



La bandera de la Unión Europea ondea junto a una alambrada de púas. GETTY

Las limitaciones de la Política Exterior y de Seguridad de la UE

La contestación interna, la fragmentación regional y la competencia multipolar lastran la política exterior europea. De forma lenta y engorrosa, los Estados miembros toman medidas para mejorar su situación en torno al principio de autonomía estratégica.

RICCARDO ALCARO | 30 de junio de 2021

El desarrollo de una **política exterior** y de **seguridad** cohesionada siempre ha sido una tarea difícil para la **Unión Europea**. La dificultad para afianzar el perfil de la UE como

actor creíble de la seguridad internacional suele deberse a cuestiones institucionales. Uno de los principales problemas es la rigidez de los procedimientos de votación, por la que los Estados miembros mantienen el poder de veto en las decisiones de política exterior. Otro, el bajo grado de integración de la defensa, que se refleja en una modesta capacidad de generación y proyección de fuerzas. Un tercero es la fragmentación de la elaboración de políticas, ya que la responsabilidad de los distintos componentes de la acción exterior de la UE, que abarcan la gestión de crisis, el desarrollo, la ayuda humanitaria, el comercio, así como los componentes exteriores de las políticas de migración, energía y clima, está repartida entre distintas instituciones y organismos, cada uno de ellos dotado de un grado diferente de autoridad y recursos.

Sin embargo, las deficiencias de las estructuras de gobernanza de la política exterior y de seguridad de la UE no captan todo el panorama. Tanto o más importantes son los contextos domésticos e internacionales que conforman la visión de los líderes de la UE sobre los intereses de sus países y, en consecuencia, orientan sus preferencias políticas dentro de la UE. Por desgracia para la Unión, recientemente han surgido tendencias inquietantes tanto a nivel nacional como internacional.

El primer obstáculo para una política exterior y de seguridad de la UE más cohesionada tiene su origen en la **política interna**. A mediados de la década de 2010, la **crisis de la zona euro** y el aumento de la afluencia de **inmigrantes** cimentaron la percepción entre algunos sectores de la población de que la UE era incapaz de garantizar la prosperidad y controlar las fronteras, por lo que una narrativa preexistente de

desempoderamiento individual y nacional por parte de élites “globalistas” que no rinden cuentas pasó de los márgenes al centro del espectro político. A esto le siguió una polarización extrema en la política y, en ocasiones, una impugnación abierta del orden europeo.

«Las fuerzas nacionalistas que defienden opiniones euroescépticas siguen siendo una fuerza potente en toda la UE, lo que complica la búsqueda de un compromiso en política exterior»

Un entorno intracomunitario más controvertido tuvo consecuencias para la política exterior y de seguridad. En 2016, la Unión sufrió la decisión de Reino Unido de abandonar la UE y poco después se enfrentó a una repentina –aunque temporal– paralización del proceso de ampliación en los Balcanes debido a la progresiva nacionalización por parte de los distintos países de esta política de la UE.

Hay que reconocer que el **euroescepticismo** ha disminuido desde la pandemia de **Covid-19**. Gran parte de la opinión pública europea parece ser consciente de que es necesaria una mayor cooperación intracomunitaria para salir de la crisis económica provocada por los amplios cierres y otras restricciones adoptadas para frenar los contagios. Sin embargo, las fuerzas nacionalistas que defienden opiniones euroescépticas siguen siendo una fuerza potente en toda la UE,

lo que complica la búsqueda de un compromiso en política exterior.

La fragmentación regional es la segunda gran limitación de la política exterior y de seguridad de la UE. Un rasgo distintivo de la política internacional contemporánea es el aumento de zonas donde la autoridad del Estado se ha derrumbado, es disputada con violencia por los actores nacionales o es en extremo limitada.

Estas crisis tienen un considerable potencial desestabilizador.

Los **conflictos locales** se extienden fácilmente a los Estados vecinos, propagando la inseguridad. Los desplazados internos se unen a los migrantes de otros países para aumentar los flujos migratorios, lo que a su vez puede crear trastornos sociales y políticos en los países de tránsito o destino. El tráfico ilícito, incluido el de seres humanos, florece, enriqueciendo las redes criminales locales y transnacionales. Las milicias armadas proliferan y los grupos extremistas encuentran un terreno fértil para el reclutamiento, el entrenamiento y la planificación de atentados, tanto dentro como fuera de la zona en la que se asientan.

Los actores regionales se ven invariablemente arrastrados a estas crisis, al igual que los actores globales, con el resultado frecuente de una guerra por delegación, un aumento de la inestabilidad regional y tensiones globales más agudas.

*«La fragmentación regional
aumenta la necesidad de una
respuesta integrada, pero también*

la dificultad de concebir una respuesta eficaz, como demuestra el pobre historial de la UE a la hora de abordar los conflictos civiles en Siria y Libia»

El impacto de la **fragmentación regional en Europa** es considerable. El colapso o el grave debilitamiento de la autoridad estatal y la gobernanza en su vecindad (y más allá) crean desafíos interconectados que se extienden a ámbitos políticos fuera de la competencia tradicional de la política exterior y de seguridad. La fragmentación regional aumenta la necesidad de una respuesta integrada, pero también la dificultad de concebir una respuesta eficaz, como demuestra el pobre historial de la UE a la hora de abordar los conflictos civiles en Siria y Libia.

Un tercer factor que complica una política exterior y de seguridad de la UE más cohesionada es el aumento de las tensiones entre las grandes potencias, que la pandemia ha exacerbado.

El cambio hacia un **mundo multipolar** es el resultado del creciente poderío económico de los países no occidentales, sobre todo de la que pronto será la superpotencia **China**, y del fracaso de la política exterior estadounidense para forjar un consenso duradero sobre el grado y el propósito de la participación global de **Estados Unidos**. En consecuencia, la capacidad de Washington para garantizar el orden político en varias regiones del mundo ha disminuido, mientras que otras potencias se han vuelto más asertivas: China en Asia oriental y

central; **Rusia** en Europa del Este y Oriente Próximo; Irán y Turquía en esta última región (por mencionar algunos).

Un efecto directo de la competencia geopolítica ha sido que los regímenes y las prácticas de resolución consensuada de conflictos se han debilitado en la medida en que el orden existente basado en normas está integrado en una configuración de poder que es cuestionada y que, en cierta medida, ya no existe.

«La UE se ve obligada a replantearse su papel global según los patrones de interacción multipolar, un ejercicio para el que la organización, de mentalidad multilateral, apenas está bien equipada»

Todo esto afecta enormemente a la UE, porque la Unión ha prosperado en un orden internacional basado en normas y los europeos han confiado en EEUU para que les proporcione el poder duro necesario para que ese orden funcione, aunque sea de forma imperfecta e irregular. A medida que se reduce la capacidad de la UE y sus Estados miembros para dar forma a las normas multilaterales, se ven obligados a replantearse su papel según los patrones de interacción multipolar, un ejercicio para el que la UE, de **mentalidad multilateral**, apenas está bien equipada.

Sin duda, nada de lo anterior es del todo nuevo. Las consideraciones de conveniencia nacional siempre han obstaculizado la coordinación intracomunitaria; las crisis y los conflictos en el entorno de la UE han sido una constante desde la década de los noventa, y la competencia interestatal nunca ha remitido del todo. La novedad no reside tanto en los procesos en sí como en su mayor intensidad y su tendencia intrínseca a reforzarse mutuamente.

La contestación interna obstaculiza gravemente la acción de la política exterior de la UE, por lo que las crisis y los conflictos se agravan y la UE pierde terreno con respecto a otras potencias. La fragmentación regional consolida las divisiones internas y geopolíticas existentes y genera otras nuevas. La competencia multipolar desincentiva la búsqueda de compromisos en las crisis y los conflictos y favorece la siembra de la discordia interna en los países rivales.

Por tanto, existen importantes limitaciones para el desarrollo de una política exterior y de seguridad cohesionada de la UE. Sin embargo, conviene subrayar que ni siquiera el efecto combinado de los factores internos, regionales y globales ha dado lugar a una desagregación de la política exterior de la UE. Aunque de forma lenta y engorrosa, los Estados miembros han tomado medidas para mejorar su situación.

Autonomía estratégica

La Unión organiza cada vez más su acción exterior en torno al principio de autonomía estratégica. Las controversias que a veces genera el término por su supuesto **impulso antiatlántico** ocultan el relativo consenso generalizado sobre

lo que implica, a saber, un intento de reducir la vulnerabilidad de los Estados miembros a la presión exterior en una serie de ámbitos políticos, que van desde la energía hasta las finanzas y la inversión.

La autonomía estratégica está, por tanto, relacionada con la capacidad de los Estados miembros de vivir según sus propias normas y leyes, que crean un espacio político para conciliar la cooperación europea con los intereses nacionales y, en última instancia, reducen el efecto corrosivo del nacionalismo en la política exterior y de seguridad de la UE.

Aunque la **autonomía estratégica** en materia de seguridad y defensa sigue siendo una aspiración, el refuerzo de los activos geoeconómicos de la UE daría a la Unión cierto margen de maniobra incluso en la gestión de crisis y conflictos. Al fin y al cabo, las crisis y los conflictos no pueden abordarse solo con medios militares, sino también mediante una combinación de compromisos diplomáticos con actores locales y externos y el uso de instrumentos procedentes de diferentes ámbitos políticos: comercio e inversión, desarrollo, política de visados, intercambios culturales, etcétera.

«La autonomía estratégica está relacionada con la capacidad de los Estados miembros de vivir según sus propias normas y leyes, creando un espacio político para conciliar la cooperación europea con los intereses nacionales»

La autonomía estratégica también consiste en limitar la influencia sobre la Unión de otras potencias; por ejemplo, Rusia a través de sus suministros energéticos a la UE, China mediante inversiones directas en la Unión, o EEUU gracias a la extraterritorialidad de sus sanciones financieras. La competencia multipolar puede convertirse así en un acicate, más que en un freno, para el desarrollo de una política exterior y de seguridad de la UE más cohesionada.

No es casualidad que la **Estrategia Global de la UE**, el documento que popularizó por primera vez el término autonomía estratégica, insistiera ampliamente en el imperativo de fomentar las sinergias entre las políticas exteriores de las instituciones de la UE y los Estados miembros, una mayor integración de los instrumentos en los ámbitos de la política exterior e interior, así como mecanismos de trabajo para la coordinación con los actores externos. Dado que no se prevén grandes reformas institucionales, la flexibilidad, la creatividad y el establecimiento de prioridades son esenciales.

La UE no es un Estado-nación y las expectativas de su política exterior y de seguridad no deberían reflejar las aplicadas a los Estados-nación, en especial a las grandes potencias. Sin embargo, la unión de los activos de la UE en términos de actores, instrumentos y formatos de compromiso sobre una base *ad hoc* es posible incluso bajo las limitaciones de la situación actual de Europa. Si no se hace así, se debilitará gravemente la influencia internacional de los Estados miembros de la UE y, en última instancia, su seguridad.

Este artículo es una re-publicación de un informe elaborado por el proyecto JOINT. La versión original puede verse [aquí](#). JOINT es un proyecto multianual financiado por el programa europeo de investigación e innovación Horizonte 2020, bajo el acuerdo número 959143.

Riccardo Alcaro es coordinador, coordinador de investigación y jefe del programa de Actores Globales en el Istituto Affare Internazionali (IAI). *Este artículo es una re-publicación de un informe elaborado por el proyecto JOINT. La versión original puede verse [aquí](#). JOINT es un proyecto multianual financiado por el programa europeo de investigación e innovación Horizonte 2020, bajo el acuerdo número 959143.*

 [Otros artículos de Riccardo Alcaro](#)

ARTÍCULOS RELACIONADOS:



Vencer las limitaciones de los tratados

GUILLERMO ÍÑIGUEZ



Alemania revoluciona su política de seguridad

HENNING HOFF



Agenda Exterior: política exterior de la UE

AGENDA PÚBLICA Y POLÍTICA

EXTERIOR