

Capítulo primero

¿*Quo Vadis, Europa?*? Del documento Solana a la Estrategia Global

Ignacio José García Sánchez

«Con la caída del Imperio romano, el pluralismo pasó a ser la característica definitoria del orden europeo. La idea de Europa..., si bien podía entenderse como civilización única, [...] nunca tuvo un gobierno único ni una identidad unitaria y fija... Con el paso del tiempo, el pluralismo adoptó las características de un modelo de orden mundial. En nuestra época ¿Europa ha trascendido esta tendencia pluralista o, por el contrario, las luchas internas de la Unión Europea la confirman?»¹.

Resumen

La publicación de la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea supone la constatación del cambio del marco geopolítico en el que Javier Solana inscribía la primera Estrategia Europea de Seguridad, «una Europa segura en un mundo mejor», presentada el 12 de diciembre de 2003.

El documento Solana describía el entorno de seguridad desde el optimismo propio del momento: «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea». Mientras

¹ Henry Kissinger, *Orden Mundial*, Barcelona, Pinguin Random House, 3.ª edición, 2016, págs 23 y 24.

que, Federica Mogherini, en el prólogo a la Estrategia Global nos describe una realidad muy diferente: «Los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho... Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos».

El capítulo pretende analizar el cambio del contexto de la seguridad con un peso muy importante del punto de vista teórico, a través de los enfoques realistas más influyentes: «clásico, estructural y ofensivo». El estudio hace especial hincapié en un concepto de gobernanza global revisado: multilateral, multinivel e inclusive. También, se evalúan las consecuencias de un nuevo paradigma del modelo de seguridad centrado en un orden de carácter regional, con su peligro inherente, pero que se entiende como el único medio de dar respuesta a los nuevos desafíos, al mismo tiempo que se contiene la propagación de sus amenazas asociadas, en un escenario cada vez más abierto y abarrotado de nuevos actores.

Palabras clave

Europa, Seguridad, Estrategia, Poder, Gobernanza, Orden, Regional, Diplomacia, Defensa, Desarrollo.

Abstract

The change in the geopolitical context, in which Javier Solana inscribed the first European Security Strategy, «A Secure Europe in a Better World», published on December the 12th, 2003, has been certified by the presentation of the «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy».

The «Solana document» depicted the security environment since the optimism of the very moment: «Europe has never been so prosperous, so secure nor so free. The violence of the first half of the twentieth century has given way to a period of peace and stability unprecedented in European history». While, Federica Mogherini, in the preface to the «Global Strategy» describes a very different reality: “The purpose, even existence, of our Union is being questioned.... Our wider region has become more unstable and more insecure. The crises within and beyond our borders are affecting directly our citizens' lives.”

The chapter intends to analyze the change in the security context from an important theoretical perspective, based on the most influential «realistic» approaches: «classic, structural and offensive». The study places special emphasis on a revised concept of global governance: multilateral, multilevel and inclusive. The consequences of a new paradigm in the security model,

focused on an order of regional character, with its inherent danger, is also evaluated, but it is understood as the only mean of responding to the new challenges. At the same time, it is perceived as the simply way to contain the spread of its associated threats, in a stage increasingly open and crowded with new actors.

Keywords

Europe, Security, Strategy, Power, Governance, Order, Regional, Diplomacy, Defence, Development.

Introducción. Del «fin de la historia»² al «regreso al futuro»³

«Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea»⁴.

«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... Dentro de nuestro continente, la ampliación sigue constituyendo un motor poderoso de estabilidad, paz y reforma»⁵.

«Los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho... Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos»⁶.

El cambio de marco geopolítico

El 22 de julio pasado, Federica Mogherini⁷, presentaba la Estrategia Global de la Unión Europea en Washington, en el Carnegie Endowment for Inter-

² Francis Fukuyama, *The End of History?* The National Interest, Summer 1989. Esta obra de Fukuyama (1952), de amplia repercusión mediática, se basa en la original interpretación del concepto del fin de la historia del filósofo alemán, Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) por parte del también filósofo franco-ruso Alexandre Kojève –nacido en Moscú en 1902 y fallecido en Bruselas en 1968–. Como dice Fukuyama en su artículo: «la vida de Kojève fue consecuente con sus enseñanzas. Estimando que ya no había trabajo para los filósofos, puesta que Hegel (correctamente entendido) había alcanzado el conocimiento absoluto, Kojève dejó la docencia después de la guerra y pasó el resto de su vida trabajando como burócrata en la Comunidad Económica Europea, hasta su muerte en 1968».

³ John J. Mearsheimer, *Back to the Future, Instability in Europe After the Cold War*, International Security, Summer 1990, Vol. 15, n.º 1. Mearsheimer (1947), profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago es uno de los representantes del pensamiento realista en las relaciones internacionales. Las teorías realistas estarían representadas en sus extremos por los dos teóricos más influyentes de los últimos 50 años, Hans Morgenthau y Kenneth Waltz, de acuerdo con la concepción de la voluntad de poder por parte de los Estados, en su amplio rango de posibilidades, que iría, en su extremo más ambicioso a alcanzar la hegemonía y, posteriormente, el mantenimiento del *statu quo* a, en su extremo más cauto, asegurar la mera supervivencia, que pasaría por maximizar el poder relativo dentro del sistema internacional; Mearsheimer se declara más partidario de las tesis de la supervivencia de Waltz.

⁴ Estrategia Europea de Seguridad, *Una Europa segura en un mundo mejor*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, pág. 2.

⁵ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, págs. 1 y 6.

⁶ Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, *Shared vision, common action: a stronger Europe*, Bruselas, junio 2016, pág. 3. Traducción de la Secretaría General del Consejo

⁷ Federica Mogherini es la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, además, ocupa los siguientes cargos: vicepresidenta y comisaria de

nationa Peace. Durante la conferencia destacó el entorno de inestabilidad internacional, focalizándolo en la situación de crisis que se cierne sobre Europa, no solo a nivel interno, sino también en su vecindario más próximo. Al hacerlo, y buscando el contraste para resaltar el deterioro en la evolución de marco geopolítico regional, citó textualmente el comienzo del documento Solana: «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea».

En la escenificación de la situación, además de la crisis económica y de las migraciones masivas, y los discursos internos de carácter populista y extremistas, el moderador⁸ representó un cinturón de quiebra dominado en su dimensión occidental por el voto británico y la tensiones del cambio de administración norteamericana, en su mediodía por el irredento continente africano y su continuo desgarrador en el Oriente Próximo, y hacia levante con la postura rusa y los conflictos de Crimea y Ucrania. Y aún, se olvidaba de la última frontera, el norte helado, el océano Glacial Ártico, quizás porque no da grandes titulares y su evolución es de tal magnitud que sobrepasa el aspecto regional.

«El fin de la historia»: un sueño hecho realidad

Si Fukuyama celebra en el verano de 1989, antes de la caída de muro de Berlín, «el triunfo de Occidente, de la “idea” occidental», Europa lo saboreaba doblemente; no solo era el triunfo final de la democracia liberal sobre el comunismo, sino también el triunfo de la idea de Europa, «ese paisaje civilizado»⁹ que acerca a sus ciudadanos en vez de aislarlos, a pesar de sus continuos conflictos y las dramáticas consecuencias de las contiendas mundiales, pero batidas fundamentalmente «de Madrid al Volga y del Ártico a Sicilia, [donde] unos cien millones de seres humanos –niños, ancianos, mujeres– perecieron por obra de la guerra, las hambrunas, la deportación, las limpiezas étnicas y las “bestialidades indescriptibles de Auschwitz o el Gulag”»¹⁰. Olvidada la «convicción escatológica impregnada de fatalismo» por la que Europa «siempre ha creído que perecerá, que, luego de alcanzar

Asuntos Exteriores de la Comisión Europea, presidenta del Consejo de Asuntos Exteriores, jefa del Servicio Europeo de Acción Exterior, comandante en jefe de la EUFOR, presidenta nata del Estado Mayor de la Unión Europea, presidenta nata del Comité Político y de Seguridad de la UE, presidenta de la Agencia Europea de Defensa y presidenta del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.

⁸ William Joseph Burns, presidente del Carnegie Endowment for International Peace. Embajador en Rusia (2005-2008), fue subsecretario de Estado con Hillary Clinton y John Kerry (2011-2014).

⁹ Mario Vargas Llosa, *Prólogo a la obra «La idea de Europa»*, George Steiner, Madrid, Biblioteca de Ensayo Siruela, 5.ª edición, 2015.

¹⁰ *Ibidem*, pág.13.

un cierto apogeo, sobrevendrá su ruina final..., este hermoso proyecto»¹¹, se profundizaba y extendía de 2 a 6, luego 9, 12, 15, 25, 27 hasta 28 Estados en la actualidad con más de 500 millones de ciudadanos, y constantes llamadas a su puerta de entrada.

El «esfuerzo creador» enunciado por la declaración de Robert Schuman el 9 de mayo de 1950, 5 años después del final de la Segunda Guerra Mundial, emerge al final de la historia superando la desconfianza por medio de realizaciones concretas; una solidaridad de hecho y de derecho, abierta al mundo; un objetivo que parecía alcanzable, «una federación europea indispensable para la preservación de la paz»; y un vínculo indispensable, las Naciones Unidas: «un representante de las Naciones Unidas ante dicha autoridad [la Alta Autoridad común, encargada del funcionamiento de todo el sistema], se encargará de hacer, dos veces al año, un informe público a la ONU sobre el funcionamiento del nuevo organismo, en particular por lo que se refiere a la salvaguardia de sus fines pacíficos»¹².

El embriogénico desarrollo de ese «Estado homogéneo universal»¹³ aparece como el final liberal de la historia en la medida que reconoce y protege el derecho universal del hombre a la libertad y la democracia, con el consentimiento solidario y responsable de sus ciudadanos. Y lo que es más importante, el triunfo de lo intangible –la ideología, el espíritu, los valores–, sobre lo tangible –material, económico–, como resalta Fukuyama:

«..., en efecto, un tema central de la obra de Weber [1864-1920] era probar que, contrariamente a lo que Marx [1818-1883] había sostenido, el modo de producción material, lejos de constituir la “base”, era en sí una “superestructura” enraizada en la religión y la cultura, y que para entender el surgimiento del capitalismo moderno y el incentivo de la utilidad debía uno estudiar sus antecedente en el ámbito del espíritu»¹⁴.

Pero esta evolución, la narración de esa historia de éxito, la victoria del liberalismo sobre el fascismo y el comunismo –«Europa no ha sido tan próspera, tan segura ni tan libre»– no se entiende, ni tampoco basta, sin la «razón histórica»¹⁵, que para Fukuyama, como para Kojève y todos los seguidores de Hegel, se refiere a:

¹¹ *Ibidem*, págs. 12, 13 y 16.

¹² Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es, visitada el 15 de octubre de 2016.

¹³ *Ibidem*, Fukuyama, pág. 3.

¹⁴ *Ibidem*, Fukuyama, pág. 5.

¹⁵ Ver Ignacio García Sánchez, *La seguridad humana y la razón histórica, de la justificación a la regresión, pasando por el estado de hibernación*, Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos (BIE3), n.º 3, Madrid, 2016.

«Y entiéndase bien que “razón histórica”, en el sentido riguroso que Ortega dio a esta expresión, no es la razón *aplicada a la historia*, sino *la razón que es la historia*; o dicho de otra forma, que es la historia, misma la que da razón, la que permite comprender... En 1933 decía Ortega: “el pasado no está allí, en su fecha, sino aquí, en mí. El pasado soy yo –se

«Entender los procesos subyacentes de la historia [para] comprender los desarrollos en la esfera de la conciencia o las ideas, ya que la conciencia recreará finamente el mundo material a su propia imagen... De ahí que a Kojève no le importaba que la conciencia de la generación europea de posguerra no se hubiese universalizado; si el desarrollo ideológico en efecto había llegado a su término, el Estado homogéneo finalmente triunfaría en todo el mundo material»¹⁶.

Pero Fukuyama, al igual que el documento Solana, no creían que el fin de la historia significase el fin de los desafíos al orden liberal-democrático triunfante:

«Vivimos en un mundo cuyas perspectivas de futuro son más halagüeñas que nunca, pero que presenta también mayores amenazas que en el pasado... Contrariamente a la situación de amenaza abrumadora y evidente de la época de la guerra fría, ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos... La Unión Europea está especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales».

Desaparecido el fascismo y el comunismo como ideologías competidoras surgirían los sistemas parásitos que se aprovecharían de su propia estructura de garantías y valores –nacionalismo, fundamentalismo, racismo, terrorismo, delincuencia organizada–, y la tendencia a su propia esclerosis arraigada en las contradicciones internas inherentes al sistema político¹⁷ –falta de cohesión, estabilidad, reconocimiento y calidad moral, corrupción, indignación– que tratan de perturbar un desarrollo vital acorde con la evolución histórica.

«Regreso al futuro»: el despertar más amargo

Sin embargo, el comienzo de la Estrategia Global, «los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho... Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fronteras están afectando directamente a la vida

entiende–, mi vida»». Julián Marías, *España inteligible, razón histórica de las Españas*, Madrid, Alianza Editorial, 2014, pág. 39.

¹⁶ *Ibidem*, Fukuyama, pág. 6.

¹⁷ «*Thymos* is something like an innate human sense of justice: people believe that they have a certain worth, and when other people act as though they are worthless –when they do not *recognize* their worth at its correct value– then they become angry. The intimate relationship between self-evaluation and anger, “indignation” arises when something happens to offend that sense of worth. Conversely, when other people see that we are not living up to our own sense of self-esteem, we feel *shame*; and when we are evaluated justly [] we feel pride... Plato’s *thymos* is therefore nothing other than the psychological seat of Hegel’s desire for recognition...» Fukuyama, *The End of the History and the Last Man*, New York, Free Press, Simon and Schuster, 2006, pág. 165.

de nuestros ciudadanos», parece indicar que esa esperanza era un sueño efímero. Así, la visión realista de las relaciones internacionales de John J. Mearsheimer le llevaba a comenzar su artículo, «Regreso al futuro, inestabilidad en Europa después de la Guerra Fría», en 1990, de una forma irónica:

«The profound changes now underway in Europe have been widely viewed as harbingers of a new age of peace. With the Cold War over, it is said, the threat of war that has hung over Europe for more than four decades is lifting. Swords can now be beaten into ploughshares; harmony can reign among the state and peoples of Europe. Central Europe, which long groaned under the massive forces of the two military blocs, can convert its military bases into industrial parks, playgrounds, and condominiums. Scholars of security affairs can stop their dreary quarrels over military doctrine and balance assessments, and turn their attention to finding ways to prevent global warming and preserve the ozone layer. European leaders can contemplate how to spend peace dividends. So goes the common view».

La realidad era que la estructura bipolar que había caracterizado Europa tenía que ser reemplazada por otra unipolar o multipolar¹⁸ o algo diferente, pero en esencia era, que un nuevo entorno de seguridad tenía que surgir del viejo orden ya terminado; y el desarrollo de ese nuevo escenario provocaría mayor número de crisis e incluso guerras. Una visión pesimista que basaba sus predicciones en que las causas de la guerra y la paz están profundamente enraizadas en la distribución¹⁹ y el carácter –capacidad y voluntad– del poder militar. Aunque su verdadero origen está en la desconfianza, que surge del carácter anárquico –no existe un organismo superior al Estado que lo proteja contra otro Estado– del sistema internacional y por lo tanto la competencia por adquirir mayor poder relativo en la estructura para defender sus intereses, y como «razón vital», la supervivencia.

Contra esta visión pesimista, Mearsheimer enfrenta tres clásicos escenarios que asegurarían un futuro pacífico:

- La visión de los horrores de una guerra, ya sea nuclear como convencional;
- El fortalecimiento de una Comunidad Europea cada vez más próspera e inclusive;
- La profundización en el carácter democrático de los Estados y su carácter apacible «peace-loving democracies»²⁰.

Un marco que desde la visión realista empieza a debilitarse cuando las condiciones económicas, sociopolíticas y militares alteran las relaciones de

¹⁸ «To qualify as a pole in a global or regional system, a state must have a reasonable prospect of defending itself against the leading state in the system by its own efforts». *Ibidem*, Mearsheimer, pág. 3.

¹⁹ «This distribution is a function of the number of poles in the system, and their relative power». *Ibidem*, Mearsheimer, pág. 9.

²⁰ *Ibidem*, Mearsheimer, pág. 42.

confianza y se empieza a apreciar debilidades en el propio sistema de seguridad. En una situación de competencia por la seguridad, a los Estados les cuesta mucho más cooperar, se pasa de un etapa de búsqueda de maximizar el progreso, en la que todos ganan, «win-win game», a la conflictividad típica del escenario de suma cero, en que lo que importa es la cantidad de poder en relación al resto de los actores sistema, aunque el resultado final llegue a ser negativo. Además, en situaciones de crisis, la interdependencia puede dar lugar a mayores fricciones, porque cada Estado busca de forma anárquica, si no hay un poder normativo suficientemente estable y garantista, proteger sus vulnerabilidades, normalmente a costa de los demás, aumentando la desconfianza y el unilateralismo.

En este sentido Mearsheimer nos presenta dos escenarios²¹: el periodo que va de 1890 a 1914, probablemente el de mayor grado de interdependencia económica en la historia de Europa, que sin embargo finaliza con el estallido de la Primera Guerra Mundial; y la Guerra Fría, con dos bloques claramente antagónicos que evoluciona de forma pacífica, aunque en este caso aporta dos factores que considera fundamentales, la existencia de dos poderes ideológicamente enfrentados y la existencia de un poder hegemónico, Estados Unidos.

Pero la evolución, ya fuera del periodo histórico que cubre el artículo analizado, lo describe perfectamente el subsecretario de Defensa estadounidense, Bob Work, en el ciclo de conferencia del CNAS Defense Forum, el 14 de diciembre de 2015²², del que me hacía eco en mi documento de análisis de la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos: *Sobre el poder, el arte de la guerra y las capacidades militares. El dilema de la paz perpetua*²³.

«..., estamos en un momento de importancia crucial después de la Guerra Fría. Yo creo firmemente que los historiadores estudiarán estos últimos 25 años. Realmente me refiero al periodo entre el 12 de mayo de 1989, cuando el presidente Bush dijo que la “contención” no sería por más tiempo el foco sobre el que el planeamiento militar de la Defensa fuese construido... Y diciembre de 2013, cuando China comenzó su política de proyectos en los enclaves reclamados del mar del Sur, y marzo de 2014, cuando Rusia ocupó ilegalmente Crimea y empezó a enviar tropas en apoyo de los separatistas ucranianos.

Este periodo de 25 años –desde mi punto de vista, el más notable y diferente de cualquier otro periodo después de la paz de Westfalia–, EEUU ha reinado como el supremo y único gran poder y la única superpotencia militar, lo que nos permitió una gran libertad de acción. Pero las circunstancias están

²¹ *ibídem*, Mearsheimer, pág. 46.

²² CNAS Defense Forum. Deputy Secretary of Defense Bob Work, JW Marriott, Washington, D.C., Dec. 14, 2015.

²³ Ignacio García Sánchez, *Sobre el poder, el arte de la guerra y las capacidades militares. El dilema de la paz perpetua*, Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos (BIE3) n.º 2, Madrid, 2016, pág. 8.

cambiando. El mundo unipolar se está comenzando a desvanecer y entramos en un mundo más multipolar, en el que el liderazgo global de EEUU probablemente va a ser desafiado. Por lo que entre los desafíos más significativos de estos 25 años, el que, desde mi punto de vista, será el más exigente, es la reaparición de la competición entre grandes poderes».

Si a este retorno a una situación de anarquía –pérdida del poder hegemónico que actuaba como colchón en la seguridad europea²⁴, le añadimos la situación de crisis económica en la que se encuentra Europa desde la quiebra de Lehman Brothers, el 15 de septiembre de 2008, podemos entender la oportunidad y el tono del camino recorrido por el entorno de la seguridad del documento Solana a la Estrategia Global.

La gobernanza. «Pensar a escala mundial y actuar a escala local»

«Lograr el equilibrio entre los dos aspectos del orden –poder y legitimidad– es la esencia del arte del gobierno. Los cálculos de poder sin una dimensión moral transformarán cualquier desacuerdo en una prueba de fuerza; la ambición no hallará descanso; los países se verán embarcados en insostenibles tours de force de cálculos elusivos relacionados con la cambiante configuración del poder. Por otra parte, las prescripciones morales que no se preocupan por el equilibrio tienden a la cruzada o a desarrollar políticas impotentes que invitan a cuestionarlas; los dos extremos pone en peligro la coherencia del orden internacional mismo»²⁵.

Una mirada desde España a la Unión Europea

En mayo de 2014 tuvo el privilegio de ser una de las 90 miradas desde España a la Unión Europea²⁶. A todas aquellas miradas se nos pidió un lema, una palabra que definiera en un golpe de vista nuestra visión de Europa. Yo no tuve duda de la palabra que quería utilizar, por cierto, el único que la utilizó, «gobernanza»²⁷. Un grito de esperanza en el futuro, una declaración

²⁴ El pasado 18 de julio, John Kerry, por primera vez en la historia, asistió al Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, compartiendo un desayuno de trabajo en el que se puso de relieve la importancia y fortaleza de la asociación transatlántica. Además se trataron asuntos como la situación en Turquía, Siria, Libia, Rusia y Ucrania, así como las relaciones económicas UE-EE.UU. <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2016/07/18/> Visitada el 16 de octubre de 2016.

²⁵ *Ibidem*, Kissinger, pág. 367.

²⁶ Ignacio José García Sánchez, *Energía, el ser o no ser de la Unión*, de [Miguel Ángel Benedicto y Eugenio Hernández coord., *Europa 3.0, 90 miradas desde España a la Unión Europea*]. Madrid, Plaza y Valdés, 2014, pág.185.

²⁷ <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV> «gobernanza: 1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. 2.f. desus. Acción y efecto de gobernar o gobernarse».

idealista en toda la regla. Pues bien, sin que el Instituto Español de Estudios Estratégicos haya participado en la elaboración de la Estrategia Global, la palabra gobernanza, es uno de sus conceptos clave.

Si en el documento Solana el vocablo aparecía en 3 ocasiones, «gobierno» y «gobernados» en 8, y «orden» en 5 ocasiones; en el informe sobre su aplicación de 2008, la palabra «gobernanza» no aparece a lo largo de todo el documento, sus asociadas en 5, y «orden» en 2; pues bien, en la estrategia global la expresión «gobernanza» aparece en 19 ocasiones, –en una de ellas, como título de uno de sus apartados, la 5.^a prioridad de la acción exterior de la Unión: «gobernanza mundial²⁸ para el siglo XXI»–, en tres ocasiones se utiliza la palabra «gobiernos», y la palabra «orden» en 18 ocasiones.

El título del documento Solana se decanta claramente por el mantenimiento del *statu quo* de la estructura de poder, que identifica como un «orden internacional basado en un multilateralismo eficaz»; esta gobernanza mundial basada en el derecho internacional, tiene una precisa línea de acción estratégica, «promover el buen gobierno»:

«El mal gobierno –abuso de poder, debilidad de las instituciones, falta de responsabilidad– y el conflicto civil corroen a los Estados desde dentro. En algunos casos han dado lugar al colapso de las instituciones del Estado. Somalia, Liberia y Afganistán, bajo los talibanes, son los ejemplos recientes más conocidos. El colapso del Estado puede asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada o el terrorismo. Su descomposición es un fenómeno alarmante que debilita la gobernanza mundial y aumenta la inestabilidad regional».

Pero en ese objetivo estratégico establecía lo que se puede considerar un juicio premonitorio, «el futuro dependerá en parte de nuestros actos. Tenemos que pensar a escala mundial y actuar a escala local». Aunque las perspectivas de evolución de la situación a escala global se consideraban «halagüeñas», la falta de acción, capacidad y coherencia²⁹ podría quebrar todas las esperanzas de que las «normas evolucionen con los acontecimientos», condición fundamental de la apuesta de la Unión por un orden internacional basado en el Derecho. Así concluía que, «una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contri-

²⁸ En todo el capítulo se ha utilizado la traducción de la Secretaría General del Consejo, que en el título traduce «global», como «global», pero en el cuerpo lo traduce como mundial. Así mismo, el vocablo «global commons» se traduce en el documento como «patrimonio natural de la humanidad».

²⁹ La 3.^a parte del documento se titula «implicaciones estratégicas para Europa», que divide en tres conceptos considerados claves: «más activos», «más capaces» y «más coherentes». «La Unión Europea ha avanzado hacia una política exterior coherente y una gestión eficaz de las crisis. Disponemos de instrumentos que pueden ser utilizados de forma efectiva, como hemos demostrado en los Balcanes y más allá de ellos. Pero si queremos aportar una contribución que corresponda a nuestro potencial, debemos ser más activos, más coherentes y aumentar nuestras capacidades».

buiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido».

Hacia un nuevo orden multilateral: ¿más eficaz?

Cinco años después, el informe sobre su aplicación, no se puede considerar triunfalista. Mantiene el objetivo de construir un «orden multilateral más eficaz en todo el mundo», para lo que, considera, se ha hecho un gran esfuerzo en mantener el «compromiso en pro del buen gobierno y el desarrollo a todos los niveles», al tiempo que reforzaba su apoyo a las «asociaciones» en todos los niveles, además del esfuerzo junto a EE.UU., para fortalecer la arquitectura de seguridad con la Naciones Unidas³⁰ en la cúspide y columna vertebral del sistema. Pero finaliza con una sensación agrídulce; no se influye decisivamente en la evolución de los acontecimientos, que superan la capacidad normativa y el liderazgo ejemplar de una Unión poco coherente y decisiva:

«Hace cinco años, la EES definió una perspectiva sobre el modo en que la UE habría de constituir una fuerza en pro de un mundo más justo, más seguro y más unido. Hemos hecho grandes progresos en esa dirección. Sin embargo, el mundo cambia rápidamente en torno a nosotros, las amenazas evolucionan y el poder sufre vaivenes. Para construir una Europa segura en un mundo mejor, debemos hacer más por influir en los acontecimientos. Y debemos hacerlo ya».

Un cambio que se atisbaba en el horizonte, y que se hace cada vez más evidente. Como expresa la Estrategia Global, un torbellino que pone en jaque no solo ese «orden mundial basado en normas, con el multilateralismo como principio y las Naciones Unidas como núcleo», sino también la misma esencia del proyecto europeo, —«Vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la Unión Europea. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que aportó democracia, prosperidad y paz sin precedentes, está en entredicho. En el este se ha violado el orden de la seguridad europea, mientras que el terrorismo y la violencia acosan al norte de África y a Oriente Medio, así como a la propia Europa»—.

Una gobernanza mundial revisada: multilateral, multinivel e inclusiva

La gobernanza, como indicábamos, se invoca hasta 19 veces durante todo el documento, pero de tanto utilizarla y también, quizás, por el mismo proceso

³⁰ «Las Naciones Unidas se sitúan en la cúspide del sistema internacional. Toda la actuación de la UE en el ámbito de la seguridad ha estado vinculada a objetivos de la ONU. La UE mantiene un contacto estrecho en los teatros de operaciones más importantes, como Kosovo, Afganistán, la RDC, Sudán/Darfur, el Chad y Somalia, con mejores lazos institucionales, en consonancia con nuestra Declaración conjunta UE-Naciones Unidas de 2007. Apoyamos a las dieciséis operaciones actuales de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas».

de su elaboración³¹, se ve comprometida a través de muy diferentes visiones y perspectivas; desde la declarada intención de «promover una gobernanza mundial reformada, que pueda hacer frente a los retos del siglo XXI», hasta abogar por la necesidad de actuar «en los diferentes niveles de gobernanza», con especial énfasis en que el nuevo enfoque del orden multilateral se base en la «gobernanza regional»³². Con una clara visión pragmática de carácter realista del entorno estratégico, sin abandonar completamente la «aspiración idealista de evolucionar hacia un mundo mejor», pero, dejando clara la importancia, cada vez mayor, del reconocimiento del relativismo cultural y la tendencia cada vez mayor hacia una fracturación de las «identidades»³³, sin dejar de lado el orden mundial basado en el Derecho internacional.

Esta utilización diversa del concepto de gobernanza, se incluye también en la aproximación integrada a la resolución de crisis y conflictos, junto con el género y la economía para destacar su carácter multidimensional. Se habla, así, de la «gobernanza inclusiva» en el mismo sentido que hacía el documento Solana, con la línea de acción estratégica de promoción del buen gobierno. En esta línea se presenta lo que se puede considerar como el esfuerzo principal de la Unión en lo que se puede considerar como «soft power»³⁴, que en el lenguaje europeo no sería otro que «diplomacia» y que a lo largo del documento se acciona en todos los ámbitos de la seguridad y específicamente «en la resolución de conflictos»: «diplomacia energética, cultural y económica», dejando fuera la diplomacia de la Defensa³⁵, aunque abriendo

³¹ Ver el capítulo 2.º de este Cuaderno de Estrategia.

³² «En un mundo sometido a las presiones mundiales por un lado y a reacción local por otro, cobra importancia la dinámica regional. Las formas voluntarias de gobernanza regional ofrecen a los Estados y a los pueblos la oportunidad de gestionar mejor los problemas de seguridad, cosechar los beneficios de la globalización, expresar más plenamente las culturas e identidades y ejercer influencia en los asuntos mundiales. Esta es una justificación fundamental de la propia paz y desarrollo de la UE en el siglo XXI, y por ello apoyaremos órdenes regionales de cooperación en todo el mundo. En diferentes regiones –en Europa; en el Mediterráneo, Oriente Próximo y África; en todo el Atlántico, tanto septentrional como meridional; en Asia; en el Ártico– la UE actuará impulsada por objetivos específicos».

³³ «No es momento de policías globales ni de guerreros solitarios. Nuestra política exterior y de seguridad ha de gestionar las presiones globales y las dinámicas locales, debe enfrentarse a superpotencias y a identidades cada vez más fracturadas».

³⁴ El concepto de «soft power» se utiliza en dos ocasiones en la Estrategia Global –se traduce de forma diferente, la primera como «poder no coactivo», y la segunda como «poder simbólico»–, pero lo que es más importante, desde mi punto de vista, se utiliza de forma profusa a través de un concepto más europeo como es el de diplomacia, que se repite hasta en 26 ocasiones.

³⁵ Aunque en el documento no se utilice el concepto de diplomacia de la Defensa, sí que articula el concepto si se considera la transversalidad de las tres dimensiones de la Acción Exterior, Diplomacia, Defensa y Desarrollo, que se enuncian en tres ocasiones y que se explicita, por ejemplo, cuando desarrolla la «resiliencia en nuestras regiones circundantes», especificando que, «trabajaremos por medio del desarrollo, la diplomacia y la PCSD, velando por que nuestros esfuerzos en materia de reforma del sector de la seguridad habiliten y refuercen las capacidades de nuestros socios para crear seguridad en el marco del

nuevas vías como la diplomacia pública, preventiva, interconfesional, científica y ciberdiplomacia.

Las tres dimensiones de la acción exterior: diplomacia, defensa y desarrollo

Como expone Federica Mogherini en el prólogo:

«...con una Unión de casi quinientos millones de ciudadanos, nuestro potencial no tiene parangón. Nuestra red diplomática está extendida y enraizada en todos los rincones del planeta. La nuestra es una de las tres primeras economías del mundo. Somos el primer socio comercial y el primer inversor extranjero de casi todos los países del globo. Juntos, invertimos más en cooperación para el desarrollo que todo el resto del mundo... Pero..., nuestros socios esperan que la Unión Europea desempeñe un papel principal, en particular como proveedor mundial de seguridad... Este es precisamente el objetivo de la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea».

Se constata la expresión de una construcción incompleta que ha sabido fortalecer dos de sus tres pilares de forma casi perfecta, pero que ha preferido externalizar el tercero, dejándola no coja, pero sí quizás, deficiente. Y así en su implementación se hace hincapié en fortalecer la capacidad de respuesta en las tres dimensiones de la acción exterior: diplomacia, defensa y desarrollo³⁶, con especial mención a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Pero centrándonos en la diplomacia, y dejando claramente enunciado que «...nuestra actividad diplomática tiene que basarse plenamente en el Tratado de Lisboa», la estrategia abre la posibilidad a crear lo que se podría parecerse a una «cooperación estructurada permanente»³⁷ aunque desde una perspectiva *ad hoc*, mucho más flexible y con un objetivo limitado:

Estado de Derecho. Cooperaremos con otros actores internacionales coordinando nuestro trabajo en relación con la creación de capacidades, en particular con las Naciones Unidas y la OTAN».

³⁶ En la Estrategia Global se mencionan en tres ocasiones las conocidas como tres «D», «la diplomacia, la PCSD y el desarrollo» pero, en dos ocasiones se introduce una cuarta dimensión: en el apartado de «órdenes regionales de cooperación», y más precisamente cuando se trata «un Mediterráneo, un Oriente Próximo y un continente africano pacíficos», se incluye, «así como [] los fondos fiduciarios para el respaldo de estrategias regionales»; y en apartado «de la visión a la acción», y más precisamente cuando se desarrolla la capacidad de respuesta de la Unión, se incluyen, «las inversiones en la base de conocimiento que sustente nuestra acción exterior».

³⁷ «El Tratado de Lisboa introdujo la posibilidad de que algunos países de la Unión Europea (UE) refuerzen su colaboración militar creando una cooperación estructurada permanente [artículos 42, apartado 6, y 46 del Tratado de la Unión Europea (TUE)]». Visitada el 22 de octubre de 2016. http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/permanent_structured_cooperation.html?locale=es

«La política exterior de la UE no es una actuación en solitario: es una orquesta que toca la misma partitura. Nuestra diversidad es un enorme activo siempre que permanezcamos unidos y trabajemos en coordinación. La cooperación entre Estados miembros puede reforzar nuestro compromiso en el mundo. La Alta Representante (AR) podrá invitar a un Estado miembro o un grupo de Estados miembros deseosos y capaces de contribuir, bajo la responsabilidad del Consejo, a aplicar las posiciones acordadas del Consejo. La AR mantendrá al Consejo plenamente informado y garantizará la coherencia con las políticas de la UE acordadas».

Así, la gobernanza global, –«sin normas mundiales y sin medios para hacerlas respetar, la paz y la seguridad, la prosperidad y la democracia -nuestros intereses vitales- están en peligro»–, se erige como la 5.^a prioridad de la Acción Exterior de la Unión, detrás, como no podía ser de otra forma, de: nuestra propia seguridad, –«la Estrategia Global de la UE empieza por nosotros mismos»–; la resiliencia del Estado y las sociedades de nuestro vecindario próximo, –«la fragilidad más allá de nuestras fronteras amenaza todos nuestros intereses vitales»–; la resolución de los conflictos y las crisis, –«la atrocidad de la violencia y el sufrimiento humano que provocan, amenazan nuestros intereses vitales compartidos»– y; la estructuración del orden basado en la cooperación regional, –«Las regiones, en tanto que complejas redes de poder, interacción e identidad, representan espacios vitales para la gobernanza en un mundo descentralizado»–.

La Unión aboga por una gobernanza global basada en el orden legal internacional de carácter normativo³⁸, con una estructura regional y carácter multidimensional, asentado en dos grandes pilares, el Derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas. Un proceso que debe estar en continua transformación y adaptación a una realidad cambiante, sobre todo en lo que respecta al Derecho Internacional Humanitario y la regulación del espacio cibernético; además de por los principales componentes de este orden: sus actores, sujetos del sistema; y las normas, sus reglas y prácticas³⁹. Entre las reformas que se consideran necesarias está el Consejo de Seguridad de la ONU y las instituciones financieras. Para ello debe fortalecer la coherencia de su postura e incrementar las capacidades en las tres dimensiones de su acción exterior, con dos claros objetivos: relevancia y ejemplarización en nuestra participación en todos los foros multilaterales. También, se considera imprescindible un sistema económico justo y abierto en el que los Objetivos de Desarrollo Sostenible sean una referencia indispensable, con dos áreas de especial preocupación, la energía y la salud, y en el que el acceso a los espacios globales de prosperidad se debe garantizar, así como su conservación y uso sostenible.

³⁸ «Conjunto coordinado de normas internacionales». Emmanuelle Tourme Jouannet, *A short introduction to International Law*, Cambridge, University Printing House, 2014, pág. 29.

³⁹ Para una breve introducción sobre sujetos y normas del orden legal internacional ver, *ibidem*, págs. 35 a 51.

El contexto de la seguridad. «Europa, el vagabundo estratégico»⁴⁰

«El cisma europeo durante los prolegómenos de la Guerra de Irak puso de manifiesto la ilusión de considerar a Europa como un actor internacional pleno. El “proyecto” europeo era una criatura de la “Pax Americana” y, como tal, es influido por la modalidad de ejercicio del poder por el hegemón y también por las consecuencias de su declive»⁴¹.

Una visión idealista: la convergencia de intereses y el fortalecimiento de la solidaridad

El documento Solana establecía claramente los ejes sobre los que Europa debía fortalecer su posición como actor responsable, para «el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor»: la «convergencia de los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad». Desde una visión idealista consideraba que la ampliación de la Unión extendería los vínculos de cooperación y los compromisos de seguridad, evitando la creación de líneas divisorias. La fortaleza de la Unión sería un bastión, junto con la OTAN, del vínculo transatlántico y, un modelo para el reforzamiento de las organizaciones regionales y la relevancia de las instituciones internacionales.

Esos intereses, de acuerdo con el documento de implementación, deberían estar basados en «nuestros valores esenciales», «en especial de los derechos humanos, la democracia, y el Estado de derecho y los principios de la economía de mercado», que no se pueden ceñir al ámbito regional europeo y deben trascender el vecindario inmediato para influir en un contexto global.

En la misma línea se expresa la Estrategia global cuando en su prólogo Federica Mogherini dice, «... tras el referéndum británico. Es indudable que vamos a tener que replantearnos el funcionamiento de nuestra Unión, pero sabemos perfectamente para qué trabajamos. Sabemos cuáles son nuestros principios, nuestros intereses y nuestras prioridades. No es momento de indecisiones: nuestra Unión necesita una estrategia. Necesitamos una visión compartida y una acción común». Sin embargo, el contexto de la seguridad ha cambiado y así, «la Estrategia alimenta la ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea» coherente con nuestros valores y afirmada en el principio de la diversidad, que no debe ser un factor de debilidad, sino todo lo contrario, el efecto posibilitador de nuestra fortaleza al ponerlos en común con eficacia y eficiencia. Intereses y valores, —«paz, seguridad, prosperidad, democracia y un orden mundial basado en normas»—, son las dos caras de una misma moneda, por lo que su promoción debe ser la guía de nuestra acción exterior.

⁴⁰ J. Enrique Fojón Lagoa, *La evolución del orden mundial y la configuración del poder en Europa, 2001-2013. Entre institucionalismo y geopolítica. Un análisis estratégico*, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2016, pág. 228.

⁴¹ *Ibidem*, pág. 223.

Viejos y nuevos actores en un escenario cada vez más abierto

El fin de la Guerra Fría dejaba a Estados Unidos en una posición de liderazgo indiscutible en todos los ámbitos geopolíticos: económico, sociopolítico, cultural, educativo, investigación y defensa. El entorno de la seguridad pasaba de una situación de amenaza militar abrumadora y evidente, a una situación nueva en la que ninguno de los nuevos riesgos: –terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición del Estado, delincuencia organizada, y su maridaje en acciones de carácter radical y de la máxima violencia–; era meramente militar, por lo que no debería enfrentarse exclusivamente con este tipo de medios.

El contexto de la seguridad se caracterizaba por una «apertura cada vez mayor de las fronteras, que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad» donde las relaciones de interdependencia en todos los órdenes sociales, con una velocidad y profundidad inimaginables hace unos años, eran fuente de «libertad y prosperidad», pero al mismo tiempo, y en muchos ámbitos, se percibían como origen de «frustración y de injusticia».

Un escenario con viejos y nuevos actores, pero cada vez en mayor número, que conformaban una sociedad cada vez más capaz, interdependiente y comprometida, en el que su población civil era la que sufría, durante el desarrollo de catástrofes naturales o de crisis y conflictos armados, la mayor parte de sus consecuencias más dramáticas. Un mundo de contrastes desgarradores, donde la mitad de la población vivía en el umbral de la pobreza, la sociedad se veía acechada por el hambre, las enfermedades, la marginación o los abusos, con «una apremiante sensación de inseguridad» que se hacía insoportable. Un entorno en el que «la seguridad [era] una condición para el desarrollo», pero en el que la seguridad sin desarrollo se mostraba insostenible, y donde «varios países y regiones han quedado atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza».

Trece años más tarde, sobre este escenario, que va ganando en complejidad, donde se acentúan los desafíos producidos por «los desplazamientos y la difusión del poder»; «la paz y la estabilidad de Europa ya no pueden darse por sentadas. La violación del Derecho internacional por Rusia y la desestabilización de Ucrania, que se suman a los prolongados conflictos de la zona más amplia de la región del Mar Negro suponen un desafío para el orden de la seguridad europea en su núcleo». Un contexto que la Estrategia Global escenifica con el dilema de un navegante que tiene que sortear en un estrecho pasaje los horrores de dos monstruos de la mitología griega: Escila –«aislacionismo»– y Caribdis –«intervencionismo precipitado»–; y que contextualiza como de «pragmatismo basado en principios».

Con viejas y nuevas amenazas: «terrorismo, amenazas híbridas, volatilidad económica, cambio climático, inseguridad energética, conflictos violentos,

tensiones demográficas, degradación medioambiental, escasez de recursos, delincuencia transnacional, crimen organizado, ciberamenazas, violencia y sufrimiento humano, escasez de agua y alimentos, pandemias, flujos masivos de personas, tráfico de seres humanos, violaciones de los derechos humanos, desigualdad, proliferación de armas de destrucción masiva y sus sistemas de vectores...», «vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la Unión Europea. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que ha traído un período de paz, prosperidad y democracia sin precedentes, está siendo cuestionado. En el este, el orden de seguridad europeo ha sido vulnerado».

Un entorno geopolítico que se ve impulsado en dos claras direcciones, la desaparición de los límites entre las dimensiones interior y exterior de la seguridad y; el aumento progresivo del peso específico de sus actores, lo que obliga a los «países europeos de mediano a pequeño tamaño» a afrontar juntos los nuevos desafíos, combinando sus capacidades para acrecentar su «peso combinado [para poder] promover normas acordadas [y así] contener las relaciones políticas basadas en el poder y contribuir a un mundo pacífico, justo y próspero».

El escenario de la seguridad: La regionalización del mundo

«La búsqueda contemporánea de un orden mundial requerirá una estrategia coherente para establecer un concepto de orden dentro de las diversas regiones y relacionar esos órdenes regionales entre sí. Estas metas no son necesariamente idénticas ni están destinadas a conciliarse entre sí espontáneamente: el triunfo de un movimiento radical podría llevar orden a una región y al mismo tiempo crear un escenario propicio para los disturbios en y con todas las otras. La dominación militar de una región por un país, aunque aporte un orden aparente, podría producir una crisis en el resto del mundo»⁴².

El escenario realista: ¿la lucha por el poder hegemónico regional?

En la literatura realista, el marco de la lucha poderes se circunscribe, fundamentalmente, al entorno regional, en el que las naciones más poderosas pretenden alcanzar la hegemonía. Una vez alcanzada, el objetivo del poder hegemónico será mantener el *statu quo*. En ese intento por lograr una posición hegemónica en el entorno regional, los contendientes más débiles intentarán, por medio de alianzas, alcanzar un equilibrio de poder que les asegure la supervivencia como Estados soberanos y libres, atrapados en el ciclo vicioso de la lucha por el poder.

⁴² *Ibidem*, Kissinger, *Orden Mundial*, pág. 371.

En este sentido, Mearsheimer⁴³ argumenta que, excepto por la posibilidad de que un Estado adquiriera una clara y definitiva superioridad nuclear, es virtualmente imposible conseguir la hegemonía global. Estados Unidos, explica, es el único poder hegemónico regional⁴⁴ en la actualidad. Sin embargo, a pesar de ser la nación más poderosa del mundo, no ha pretendido dominar ni Europa, ni cualquier otro entorno regional, fuera del continente americano. La razón fundamental, para Mearsheimer, es la dificultad de proyectar el poder militar a través de los océanos sobre un territorio rival. Esa barrera que impone la mar, sería también para el autor, la razón de porqué Gran Bretaña nunca pudo alcanzar la hegemonía en el continente europeo. Un obstáculo, que no es óbice para intervenir en otras regiones para, de acuerdo con las teorías realistas, evitar competidores de carácter regional, lo que se califica como «offshore balancer». En suma, la situación ideal para un Estado sería, mantenerse como el único poder hegemónico regional en el mundo.

Esa visión realista, siguiendo a Mearsheimer, tendría tres características fundamentales⁴⁵ :

- Los Estados son los principales actores en el orden mundial, con la atención centrada fundamentalmente en los más poderosos;
- La política de estos actores se ve impulsada por el entorno de seguridad y no por las características internas del modelo de gobierno; no distingue entre buenos o malos Estados; para el realismo no existen Estados benéficos y;
- Los Estados están en eterna competición por las relaciones de poder; esta pugna constante por maximizar el poder relativo tiene un principio rector que lo caracteriza, la cualidad de «suma cero»

Dentro de este marco, el autor, distingue dos teorías, –el realismo clásico y el estructural–, y el mismo propone una tercera, el realismo ofensivo.

En el «realismo clásico» o de «naturaleza humana», desarrollado por Hans Morgenthau (1904-1980) en su obra «Politics Among Nations», los Estados regidos por seres humanos, como ellos, tienen un insaciable apetito de poder. En un estado de cosas en el que reina la anarquía, –no hay gobierno por encima del de los propios Estados–, la principal fuerza que rige las relaciones internacionales es la voluntad de obtener la supremacía; como segundo factor interveniría las restricciones estructurales del sistema de relaciones internacionales.

En el «realismo defensivo» o «estructural», desarrollado por Kenneth Neal Waltz (1924-2013) en su obra «Theory of International Politics», el impulso

⁴³ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of the Great Power Politics*, New York, W. W. Norton & Company, 2014, págs. 40-42.

⁴⁴ Mearsheimer lo define como: «...a state that is so powerful that it dominates all the other states in the system. No other state has the military wherewithal to put up a serious fight against it. In essence, a hegemon is the only great power in the system». *Ibidem*, Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pág. 40.

⁴⁵ *Ibidem*, Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, págs. 17-22.

fundamental que motiva la política de los Estados es la supervivencia, no el deseo de poder, y por lo tanto, lo que prevalece es la sensación de seguridad. En este estado de cosas, el principio rector es el equilibrio de poder, así la anarquía del sistema impulsa a los Estados a actuar de forma defensiva con objeto de mantener el *statu quo*, por lo que el excesivo poder o la búsqueda de aumentar ese poder generaría la unión de otros Estados para contrarrestarlo.

A su vez, John J. Mearsheimer, en su teoría del «realismo ofensivo», también de carácter «estructuralista», desarrolla una especie de síntesis de las anteriores, en la que el objetivo sería, de acuerdo con el «realismo estructural», la supervivencia del Estado, pero el medio para conseguirlo, no sería como en la teoría «defensiva», el equilibrio de poder, sino el objetivo del «realismo clásico», la supremacía. Así, esta teoría considera que los llamados «*statu quo powers*» son escasos en el mundo político porque el sistema internacional incentiva la búsqueda de oportunidades para acrecentar el poder a costa de los rivales y aprovecharse de todas las oportunidades en las que los beneficios superen los costes; en definitiva, aumentar progresivamente su poder relativo en el sistema y alcanzar, como medio maximizar la garantía su propia supervivencia, el estatus de poder hegemónico.

El idealismo atrincherado: ¿hasta la madurez de las primaveras políticas?

Ante la ofensiva realista, las principales teorías idealistas se ven sobrepasadas por la realidad de los acontecimientos; y ven como sus expectativas tienen que posponerse en el tiempo, confiando que «el despertar político de la humanidad»⁴⁶ reclame una relevancia que el «realismo clásico y estructuralista» les niega, y permita en un futuro próximo que:

- Las instituciones internacionales se afiancen en la estructura mundial como foros de cooperación y confianza, que permitan superar la suspicacia entre los actores estatales, poniendo un énfasis especial en las relacionadas con la economía y el medio ambiente⁴⁷;

⁴⁶ Zbigniew Brzezinski, en su libro, *Strategic Vision, America and the Crisis of Global Power*, titula su parte I, *el Debilitamiento de Occidente*, que divide en tres capítulos: *la Aparición del Poder Mundial, el Desarrollo de Asia y la Dispersión del Poder Mundial y, el Impacto del Despertar Político de la Humanidad*; este último rasgo escribe, es de carácter universal y su impacto desconocido por ser históricamente nuevo. Su efecto, considera que podría llevar a la irrelevancia de la Unión Europea por: «Demasiado rica para..., impulsar su imitación. Demasiado pasiva con relación a la seguridad internacional... Demasiado autocomplaciente, que le lleva a actuar como si su único objetivo fuese convertirse en la residencia de retiro más confortable del mundo». New York, Basic Books, 2012, págs. 26-36. Traducción del autor.

⁴⁷ Como ejemplo de su importancia, el cambio climático aparece hasta 15 veces en el documento de la Estrategia Global y, específicamente, en cada una de la «cinco grandes prioridades» de la Acción Exterior: La seguridad de nuestra Unión, la resiliencia estatal y de

- Las organizaciones de seguridad colectiva, con fuerzas permanentes capaces de disuadir las políticas violentas de los Estados que pretendan cambiar por la fuerza el *statu quo*, consigan reforzar los vínculos solidarios entre sus miembros, a la vez que refuerzan la narrativa de unas relaciones pacíficas basadas en el orden normativo donde no quepa la impunidad y;
- El pensamiento y la academia ocupen el puesto preponderante, que nunca debieron abandonar, en la orientación de las ideas en relación a la filosofía política para cambiar de forma dramática la percepción de la seguridad y las relaciones entre los Estados; de la forma más ambiciosa posible para así, transformar la naturaleza fundamental de la política internacional y la búsqueda definitiva de una paz genuina⁴⁸.

Pero, en el escenario teórico de la seguridad de marcado carácter realista⁴⁹, la Estrategia Global busca acomodar una «gobernanza mundial reformada, que puede hacer frente a [esos] retos», enfocándose fundamentalmente en apoyar la creación de «órdenes regionales, y en la cooperación entre las regiones y dentro de ellas».

las sociedades de nuestros vecinos orientales y meridionales, el enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis, los órdenes regionales de cooperación y, la gobernanza mundial para el siglo XXI.

⁴⁸ «La paz entre hombres que viven juntos no es un estado de naturaleza –*status naturalis*–; el estado de naturaleza es más bien la guerra, es decir, un estado en donde, aunque las hostilidades no hayan sido rotas, existe la constante amenaza de romperlas. Por tanto, la paz es algo que debe ser “instaurado”; pues abstenerse de romper las hostilidades no basta para asegurar la paz, y si los que viven juntos no se han dado mutuas seguridades –cosa que sólo en el estado “civil” puede acontecer–, cabrá que cada uno de ellos, habiendo previamente requerido al otro, lo considere y trate, si se niega, como a un enemigo..., pero [] el aumento de la cultura y la paulatina aproximación de los hombres, unidos por principios comunes, conducen a inteligencias de paz..., utilizando en su provecho el mecanismo de las inclinaciones humanas..., [haciendo] falta, además, para resolver tan difícil problema, la unidad “colectiva” de la voluntad general..., [en] el concepto del derecho público universal, único posible de la paz perpetua». Inmanuel Kant, *La paz perpetua*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2003, págs. 6, 15, 16, 18, 23 y 27.

⁴⁹ «Because we know that the bedrock of our security is a strong economy, and that these are the things any nation must do to succeed in the twenty-first century... We are protect[ing] our economic and national interest. And that is the prism through which I approach our membership of the European Union... Like most British people, I come to this question with a frame of mind that is practical, not emotional. Head, not heart. I know some of our European partners may find that disappointing about Britain. But that is who we are. That is how we have always been as a nation. We are rigorously practical. We are obstinately down to earth. We are natural debunkers. We see the European Union as a means to an end, not an end in itself. “Europe where necessary, national where possible”, as our Dutch friends put it. An instrument to amplify our nation’s power and prosperity, like NATO, like our membership of the UN Security Council or the IMF» Discurso de David Cameron el 10 de noviembre de 2015 en Chatham House London, citado por Ignacio José García Sánchez en, *La seguridad humana y la «razón histórica»*. *De la justificación a la regresión, pasando por el estado de hibernación*, Madrid, Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos (BIE3), 2016.

Mientras que, en el documento Solana, la estructura regional se concebía como un mero sistema de contención de los conflictos, –así se consideran todos los conflictos de carácter regional y, más aún, con la constatación de que desde el fin de la Unión Soviética, ninguna región del mundo se había visto libre de ellos–, al mismo tiempo que la respuesta se entendía siempre a partir de una perspectiva global, desde la comunidad internacional. En este sentido se afirmaba que «las organizaciones regionales refuerzan también la gobernanza mundial», haciendo hincapié en la necesidad de «políticas coherentes a escala regional, concretamente a la hora de encarar conflictos».

«Los órdenes regionales de cooperación»: ¿la estanqueidad de la seguridad?

En esta misma línea, aunque desde una perspectiva clara del realismo político, la Estrategia Global establece como una de las cinco prioridades de su acción exterior los «órdenes regionales de cooperación». En un escenario internacional con cada vez más actores, más capaces y más relevantes, pero en el que los únicos sujetos legitimados para el uso de la fuerza son los Estados⁵⁰, en el que el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas⁵¹, garante de la paz y seguridad internacional, se encuentra, con frecuencia, bloqueado por los intereses nacionales de las tres grandes potencias, China, EE. UU., y Rusia, se impone esa visión realista de la situación geopolítica enmarcada en cinco asunciones que según Mearsheirner, en la obra citada⁵², serían:

⁵⁰ La codificación internacional del derecho a la guerra cambia radicalmente después de los dos conflictos de carácter mundial y, actualmente, se encuentra desarrollada en la carta de las Naciones Unidas. Así, la prohibición general del uso de la fuerza armada para resolver las disputas internacional se ve matizada por: la autorización de su uso a los estados de forma individual o colectiva, en legítima defensa o; habilitados por una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el interés común, para asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional; además, y desde 2005, está en vigor la doctrina de la responsabilidad de proteger. Emmanuelle Tourme Jouanet, *A Short Introduction to International Law*, Cambridge University Press, 2014, págs. 78-84.

⁵¹ «...la UE está comprometida con un orden mundial basado en el Derecho internacional, incluidos los principios de la Carta de las Naciones Unidas... Este compromiso se plasma en una aspiración a transformar más que a simplemente conservar el sistema actual. La UE abogará por unas Naciones Unidas fuertes como sustento del orden basado en normas... y respuestas coordinadas con organizaciones internacionales y regionales y agentes estatales y no estatales... El compromiso con la gobernanza mundial debe traducirse en la determinación de reformar las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad... Seguiremos pidiendo a los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que no voten en contra de proyectos de resoluciones viables relativas a intervenciones oportunas y decididas para impedir o poner fin a las atrocidades masivas». Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, 28 de junio de 2016, pág. 34.

⁵² *Ibidem*, Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, págs. 30 y 31.

- El sistema internacional es anárquico⁵³, es decir, está compuesto de Estados independientes y soberanos sin ninguna autoridad central con capacidad real de imposición por encima de ellos;
- Los Estados poseen legalmente capacidades militares⁵⁴ ofensivas que pueden usar para atacarse entre sí;
- No existe la certeza en relación con las intenciones del uso de las capacidades ofensiva de cualquier país⁵⁵;
- Los Estados tienen diferentes intereses⁵⁶ que normalmente clasifican como vitales o estratégicos, pero en el que todos coinciden es en el

⁵³ «Sin normas mundiales y sin medios para hacerlas respetar la paz y la seguridad, la prosperidad y la democracia –nuestros intereses vitales– están en peligro». *Ibidem*, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, pág. 34.

⁵⁴ Actualmente el concepto capacidades militares ofensivas se mueve en la llamada «zona gris» en la que coexisten una gran variedad de capacidades híbridas y cibernéticas, que confluyen en lo que modernamente se define como conflicto asimétrico. El Departamento de Defensa norteamericano define la zona gris como: «a conceptual space between peace and war, occurring when actors use instruments of power to achieve political-security objectives with activities that are ambiguous or cloud attribution and exceed the threshold of ordinary competition, yet fall below the level of large-scale direct military conflict. They threaten US, allied and partner interests by leveraging challenging, undermining, or violating international customs, norms, or laws».

⁵⁵ «...el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de la Defensa, general Martin E. Dempsey, en su visita a varias capitales europeas como despedida del cargo, se refería a las amenazas como la conjunción de capacidades e intenciones: «las amenazas son la combinación, o la agregación, de capacidades con intenciones». Y en relación a la confrontación Rusia-OTAN: "Dejarme, por el momento, dejar a un lado las intenciones, porque no sé cuáles son las intenciones de Rusia. Pero cuando vemos las capacidades..., se observa que Rusia ha desarrollado capacidades que suponen una amenaza real, en el espacio, el ciberespacio, misiles de crucero basados en tierra que violan los tratados internacionales, submarinos y otras actividades que tratan de perturbar las comunicaciones. Realmente pienso que con cada una de las cosas que hace Rusia parece que intenta desacreditar, o más ominoso, crear las condiciones para la ruptura de la Alianza Atlántica. El continente [Europa] se encuentra en un periodo de alto riesgo debido a potenciales errores de cálculo"». Citado por Ignacio José García Sánchez en, *El Ártico. ¿Vieja o nueva geopolítica?*, capítulo tercero de la obra colectiva del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Panorama Geopolítico de los Conflictos 2015, Madrid, Ministerio de Defensa, 2015, págs. 107 y 108.

⁵⁶ «Los intereses vitales que guían nuestra acción exterior son la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas... La Unión Europea fomentará la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y de su territorio... No hay conflicto entre intereses nacionales y europeos. Sólo permaneciendo unidos y actuando juntos podremos defender nuestros intereses comunes... Para promover nuestros intereses comunes..., estableceremos cinco prioridades. 1ª La seguridad de nuestra Unión: La Estrategia Global de la UE empieza por nosotros mismos... Para garantizar nuestra seguridad, promover nuestra prosperidad y proteger nuestras democracias, procederemos a reforzar nuestra seguridad y defensa en plena conformidad con los derechos humanos y el Estado de Derecho». *Ibidem*, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, págs. 11-15.

de la seguridad, soberanía e integridad, que todos consideran como vital y;

- Los Estados son actores racionales que buscan maximizar su propia seguridad en el corto, medio y largo plazo; y evalúan de forma constante como afectan sus conductas a otros Estados, y como las políticas de los otros le afectan a ellos⁵⁷.

Encuadrada en este marco, la estrategia global apuesta por la regionalización de la seguridad. Una tendencia cada vez más evidente, como se puede comprobar siguiendo los sucesivos informes del Foro Económico Mundial, sobre los principales riesgos globales. En los citados informes, hasta el año 2014, las limitaciones en la capacidad de institucionalizar la gobernanza global⁵⁸ figuraba como el riesgo sistémico fundamental en el mapa de desafíos a la seguridad y estabilidad internacional⁵⁹. Ya en 2015, la gobernanza global desaparece del mapa de riesgos globales, y sí, en cambio, surge la crisis de gobernanza nacional⁶⁰; aunque, como no podía ser de otra forma, se mantiene

⁵⁷ «...una Unión fuerte es aquella que piensa de manera estratégica... La Estrategia se basa en la visión y ambición de una Unión más fuerte, deseosa y capaz de marcar una diferencia positiva respecto a sus ciudadanos y el mundo... En primer lugar..., elaborar y aplicar nuevas estrategias temáticas y geográficas... En segundo lugar..., exigirá revisiones periódicas... Anualmente reflexionaremos sobre la marcha de la Estrategia, indicando dónde serán precisas nuevas medidas de aplicación... Por último, se pondrá en marcha un nuevo proceso de reflexión estratégica, siempre que la UE y sus Estados miembros lo consideren necesario, para permitir que la UE navegue eficazmente por nuestro tiempo. Nuestros ciudadanos se merecen una verdadera Unión, que promueva nuestros intereses comunes mediante un compromiso responsable y la cooperación con los demás». *Ibidem*, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, pág. 2.

⁵⁸ «Global governance failure: Weak or inadequate global institutions, agreements or networks, combined with competing national and political interests, impede attempts to cooperate on addressing global risks». World Economic Forum, *Global Risks 2014, Ninth Edition*, pág. 53.

⁵⁹ «Instabilities in an increasingly multipolar world: Changing demographics, growing middle classes and fiscal constraints will place increasing domestic demands on governments, deepening requirements for internal reform and shaping international relations. Set against the rise of regional powers, an era of greater economic pragmatism and national self-protection might increase inter-state friction and aggravate a global governance vacuum... The results emphasize the interconnectedness of all the global risks..., underscoring the need for effective global governance... The young are an important constituent of the general disappointment felt in many nations with regional and global governance bodies such as the EU and the International Monetary Fund (IMF)... New models are urgently needed as the world's increasing multipolarity renders its current global governance structures unwieldy and outdated». *Ibidem*, págs. 10, 25, 36 y 52.

⁶⁰ «Failure of national governance features strongly this year [2015], as the third most likely risk across the global risks landscape. This risk area captures a number of important elements around the inability to efficiently govern as a result of corruption, illicit trade, organized crime, the presence of impunity and generally weak rule of law». World Economic Forum, *Global Risks 2015, Tenth Edition*, pag. 16.

el «debilitamiento de la gobernanza internacional»⁶¹ como tendencia cuyas consecuencias contribuirán a potenciar los riesgos globales y/o alterar las relaciones entre ellas en el largo plazo⁶². En la misma línea, Federica Mogherini en el prólogo de la estrategia global afirma que «no es momento de policías globales ni de guerreros solitarios. Nuestra política exterior y de seguridad ha de gestionar las presiones globales y las dinámicas locales, debe enfrentarse a superpotencias y a identidades cada vez más fracturadas».

La constatación de la incapacidad de articular un orden internacional asentado en dos niveles, el local y el global –«pensar a escala mundial y actuar a escala local»–, es un hecho:

«[Pocos] conflictos se desarrolla en un único nivel de gobernanza. Si bien conflictos como los de Siria y Libia estallan a menudo localmente, el revestimiento nacional, regional y mundial que adquieren es lo que hace que sean tan complejos. La UE aplicará por consiguiente un planteamiento de múltiples niveles a los conflictos, actuando a escala local, nacional, regional y mundial. Por último, la UE no puede resolver en solitario ninguno de estos conflictos. Trataremos de aplicar un enfoque multilateral, que comprometa a todos los actores que estén presentes en un conflicto y resulten necesarios para su resolución. Nos asociaremos más sistemáticamente sobre el terreno con las organizaciones regionales e internacionales, los donantes bilaterales y la sociedad civil. También perseguiremos un incremento de la cooperación a escala regional e internacional. Solo puede alcanzarse una paz sostenible mediante acuerdos globales enraizados en asociaciones regionales e internacionales amplias, profundas y duraderas».

El dinamismo generado por un entorno cada vez más libre y capaz, exige una estructura cada vez más flexible y adaptada a las necesidades circunstan-

⁶¹ «Weakening of international governance: weakening or inadequate global or regional institutions' (e.g. the UN, IMF, NATO, etc.) agreements or networks, and loss of trust in them, increasing the global power vacuum and preventing effective solutions to global». *Ibidem*, pág. 55.

En el informe de 2015 esta tendencia aparecía en último lugar, sin embargo, en el informe de 2016 aparece en segundo lugar, detrás del envejecimiento de la población que se mantiene en ambos informes como la primera y el cambio climático, que pasa de la segunda a la tercera posición. En este caso se describe como: «Changing landscape of international governance: Changing landscape of global or regional institutions (e.g. the UN, IMF, NATO, etc.) agreements or networks». World Economic Forum, *Global Risks 2016, Eleventh Edition*, pag. 87.

⁶² «The Increasing Risk to the Architecture of Global Governance. ...the failure to mitigate these imbalances [economic and geopolitical –Geo-economics– interests], combined with the return of strategic competition in an era defined by an erosion of trust, as raising a tail-risk possibility of undermining the Bretton Woods institutions themselves and the international rule-based system more generally... Much as a retreat from global multilateralism is worrisome, stronger regional multilateralism is not necessarily a bad thing, as regional solutions to regional problems can be consistent with global governance structures... [as] an implicit recognition that current global governance institutions are not longer functioning effectively enough...». *Ibidem*, pág. 29.

ciales de su propio objetivo. Un entorno cambiante que va forjando un entramado de sistemas y subsistemas, en muchos casos de forma efímera y con un carácter intangible. En este escenario se hace necesario compartimentar la seguridad, recreando viejas fórmulas de contención segmentada, y desarrollando nuevos niveles de actuación para intentar anticipar, contener y controlar los daños provocados por la fricción causada por un sistema cada vez más expuesto y competitivo. La compartimentación regional parece ser el nuevo paradigma, así, la Estrategia Global establece como cuarta prioridad de su acción exterior los «órdenes regionales de cooperación».

«En un mundo sometido a las presiones mundiales por un lado y a reacción local por otro, cobra importancia la dinámica regional. Las regiones, en tanto que complejas redes de poder, interacción e identidad, representan espacios vitales para la gobernanza en un mundo descentralizado. Las formas voluntarias de gobernanza regional ofrecen a los Estados y a los pueblos la oportunidad de gestionar mejor las inquietudes de seguridad, cosechar los beneficios de la globalización, expresar más plenamente las culturas e identidades y ejercer influencia en los asuntos mundiales».

«Orden de la seguridad europea»: ¿la autonomía estratégica?

Asentado sobre los principios de soberanía, independencia, integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras, la situación actual con la anexión de Crimea por parte de la Federación de Rusia y los continuos enfrentamientos en el oriente ucraniano entre el gobierno y las repúblicas rebeldes de Donetsk y Lugansk, obligan a resaltar que «la paz y la estabilidad de Europa ya no pueden darse por sentadas». Las relaciones con Rusia se presentan como el desafío fundamental, con la revitalización de la OSCE⁶³ como su principal piedra de toque, mientras el reforzamiento y ampliación de la OTAN profundizan unas relaciones antagónicas.

Pero si Rusia parece que domina todo el panorama regional, no hay que olvidar el estancamiento del proceso de normalización de los Balcanes, la independencia de Kosovo⁶⁴, las relaciones con Turquía, eterno aspirante a ingresar en la Unión, el contencioso chipriota y las relaciones con las antiguas repúblicas soviéticas de Moldavia y Bielorrusia.

¿En este entorno que papel deberá asumir una Unión Europea que reclama la autonomía estratégica? ¿Cómo intensificará su contribución a la seguridad colectiva de Europa trabajando estrechamente con sus socios, comenzando por la OTAN? ¿A qué socios se refiere? Y con relación a la OTAN, ¿Cómo se busca «la complementariedad, la sinergia y el pleno respeto del marco institucional, la inclusión y la autonomía de decisión de ambas partes», reforzando el papel de la Unión como «comunidad de seguridad»?

⁶³ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

⁶⁴ Los países europeos que no reconocen la independencia de Kosovo son: Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Eslovaquia, España, Grecia, Moldavia, Rusia y Serbia.

«Un Mediterráneo, un Oriente Próximo y un continente africano pacíficos»: ¿la apropiación de la seguridad?

Con una estructura regional incompleta e imperfecta, con numerosos desfases, «el Mediterráneo, el Oriente Próximo y partes del África subsahariana atraviesan un periodo turbulento cuyo resultado probablemente no se aclarará en varias décadas». Quizás, por esa estructura regional defectiva se considera imprescindible la cooperación multilateral que ha conseguido el acuerdo con Irán sobre la paralización de su programa nuclear de carácter militar después de 10 años en los que se sucedieron las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

Pero este carácter multilateral no es óbice para reforzar un orden regional segmentado en el que una diversidad de instituciones se superponen sin una clara delimitación y jerarquía:

- La Unión por el Mediterráneo en el Magreb y el Oriente Próximo «sobre cuestiones como la seguridad de las fronteras, el tráfico ilegal, la lucha antiterrorista, la no proliferación, el acceso al agua y la seguridad alimentaria, la energía y el cambio climático, las infraestructuras y la gestión de catástrofes»;
- El Cuarteto y la Liga Árabe, en relación al conflicto entre Palestina e Israel, «a fin de mantener la perspectiva de viabilidad de una solución de dos Estados basada en las fronteras de 1967 con intercambio de tierras equivalentes, y a fin de recrear las condiciones para unas negociaciones significativas»;
- El Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del golfo «sobre los conflictos regionales, los derechos humanos y la lucha antiterrorista, con el objeto de prevenir el contagio de las crisis existentes y de promover el espacio para la cooperación y la democracia»;
- La Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y el G5 del Sahel, para estructurar de forma coherente y normalizada las «crecientes interconexiones entre el norte de África y el África subsahariana, así como entre el Cuerno de África y Oriente Próximo», impulsando las «relaciones triangulares a través del Mar Rojo entre Europa, el Cuerno de África y el Golfo, a fin de hacer frente a los desafíos para la seguridad y aprovechar las oportunidades económicas»;
- La Unión Africana, la CEDEAO, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo del África Oriental, la Comunidad del África Oriental y las diversas asociaciones de tipo económico, que favorezcan el desarrollo de políticas «de comercio, desarrollo y seguridad» que permitan generar estrategias regionales, facilitando de forma progresiva estrechar los vínculos de cooperación, solidaridad y confianza.

«Un Atlántico más cercano»: ¿el reequilibrio mundial?

La OTAN se configura como la columna vertebral, no solo del orden regional Atlántico, sino también, un factor fundamental para conseguir «una gober-

nanza mundial efectiva». Mientras, los grandes acuerdos comerciales de carácter regional: el Tratado del Libre Comercio (TLCUEM), que forma parte del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con México, –primer acuerdo de libre comercio entre el continente americano y el europeo que se encuentra en fase de renovación–; el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, por sus siglas en inglés) con Canadá, –firmado el 23 de octubre pasado, tras superar el bloqueo de varios parlamentos regionales belgas–; el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés) con EE. UU., –calificado como el mayor acuerdo de liberalización comercial de la historia–⁶⁵, que vuelve a revitalizarse tras la firma del CETA y que se quiere rubricar antes de finalizar el mandato de Obama, enero 2017; la asociación económica con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que requiere un nuevo impulso, como pone de manifiesto la creación en la última cumbre ministerial⁶⁶ de la fundación UE-ALC en calidad de organización internacional de carácter intergubernamental y; el acuerdo de asociación UE-MERCOSUR, en el que se pretende incluir un convenio comercial completo, que ha vuelto a la mesa de negociaciones después de que se interrumpiera desde 2004 a 2010, –teniendo en cuenta que la Unión es el primer socio comercial del MERCOSUR–, representando el 19,1% de su comercio exterior valorado en 94.586 millones de euros en 2015⁶⁷.

Una red de relaciones comerciales que intensifica las relaciones regionales pero que cada vez más están siendo contestadas por amplios sectores de la sociedad y que parecen reconocer que las instituciones encargadas de codificar las normas de las relaciones internacionales en el ámbito económico no son capaces de cumplir su función.

«Conexión con Asia»: ¿el requisito de nuestra prosperidad?

Fundada sobre el proceso de diálogo informal ASEM⁶⁸ (Asia-Europe Meeting) establecido en 1996 y que en la actualidad tiene 53 miembros, los 28 de la Unión Europea, la misma Unión, dos países europeos más, Noruega y Suiza, la Federación Rusa, China, India, Paquistán, Japón, Corea del Sur, Mongolia, Australia, Nueva Zelanda, y los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiáticos (ASEAN, por sus siglas en inglés) y con la misma ASEAN por medio de su secretariado.

La diplomacia económica se centra fundamentalmente en dos socios estratégicos Japón y la India, y el bloque de la ASEAN, que también se constituye

⁶⁵ Cinco Días, *Bruselas celebra la firma del CETA como anticipo del TTIP*, martes, 1 de noviembre de 2016.

⁶⁶ Santo Domingo, 25 y 26 de octubre de 2016.

⁶⁷ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113488.pdf Visitada el 1 de noviembre de 2016.

⁶⁸ <http://www.aseminfoboard.org/> Visitada el 1 de noviembre de 2016.

en eje central de la arquitectura de seguridad en la zona más conflictiva, como el mar del Sur de China. El respeto a la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés) debe ser, aparentemente, el único marco de referencia. En este sentido la Estrategia Global no menciona la «Declaración sobre la conducta de las Partes [ASEAN-China] en el mar del Sur de China» firmada en 2002, ni las discusiones sobre un «Código de Conducta en el Mar del Sur de China». Tampoco hace referencia a la Organización de Cooperación de Shanghái que el pasado 24 de junio, en Taskent, celebró su 15.º aniversario, elaborando el plan de acción 2016-2020 en el que reafirmaban su apoyo a la iniciativa del Xi Jinping de fortalecer sus lazos económicos por medio de la iniciativa de la nueva ruta de la seda, terrestre y marítima, «one belt, one road», además de intensificar la cooperación con el grupo de los BRICS⁶⁹.

«Cooperación en el Ártico»: ¿nueva o vieja geopolítica?

El último de los órdenes regionales recorrido por la Estrategia Global se refiere al interés estratégico para la Unión de que la región «siga siendo un área de baja tensión». Con cinco miembros en el Consejo Ártico, tres Estados de la Unión y dos del Espacio Económico Europeo, aunque sin ser admitido como observador, siempre ha abogado, junto con China, por crear las condiciones necesarias y los mecanismos apropiados que impidan una escala de las tensiones entre dos colosos militares, Rusia y la OTAN⁷⁰.

«China, observador del Consejo Ártico desde mayo de 2013, y la Unión Europea, rechazada de forma continuada. Dos actores globales de un enorme peso geopolítico que pueden jugar un papel fundamental para la estabilidad y sostenibilidad de la región. Los dos representan una importante función geoestratégica, China desde el dominio continental-marítimo y la Unión Europea desde el dominio marítimo, en esta región geopolítica de importancia vital y todavía muy poco conocida para el resto del globo terráqueo. Tanto China como la Unión preconizaban la internacionalización de la región: “el Ártico pertenece a todos los pueblos de la tierra y ninguna nación tiene derechos soberanos sobre él”. Un espacio comunal de libertad e investigación científica de responsabilidad internacional, con un tratado similar al Antártico. Sin embargo, el realismo se ha impuesto

⁶⁹ <http://www.exteriores.gob.es/PORTAL/ES/POLITICAEXTERIORCOOPERACION/PAISES-BRICS/Paginas/InicioBrics.aspx> Visitada el 1 de noviembre de 2016.

⁷⁰ «No cabe la menor duda de que el conflicto está presente. La región ártica constituye la mayor extensión de posible fricción entre la OTAN y la Federación Rusa: toda la superficie del océano Ártico, excepto el llamado “donut hole”, con una extensión de 2,85 millones de km² de alta mar o aguas internacionales. Una zona también en disputa, y de la que Rusia ha vuelto a reclamar 1,2 millones de km² como extensión de su plataforma continental asociados a la cordillera Lomosov». *Ibidem*, Ignacio García Sánchez, *El Ártico: ¿vieja o nueva geopolítica?*, pág. 110.

al idealismo, y los dos se aprestan a entrar en la dinámica del equilibrio de poderes, en el que los intereses y el carácter nacionalista despliegan su faceta más extrema y escalofriante en el llamado techo del mundo»⁷¹.

Así, la Estrategia Global considera la «cooperación en curso a cargo del Consejo Ártico, un marco jurídico que funciona satisfactoriamente y una sólida cooperación política y de seguridad», cuando:

«...en el principal foro de encuentro de la región no tienen cabida las cuestiones relacionadas con la defensa pero, más aún, en la conferencia sobre el océano Ártico en Ilulissat, Groenlandia, del 27 al 29 de mayo de 2008, los cinco Estados con derechos soberanos y jurisdicción sobre espacios del océano Glacial Ártico 25 dejaron claro que no consentirían ninguna injerencia en la gobernanza de la región: “por lo tanto, no vemos la necesidad de desarrollar un nuevo régimen jurídico internacional [existe un amplio marco jurídico internacional que se puede aplicar en el océano Ártico... en particular, la convención sobre el derecho del mar de Naciones Unidas]. Nos mantendremos al tanto de los acontecimientos en el océano Ártico y continuaremos aplicando las medidas que consideremos adecuadas”»⁷².

Conclusiones

«En el ámbito de las relaciones internacionales, donde el concepto de orden es más tenue, la mera posibilidad del uso de la fuerza de forma coercitiva, aunque sea muy improbable, puede tener importantes efectos. Las Fuerzas Armadas conforman la estructura (junto con las normas, las instituciones y el entramado de relaciones) que permite mantener un mínimo grado de orden. Metafóricamente, el poder militar posibilita un nivel de seguridad que permite un estado de orden, como el oxígeno permite la respiración: que no se nota hasta que se torna insuficiente. Una vez que esto ocurre, su ausencia domina todo lo demás»⁷³.

No cabe la menor duda que los entornos geopolíticos en los que se inscriben el documento Solana y la Estrategia Global son radicalmente diferentes. Si en 2003, una Unión Europea ejemplarizante se erige como modelo universal, trece años más tarde, en 2016, vive su primera fractura, al tiempo que sufre una crisis de identidad, acosada desde dentro y fuera de sus fronteras. El sueño del «fin de la historia», con la visión idealista del triunfo de las economías de mercado y las democracias liberales da paso, nuevamente, a un escenario realista de «suma cero», donde el progreso y el poder se relativizan con un interés último y vital, la mera supervivencia.

⁷¹ *Ibidem*, Ignacio García Sánchez, *El Ártico: ¿vieja o nueva geopolítica?*, pág. 113.

⁷² *Ibidem*, Ignacio García Sánchez, *El Ártico: ¿vieja o nueva geopolítica?*, pág. 105.

⁷³ Joseph S. Nye Jr., *The Future of Power*, New York, Public Affairs, 2011, pág. 49. Traducción del autor.

La gobernanza mundial se consideraba, en el documento Solana, una posibilidad real con una clara línea de acción estratégica, el apoyo a los Estados a consolidar sus instituciones dentro de un marco liberal-democrático. Pero, su consecución necesitaba una acción coherente y solidaria, –«más activa» y «más capaz»– de la Unión. Y, a pesar de algunos progresos, se necesitaba más para poder influir en los acontecimientos y forjar esa Europa segura en un mundo mejor. Y, se debía ¡hacer ya!, como exclamaba el informe sobre su aplicación. Sin embargo, las corrientes turbulentas del cambio han divertido el mismo concepto, en una amalgama de visiones que se enfocan en: un sistema de contención, el regional; con un esfuerzo principal, la diplomacia en todas sus expresiones posibles; y un gran valor, la ayudas al desarrollo; pero con una punta del tridente defectiva, la defensa, la Política Común de Seguridad y Defensa.

La Unión Europea, a través de los documentos de seguridad se reafirma en la conjunción de sus valores e intereses, como las dos caras de una misma moneda sin posibilidad de separación, como su gran fortaleza. Una integración que debería permitir la consolidación de las capacidades de sus miembros, como unidad geopolítica de carácter regional, con poder suficiente como para actuar de forma global ante la diversidad y variabilidad de los viejos y nuevos desafíos que, además, han aumentado en número y letalidad.

El estatus regional de la Unión Europea y su pretendida autonomía estratégica, en un entorno dominado por la emergencia de nuevos poderes, y la pérdida de capacidad de EE. UU., –único poder hegemónico de carácter regional–, para proyectar su poder como equilibrador de los sistemas de seguridad regional, le obligan a modificar el papel de actor benefactor, por el de poder regional en un escenario realista de «juego de suma cero». En este entorno, donde las tendencias idealistas se muestran cada vez menos relevantes, como: los gobiernos democráticos, las relaciones comerciales, los sistemas de seguridad colectiva y la presión social a través de las primaveras políticas; y a pesar del esfuerzo internacional en la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; el orden regional como factor de contención en un sistema de seguridad compartimentado parece la norma.

Así, se llega a la constatación de la imposibilidad de articular un sistema de seguridad basada en dos niveles, el local y el global, obligando a crear un entramado de poderes regionales, con el peligro que esto conlleva. La compartimentación regional emerge así como el nuevo paradigma, desarrollando nuevos niveles de actuación, en los que las dinámicas regionales cobran mayor importancia para anticipar, contener y controlar los daños provocados por la fricción causada por un sistema cada vez más expuesto y competitivo. «Las formas voluntarias de gobernanza regional ofrecen a los Estados y a los pueblos la oportunidad de gestionar mejor las inquietudes de seguridad, cosechar los beneficios de la globalización, expresar más plenamente las culturas e identidades y ejercer influencia en los asuntos mundiales».

En este sentido, la Estrategia Global establece cinco órdenes regionales de cooperación:

- El orden de seguridad europeo, donde las relaciones con Rusia y la OTAN definirán el concepto de autonomía estratégica para la Unión en el futuro;
- El Mediterráneo, Oriente Próximo, y continente africano, donde el nuevo orden regional de seguridad tendrá su verdadera piedra de toque. El sentido de apropiación y la implicación de los actores locales en la resolución de los conflictos demostrará si es capaz de pacificar las tensiones, en algunos casos endémicas, o por el contrario, generará nuevas dinámicas de competición por el poder hegemónico;
- Un Atlántico cada vez más cercano, con nuevas dinámicas comerciales que estrechen los lazos entre dos continentes que deben mantener un sistema regional de seguridad único, capaz de equilibrar el entorno internacional;
- La conexión con Asia, donde conviven una pléyade de grandes poderes que decidirán el futuro de la humanidad; o en el sentido de la repetición cíclica de un círculo vicioso de lucha por el poder, de acuerdo con la visión realista de las relaciones internacionales, o sí, por el contrario, unas sociedades cada vez más comprometidas con un futuro de progreso y libertad, junto con gobiernos cada vez más responsivos y un entramado de relaciones económicas generadoras de confianza y solidaridad, permiten generar un entorno de seguridad, no sin fricciones, pero lejos de la crueldad de la guerra;
- Y una nueva cooperación en el Ártico que supere actitudes de la vieja geopolítica, –en la que predominan las formas atávicas para avivar los sentimientos nacionalistas y populistas que se pensaba que ya estaban superados–, y permita estudiar y anticipar los nuevos desafíos que el calentamiento global supondrá para la humanidad.