. En este sentido, la UE señala la **Interacción** como su segundo principio en el que basar su acción exterior pues los desafíos a los que se enfrenta la UE, al igual que sus estados miembros reclaman de una actuación común pues como se ha ido explicando a lo largo del trabajo, lo exterior no puede separarse de lo interior (Alta Representante de a Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 13). (Urrea Corres, 2017, pág, 274)

La **Responsabilidad** se recoge en la EUGS como el tercer principio director. La Estrategia en este punto adopta una visión más realista afirmando “no hay varita mágica que resuelva la crisis; no hay fórmulas ingeniosas para imponer soluciones en otros lugares”. Por otro lado, plantea la cooperación responsable como el camino a seguir para obtener cambios positivos (Urrea Corres, 2017, pág.275). El documento asume la responsabilidad sobre el territorio europeo y regiones colindantes y defiende una actuación de la UE mundial para defender la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos (Alta Representante de a Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 13).

El último principio, **Asociación**, está ligado al interés de promoción de un orden mundial basado en normas, la EU tiende la mano a trabajar mano a mano con estados, órganos regionales y organizaciones internacionales. Asimismo, la intensificación de asociaciones se llevará a cabo con la sociedad civil y con el sector privado, promoviendo el diálogo y las ayudas, demostrando así la UE su carácter de socio mundial responsable (Benedicto, 2017) (Urrea Corres, 2017, pág. 275)

Prioridades de la Acción Exterior

Dejando a un lado los principios, la EUGS continua su exposición desarrollando en el tercer capítulo las “Prioridades de la Acción Exterior”. Es el capítulo más extenso analizando las cinco prioridades, donde el proyecto europeo pondrá con especial interés todos sus esfuerzos. Estas son: La Seguridad de nuestra Unión, la Resiliencia de los

Estados y las sociedades del Este y del Sur, una Perspectiva Integrada en los conflictos y crisis, las organizaciones regionales de cooperación y la gobernanza mundial en el Siglo XXI.

La seguridad de nuestra Acción

El documento presenta como primera prioridad garantizar la seguridad de la Unión. Para hacer frente al terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética es necesario reforzar nuestra seguridad y defensa para ello se establece cinco líneas de actuación: seguridad y defensa, lucha antiterrorista, ciberseguridad, seguridad energética y comunicaciones estratégicas.

En el ámbito de la seguridad y defensa, la EUGS reconoce que ya es hora de los europeos asuman una mayor responsabilidad respecto de su seguridad. Para ello, se manifiesta de forma clara la conveniencia de una mejora de capacidad por parte de los europeos para contribuir decisivamente a los esfuerzos colectivos. La estrategia estipula que se debe llegar a ese nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica para fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de las fronteras europeas. Para ello se proponen medidas como la cooperación entre la Guardia Europea de Fronteras y Costas con las agencias especializadas de la UE para reforzar la protección de las fronteras y la seguridad marítima. En cuanto a la defensa colectiva, la OTAN conforma el marco esencial para la mayoría de los estados miembros. A pesar de que estados miembros no forman parte de la OTAN eso no influye en las relaciones UE-OTAN. La estrategia recoge por un lado la importancia de seguir profundizando la cooperación con la OTAN, pero a la vez apuesta por una UE con capacidad para actuar de manera autónoma (Urrea Corres, 2017, pág. 288). En efecto, la UE reconoce su tarea de prestar ayuda a los Estados miembros con la finalidad de conseguir el aumento de su contribución a la seguridad y defensa de Europa de acuerdo con lo estipulado en los Tratados (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 15).

Tras los graves atentados terroristas en suelo europeo la UE, es consciente de la urgencia de aplicar medidas que conlleven a una mayor solidaridad y mayores inversiones. Para hacer frente al terrorismo, la EUGS plantea un objetivo: fomentar el intercambio de información y cooperación en materia de inteligencia entre Estados

Miembros y las agencias de la UE (Benedito, 2017). En esta línea, el documento recoge los medios para luchar contra el extremismo religioso, y velando por la defensa continua de los valores europeos tanto en el interior como en el exterior de nuestras fronteras (Alta Representante de a Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 16)

No obstante, la ciberseguridad también se presenta como un factor sustancial en el ámbito de la seguridad y la defensa de la Unión. Uno de los principales retos de la UE es la protección de sus ciudadanos frente a las ciberamenazas y el mantenimiento de un ciberespacio abierto, libre y seguro. En consecuencia, la UE apoyo de manera significativa la cibercooperación a nivel político, operativo y técnico entre los Estados Miembros y las estructuras de la UE. También cuenta con el apoyo en esta materia de Estados Unidos y la OTAN (Alta Representante de a Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 16).

El esfuerzo de la UE en materia energética se ha visto materializado en los intentos continuos, en el ámbito externo, la búsqueda de diversificación de fuentes, proveedores y rutas de energía como la promoción al máximo nivel de seguridad nuclear en otros países. En el ámbito interno, la UE trabaja intensamente por la creación de un mercado interior de la energía plenamente operativo, teniendo como pieza clave la energía sostenible y la eficiencia energética (Alta Representante de a Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 16).

La comunicación estratégica se plantea como la última herramienta a utilizar para garantizar la seguridad y defensa de Europa. Lo que conlleva una mayor inversión en diplomacia pública para que tanto los ciudadanos como los socios conozcan la política exterior de la Unión, fomentando un entorno abierto y crítico de los medios de comunicación dentro y fuera de la Unión.

Resiliencia estatal y de la sociedad de nuestros vecinos orientales y meridionales

La EUGS establece como segunda prioridad de la Acción Exterior, la Resiliencia estatal y de la sociedad de nuestros vecinos orientales y meridionales. El documento parte de definiendo el concepto de resiliencia destacando las ventajas que conlleva su

promoción en regiones vecinas que a largo plazo redundará en la seguridad de la Unión. Para ello, la estrategia hace un repaso de las políticas de ampliación de la Unión, de vecindad y, por último, migratoria.

La política de ampliación como bien estipula la estrategia tiene que ser creíble lo que implica una inversión estratégica en la seguridad y la prosperidad de Europa. Los países candidatos a estados miembro de la Unión Europea deberán seguir el proceso de adhesión claro, estricto y equitativo. Asimismo, se añaden a los requisitos fundamentales de adhesión, un examen más profundo de reformas, de los requisitos y reacciones de la Comisión Europea y los Estados miembros como también las sociedades civiles (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 16).

La Estrategia manifiesta de forma clara la prioridad estratégica respecto de sus vecinos: la resiliencia del Estado y sociedad. La UE ampara diferentes caminos hacia la resiliencia al Este y al Sur de sus fronteras. Para ello, las instituciones europeas avalan la aplicación de acuerdos de asociación, un ejemplo de ello es la defensa de las Zonas de Libre Comercio de alcance Amplio y Profundo (ZLCAP).

En esta línea, la UE aplicará un planteamiento polifacético de resiliencia en los países limítrofes, con el objetivo de constituir sociedades inclusivas, prosperas y seguras basadas en la defensa de los derechos humanos. A través del desarrollo, la diplomacia y la PCSD se ayudará a los Estados frágiles a reformar sectores de la justicia, seguridad y defensa con la finalidad de gozar de socios capacitados para la creación de seguridad en el marco del Estado de Derecho. En consecuencia, se trabajará de manera conjunta con actores internacionales, en concreto con las Naciones Unidas y la OTAN.

Un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis

Por último, en el tercer apartado de esta sección, la EUGS reconoce la importancia de conseguir una política migratoria más eficaz para el futuro de la Unión. Especial atención conviene prestar a los países de origen y de tránsito de los migrantes y refugiados. Para ello, la maquinaria de la Unión debe estar en funcionamiento para colaborar con los países de origen en el abordaje y previsión de las causas fundamentales de los desplazamientos y gestionar la migración y la lucha transfronteriza. Por otro lado,

los países de tránsito también contarán con el soporte de la unión desarrollando programas para la mejora de las capacidades de acogida y de asilo. En la estrategia se explica la tarea especial de la política migratoria que consiste tanto en la contención de flujos irregulares como el reparto entre los socios internacionales la solidaridad y la responsabilidad en este ámbito.

Continuando con la evaluación de las prioridades de la Acción Exterior, analizamos el tercer capítulo “el enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis”. Si atendemos a los acontecimientos recientes nos damos cuenta de la existencia de una relación causa y efecto entre los estados frágiles que en la mayoría de los casos terminan en desgarradores conflictos, como el caso de Somalia, Mali o Afganistán. La estrategia expone que los actuales conflictos tienen una serie de características como sus múltiples dimensiones, múltiples fases y múltiples niveles que hacen que no haya soluciones rápidas para ninguno de estos conflictos. Por lo tanto, la UE atendiendo a los anteriores factores desarrolla en este apartado; la prevención de conflictos, la seguridad y estabilización, la resolución y la economía política de la paz con la finalidad de presentar un enfoque integral de actuación frente a conflictos y crisis.

La UE destaca por su buen historial en materia de consolidación preventiva de la paz y la diplomacia preventiva según la EUGS. No obstante, la EUGS no adopta una actitud de complacencia ni mucho menos reclamando mayores esfuerzos en materia de prevención. Para ello, se proponen medidas como la presentación periódica de informes y propuestas al Consejo, la puesta en marcha de la diplomacia preventiva y la mediación (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 23).

En cuanto a la seguridad y estabilización de conflictos, la Unión tiene la obligación de responder de manera rápida, responsable y decisiva ante una crisis. Las instituciones europeas deben trabajar conjuntamente para poder proporcionar seguridad una vez alcanzados acuerdos de paz o en la formación de gobiernos de transición. A la hora de hablar de estabilización, la UE asocia este proceso con el deber de posibilitar a las instituciones legítimas para que presten servicios básicos y seguridad a las poblaciones locales. En definitiva, se trata de llevar a cabo un proceso con una doble vertiente, de seguridad y de desarrollo (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 24).

Para la resolución de conflictos la Unión apuesta por una gobernanza inclusiva a todos los niveles que se hará posible a través de la PCSD, instrumentos en materia de desarrollo y instrumentos financieros. Además, se promoverán la gobernanza inclusiva también por medio de la mediación y facilitación. En ese ámbito se recurrirán a la diplomacia cultural, interconfesional, científica y económica en la resolución de conflictos.

El último subapartado, la economía política de la paz conlleva garantizar el acceso a ayuda humanitaria, trancar la economía de post guerra y constituir otros medios legítimos para la subsistencia. No obstante, existen medidas restrictivas cuyo objetivo es contribuir a la llegada de un cambio pacífico. En este sentido, la UE prevé una serie de medidas inteligentes perfectamente examinadas para tratar de no perjudicar a la población local y a la vez apoyar a la economía legítima.

Órdenes regionales de cooperación

Fruto de la descentralización de poder en el mundo, la dinámica regional cobra importancia. El apoyo a la gobernanza regional se convierte en otro de las lógicas fundamentales subyacentes a la paz y al desarrollo de la Unión en estos tiempos. No obstante, la estrategia quiere dejar claro que la promoción de los órdenes regionales no se traducirá en la exportación del modelo europeo a otras partes del mundo sino más bien trabajar juntos para obtener la inspiración recíproca para cooperar. En este sentido, la UE actúa en diferentes regiones del mundo con el fin de impulsar las responsabilidades mundiales compartidas.

En el ámbito de la seguridad, la UE tiene como objetivo inmediato garantizar la soberanía, la independencia y la integridad territorial de los estados miembros, la inviolabilidad de las fronteras y la resolución pacífica de los conflictos tanto en interior como en el exterior de la Unión. En ese aspecto, la paz y la estabilidad de la UE están en continuo peligro como consecuencia de la violación del Derecho Internacional por Rusia y la desestabilización de Ucrania. La EUGS, en su capítulo tres, página 26, manifiesta la postura de la UE respecto de las relaciones con Rusia, al afirmar “No reconocemos la anexión ilegal de Crimea por Rusia ni aceptamos la desestabilización del este de Ucrania”. Sin embargo, no se recogen las medidas que materializan esta confrontación de la UE con Rusia pues únicamente se estipula el interés de la Unión por compartir debates

con Rusia para tratar de resolver los posibles desacuerdos (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 26)

El Mediterráneo, el Oriente Próximo y partes del África subsahariana, siguen siendo regiones donde la resolución de conflictos, la promoción del desarrollo y los derechos humanos son esenciales para hacer frente al terrorismo, migraciones, cambio climático y desafíos demográficos. Para ello, la EUGS establece cinco líneas de acción: (1) en el Magreb y en Oriente Próximo; apoyando la cooperación multilateral, (2) en Turquía; intensificando la cooperación sectorial y continuando con el proceso de adhesión, (3) en el Golfo; manteniendo la cooperación con los países árabes individualmente y con el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo, (4) en el Norte de África y el África subsahariana; estableciendo su compromiso de colaboración con la Unión Africana, la CEDEAO y el G5 del Sahel, en África; se aumenta la inversión en operaciones de paz y desarrollo pues a la larga se traduce en beneficios para el mantenimiento de la seguridad y prosperidad europea (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 29)

A su vez, la EUGS también reflexiona sobre los lazos estrechos que tiene al otro lado del Atlántico, resalta la importancia de una asociación transatlántica sólida por medio de la OTAN con el fin de contribuir a una gobernanza mundial efectiva. Al mismo tiempo, la EUGS apuesta por continuar con el proyecto de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) con EE. UU y el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) con Canadá. No sólo se trabajarán en busca del éxito de tales acuerdos sino también se intensificará la cooperación con ambos países en el ámbito de gestión de crisis, lucha antiterrorista, ciberseguridad, migración, energía y cambio climático.

Analizando las relaciones de la UE con este lado del Atlántico, la Unión apuesta por una mayor cooperación con América Latina y el Caribe, a través de plataformas multilaterales donde se busque el diálogo político y una colaboración conjunta en materias de migración, seguridad marítima y protección, cambio climático, lucha contra delincuencia organizada... En esta línea, se propone buscar un acuerdo de libre comercio con Mercosur, un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba y apoyar de forma activa en la negociación del acuerdo de paz en Colombia (García, 2017, pág. 61)

Por otra parte, Asia también despierta un gran interés para Europa pues como bien señala la EUGS, existe una conexión directa entre la prosperidad europea y la seguridad asiática. Las relaciones con China cobran importancia apostando por una profundización de estas en materia comercial, inversiones y tecnológica con el objetivo de conseguir unas condiciones de competencia equitativas que se basen en la protección adecuada de derechos de propiedad intelectual. A la vez, la Unión destinará sus esfuerzos por aumentar su diplomacia económica en la región impulsado acuerdos de libre comercio con Japón, India y Estados miembros de la ASEAN (García, 2017, pág 62). Por otro lado, la UE se compromete a seguir colaborando de forma activa en procesos de desarrollo y reconciliación en Afganistán, como también seguirá promoviendo la no proliferación en la península de Corea (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 30)

Por último, al contar con tres Estados miembros y dos miembros del Espacio Económico Europeo, como Estados árticos la UE es consciente de su papel fundamental en esta región en materia de acción por el clima e investigación medioambiental, desarrollo sostenible, telecomunicaciones y búsqueda y salvamento (García, 2017, pág. 63)

Gobernanza mundial para el siglo XXI

Como se ha podido observar a lo largo de la EUGS, la UE apuesta por un mundo guiado por normas mundiales basadas en el respeto al Derecho Internacional y a los principios recogidos en la Carta de las Naciones Unidas. Esta idea la vemos reflejada en el tercer capítulo de la EUGS, donde la Alta representante establece como Prioridades de la Acción Exterior, “la Gobernanza mundial para el Siglo XXI”.

“Sin normas mundiales y sin medios para hacerlas respetar la paz y la seguridad, la prosperidad y la democracia, están en peligro”. Para ello, se recoge en el documento de 2015 una serie de actuaciones que implican la reforma, la inversión, la ejecución, profundización, ampliación, desarrollo y asociación para el mantenimiento de un orden internacional, donde se respete el Derecho Internacional y el papel esencial de las Naciones Unidas (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 31)

Cuando la EUGS habla de reformas, aboga por una reforma en el seno de las Naciones Unidas, incluyendo el Consejo de Seguridad y las instituciones financieras con tal de evitar la erosión de las instituciones y la formación de grupos alternativos.

Respecto a la inversión, la UE manifiesta de manera orgullosa, que es el conglomerado de países que más dona a las agencias humanitarias de las Naciones Unidas y apuesta por mantener esta tendencia (García, 2017, pág 49)

En atención a la ejecución, la EUGS destaca el papel ejemplar de la Unión en la puesta en marcha de acuerdos y compromisos en el ámbito de desarrollo sostenible y cambio climático y promueve la adhesión de tales acuerdos.

La Unión es uno de los principales motores de comercio y de inversión mundiales, tal y como recoge la estrategia. No obstante, para mantener y mejorar la prosperidad de la UE se debe continuar la senda de Acuerdos de Libre Comercio de amplio alcance con EE. UU., Japón, Mercosur, como ha sido explicado anteriormente.

El término ampliación, en este apartado se relaciona con el ámbito de las normas, regímenes y las instituciones internacionales. En este sentido, la UE fomenta y anima a la adhesión de nuevas partes a los tratados y regímenes multilaterales de no proliferación y de control de armamento, como también, los distintos tratados que apoyen la legislación internacional sobre derechos humano y el Derecho Penal Internacional (García, 2017)

En cuanto al desarrollo, la UE se considera un ciberactor que protege los activos y valores del mundo digital a través de acciones de ciberdiplomacia.

Y, por último, la EU hace un llamamiento al resto del mundo para contribuir en la creación de una gobernanza mundial a través de las distintas asociaciones, ya sea a nivel privado, civil o estatal.

De la visión a la acción

El documento dirigido por la Alta Representante cierra el plan estratégico con el último capítulo titulado “*De la visión a la acción*”. En este apartado final se describe el perfil que debe tener la Unión para la consecución de las prioridades de la Acción exterior.

Parte de la idea de manifestar que el proyecto europeo es una “*Unión creíble*”. Esta credibilidad se consigue a partir de la unidad, de éxitos, eficacia y coherencia en las políticas acordes con los valores europeos. Pero para ello, como dice la EUGS, la Unión tiene que ser más fuerte y ello implica una mayor inversión en la política exterior. El poder simbólico no basta. Por consiguiente, es obligación de los estados destinar recursos suficientes al gasto de defensa y cumplir con el compromiso colectivo de dedicar un 20% del presupuesto de defensa a investigación y tecnología y a la adquisición de material. Este es el camino con el apoyo de foros internacionales como la OTAN y Naciones Unidas para lograr una industria de defensa europea sostenible, innovadora y competitiva que sea capaz de dar autonomía estratégica a Europa y una PCSD creíble (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016, pág. 35). (García, 2017, pág. 60)

Al vivir en mundo tan imprevisible, la estrategia hace hincapié en la importancia de ser una “*Unión con capacidad de respuesta*”, esto implica mayor flexibilidad y ciertos cambios. Como bien recoge la estrategia la política exterior de la UE es “una orquesta que toca la misma partitura” esto conlleva una actuación conjunta y trabajo en coordinación. Se reconoce la necesidad de conseguir una PCSD más rápida y eficaz esto implica racionalizar la estructura institucional de la UE. Para ello, la Unión invertirá en el SEAE y trabajará por mejorar la coordinación entre las instituciones y los Estados miembros.

Por último, la EUGS establece como objetivo la búsqueda de una acción exterior mejor **integrada**. Esto significa que la Unión en respuesta de una crisis efectuará un enfoque integral con una programación conjunta en el desarrollo para ello formaran parte de la acción exterior, la diplomacia energética, cultural y económica. Se repite las ideas expuestas a lo largo de la estrategia; en primer lugar, conseguir una mayor coordinación entre la UE y los Estados miembros, y la falta de integración de todas las políticas interior y exterior pues como se ha repetido en numerosas ocasiones en cuestiones de seguridad no se conocen fronteras.

El objetivo de la estrategia Global de Seguridad Europea es describir el **camino a seguir** para conseguir una Unión más fuerte, deseosa, ambiciosa y capaz de hacer mejor al mundo. Conviene destacar el interés por hacer de este documento un plan estratégico pragmático que pueda traducirse en políticas de acción. Con la finalidad de conseguir este

sentido práctico y no quede en una declaración de intenciones la propia estrategia global obliga la práctica de revisiones periódicas en consulta con el Consejo, Comisión y Parlamento Europeo, pues el auténtico motivo de la redacción de este plan estratégico es dotar a los ciudadanos europeos de una verdadera Unión, fiel a sus intereses y valores.

CAPITULO II “Aplicación actual de la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de 2016”

¿Es posible que haya estrategia sin un plan económico?

Antes de adentrarnos en la evaluación de la aplicación de la Estrategia Global durante estos últimos cuatro años, resulta interesante conocer de antemano las dificultades y obstáculos que se presentan a la hora de hacer valer el documento de Mogherini. Teniendo en cuenta el origen de la creación de la Unión Europea como asociación económica a la que con el paso de los años y atendiendo a las necesidades del momento se han ido incorporando diferentes proyectos, como la seguridad o asuntos exteriores, nos damos cuenta de todo proyecto europeo que quiere apostar por un modelo de éxito debe tener un proyecto económico muy claro. Llegados a este punto, nos preguntamos ¿Es posible que haya estrategia sin un plan económico?

La ansiada autonomía estratégica se materializa en el desarrollo de las capacidades y despliegue de estas, esto conlleva la aplicación de una política industrial y presupuesto. Pues bien, como señala Alfredo Vázquez Ramos, no podemos olvidar la importancia de los elementos económicos recogidos en la EUGS para hacer valer este documento pues son los potenciales motores de la transformación (Ramos, 2016). En este sentido, la EUGS apuesta por desarrollar las capacidades de las economías de escala a economías colaborativas en la política industrial de la UE, dejando atrás la era de la austeridad donde se condujo a un recorte del gasto en defensa y en política industrial en Europa. (Benedicto, 2017). Para ello, la EUGS señala la importancia de la base tecnológica e industrial de la defensa como el elemento fundamental militar en un contexto estratégico de alta incertidumbre (Ramos, 2016). Por consiguiente, las instituciones de la UE se han hecho cargo de la importancia de relanzar el proyecto europeo en el ámbito de la seguridad y se han adoptado medidas como la creación de un Fondo de Defensa Europeo cuya finalidad consiste en el apoyo a la investigación y el desarrollo conjunto de tecnologías y

equipamientos de defensa. Además, se incluyen medidas como contar con fondos estructurales europeos y facilidades financieras del Banco Europeo de Inversiones para fomentar proyectos empresariales relacionados con este sector (Legrand, 2019).

Asimismo, otro de los elementos económicos trascendentales a la hora de poner en práctica la EUGS, es el presupuesto. Hay que tener en cuenta, que el volumen de créditos destinados para la PCSD es reducido y difícil de estimar debido a las diversas líneas presupuestarias. Las actividades desarrolladas en el ámbito de la PESC, tanto como misiones civiles y gastos administrativos como complemento de acciones militares están financiadas por los Estados miembros (Ramos, 2016). Atendiendo al presupuesto general y según Eduardo Ruíz García, la PSCD tiene aún un carácter marginal en las políticas europeas, no obstante, conviene señalar que se aprecia la voluntad política de avanzar en la construcción de un espacio europeo de defensa (Ruíz, 2017). En consecuencia, no es posible la redacción de un documento único que recoja el presupuesto para la aplicación de la Estrategia. No obstante, la estrategia no quiere perder la oportunidad de proponer la mejora de los sistemas de financiación conjunto en el ámbito regulatorio como en la mayor disponibilidad de recursos. (Ramos, 2016).

En este terreno, la UE ha demostrado su interés por flexibilizar una política fiscal más expansiva en este sector de la seguridad y defensa (Ramos, 2016). En la práctica, se ha visto materializado ese interés por parte de la Comisión Europea la cual ha reconocido que otorgará mayor flexibilidad a aquellos Estados miembros que vean sus objetivos presupuestarios afectados por las nuevas medidas en materia de defensa. En definitiva, la voluntad política es un factor clave en el desarrollo de la PSCD (Ruíz, 2017). No obstante, este impulso político no debe quedar sujeto a los intereses electorales que suelen ser a corto plazo que pueden poner en juego las prioridades de la Unión.

Avances fundamentales

Para la evaluación de la aplicación de la Estrategia Global Europea para la política exterior y seguridad durante el período 2016-2020 nos basaremos en los documentos publicados por el Consejo, Comisión y Parlamento Europeo que se encargan de revisar anualmente en consulta la ejecución de la EUGS.

2016

La implicación por parte de la Alta Representante, Federica Mogherini por poner en práctica la estrategia se pone de manifiesto en noviembre de 2016, cuando presenta al Consejo un plan de implementación en el ámbito de la seguridad y la defensa. Este plan consistía en la recopilación de operaciones para la ejecución de la Estrategia Global, de las cuales destacamos: en primer lugar, la revisión anual coordinada de la defensa, resaltando el gasto destinado, la preparación de la Unión para una respuesta rápida y decisiva de tareas de gestión de crisis, recogidas en el artículo 43 del Tratado de la Unión Europea, y la creación de una nueva cooperación estructurada permanente destinada a aquellos Estados miembros que se comprometían a contribuir con mayor esfuerzo en el ámbito de la seguridad y defensa (Consejo Europeo, 2019).

Con el plan de implementación de la Estrategia Global se mantiene el ritmo activo de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y seguridad. Para ello, antes de finalizar el año se completo el conocido “paquete de invierno sobre defensa” el cual consistía en tres planes conjuntos que representaban un paso agigantado sobre la aplicación del Tratado de Lisboa en materia de seguridad y defensa (La UE despegando en materia de seguridad, 2020).

El 30 de noviembre de 2016, se presenta el Plan de Acción Europeo de Defensa, como bien se ha explicado en el anterior apartado, consiste en un conjunto de medidas cuya finalidad es la promoción de la industria de defensa y la I+D+I europea a través de el apoyo a las inversiones en investigación de manera conjunta y el desarrollo de equipos y tecnología. Los medios a utilizar en este proyecto son la investigación, por la que la Comisión espera que para 2020 se asignen en el presupuesto de la UE 90 millones de euros para la investigación en materia de seguridad y defensa (Comisión Europea, 2016). Otra de las medidas financieras recogidas en este Plan de Acción es la compra conjunta de determinados activos con el objetivo de reducir costes. (Arteaga & Simón, 2018). A modo de ejemplo, sería la inversión conjunta por parte de los Estados miembros en tecnología de aviones no tripulados (La UE despegando en materia de seguridad, 2020).

Por otro lado, el objetivo del Plan de Acción Europeo no es más que el fortalecimiento del mercado único de defensa, creando un mercado abierto y competitivo en este ámbito. Para ello, el documento recoge medidas de apoyo financiero para

fomentar las inversiones en pequeñas y medianas empresas de este sector (Comisión Europea, 2016).

En el mes de diciembre, otro de los pasos relevantes adoptados por el Consejo fuera la aprobación de las conclusiones que daban luz verde a las medidas relativas a la cooperación entre la Unión y la OTAN tomadas en Varsovia. Como resultado, se pone de manifiesto el interés conjunto tanto de la UE para cumplir con rapidez y coherencia los compromisos con los Estados miembros y, por otro lado, la voluntad política de estos de avanzar en el proyecto europeo (Consejo Europeo, 2019).

No solo el Consejo ha destacado por su papel relevante en esta materia sino también el Parlamento ha querido mostrar su apoyo a la PESC promoviendo iniciativas políticas en este ámbito. Para ello, tras la publicación de la EUGS propone que la Agencia Europea de Defensa desarrollara un proyecto piloto de investigación en materia de requisitos militares. Además, impulsa la acción preparatoria sobre investigación en el sector de defensa apoyándole con la inversión de 90 millones de euros para el periodo 2017-2019, lo que puso de manifiesto la gran labor del Parlamento en este importante proceso (La UE despegando en materia de seguridad, 2020).

2017

Con un objetivo claro, la implementación de la Estrategia Global de Mogherini, el Consejo Europeo sigue adoptando medidas relevantes en el ámbito de seguridad y política exterior. En primer lugar, se llevaba a cabo el establecimiento de una Capacidad de Planeamiento Operativo y Conducción Militar, un nuevo Cuartel General, a nivel operacional formado por treinta personas que responden a Military Staff del Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea para la preparación y realización de misiones militares no ejecutivas. El director General del Estado Mayor de la UE será el director de este nuevo Cuartel General, que no solo se encargará del mando de las misiones militares no ejecutivas sino también de las misiones de formación militar de la UE en Somalia, Mali y la República Centroafricana (La UE despegando en materia de seguridad, 2020).

Por otro lado, el Consejo revisa otros proyectos y adopta nuevas decisiones como la creación del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz con la finalidad de apoyar a sus socios

y contribuir en busca de una mayor eficacia de las misiones de la Unión (Secretaría General del Consejo, 2018).

No solo el Consejo demuestra su interés por la aplicación de la EUGS, otras instituciones de la Unión como la Comisión y el Parlamento realizan numerosas actividades que impulsan su implementación. A modo de ejemplo, la Comisión presenta en 2017 un Fondo Europeo de Defensa para seguir avanzando en el proyecto de construcción de una defensa europea más competitiva. Se propone la creación de este fondo estimando un techo de gasto de 90 millones de euros hasta 2020, repartiéndose 25 millones para 2017, 40 millones 2018 y 25 millones 2019. No obstante, habrá que esperar a su aprobación más adelante. Comprobamos como el Parlamento a través de la redacción de reglamentos ha apoyado el proyecto de Fondo Europeo de Defensa, poniendo de manifiesto que tales fondos europeos de desarrollo deben estar destinados en principio a industrias europeas, en territorio europeo y de propiedad europea (Arteaga & Simón, 2018).

Asimismo, los dirigentes de la UE creen que es el momento de poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente, en adelante CEP, recogida en el Tratado de Lisboa, por lo que, a finales de año, el Consejo aprueba su creación, no será hasta 6 de marzo de 2018 cuando este publique la hoja de ruta para poner en práctica la CEP (Consejo Europeo, 2020).

2018

El 6 de marzo de 2018, el Consejo retoma la iniciativa de lanzar la CEP, para ello, establece una hoja de ruta en relación con su implementación. Este documento recoge las direcciones y orientaciones estratégicas sobre como desarrollar los procesos y la gobernanza. En la actualidad, se trata de 25 Estados miembros los que trabajan juntos en la consecución de 34 proyectos (Legrand, 2019). El Parlamento, a través del informe anual sobre la política exterior y de seguridad común, en su resolución 2018, resalta el aumento de la cooperación de defensa entre los Estados miembros y las medidas adoptadas encaminadas a conseguir la autonomía militar de la Unión. Además, reconoce que el desarrollo de una Cooperación Estructurada Permanente en materia de proyectos de defensa y la revisión anual coordinada de defensa, conocida como CARD, servirán de

gran ayuda para fortalecer aún más la cooperación en el ámbito de defensa y permitirá gastar de manera más eficaz los presupuestos destinados a la defensa de la Unión. (Parlamento Europeo, 2018).

Asimismo, el Parlamento propone en sus últimos puntos del Informe anual de aplicación de la política exterior y defensa de la UE, medidas para conseguir una reducir el proceso de la toma de decisiones. En este sentido, manifiesta su interés por las iniciativas presentadas por la canciller Merkel y el presidente Macron, para formar un Consejo de Seguridad de la Unión Europea con el objetivo de crear nuevas vías para la coordinación más estrecha en el interior de la Unión con las autoridades internacionales. También acoge ideas como la presentada por el presidente de la comisión, Jean- Claude Juncker, en su discurso sobre el estado de la Unión, el 12 de septiembre de 2018, cuya propuesta plantea adoptar la votación por mayoría cualificada cambiándola por la unanimidad exigida en los Tratados, únicamente para aspectos específicos de la PESC. En concreto, se proponen para cuestiones relativas a los derechos humanos, sanciones y misiones civiles (Parlamento Europeo, 2018). Esta propuesta puede tener consecuencias muy positivas porque la exigencia de una mayoría cualificada se traduce en una toma de decisiones más rápida que permitiría a la UE actuar de forma más decidida, rápida y eficaz.

En junio de 2018, la Comisión presenta su propuesta para el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 por la que se pretende destinar al sector industrial 4.100 millones de euros y 8.900 millones para el desarrollo en este periodo de tiempo. (Comisión Europea, 2018). Esto se traduciría en la consolidación de la Comisión como uno de los principales inversores en I+D de defensa en Europa y convertiría a la UE como uno de los principales inversores del mundo (Arteaga & Simón, 2018). No obstante, aun se encuentra en proceso de negociación como bien reconocía el presidente de la Comisión, Charles Michel, son unas negociaciones difíciles de afrontar, pero con consenso conseguiremos un acuerdo beneficioso para todos los europeos (Consejo Europeo, 2020).

El interés de la Comisión por consolidar la política industrial de la UE en el sector de seguridad y defensa es claramente notorio pues se siguen tomando medidas como la institución en agosto de 2018 del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia

de Defensa (PEDID), cuyo objetivo es apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria europea (Legrand, 2019).

En cuanto a la vertiente civil de la política común de seguridad y defensa, el Consejo reconoce los avances efectuados tras celebrar el acuerdo del Consejo y los Estados miembros que implica el compromiso ambicioso para conseguir una mayor capacidad, eficacia y reactividad en esta materia. Este pacto facilita la consecución de las prioridades definidas en la Estrategia Global, así como la mejora en la aplicación del enfoque integrado de los conflictos y las crisis exteriores de la UE, la cooperación y coordinación entre los servicios de la PCSD y la Comisión (Consejo Europeo, 2019)

2019

En junio de 2019, el Consejo hace público las conclusiones tras el debate sobre el estado de la Estrategia Global. En este documento, el Consejo destaca los principales logros conseguidos por la UE en materia de seguridad y defensa en el año 2019 en concreto en el terreno del diálogo político, la movilidad militar, la lucha contra las amenazas híbridas, los ejercicios paralelos y coordinados y las capacidades de defensa (Consejo Europeo, 2019). Como parte de estas, el Consejo resalta la labor de la PCSD en misiones y operaciones de paz y estabilidad internacional, al tener desplegadas diez misiones civiles y seis operaciones militares de la PCSD en tres continentes, lo que representa un total aproximadamente de 4500 personas movilizadas. Asimismo, recomendaba la aplicación total del Fondo Europeo de Defensa para el fortalecimiento de la industria y tecnología de la Unión en materia de defensa. Por otro lado, el Consejo resalta la importancia de haber completado el primer ciclo anual de la CEP, al igual que destaca los avances por parte de los Estados miembros por cumplir con los compromisos más vinculantes, como puede ser los presupuestos de defensa, las inversiones conjuntas en defensa y el empleo de medios, instrumentos para la planificación nacional en materia de defensa. Hoy en día hablamos de 34 proyectos de la CEP en marcha (Consejo Europeo, 2019).

Tanto el Consejo como el Parlamento coincide en algunas de conclusiones expuestas anteriormente, no obstante, el Parlamento, remarca otros objetivos a seguir recogidos en el Informe anual sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común. A través del Informe anual, el Parlamento deja claro cuales son los principales

objetivos a seguir en consonancia con la EUGS. Estos son: el multilateralismo, el refuerzo del Parlamento Europeo como un pilar de la PESC y aumentar el papel de la PESC para hacer frente a las amenazas mundiales (Parlamento Europeo, 2019)

La apuesta por el multilateralismo no es una estrategia nueva de la Unión, es más es el único camino a seguir que entiende Europa para el bienestar de los pueblos. En este sentido, defiende una serie de iniciativas como la transformación del poder ejecutivo de la Unión en una “comisión geopolítica” centrada en construir una Europa creíble como reforzar el papel de las Naciones Unidas. Además, propone una revisión estratégica de la EUGS como consecuencia de los profundos cambios geopolíticos en estos últimos tres años. En esta línea, reclama una mayor solidaridad y coordinación entre los Estados miembros y la Unión para mejorar los procesos de tomas de decisiones y hacer de la Unión una Europa efectiva y creíble (Parlamento Europeo, 2019)

En cuanto al papel como pilar fundamental del Parlamento Europeo para la PESC, el informe reitera la idea de un aumento en las relaciones de colaboración interinstitucional consiguiendo así un intercambio de información eficaz y exhaustivo por parte de la Comisión y la SEAE. En suma, se reconoce al Parlamento funciones de control y supervisión de la acción exterior de la UE, manteniendo consultas periódicas con la Alta Representante, la Comisión y la SEAE. Asimismo, el Parlamento ha desarrollado un rol esencial en el ámbito de resolución de conflictos, mediación y diálogo, especialmente en los Balcanes Occidentales (Parlamento Europeo, 2019)

Finalmente, el tercer objetivo que señala el informe anual sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común es el de reforzar la PESC para hacer frente a las amenazas mundiales. Para ello, el Parlamento apuesta por una serie de medidas encaminadas a aumentar el peso de la PESC dentro de las instituciones de la Unión con la finalidad de convertir en el plazo de cinco años una Unión Europea de Defensa. En este sentido se debe continuar trabajando intensamente en la senda de los intercambios transparentes con el parlamento y los Estados miembros a través de mecanismos como la Cooperación Estructurada Permanente, la movilidad militar y el Fondo Europeo de Defensa tratando la Unión de hacer uso de sus abundantes recursos destinados a la PCSD (Parlamento Europeo, 2019)

Valoración final de cuatros años de vigencia de la Estrategia Global de 2016

Apoyándonos en el último informe presentado por la Alta Representante, Federica Mogherini “*From Vision to Action: The EU Global Strategy in Practice- Three years on looking forward*” hacemos una evaluación conjunta de la aplicación de la Estrategia Global durante estos últimos cuatro años. La Estrategia Global de 2016 a diferencia de la Estrategia Solana de 2003, si que tiene esa clara intención de no ser un simple ejercicio teórico o declaración de intenciones, al contrario, busca ser la brújula de la Acción exterior de la Unión.

Atendiendo a los últimos cambios geopolíticos observamos que el mundo ya no esta como hace tres años, pero eso no ha provocado que Europa haya perdido su carácter como punto referencial mundial. Como bien señala Mogherini en el informe “*From Vision to Action 2019*” se han cumplido con muchas de las promesas recogidas en la Estrategia y se han dado pasos notorios en el ámbito de la Seguridad y Defensa. Esto se materializa en el aumento de las inversiones en proyectos industriales e investigaciones comunes por los Estados miembros como en las misiones internacionales que cuentan con una mejor estructura de mando cooperando a la vez con las Naciones Unidas. Se ha demostrado al mundo que la UE no solo es capaz de ejercer el poder blando (European External Action Service, 2019).

Asimismo, la consolidación de la imagen de Europa como un agente de referencia exterior y creíble también se debe por su inversión en el multilateralismo, a través de la intensificación de los compromisos financieros con el sistema de Naciones Unidas. (Parlamento Europeo, 2019). Estas operaciones se materializan en el apoyo a la Agencia de la ONU para los refugiados palestinos de su crisis financiera, como también trabajando para preservar el acuerdo nuclear con Irán o la agenda de reformas del Secretario General (European External Action Service, 2019). Además, el servicio de la UE al multilateralismo se ha demostrado en numerosas ocasiones durante estos cuatro años, al tratar de llevar a las potencias regionales y mundiales la importancia del diálogo y de mediaciones, idea que se ha querido transmitir en las Conferencias de Bruselas sobre Siria, el Contrato Internacional sobre Venezuela, el Cuarteto para Libia, así como las reuniones regiones sobre Afganistán (European External Action Service, 2019).

Por otro lado, desde la perspectiva interna destacamos como la UE ha progresado enormemente en la sincronización de sus políticas de desarrollo y seguridad, al crear instrumentos financieros más inteligentes, como los Fondos Fiduciarios, al igual que el compromiso de los Estados miembros de la UE con el Consejo de Seguridad de la ONU ha manifestado esa actitud multilateralista que parecía impensable hace cuatro años (European External Action Service, 2019).

Atendiendo a lo expuesto en este apartado, podemos hacer un balance positivo de estos cuatro años desde la publicación de la Estrategia Global pues es cierto que las instituciones de la UE han adoptado una actitud activa y colaborativa entre ellas para relanzar esta nueva Estrategia tan necesaria después de la Estrategia de Solana. Sin embargo, esto no significa que la UE haya conseguido esa autonomía estratégica tan ansiada en materia de seguridad y defensa, por ello es necesario continuar el camino marcado por la Estrategia Global.

CAPITULO III “Análisis de los retos y amenazas”

1. Rusia

La relación entre la Unión Europea y Rusia hasta el estallido de la crisis de Ucrania se caracterizaba por la construcción de una asociación estratégica en el ámbito del comercio, la economía, la energía, cambio climático, educación, cultura y seguridad; en la lucha contra el terrorismo, la no proliferación nuclear y la resolución de conflictos en Oriente Medio (Damen, 2019). El marco de confianza reinante hasta 2014 se ha resquebrajado centrando las relaciones de ambas potencias en un ámbito por excelencia: la Seguridad (Nieto, 2016).

La anexión ilegal de Crimea por parte de la Federación Rusa en 2014 se tradujo en la vulneración del derecho internacional provocando así una crisis internacional. Como resultado, la relación bilateral de la Unión con Rusia sufrió cambios suspendiendo las cumbres bilaterales periódicas y llevando a cabo una serie de medidas diplomáticas y restrictivas individuales como económicas (Nieto, 2016). Como resultado, las relaciones

comerciales se han visto duramente afectadas¹⁰ por las sanciones impuestas un ejemplo de ellos es el embargo de Rusia sobre determinados productos alimentarios provenientes de la UE. No obstante, la Unión mantiene su liderazgo como mayor socio comercial de Rusia y Rusia como el cuarto mayor socio de la Unión (Damen, 2019).

Sin embargo, no solo la anexión de Crimea a Rusia ha sido uno de hechos que ha desestabilizado y dificultado las relaciones entre Rusia y la Unión también destacan otros acontecimientos como la intervención de Rusia en la guerra de Siria apoyando al presidente Bashar Al-Asad, las campañas de desinformación promovidas en Rusia, al igual que la vulneración del Estado de Derecho por corrupción y opresión a la oposición del gobierno¹¹. Pero el principal motivo de confrontación entre la UE y Rusia es el futuro político económico de los países vecinos; Bielorrusia, Ucrania, Georgia, Azerbaiyán, Armenia y Moldavia (Damen, 2019). La obsesión rusa por “construir un orden mundial post Occidental” donde Rusia se consagre como una gran potencia, requiere la recuperación de sus zonas de influencia. Por ello, la expansión de la OTAN y de la UE a antiguas repúblicas soviéticas ha sido interpretado por Rusia como una clara amenaza para la Federación pues implica la proximidad de la actividad de la OTAN cerca de sus fronteras (Fernández Sola, 2015).

Como resultado de la complejidad de las relaciones entre la UE y Rusia, el Consejo de Asuntos Exteriores en marzo de 2016 publicó una serie de principios en los que se sustentan las relaciones entre ambas potencias. Estos son: *“la aplicación del acuerdo de Minsk, la consolidación de las relaciones de la Unión con los socios orientales, el fortalecimiento de la resiliencia de la Unión, los compromisos selectivos con Rusia en cuestiones de interés para la Unión y, por último, la necesidad de establecer contactos interpersonales y respaldar a la sociedad civil rusa”*.

Atendiendo a la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016, resaltamos como se presenta la relación con Rusia como “el desafío estratégico más importante para la UE” (Milosevich-Juaristi, 2018). Algunos

¹⁰ Tras el derribo del vuelo MH17 en 2015, sobre el territorio controlado por los rebeldes apoyados por tropas ucranianas, la Unión endureció sus sanciones, las cuales se actualizan y prorrogan periódicamente. (Damen, 2019)

¹¹ Durante 2017 y 2018 tuvieron lugar grandes manifestaciones en el país ruso en contra de la corrupción lideradas por el opositor político Alexéi Navalni las cuales fueron duramente reprimidas (Damen, 2019)

autores como María Isabel Nieto critican la Estrategia por no recoger de forma concisa y clara las políticas necesarias para hacer frente al competidor estratégico en el que se ha convertido Rusia. Esta valoración negativa se fundamenta en la necesidad de adoptar una respuesta unívoca y practica por parte de la UE respecto de Rusia para impedir que los Estados Miembros continúen defendiendo sus propias estrategias exteriores (Nieto, 2016). En este sentido, se entiende que no es suficiente la postura recogida en la Estrategia que propone no reconocer las anexiones territoriales ilegales como tampoco la desestabilización de Ucrania y fomentar la resiliencia de los países vecinos del Este de Europa, es necesario dar un paso más redactando un marco estratégico adecuado que se adapte a las nuevas circunstancias y a la complejidad de la relación. (Milosevich-Juaristi, 2018).

Conviene señalar cuales son los motivos que lleva a la UE a reconocer a Rusia como un desafío estratégico: en primer lugar, por su progreso interno, el fracaso de la instauración de una auténtica democracia en los años noventa y el auge del régimen autocrático de Vladimir Putin, en segundo lugar, por el objetivo del Kremlin de bloquear toda ampliación de la UE y de la OTAN en su esfera de influencia, en tercer lugar, por la guerra híbrida contra Occidente y por el reciente desgaste de los principales tratados de no proliferación de armas nucleares¹² (Milosevich-Juaristi, 2018).

Tras hacer un balance de la relación rusa y la Unión predecimos que la Unión Europea no va a llegar a un gran acuerdo con la Federación Rusa si ello implica renunciar a sus principios y valores democrático por lo que estamos de acuerdo con Mario Damen que habla de una situación de “guerra en tiempos de paz” cuando se refiere a la futura relación entre ambas potencias (Damen, 2019). No obstante, una mejoría en la relación dependerá en gran parte si la UE consigue alcanzar una “autonomía estratégica” respecto de la OTAN y que efectos tendrá este nuevo paradigma en su relación con Rusia. Hasta el momento la OTAN continua, siendo el elemento fundamental del orden liberal que Rusia trata de desacreditar y desestabilizar (Damen, 2019).

¹² Como el INF y New Start y las medidas de cooperación reflejadas en el Documento de Viena (Milosevich-Juaristi, 2018).

2. Amenazas cibernéticas

La ciberseguridad es uno de los grandes retos a nivel global por su carácter de urgencia al haberse ido consolidando a medida que la economía digital se ha ido desarrollando en los últimos 15 años, siendo empresas y consumidores cada vez más dependientes de los sistemas de información (Machín & Gazapo, 2016). En un entorno tan evolutivo, donde con frecuencia aumentan los ataques cibernéticos, los Estados y las organizaciones internacionales como la Alianza Atlántica o organizaciones policiales como la INTERPOL o la EUROPOL adquieren un papel esencial para alcanzar un consenso general que promueva la aplicación de leyes internacionales para hacer frente a esta nueva variante de guerra (Carlini, 2016).

La seguridad en el ciberespacio es de interés común pues representa una amenaza para la comunidad internacional, ningún Estado o actor internacional está a salvo de estas amenazas (Machín & Gazapo, 2016). Es por ello que se demanda una coordinación y colaboración a nivel regional como internacional que favorezca un uso pacífico, transparente y abierto de la web (Carlini, 2016). En este sentido, la Unión Europea ha ido adoptando medidas con el objetivo de construir un ciberespacio verdaderamente seguro, flexible y operativo. En 2013, la Unión Europea ponía en marcha una Estrategia para hacer frente a la ciberseguridad basada en cinco prioridades: *alcanzar la cyber resilience; reducir el crimen cibernético; desarrollar una política de defensa cibernética conectada a la Política Común de Seguridad y Defensa; promover los recursos industriales y tecnológicos para la ciberseguridad y finalmente establecer una política internacional en el ciberespacio para la UE y promover sus valores fundamentales* (Carlini, 2016)

Sin embargo, la respuesta de la Unión para algunos expertos como Machín y Gazapo no fue suficiente entendiendo que la gestión del ciberespacio por las instituciones europeas no estaba a la altura del desafío, demandado así una nueva estrategia que hiciese reaccionar a los Estados miembros y adaptándose a la magnitud de la amenaza proporcionando los medios y recursos necesarios para combatirla (Machín & Gazapo, 2016).

No obstante, la Unión Europea consciente de la relevancia y urgencia de redactar una nueva Estrategia de Ciberseguridad en 2019 que cubriese las deficiencias de la

anterior presentada en 2013, publica un nuevo Reglamento Europeo sobre Ciberseguridad que marca un antes y un después en el marco regulatorio de la ciberseguridad en Europa (Moret, 2019). Este texto legal junto con el Reglamento General de Protección de Datos y la Directiva NIS conforma los cuerpos legales de erigen la gobernanza de la ciberseguridad de la UE. El reciente Reglamento sobre Ciberseguridad tiene un doble objetivo: conseguir un adecuado nivel de ciberseguridad en la UE y progresar en la creación de un mercado único digital (Moret, 2019).

A pesar del esfuerzo desarrollado por las instituciones de la Unión, los desafíos en el ámbito de la ciberseguridad siguen estando muy presentes y para ello la UE debe continuar trabajando entorno a cinco objetivos: en primer lugar, para garantizar una rendición de cuentas y una evaluación significativa, a la vez que un marco legislativo completo que regule y ajuste los niveles de inversión a los objetivos, en segundo lugar, para reforzar la gobernanza de la ciberseguridad; mejorar las capacidades y la sensibilización de la sociedad acerca de esta moderna amenaza y por último fomentar el intercambio de información y coordinación entre las agencias de la UE relacionadas con la ciberseguridad y los Estados Miembros. Todos estos objetivos tienen un interés común conseguir contestar ante este desafío a través de la detención y la protección de las infraestructuras críticas y funciones sociales (Tribunal de Cuentas Europeo, 2019).

3. Lucha contra el terrorismo

Actualmente el terrorismo es para Europa una amenaza permanente y a la vez cambiante atendiendo a las nuevas formas de terrorismo desarrolladas, como es el ciberterrorismo, que afecta especialmente a los Estados Miembros y a la médula de Europa (Marica, 2017).

Tras los atentados terroristas en suelo europeo la Unión Europea ha mostrado su preocupación ante este desafío recogiendo en la Estrategia Global de Mogherini una serie de medidas a adoptar para hacer frente a esta creciente amenaza. Como se ha explicado en el Capítulo II la EUGS establece como punto principal a cumplir el intercambio de

información y cooperación en materia de inteligencia entre Estados Miembros y las agencias de la UE ¹³(Benedito, 2017).

Asimismo, la Comisión Europea en el marco de su Agenda de Seguridad ha querido señalar los siete ámbitos específicos que deben ser desarrollados en profundidad para combatir este fenómeno. Estos son: *la lucha contra la propaganda terrorista y el discurso ilegal del odio en internet, la lucha contra la radicalización en los centros penitenciarios, el fomento de la educación inclusiva y los valores comunes de la Unión, fomento de una sociedad inclusiva, abierta, resiliente y conexión con los jóvenes, refuerzo de la cooperación internacional, fomento de la investigación, la constitución de pruebas, el seguimiento y el establecimiento de redes y la focalización en la seguridad* (Benedito, 2017).

No obstante, el terrorismo es un fenómeno global que no conoce fronteras por lo que requiere de una estrecha colaboración con socios internacionales. Por ello, la Unión Europea ha intensificado notablemente la cooperación en esta materia con los Estados Unidos y con organismos internacionales como las Naciones Unidas o el Foro Mundial contra el Terrorismo (Delgado Morán, Jiménez Reina, & Jiménez Reina, 2020).

En el contexto de la lucha contra el terrorismo se han llevado a cabo numerosos avances y se ha incrementado el presupuesto gestionado por el Fondo de Seguridad Interior (Delgado Morán, Jiménez Reina, & Jiménez Reina, 2020). Sin embargo, los últimos atentados han demostrado la necesidad de intensificar los esfuerzos como, por ejemplo, la importancia de la acción preventiva sobre a radicalización de los residentes en el territorio de la UE. El fenómeno terrorista implica un desafío de forma exponencial y global no sólo a nivel geográfico sino también por sus amplias respuestas en el ámbito normativo y operativo como también la demanda de políticas de sensibilización frente a la radicalización y la eliminación del contenido extremista en internet (Marica, 2017).

¹³ El Consejo Europeo quiere reforzar Europol, la Oficina de Policía Europea para conseguir un mejor acceso a las bases de información y dotarlas de más recursos.

4. Seguridad energética

Desde hace décadas la seguridad energética se ha consolidado como uno de principales desafíos para la Unión Europea. Con la preocupación de poder asegurar su capacidad de autoabastecimiento y con ello una independencia energética la UE trata de crear su propio proyecto económico y político que le lleve a la consecución de los anteriores objetivos. Fruto de la situación a la que se enfrenta de escasos recursos en combustibles fósiles, la Unión se ve obligada a negociar aspectos de especial relevancia con sus socios energéticos que utilizan estas materias primas como instrumento económico y político (Rabanal, 2018).

En respuesta a tal situación la UE ha formulado una estrategia basada en la promoción de energías renovables en el camino de conseguir una independencia energética y desarrollar un modelo de uso de energías convencionales con altos niveles de eficacia y ahorro energéticos, que cuentan con la inversión de programas de I+D+I. El principal objetivo de la estrategia es la creación de un mercado interior de la energía más unificado sustentado en el principio de solidaridad entre sus Estados Miembros. Sin embargo, este nuevo planteamiento contrasta con la política energética de la Unión Europea, que permite a los Estados Miembros emplear sus propios mecanismos para la aplicación de las políticas energéticas (De Carlos Izquierdo, 2016).

No cabe hablar de la seguridad energética de la UE sin mencionar el papel de Rusia en este ámbito. Como se ha expuesto anteriormente, la compleja relación rusa y de la UE conlleva que la Unión busque en terceros países el suministro de energía. Pues la tendencia de Rusia a usar la energía como un instrumento de guerra económica y diplomática afecta directamente a la Unión quien tiene una alta dependencia externa, y en consecuencia quede sometida altos niveles de incertidumbre (Rabanal, 2018).

Atendiendo a los acontecimientos, autores como Rabanal predicen que la UE perderá peso económico en el escenario global y por ello tendrá que aunar esfuerzos por reducir su dependencia energética externa y diversificar fuentes. La propuesta europea ante esta situación es el diseño de mercado energético europeo tratando de evitar la integración diferenciada a nivel regional y a la vez construir áreas regionales de cooperación energética dentro de la UE (Rabanal, 2018).

5. El Brexit y el futuro

La salida del Reino Unido de la Unión Europea conlleva por primera vez en la historia del proyecto de integración la implementación del artículo 50 del Tratado de Lisboa, dejando de ser proyecto europeo un proceso unidireccional. (De Castro Ruano & Borrajo Valiña, 2019).

Las negociaciones del Brexit se sustentan en una serie de objetivos perseguidos por ambas potencias. En primer lugar, Reino Unido trata de conseguir a través del acuerdo de retirada restricciones a la libertad de movimiento de ciudadanos de la Unión en su territorio, desvincularse de la jurisdicción del Tribunal de Justicia Europeo, a la vez que conseguir una mayor libertad comercial con la UE, llevando a cabo un acuerdo reducido sobre sus obligaciones financieras respecto de la UE. Por otro lado, la UE es consciente de la necesidad de mantener a Reino Unido como un socio cercano consiguiendo así un acuerdo basado en el equilibrio entre obligaciones y derechos, que respete la integridad del mercado único y las cuatro libertades características de la UE: libertad de movimiento de mercancías, servicios, personas y capitales. No obstante, la UE ha mantenido una postura firme que defiende *“un no miembro no tiene los mismos derechos que un miembro”* (Pontijas Calderón, 2018). El trabajo que recae sobre la Unión va más allá de una negociación con Reino Unido sino además la Unión debe velar por la unidad de sus miembros en este periodo de negociación pues como bien explicaba el Embajador de Reino Unido en España en el debate organizado el 10 de marzo por el Real Instituto Elcano “Brexit y sus posibles consecuencias para España y Europa”, el objetivo primordial de Reino Unido es mantener e intensificar los fuertes vínculos que tiene Reino Unido con cada Estado Miembro.

Reino Unido, no era otro Estado más de la UE, sino una de las potencias globales de la Unión con representación permanente en el Consejo de Seguridad, es la quinta economía global y en materia de seguridad el sexto país con mayor presupuesto militar y la sexta industria de defensa del mundo (Arteaga, 2016) (De Castro Ruano & Borrajo Valiña, 2019). En consecuencia, la salida de Reino Unido implica la pérdida de una potencia nuclear y un miembro del Consejo de Seguridad, esto se traduce en la privación del mejor ejército en la Unión. Asimismo, con el Brexit la UE dejará de contar con uno de los socios con cultura estratégica de primer orden, que, apuesta por la utilización de la

fuerza como instrumento de política exterior apoyado por la sociedad británica, frente a unas sociedades europeas que priorizan el poder blando (Arteaga 2016) (Mangas Martín, 2020).

Asimismo, el Brexit afectará a las relaciones UE-OTAN pues Reino Unido dejará de tener un papel bisagra entre la UE y la OTAN desarrollado hasta el momento, al mantener una relación especial con EE. UU y el control que el Reino Unido ejercía en el desarrollo de la defensa europea. Posteriormente, se explicará con más detalle la relación UE-OTAN.

Como consecuencia de lo explicado anteriormente, es fácil predecir en términos netos, la capacidad de la UE como actor de seguridad en la escena internacional se verá reducida y por ello el Brexit se plantea como uno de los grandes desafíos de la historia de la Unión (Pontijas Calderón, 2018).

Las desventajas del Brexit cómo podemos observar son numerosas porque también afectan a sectores como la lucha contra el terrorismo, el intercambio de inteligencia y el control de fronteras (Arteaga, 2016). En este contexto, la retirada de Reino Unido de la UE conllevará importantes medidas como la pérdida de su contribución a la EUROPOL¹⁴, la Orden de Arresto Europea, EUROJUST, el Sistema de Información Schengen y la Red Judicial Europea (Pontijas Calderón, 2018).

Además, el impacto negativo del Brexit se extiende a ámbitos medio ambientales puesto que los británicos no estarán vinculados a la legislación y ayudas europeas en esta materia que podría conllevar la rebaja de los estándares medio ambientales. No sólo en esta materia, las ayudas al desarrollo o los regímenes de sanciones contra países por la Unión van a verse afectados por el abandono de Reino Unido.

No obstante, el impacto del Brexit fundamentalmente afectará a sectores como el comercio, el mercado y la política migratoria, expertos estiman que, en el peor de los

¹⁴ No obstante, Reino Unido podrá negociar su participación en la agencia policial EUROPOL en condiciones parecidas a Canadá o Noruega (Pontijas Calderón, 2018).

casos, Reino Unido “podría perder hasta un 4% de su riqueza”¹⁵ (Pontijas Calderón, 2018).

Por otro lado, conviene destacar aquellas oportunidades que ofrece el Brexit para Europa. La actitud reticente de Reino Unido de consolidar un Modelo Social Europeo, de desarrollar una Unión Económica y Monetaria y de establecer una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa ha paralizado durante mucho tiempo las iniciativas de vocación federal (De Castro Ruano & Borrajo Valiña, 2019). Por ello, la salida del Reino Unido puede presentarse como una gran ocasión para acelerar en el proyecto de una defensa común (Arteaga, 2016).

Asimismo, del proceso de negociación del Brexit se extraen resultados positivos en cuanto a la consecución de un amplio acuerdo sobre la firme negociación sin titubeos de la UE (Manga Martín, 2020). Esta actitud compacta contrasta con la ejercida por las autoridades británicas que como explicaba la destacada periodista Anna Bosch para el debate del Real Instituto Elcano “Brexit y sus posibles consecuencias para España y Europa” quienes se les ha criticado por no venir los suficientemente preparados a las reuniones en Bruselas y sus amplias opiniones a la hora de hacer frente al proceso de negociación.

No obstante, los avances del Brexit para la UE se han materializado en el ámbito de defensa en la puesta en marcha de una cooperación estructurada permanente, en la recuperación por España del mando en la operación Atlántica en el Océano Índico y en la retirada de vetos por parte de Reino Unido para avanzar en el objetivo de una autonomía estratégica. En este sentido, la UE tras el abandono de Reino Unido ha demostrado una actitud propensa a asumir una mayor parte de seguridad global al ser consciente de la necesidad de obtener esa independencia de la OTAN.

Sin embargo, no existe duda de que la decisión de Reino Unido de abandonar el proyecto europeo no implicará la congelación de relaciones entre RU y Europa, pues ambos seguirán siendo aliados al ser miembros de la OTAN, OCCAR, OSCE o la ONU

¹⁵ After Brexit, Rand Europe, disponible en <https://www.rand.org/randeurope/research/projects/brexit-economic-implications.html>

(Pontijas Calderón, 2018). Expertos coinciden en un futuro donde la UE y el Reino Unido quedarán vinculados de forma flexible a través de marcos de cooperación que se sean para ambas potencias beneficiosos (Pontijas Calderón, 2018) (De Castro Ruano & Borrajo Valiña, 2019).

6. Relación UE- OTAN

Desde la creación de la OTAN tras la Segunda Guerra Mundial, la Alianza Atlántica ha sido el pilar fundamental de la seguridad militar de Europa (Rabanal, 2018). Sin embargo, la Unión ha querido aumentar en el ámbito de la seguridad y defensa sus capacidades propias e incrementar su autonomía para defender aquellos intereses que no son compartidos con la OTAN. No obstante, desde comienzos de siglo el desarrollo de la UE en esta materia se ha realizado a la sombra de la OTAN, a pesar de ello, la búsqueda por parte de la Unión de una autonomía estratégica ha derivado en ocasiones a ciertas rivalidades entre ambas organizaciones (García, 2016). Por ello, es conveniente que la relación UE-OTAN se base en la complementariedad puesto que gran parte de las necesidades de defensas europeas no siempre pueden ser resueltas por la OTAN (De Castro Ruano & Borrajo Valiña, 2019).

Tras hacer un profundo análisis de la Estrategia Global de 2016 destacamos en el ámbito de las relaciones UE-OTAN como la Unión Europea hace especial hincapié en la idea de autonomía estratégica “*la Estrategia nutre la ambición de autonomía estratégica para la Unión Europea*”. En este contexto, el texto europeo apuesta por una mayor responsabilidad acerca de nuestra seguridad, clarificando así: “*aunque la OTAN existe para defender sus miembros de un ataque exterior, los europeos debemos estar mejor equipados, entrenados y organizados para contribuir decisivamente a tales esfuerzos colectivos, así como para actuar de forma autónoma cuando sea necesario*” (García, 2016). Por otro lado, la Estrategia no descarta que la OTAN siga siendo el marco principal de cooperación de defensa para una gran parte de los Estados Miembros, es más expone de forma clara el objetivo de la UE de profundizar en la asociación con la OTAN a la vez que quiere conseguir su ansiada autonomía estratégica que lleve a la defensa europea a los más altos estándares de credibilidad, eficacia y capacidad de reacción (García, 2016).

La llegada de Trump a la Casa Blanca ha afectado notoriamente a la relación UE-OTAN, siendo el primer presidente de EEUU que califica a la Unión Europea no como un aliado geopolítico sino como un rival comercial (Steinberg, 2018). En consecuencia, la relación entre los socios atlánticos se ha visto enrarecida tras la exigencia de Trump de un aumento de contribución a la OTAN por parte de los Estados Miembros. No obstante, conviene recordar que la contribución total del país norteamericano es de un 22% siendo únicamente la contribución franco-alemana un 25% a la organización ¹⁶ (De Castro Ruano & Borrajo Valiña, 2019).

El ascenso de nuevas potencias en la región de Asia y el Pacífico en la esfera internacional como también los desafíos políticos que se proyectan en esta región han provocado un cambio del foco de la economía internacional dejando atrás el eurocentrismo (García, 2016). Esto se ha materializado en la actitud norteamericana quienes han reducido gradualmente su cooperación con Europa para poder focalizarse en zonas donde el equilibrio de poder es más delicado y a la vez más competitivo como es la potencia China (Walt, 2018). Por consiguiente, la Unión Europea ha sabido valorar el contexto internacional para poner en marcha un plan ambicioso que trate de adaptarse al entorno estratégico cambiante a la vez que los europeos se hacen cargo de su propia seguridad (García, 2016). Sin embargo, la situación en la que nos encontramos de poca confianza entre los Estados Unidos y Europa, la necesidad de contener a Rusia y otros grandes conflictos actuales como la guerra civil en Siria o la región de Irán demandan de una OTAN efectiva que exija a sus aliados atlánticos un compromiso en cuanto a su financiación, liderazgo y unidad.

7. Asia

Desde hace ya más de veinte años las relaciones de la Unión Europea con Asia oriental han estado marcadas por su carácter principalmente comercial. Convirtiéndose la UE en uno de los principales socios comerciales de los países asiáticos, y siendo a día de hoy, las relaciones entre ambos continentes más importantes que cualquiera de las relaciones que tiene Asia y la Unión Europea con EE. UU (Guerrero Cabrera, 2016).

¹⁶ GROS-VERHEYDE, N; «Trump tâte le projet Macron d'armée européenne. A-t-il raison?. Bruxelles2Pro, noviembre 2018 (<http://www.bruxelles2.eu>)

Además, acontecimientos como la retirada de Reino Unido de la UE y la incertidumbre respecto de las relaciones transatlánticas con la administración Trump ha fomentado que la UE reoriente sus principales intereses comerciales sobre el Lejano Oriente. Asimismo, la idea de una Europa abierta a intensificar las relaciones con Asia ha tenido una gran acogida por las potencias asiáticas que se han unido a la mesa de las negociaciones para diversificar dependencias económicas y estabilizar relaciones comerciales. Por consiguiente, la UE y China han compartido opiniones para encontrar soluciones al proteccionismo de Trump al igual que se han llevado acabo la firma del tratado con Japón y se han retomado negociaciones de potenciales tratados con India, Australia, Indonesia, Nueva Zelanda entre otros (De Esperanza, 2019).

No obstante, la buena sintonía entre ambas regiones no significa que no existan diferencias o obstáculos, para ello la UE necesita de un marco sólido para definir sus relaciones económicas con los Estados de la región. En consecuencia, la Comisión ha propuesto un incremento del presupuesto para la política exterior y una estrategia de conectividad entre Asia y Europa, definiendo ambas relaciones como de importancia mundial (De Esperanza, 2019).

Por otro lado, la ausencia de una estructura de seguridad multilateral en la región ofrece a la UE un papel más que desarrollar. Teniendo en cuenta que el dilema de seguridad asiático se caracteriza por un escenario de desconfianza y desinformación lo que conlleva a una mayor inestabilidad y riesgos de conflicto militar la UE podría asumir el rol de mediadores en este entorno facilitando canales de comunicación a través de diálogo de seguridad que ayuden a la construcción de la confianza entre los estados de la región (Guerrero Cabrera, 2016). En este sentido, es conveniente que la UE redacte una estrategia que vaya más allá de las relaciones con las grandes potencias y no pierda la oportunidad que ofrece Asia para demostrar su papel como actor global en el orden mundial multipolar en que vivimos (De Esperanza, 2019).

9. Auge de los nacionalismos y populismos en la UE

Como se ha comentado a lo largo del trabajo la situación de crisis existencial en la que se encuentra la Unión Europea ha provocado en sus ciudadanos cierta desconfianza acerca de la viabilidad del proyecto europeo. Este conjunto de percepciones ha sido

aprovechado como una oportunidad para la propagación de movimientos populistas que tratan de canalizar estas insatisfacciones a través de respuestas sencillas a problemas complejos.

Académicos como Ruth Wodak asocian el auge del populismo en Europa como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre. La percepción de inseguridad fue expandiéndose por el viejo continente a raíz de los múltiples ataques terroristas de corte yihadista que provocaron el recorte de derechos humanos y fomentaron el discurso de partidos de extrema derecha a endurecer la ley y el orden (Esquivel de Coig O'Donnell, 2019). Asimismo, otras causas como la globalización, la revolución tecnológica o como la ausencia de un liderazgo político fuerte han provocado una propagación rápida de los movimientos populistas en Europa (Borreguero Sancho, 2019).

Según a la catedrática Wodak, los partidos populistas que conviven en la Unión Europea pueden clasificarse en atención a su situación geográfica: países del sur de Europa como Grecia, España o Italia donde el auge del movimiento populista está ligado a los movimientos anti-austeridad como vía de salida de la crisis económica. En cambio, en la Europa occidental y central como Austria, Alemania y países Escandinavos el crecimiento del populismo surgió por miedo a verse afectados por la crisis. Por otro lado, países del este como Hungría y Polonia quienes también se han sumado a los movimientos populistas como consecuencia de la crisis de refugiados (Guasp, 2015) y (Esquivel de Coig O'Donnell, 2019).

Por consiguiente, la lacra del movimiento populista es una grave amenaza que pone en juego nuestro sistema democrático y una de las principales instituciones la Unión Europea. La existencia de un populismo nacionalista con objetivos secesionistas en el seno de la Unión es la clara y directa amenaza capaz de poner en jaque la integridad territorial de la Unión. Por ello, hoy más que nunca nos encontramos ante una involución sin precedentes donde principios como la división y la segregación tienen mayor calado en la sociedad europea. Es urgente que los gobiernos de los veintisiete Estados Miembros y líderes europeos adopten la responsabilidad de defender la filosofía y a los valores de la Unión fundacional, pues *“el populismo y el nacionalismo no pueden ser la respuesta ni la solución a los desafíos de nuestros tiempos”* (Guasp,2015).

CONCLUSIONES FINALES

En este apartado final de nuestro trabajo trataremos de sintetizar las cuestiones claves fruto del análisis de la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea que demuestran su continuidad y viabilidad.

Tras el estudio de los modelos de integración nos damos cuenta como la Unión Europea se ha ido formando y consolidando a través de proyectos de diferentes materias; energética, económica, de seguridad y política exterior, entre otros. El modelo de integración europea está en continuo cambio mejor dicho, en construcción. Si atendemos a la historia podemos apreciar como la Unión ha ido aumentando su capacidad de acción tratando de avanzar para estar a la altura de los desafíos que se van presentando. Es por ello, que a través de este trabajo se ha querido evaluar la capacidad de adaptación de la Unión ante el nuevo paradigma.

Un nuevo orden mundial esta en construcción lo que implica transformaciones políticas, económicas, culturales y de seguridad fruto de la revolución tecnológica y de la globalización. El mundo tal como lo conocíamos se ha alterado y en consecuencia sus actores han evolucionado con él. En efecto, el multilateralismo como modelo de interacción en las relaciones internacionales ya no parece tan fructífero. Hasta EE. UU clásico defensor de este sistema, desconfía de esta forma de actuación en la escena internacional al ver amenazada su hegemonía por el gigante asiático, China. En medio de estos países se encuentra Rusia, quién con su anexión ilegal de Crimea demostró al mundo su poco interés por respetar el Derecho Internacional (Steingberg, 2018).

De este nuevo orden mundial aún en construcción, podemos predecir dos cuestiones. En primer lugar, el multilateralismo como forma de interacción entre estados ya no es la herramienta por excelencia como lo era en el pasado. En segundo lugar, la seguridad vuelve a tener un papel primordial en las relaciones internacionales como en tiempos de la Guerra Fría (Mangas Martín, 2020). Sólo hace falta revisar los presupuestos militares de los últimos años de las grandes potencias para darnos cuenta del incremento de los mismos. En definitiva, la seguridad cada vez más, se considera un valor supremo difícil de alcanzar. Como hemos explicado a lo largo del trabajo, la revolución

tecnológica y la globalización han provocado que las amenazas de hoy en día sean mucho más complejas y en consecuencia esto nos lleva a una mayor demanda de seguridad.

En este contexto internacional, la UE, una de las principales potencias en cuanto a la defensa del multilateralismo, ha querido adaptarse a la nueva normalidad defendiendo una seguridad común para el club comunitario.

Desde el Documento Solana, “*Una Europa segura en un mundo mejor*” la UE muestra su interés por tener su propia seguridad colectiva basada en la defensa de los valores comunitarios. Adaptándose a los desafíos del momento, sus principales objetivos fueron asumir su responsabilidad de mantenimiento de la paz mundial y la construcción de un mundo mejor. El compromiso de la UE por llevar a cabo estos objetivos se ha visto materializado en hechos como, por ejemplo, el paquete de ayuda para la resolución de conflictos e inseguridad o la contribución a la reducción de la pobreza (Enseñat y Berea, 2012). No obstante, tras este análisis conjunto podemos describir la estrategia como poco concreta, con pinceladas utópicas sin menospreciar ese primer esfuerzo por parte de la Unión de pensar a escala mundial tratando de actuar a escala local. Sin embargo, con el informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 2008 salen a la luz algunas de las deficiencias que presentaba el documento Solana, atreviéndonos a decir que dicho documento podría pecar de utópico al describir una Unión como “paraíso” sin proporcionar estrategias suficientemente concretas para lograr con éxito los objetivos expuestos (Ospina, 2016, pag 103).

Por otro lado, observamos un cierto estancamiento en la evolución por parte de la Unión Europea en materia de seguridad y política exterior. Ya que tardó trece años en redactar una nueva estrategia, lo debía de haber sido en 2008 terminó por ser un informe donde se remarca el aumento de magnitud de los desafíos a los que la UE se va a tener que enfrentar (Ospina, 2016, pág. 109). Esto nos lleva a una esperada y urgente Estrategia Global para la política exterior de seguridad de Mogherini en 2016.

La Estrategia Global de 2016 guarda grandes diferencias en comparación con el documento Solana pues la misma se presenta como el salvavidas de la Unión, con objeto de reafirmar la voluntad de la UE para sobrevivir manteniendo su posición relevante en la escena internacional. Debemos tener en cuenta que, en 2016, los ciudadanos europeos

veníamos de haber sufrido una crisis económica de 2008, una crisis migratoria en 2015 y muy reciente a la publicación de la Estrategia, la decisión del abandono de una de las grandes potencias de la Unión, el Reino Unido. Todo esto hizo que se cuestionara en numerosas ocasiones la continuidad y la viabilidad de la Unión de ahí la importancia de este documento como esperanza para seguir en el camino de la integración.

El tono que emplea Mogherini en Estrategia Global de 2016 es mucho más realista. Y es que los cambios que se han producido durante ese periodo de tiempo han demandado una Estrategia que sirva de herramienta para las instituciones de la Unión con la finalidad de adaptar el funcionamiento del club comunitario a las exigencias de la escena internacional (De Carlos Izquierdo, 2016). Por ello, conviene recordar que la EUGS no es un simple documento que demanda de la Unión una mayor presencia a escala mundial por razones hegemónicas ni mucho menos, es un documento que se traduce como nuestro pasaporte para seguir disfrutando de nuestros derechos, libertades y valores comunitarios. En un mundo nuevo donde la seguridad por instantes se convierte en el objetivo principal de las grandes potencias, la Unión no podía quedarse atrás y debía adoptar un plan de acción para asegurar su seguridad tanto dentro de sus fronteras como fuera.

Por consiguiente, se presenta una idea de una Europa más fuerte con actitud estratégica y visión de conjunto para dar respuesta a aquellas amenazas globales por las que de forma autónoma los Estados Miembros no son capaces de afrontar. Algunas de estas son: el terrorismo, la violencia desarrollada en el norte de África, Oriente Próximo y en la propia Europa, el crecimiento económico insuficiente, las tensiones en el ámbito de seguridad en Asia, el cambio climático, el ascenso de los populismos o la escalada de tensiones con Rusia. En definitiva, “*Una estrategia global para defender los intereses de nuestros ciudadanos*” que haga de la Unión una potencia creíble, con capacidad de respuesta y con una acción exterior mejor integrada para conseguir una Unión más fuerte, deseosa, ambiciosa y capaz de hacer mejor al mundo (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea, 2016).

Fruto del análisis de la aplicación Estrategia Global de Mogherini en los años 2016, 2017, 2018 y 2019 procedemos a hacer una valoración positiva en cuanto a su

implementación pues a pesar de ser las amenazas cada vez más complejas y convirtiéndose la seguridad en un factor esencial en las relaciones internacionales, el trabajo realizado por las instituciones europeas ha supuesto un enorme avance en esta materia. El ritmo activo en la toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad ha sido admirable, destacando entre otros; el nuevo Cuartel General, la creación del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, Fondo Europeo de Defensa, Cooperación Estructura Permanente... Asimismo, el aumento de la cooperación de defensa entre los Estados Miembros como también el despliegue de diez misiones civiles y seis operaciones militares en tres continentes son datos muy reveladores y a la vez esperanzadores en el camino de conseguir la ansiada autonomía estratégica (Consejo Europeo, 2019).

En consecuencia, la UE está demostrando al mundo que no solo es capaz de ejercer el poder blando, sino que también trabaja en la búsqueda de consolidarse como agente de referencia en todos los ámbitos hacia el exterior con su fiel apuesta por el multilateralismo. El proyecto europeo sigue aún vivo, la UE no está paralizada, al contrario, es en momentos de crisis donde la integración sirve como herramienta para responder ante los desafíos.

A través de este estudio profundo sobre la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad nos damos cuenta como la única vía para que la Unión pueda seguir siendo un actor global es continuar por la senda de la integración. No cabe duda, como la integración ha implicado progreso para los pueblos europeos a pesar de haber sido cuestionado en tiempos de crisis. Retroceder en el proceso de integración sólo nos lleva a dar cabida a los nacionalismos y populismos, enemigos clásicos de Europa. Es importante recordar la historia europea, en palabras de Napoleón Bonaparte *“Aquel que no conoce su historia está condenado a repetirla”*.

Para ello, es esencial que la ciudadanía europea conozca el trabajo de las instituciones europeas y los beneficios que implica formar parte de la Unión. En este sentido, es primordial que los europeos de a pie tengamos una perspectiva cercana y no exista una sensación de lejanía con las élites encargadas del poder. Debemos ser conscientes que la Unión Europea la formamos los veintisiete pueblos que con unos valores y principios comunes deciden mantenerse unidos por el bienestar común.

Por consiguiente, la puesta en práctica de estos valores y principios como la solidaridad, la democracia, el respeto por los derechos humanos no únicamente deben ser implementados por las autoridades nacionales y supranacionales sino también por los ciudadanos corrientes, porque de todos depende la **continuidad y la viabilidad de la Unión Europea.**

BIBLIOGRAFIA

Alonso, A. (2016). Terrorismo, Yihadismo y Crimen Organizado en la Estrategia Global de Seguridad de la UE. *Revista UNISCI*, 42, 11-46.

Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Vicepresidenta de la Comisión Europea (2016), *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global de política exterior y seguridad de la Unión Europea*, Bruselas: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf/

Arteaga, F. (2016). La defensa y la seguridad de la UE tras el Brexit. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari51-2016-arteaga-defensa-y-seguridad-de-la-ue-tras-el-brexid

Arteaga, F. (2016). ¿La Estrategia Global de la UE? ... déjela ahí. <https://blog.realinstitutoelcano.org/la-estrategia-global-de-la-ue-dejela-ahi/>

Arteaga, F., & Simon, L. (2018). El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española. *Real Instituto Elcano*, 5-27.

Benedicto, M. (2017). Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE. *Cuadernos De Estrategia*, 184, 227-263. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5919946>

Borreguero Sancho, E. (2019). Populismos nacionalistas, una marea que vuelve. *Cuadernos De Estrategia*, 200, 41-62. <file:///Users/teresa/Downloads/Dialnet-PopulismosNacionalistasUnaMareaQueVuelve-7155220.pdf>

Carlini, A. (2016). Ciberseguridad: un nuevo desafío para la comunidad internacional. *Instituto Español De Estudios Estratégicos*, 950-966.

Closa, C. (1994). 'EPUR SI MUOVE: TEORÍAS SOBRE LA INTEGRACIÓN EUROPEA. *Revista De Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, 85, 340-344.

Comisión Europea. (2007). EUR-LEX. Retrieved 27 March 2020, from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A127067>

Comisión Europea . (30 de Noviembre de 2016) *Plan de Acción Europeo de Defensa: hacia un Fondo Europeo de Defensa* Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_16_4088

Comisión Europea., (2019) Preguntas y respuestas: el presupuesto de la UE destinado a la acción exterior, *Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_18_4124*

Comisión Europea, *Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad, El Marco financiero plurianual 2021-2027*, nota política previa al Consejo Europeo de junio de 2018. Consejo Europeo, (2020), Cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa, *Consejo Europeo*, Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/> 14.04.2020

Consejo de la Unión Europea. (2008). *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad* (pp. 8-26). Bruselas: Secretaría General del Consejo.

Consejo de la Unión Europea. (2003). *Una Europa Segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad 2003* (pp. 27-45). Bruselas: Secretaria General del Consejo.

Council of the European Union. (2014). Council conclusions on Common Security and Defence Policy (p. Council conclusions on Common Security and Defence Policy). Brussels: Council of the European Union. Disponible en: <http://goo.gl/m6wkGb>

Consejo Europeo, (2019). Seguridad y Defensa: el Consejo adopta unas Conclusiones, *Consejo Europeo 17 Junio 2019* Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/17/security-and-defence-council-adopts-conclusions/>

Damen, M. (2019). Rusia: fichas telemáticas sobre la Unión Europea. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/177/russia>

De Carlos Izquierdo, J. (2016). La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016. *Boletín IEEE*, 3 Julio-Septiembre, 1-22. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6019509>

De Carlos Izquierdo, J. (2016). La Estrategia de Seguridad Energética de la Unión Europea y España. *Instituto Español De Estudios Estratégicos*, 1–18. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEE015-2016_Politica_Energetica_UE_J.deCarlos.pdf

De Castro Ruano, J. L., & Borrajo Valiña, D. (2019). El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración. *Cuadernos Europeos De Deusto*, 60, 188–212 <file:///Users/teresa/Downloads/1580-4518-1-SM.pdf>

Del Río, C. (2016). El cambio climático en la estrategia global de seguridad de la Unión Europea. *Revista UNISCI*, 42, 69-82.

Delgado Morán, J., Jiménez Reina, J., & Jiménez Reina, R. (2020). Seguridad cooperativa como medida de prevención y respuesta de la Unión Europea. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 61-85. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.520>

Enseñat y Berea, A. (2012). La estrategia europea de seguridad. In F. Roldán Barbero, *La nueva política de seguridad y defensa de la Unión Europea* (pp. 55-68). España: Universidad de Granada.

European External Action Service, *From vision to Action: the EU Global Strategy in Practice- Three years on, looking forward*, 14.06.2019

Esquivel de Coig O'Donnell, E. (2019). *Auge del nacionalismo y populismo en la Unión Europea*. *ARETE*, 1–9. <https://static1.squarespace.com/static/594a1b1ce6f2e1b67d763d70/t/5c9206ac1905f46d8782f88c/1553073840763/PP29> - *Auge del nacionalismo y populismo en la Unión Europea.pdf*

Fernández Sola, N. (2015). Las relaciones de la Unión Europea y Rusia desde la perspectiva rusa. *Cuadernos De Estrategia*, 178, 132–151.

García Sanchez, I. J. (2017). ¿Quo Vadis, Europa? Del documento Solana a la Estrategia Global. *Cuadernos De Estrategia*, 184, 35–66.

García, J. (2016). La Unión europea y la OTAN en el marco de la nueva estrategia global de la Unión europea. *Revista UNISCI*, 42, 217-240.

Guasp, P. (2015, December 8). Populismos y nacionalismos amenazan Europa. *El Mundo*.

<https://patriciaguasp.wordpress.com/2015/12/09/los-populismos-y-nacionalismos-amenazan-europa/>

Legrand, J., (2019) La política común de seguridad y defensa, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa> 11.19

La UE despega en materia de seguridad. (2020). Obtenido de Departamento de Seguridad Nacional, Gobierno de España: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/ue-despega-materia-seguridad>

Machín, N., & Gazapo, M. (2016). La ciberseguridad como factor crítico en la seguridad de la Unión Europea. *Revista UNISCI*, 42, 47–68.

Mangas Martín, A. (2020). Las enseñanzas del Brexit. *El Cronista Del Estado Social y Democrático De Derecho*, 84-85, 92–99. <https://aracelimangasmartin.com/wp-content/uploads/2020/01/2020-Lecciones-del-Brexit-Cronista-84-85-Mangas-Martín-A.pdf>

Maltbly, T. (2013). European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism. *Politics, School Of Social Sciences, The University Of Manchester*, 55, 435-444. Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421512010798>

Marica, Andreea (2017), Medidas y cambios normativos en la Unión Europea para intensificar la lucha contra el terrorismo global”. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm.10.

Mariscal, N. (2003). Teorías Políticas de la Integración Europea. In *Teorías Políticas de la Integración Europea* (1º, pp. 22–29). Madrid : Editorial Tecnos

Milosevich-Juaristi, M. (2018). La UE y Rusia: entre la confrontación y la interdependencia. *Real Instituto Elcano* , 1–10.

Miranzo, M. (2016). Las armas de destrucción masiva y la estrategia global de seguridad de la Unión Europea. *Revista Unisci*, 42.

Moret, V. (2019). Impulsando la ciberseguridad en Europa: el nuevo reglamento de la Unión Europea. *Expansión*.

<https://www.expansion.com/juridico/opinion/2019/11/15/5dcd7c9de5fdeae55c8b45f4.html>

Morillas, P., (2016) *Europa en 2020, tres escenarios*, Estudios de Política exterior, enero 2016.

Nasarre, E. (2015). Historia del Federalismo en Europa y sus implicaciones nacionales. *Pliegos De Yuste*, 16, 59–67. [file:///Users/teresa/Desktop/Federalismo .pdf](file:///Users/teresa/Desktop/Federalismo.pdf)

Nieto, M. I. (2016). Rusia y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea. *Revista UNISCI Journal*, 42, 197–215.

Ospina, G. (2016). Los desafíos de las migraciones para una estrategia global de la UE. *Revista UNISCI*, 42, 103-129.

Parlamento Europeo, *Informe sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común-informe anual* (2018/2097(INI)) 26.11.2018.

Parlamento Europeo, *Informe sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común-informe anual* (2019/2136 (INI)) 18.12.2019

Pereira Castañares, J. C. (2009). Hacia un nuevo modelo de integración europea: de la constitución al Tratado de Lisboa. *Historia y Política*, 21, 117–136

Pothier, F., & Vershbow (2017) A. NATO and Trump, The Case for a New Transatlantic Bargain, NATO and Trump, The Case for a New Transatlantic Bargain, pág 15.

Pontijas Calderón, J. L. (2018). Implicaciones del Brexit en los campos de la defensa y la seguridad. *Instituto Español De Estudios Estratégicos, Documento Opinión*, 22, 651–668. <file:///Users/teresa/Downloads/DialnetImplicacionesDelBrexitEnLosCamposDeLaDefensaYLaSeg-6467958.pdf>

Rabanal, N. (2018). «Brexit» y política de seguridad y defensa: posibles efectos en las relaciones UE-UK. *Instituto Español De Estudios Estratégicos, Documento Marco*, 22, 858–883

Rabanal, N. (2018). Seguridad energética en clave de la Unión Europea: el papel de Rusia. <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/seguridad-energetica-en-clave-de-la-union-europea-el-papel-de-rusi>

Ramos V, A., (2016). Hacia una seguridad y defensa posmodernas: elementos de reflexión sobre la Estrategia Global de Seguridad Europea. *Boletín IEEE*, 4 Octubre-Diciembre, 736-748. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6029296>

Ruíz, E. (2017). Sistema de financiación de la política común de seguridad y defensa europea. *Cuadernos de estrategia, ISSN 1697-6924, N.º 184*, 105-145.

Sánchez Garrido, P. (2009). Crisis constitucional e identitaria de la Unión Europea. *Civilizar, Vol.9 Núm 16*, 172-176.

Secretaría General del Consejo, *Conclusiones del Consejo sobre seguridad y defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE*, 13977/18, Consejo de la Unión Europea (2018), 19.11.2018

Salomón, M. (1999). La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos.” *Afers Internacionals*, 45-46, 197–221.

Solana, J., (2015) "La política exterior europea y sus desafíos en el contexto actual", en La búsqueda de Europa. Visiones en contraste, Madrid, BBVA,

Steinberg, F. (2013). Europa y la globalización: de amenaza a oportunidad. *Real Instituto Elcano*, (7/2013), 2-16.

Steinberg, F. (2018). La UE ante la hostilidad del presidente Trump. *Real Instituto Elcano*, 109, 1–8. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/08caed74-9d5d-4bf0-82da-68bff23e37bd/ARI109-2018-Steinberg-UE-hostilidad-presidente-Trump.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=08caed74-9d5d-4bf0-82da-68bff23e37bd>

Tribunal de Cuentas Europeo. (2019) Desafíos de una política eficaz de ciberseguridad en la UE, Desafíos de una política eficaz de ciberseguridad en la UE2–117, Luxemburgo

Troitino, D. R., & Kerimäe Tanel. (2015). Teorías de Integración Europea. In *Pasado, presente y futuro de la Unión Europea*. Mc Graw Hill Interamericana S.L

Urrea Corres, M. (2017). Una aproximación a la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional. *Cuadernos De Estrategia*, 184, 265–300. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5919947>

Walt, S. M. (2018, July 2). The EU and NATO and Trump — Oh My! *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2018/07/02/the-eu-and-nato-and-trump-oh-my/>