

La misión de Mogherini: una política exterior de la UE más estratégica

[Rem Korteweg](#)



Federica Mogherini, la nueva Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en una rueda de prensa en Bruselas. Emmanuel Dunand/Getty Images

He aquí cuatro pasos que la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad debe llevar a cabo con el fin de convertir a Europa en un verdadero competidor geopolítico.

En su audiencia de confirmación, Federica Mogherini, la nueva Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, afirmó que quiere hacer que la diplomacia europea sea "estratégica". Hizo un llamamiento a un "replanteamiento estratégico" y pidió 100 días para revisar el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el brazo diplomático de la UE que ahora dirige. ¿Qué medidas debería tomar?

Mogherini encabeza un servicio que se esfuerza por estar a la altura de las expectativas. Cuatro años después de la creación del SEAE, la política exterior europea sigue siendo incoherente, excesivamente tecnocrática y demasiado lenta en su respuesta a las crisis políticas. Ha logrado algunos éxitos, entre los que se incluyen las negociaciones entre Serbia y Kosovo, la distensión diplomática con Irán y las reformas políticas en Myanmar. Pero con demasiada frecuencia los Estados miembros se centran en sus restringidos objetivos nacionales mientras las instituciones de la UE carecen de la influencia política necesaria para impulsar una agenda europea común. El resultado ha sido una diplomacia europea que funciona por debajo de sus ambiciones.

Se necesita una política exterior de la UE más fuerte y sólida. El entorno de seguridad de

Europa es el más volátil e impredecible que se ha registrado desde el fin de la Guerra Fría. Desde el norte de África a Europa del Este, el seguir actuando bajo la rutina de siempre ya no es suficiente para promover la estabilidad y la prosperidad en el vecindario.

En esto muchos están de acuerdo. Pero el modo de actuar por defecto de Europa ha sido el de favorecer el *statu quo*. En las capitales europeas existe la sensación de que hay poco que ganar y mucho que perder en el panorama internacional actual. Al comenzar el nuevo siglo, Europa era rica, dinámica y una potencia global con aspiraciones. Pero esas certezas se han desvanecido tras años de crisis económica, la experiencia aleccionadora de los conflictos en Irak y Afganistán, el aumento del euroescepticismo y una serie de crisis de seguridad a las puertas de Europa. Las opiniones públicas europeas cada vez miran más hacia dentro y se han vuelto escépticas ante la fuerza militar y recelosas de los proyectos europeos. Esto crea una tendencia a responder a los acontecimientos a medida que se producen, en vez de actuar para darles forma. Pero la Unión no puede sentarse y esperar. Citando aunque sea inexactamente al viejo noble de *El gatopardo* de Lampedusa, si la UE quiere que todo permanezca igual, todo debe cambiar.

El SEAE, por supuesto, no es el único responsable de los achaques de la política exterior europea. Después de todo, depende del consenso político de los 28 Estados miembros antes de poder actuar. Pero el SEAE, con su plantilla de 3.600 empleados, fue creado para desarrollar y coordinar las posiciones de la política exterior común y debe ser un componente esencial en cualquier intento de fortalecer la voz de Europa en los asuntos internacionales.

Solo le hace falta actuar estratégicamente. Ese término ha pasado a significar muchas cosas. Aquí, "estratégico" significa el uso concertado de todos los medios a disposición de la UE y sus Estados miembros -incluyendo el comercio, el desarrollo y las herramientas diplomáticas y militares- con el objetivo de fortalecer la posición geopolítica de Europa y la protección de sus intereses. Con el fin de aumentar la capacidad de la UE para actuar estratégicamente, Mogherini debería dar los siguientes cuatro pasos.

La UE necesita una estrategia. La Estrategia Europea de Seguridad existente, un documento aprobado en 2003, está desfasada. No tiene en cuenta el deterioro de la seguridad en el entorno próximo de Europa, los efectos de la crisis económica o los cambios estructurales de la geopolítica global como consecuencia del ascenso de China. Sin un marco general coherente y actualizado, las acciones en materia de política exterior europea están destinadas a ser fragmentadas y a generarse por respuestas *ad hoc* a acontecimientos concretos. El 6 de octubre, Mogherini sugirió que quería contribuir a crear un nuevo documento, y recientemente se ha iniciado el proceso.

Para garantizar que la acción exterior de la UE tiene una base estratégica firme Mogherini debe designar un Director de Estrategia (CSO, en sus siglas en inglés). Él o ella debe tener dos funciones: dirigir la elaboración de una estrategia de seguridad y asistir a la Alta Representante a la hora de ponerla en práctica. Los responsables del SEAE tendrán que responder a crisis de seguridad inesperadas y variadas; en este contexto, el CSO debe vigilar la dirección estratégica general de la política exterior de la UE. El SEAE ya tiene una “división de planificación estratégica” pero carece de influencia al más alto nivel de la formulación de políticas. La división actual está encabezada por un diplomático de nivel medio, mientras que el CSO debería ser un alto funcionario con el peso político y burocrático necesario para impulsar iniciativas estratégicas, seleccionado para cuestionar el modo tradicional de pensar dentro del SEAE y encargado con la misión de hacer precisamente eso. Este *zar estratégico* debe trabajar estrechamente con la Alta Representante, proporcionar un análisis a los responsables sénior del SEAE y hacer aportaciones estratégicas en el proceso de formulación de políticas. Es crucial que él o ella sean miembros del consejo directivo del SEAE. En lugar de verse distraído por la monotonía del día a día de la diplomacia europea, el equipo de este funcionario -proveniente de la actual división de planificación estratégica- debería monitorear las tendencias de seguridad a largo plazo y evaluar su impacto en la Unión. La división tendría que basarse en el sistema tradicional de informes diplomáticos de las delegaciones de la UE y los documentos de planificación de políticas de los Estados miembros, y hacer uso de sus relaciones con sus homólogos en los países miembros, los *socios estratégicos* y las comunidades de inteligencia, investigación y *think tanks*. Por lo tanto, el CSO ayudaría a Mogherini a ofrecer una panorámica común de tendencias a largo plazo en el entorno de seguridad y a desarrollar respuestas políticas.

Impulsar una mayor unidad en las acciones europeas con una nueva estrategia de seguridad y un CSO. La decisión de trasladar su oficina al edificio de la Comisión debería aumentar la coherencia de la acción exterior europea e incrementar la concienciación geopolítica de las Direcciones Generales de la Comisión que trabajan en la ayuda al desarrollo, la energía y el comercio. Pero Mogherini tiene que hacer aún más y tratar de gestionar las divisiones en política exterior que recorren toda la UE. Un cisma conocido es el que se localiza entre el sur y el este de Europa. La proximidad a una amenaza condiciona las prioridades políticas. De modo que Italia está más preocupada por los flujos de inmigración a través del Mediterráneo y Polonia por el resurgimiento de Rusia. Pero ni Varsovia ni Roma pueden hacer frente a estos problemas por sí solas. Mogherini no será capaz de imponerse a los fuertes reflejos nacionales en política exterior, pero, al menos más que su predecesor, debería hacerse visible en las capitales europeas defendiendo la solidaridad estratégica europea.

Además, debe abordar la cuestión del *parasitismo de seguridad* en la Unión. Algunos Estados

se toman el deterioro en el entorno de seguridad de Europa más en serio que otros, y están dispuestos a dedicar los recursos y la atención política necesarios. La efectividad de la política exterior europea depende en última instancia de los recursos y capacidades que la respaldan. Mogherini debe abogar por una ambición militar europea en consonancia con el peso económico de la UE. Debería promover la cooperación en defensa (junto con sus colegas de la OTAN) y presionar para lograr resultados tangibles en gasto militar cuando los ministros de Asuntos Exteriores europeos declaran solemnemente que “la geopolítica ha vuelto”. Pero la capacidad militar ha sufrido un declive desde la crisis económica, o incluso desde antes. Contar con menos recursos equivalen a rebajar las expectativas: a finales de los 90 la UE debatió la creación de una fuerza de 60.000 efectivos (el llamado Objetivo de Helsinki), a comienzos de la década de 2000 el nuevo enfoque pasó a ser el de grupos de combate de 1.600 miembros. Hoy en día, la misión de entrenamiento de 300 soldados desplegada en Malí se considera una gran misión de la UE. Los ministros de Defensa europeos aplauden los avances mínimos en cooperación en materia de defensa, cuando lo que se requiere son iniciativas de gran alcance. Mogherini debería iniciar un debate sobre el papel del *poder duro* en la política exterior de la UE.

Una política exterior de la UE más (geo)política. La UE prefiere proyectar externamente lo que trajo la paz y la estabilidad interna. Esto significa que su acción exterior a menudo adquiere connotaciones legalistas, no políticas. Se consideran éxitos diplomáticos los acuerdos legales que se firman cuando se han completado todos los puntos de las listas de comprobación establecidas por los tecnócratas. Es un reflejo de los orígenes de la UE, cuando el poder del comercio y la creación de instituciones triunfó sobre la política del poder en Europa Occidental. Este sistema fue exportado con efectividad en la época en la UE podía agitar ante la cara de sus vecinos la *zanahoria* de la adhesión, convirtiendo el *acquis communautaire* en uno de los instrumentos de la política exterior europea más eficaces durante muchos años. La ampliación, sin embargo, parece haber llegado a su límite por ahora. En estos momentos, la política exterior se centra precisamente en aquellos Estados con pocas posibilidades de unirse a la UE, pero cuya estabilidad política y económica es esencial para la seguridad europea. Aquí, el atractivo del mercado único de la Unión es importante pero no suficiente para influir en que las decisiones clave se tomen en favor de Europa. La UE debe cimentar su influencia a través de una combinación de ayuda financiera, incentivos comerciales, asistencia a la seguridad y diplomacia basada en sólidas relaciones personales con los líderes de la región. Encontrar la mejor combinación dependerá en cada caso del país. Por ejemplo, el giro autocrático de Egipto le ha distanciado de la UE, y sin embargo sigue siendo un país de gran importancia estratégica. Mogherini debería entablar un diálogo con El Cairo basado en la cooperación en seguridad, que es un interés compartido, en lugar de cortar los vínculos o intentar obtener favores mediante un acuerdo comercial o ayuda financiera.

Los funcionarios de la Unión a menudo usan el mantra de que “la UE no hace geopolítica”. Pero en la crisis de Ucrania, han sido las sanciones de la UE más que el conjunto de soluciones militares de la OTAN las que han logrado presionar a Moscú. Esto convierte a la Unión -y al SEAE- en un actor geopolítico y, a ojos de los rusos, en un competidor geopolítico. Mogherini debe empujar a su personal a desarrollar políticas que reflejen esta competencia. Esto tiene consecuencias para su plantilla. Mientras estudia una reorganización de la alta dirección del SEAE -en abril tomará posesión del cargo un nuevo secretario general y el puesto de director de operaciones podría desaparecer- debería además examinar a un nivel más amplio la política de recursos humanos del Servicio. No todos los diplomáticos de la UE son, o deberían ser, buenos estrategas. Sin embargo, las opciones profesionales en el SEAE deberían crear un espacio para el desarrollo de los estrategas, no sólo de excelentes diplomáticos que puedan ejecutar las políticas. En particular, debería revisar el sistema de representantes especiales de la UE: altos diplomáticos que actúan como sustitutos de Mogherini en regiones específicas pero cuya eficacia se ve perjudicada por las guerras por competencias, los mandatos abiertos y los vínculos poco claros a la burocracia del SEAE.

Dentro de la UE construir una relación especial con el país miembro más importante: Alemania. En la crisis de Ucrania, la canciller alemana, Angela Merkel, se ha mostrado como una líder, reuniendo a otras capitales de la UE en apoyo de las sanciones. Pero queda por ver si esta postura más enérgica se trasladará a otras áreas de su política exterior. Por ejemplo, las relaciones de Berlín con China siguen centradas en el comercio y evitan los problemas de seguridad espinosos. Y lo que es peor -como señaló Hans Kundnani del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores en [un reciente artículo](#)- los intereses de la política exterior alemana pueden no alinearse necesariamente con los del resto de Europa. Más que cualquier otro de los países grandes de la Unión, Alemania se muestra inquieta ante la utilidad de la fuerza en sus relaciones internacionales; incluso la reciente decisión de proporcionar 100 instructores para la *Peshmerga* kurda fue políticamente controvertida y Berlín no está involucrado en la campaña aérea contra el grupo terrorista Estado Islámico. A medida que su influencia política y económica en Europa crece, otros Estados miembros -en particular sus vecinos-cada vez miran más a Berlín en busca de orientación para su política exterior y de seguridad. Mogherini tomó una decisión inteligente al visitar Alemania en su segunda semana en el cargo, pero debe convertir en prioridad convencer a este país para que se comprometa con una política exterior europea ambiciosa, incluso aunque al hacerlo se enfrente a fuertes vientos en su contra. Mientras Alemania no invierta lo suficiente en las herramientas de la política exterior, Berlín debilitará a la UE y proporcionará una cómoda excusa para la inacción de los demás. Estos cuatro pasos ayudarían a Mogherini a fortalecer la voz de Europa en los asuntos internacionales, a pesar de que el progreso solo puede ser gradual; los Estados miembros

siguen siendo reacios a dar demasiada influencia a alguien de Bruselas. Sin embargo, dada la abrumadora necesidad de una respuesta común y creíble al cada vez más peligroso vecindario de Europa, la Alta Representante debería tener como misión buscar la convergencia estratégica entre los 28 Estados soberanos. Su trabajo más estratégico podría no ser, después de todo, encontrar un consenso diplomático con los gobiernos fuera de la Unión, sino entre los que están dentro.

Este artículo ha sido publicado con anterioridad [aquí](#). Traducción Natalia Rodríguez.

Fecha de creación

30 enero, 2015