

Fragmentos de Europa

Tras las revoluciones, las acciones bilaterales en materia de seguridad y defensa y la maraña de documentos han desdibujado la revisión estratégica de las relaciones euromediterráneas.

Pol Morillas

Las horas bajas por las que pasa la Unión Europea (UE) se han dejado sentir en ámbitos como el encaje institucional de Estados miembros como Reino Unido, la profundización de la integración económica o la política exterior y de defensa. La división del continente ha afectado negativamente a su proyección exterior, con señales inequívocas de fragmentación entre Estados miembros, instituciones e iniciativas políticas.

Mucho se ha escrito sobre los efectos de la crisis económica en el proyecto de construcción europea. Destacan las voces alertando sobre la pérdida de influencia de las instituciones europeas y la renacionalización de la política de sus Estados más influyentes. Como consecuencia de la evidente, pero difícil de cuantificar, correlación entre crisis y pérdida de proyección exterior, la UE ha perdido capacidad de “pensar en grande” o, dicho de otro modo, de adoptar una visión estratégica para hacer frente a algunos de los desafíos más apremiantes en política exterior.

Mientras los Estados miembros se volcaban en paliar los efectos de la crisis de la zona euro, las instituciones de Bruselas tomaban las riendas de la respuesta europea a la *Primavera Árabe*. La adaptación de los objetivos e instrumentos de cooperación euromediterránea ha permitido resituar a Europa en “el buen lado de la historia”, apoyando a las nuevas democracias árabes y profundizando sus relaciones con la sociedad civil. Tampoco son menospreciables los esfuerzos de la UE para dotar de recursos financieros adicionales a su política europea de vecindad, en un contexto adverso para aumentos presupuestarios.

Pero el protagonismo de Bruselas en la redefinición de la política exterior hacia el Mediterráneo ha dejado al descubierto una creciente fragmentación en la respuesta a la *Primavera Árabe* y una falta de visión estratégica.

Fragmentación #1: seguridad compartida, acción nacional

La crisis económica que azota al continente no ha hecho más que consolidar su pérdida de centralidad en el tablero mundial. Los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) se encuentran en plena fase de

consolidación, siendo ya más potencias emergidas que emergentes. Los países del Golfo apuestan con fuerza para ganar centralidad en el panorama geoestratégico surgido de la *Primavera Árabe*. Y mientras potencias regionales como Turquía nunca han desvanecido, países como Egipto luchan por recuperar la influencia perdida tras el letargo de los años de Hosni Mubarak.

Europa, en cambio, da pocas señales de querer aumentar su influencia económica y comercial o sus capacidades de defensa para que se vislumbre una estrategia compartida frente a los nuevos retos. En tiempos de crisis, el bilateralismo y la promoción de intereses estratégicos nacionales hacen mella en las capitales europeas, en detrimento de la visión conjunta. Los numerosos foros de decisión en Bruselas tienden a convertirse en un terreno de juego de suma cero, donde lo que consigue un Estado es percibido por el resto como una pérdida de influencia nacional. Por no hablar de lo difícil que resulta tomar distancia de la agenda inmediata de gestión de crisis (económica) y discutir estratégicamente el esquema de seguridad compartida que requieren un mundo multipolar y un nuevo orden regional en el norte de África y Oriente Medio.

José Ignacio Torreblanca escribía dos años atrás que “el problema de Europa no es que carezca de poder, blando o duro, sino que este se encuentra fragmentado y, en consecuencia, es ineficaz” (J.I. Torreblanca, *La fragmentación del poder europeo*. Política Exterior/Icaria, 2011). Cuesta pensar en ejemplos más claros de la fragmentación de la política exterior y de seguridad europea que las recientes intervenciones en Libia y Malí.

En marzo de 2011, Francia y Reino Unido encabezaron una exitosa intervención militar en Libia que contribuyó a derrocar al régimen de Muamar Gaddafi. A ojos de la comunidad internacional, la operación constató la voluntad de ciertos Estados europeos de usar la fuerza en crisis internacionales, aun cuando Estados Unidos no ejerza de comandante en jefe.



El presidente egipcio, Mohamed Morsi y el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, en rueda de prensa después de un encuentro bilateral. Bruselas, 13 de septiembre de 2012. / THIERRY TRONNEL / CORBIS

Sin embargo, la falta de apoyo de algunos Estados miembros, y de ímpetu político en Bruselas, debilitaron la cohesión de la UE en el ámbito de la seguridad internacional. Ciertos países miembros, como Polonia, expresaron su preocupación por no haber sido consultados, mientras que Alemania decidió mantener su neutralidad. Así las cosas, la operación de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), EUFOR Libia, diseñada para apoyar el despliegue de ayuda humanitaria previa petición de las Naciones Unidas, se acabó convirtiendo en la primera “no-operación” PCSD de la UE.

Dotada de un centro de operaciones virtual en Roma, la operación no llegó a activarse durante sus poco más de seis meses de vida. Los Estados miembros de la UE decidieron actuar por su cuenta, reforzando su ayuda bilateral en Libia. Francia e Italia, por ejemplo, se ofrecieron para proveer la seguridad necesaria para el desarrollo de misiones humanitarias sin el paraguas de la UE. Desde entonces, en la Unión se debate la conveniencia de lanzar una misión de reforma del sector de seguridad y de apoyo a la gestión de fronteras, sin fecha de lanzamiento,

año y medio después de la caída del régimen de Gadafi.

En Malí, el terrorismo e islamismo radical se nutren en parte de la situación de inseguridad y proliferación armamentística posterior a la caída de Gadafi en Libia. Poco antes de la intervención francesa, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión Europea lanzaron una estrategia para el Sahel, entre cuyos objetivos destacaba la lucha contra el extremismo, ampliando las fronteras de la inseguridad europea hasta el Sáhara. Sin embargo, Francia terminó lanzando su operación unilateralmente y el resto de Estados miembros solo pronunciaron palabras de apoyo.

Como si de una cuestión de qué fue primero –el huevo o la gallina– se tratara, los franceses acusaron al resto de sus socios de demasiada lentitud para una acción común, mientras que otros entendieron que la premura francesa menoscababa años de discusión sobre el uso de *battlegroups* y la estrategia conjunta para el Sahel. Como resultado, lo que hubiera podido ser una aventura común europea, se ha convertido en una operación eminentemente bilateral, sin acordarse una intervención conjunta más allá del lanzamiento de una

operación PCSD para la formación del ejército maliense, EUTM Malí.

Fragmentación #2: un 'patchwork' comunicativo con poca coordinación estratégica

La respuesta de la UE a la *Primavera Árabe* ha tomado la forma de un *patchwork* compuesto por los documentos de la Comisión Europea y el SE-AE, imitando el arte de tejer una pieza única juntando fragmentos de tela. Entre dichas comunicaciones destacan aquellas que actualizan los instrumentos en manos de las instituciones europeas para promover el acercamiento con los vecinos de la UE.

La Comunicación de 8 de marzo de 2011 establece el foco de acción y los principios que regirán la relación de Bruselas con sus vecinos del Sur (las denominadas tres M –*Money, Market and Mobility*– y la condicionalidad positiva). La de 25 de mayo del mismo año es una revisión ya prevista de la PEV, que mantiene a los vecinos del Este y del Sur de Europa bajo el mismo paraguas y establece planes de acción individualizados para cada uno de los 16 países del arco de vecindad. Otras comunicaciones posteriores dibujan las nuevas líneas de acción regional (dando apoyo, por ejemplo, a la cooperación e integración regional en el Magreb) o incluso sectorial (refuerzo de las relaciones con la sociedad civil).

Al tratarse de una respuesta dirigida desde Bruselas, las comunicaciones de la UE se han focalizado en la reforma de los instrumentos en manos de las instituciones europeas, siguiendo una lógica burocrática y concibiendo las reformas económicas como palanca de apoyo a la transformación política. Aspectos más profundos como el posicionamiento de la UE en el nuevo orden geopolítico, sus intereses en la región euromediterránea, sus nuevos interlocutores o las futuras alianzas están sin respuesta.

El *patchwork* comunicativo de los distintos documentos de la UE no transmite una redefinición estratégica de las relaciones euromediterráneas. Tampoco se integra en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), ni establece los mecanismos por los cuales los instrumentos políticos, diplomáticos y de seguridad –en manos de los Estados miembros– se inserirán en esta nueva narrativa. Para ser estratégica, una nueva hoja de ruta hacia el Mediterráneo debería tomar en consideración al menos tres elementos clave:

– La región que se dibuja con las revoluciones árabes está crecientemente fragmentada: el progreso hacia la reforma política es desigual en los países de la región y la capacidad de influencia de la Unión, variable (como demuestra Kristina Kausch en *The End of the (Southern) Neighbourhood*, EuroMeSCo, próxima publicación). Ante tal diversificación, la geometría variable se perfila como el mejor mecanismo de interlocución de la UE con sus vecinos del Sur. Mientras Marruecos y Túnez pueden

tener mayor interés en fortalecer sus ya estrechos vínculos comerciales o establecer acuerdos de movilidad con la UE, la situación en Egipto requiere un esfuerzo añadido en el ámbito de la diplomacia y la seguridad, habida cuenta de su centralidad geoestratégica y menor dependencia económica de Europa. Ello requerirá también la creación de esquemas flexibles de cooperación y un uso más creativo de los distintos instrumentos euromediterráneos, como el Diálogo 5+5, la Unión por el Mediterráneo, la cooperación bilateral o el apoyo sectorial.

– La *Primavera Árabe* ha ampliado la región más allá del arco mediterráneo: como demuestra la crisis en Malí, se han reforzado los nexos entre cambios regionales y desafíos securitarios. El secuestro de los trabajadores de la planta gasística de In Amenas (Argelia) en enero de 2013, evidencia cómo el área de inseguridad se ha desplazado hacia el sur del continente africano, cubriendo la franja del Sahel y países como Níger, Chad, Nigeria o Sudán. Es difícil, pues, hablar de relaciones euromediterráneas sin tomar en consideración los efectos que las revoluciones árabes están teniendo sobre regiones limítrofes a los países de la PEV. Por otro lado, la centralidad geoestratégica de los países del Golfo está configurando un Mediterráneo ampliado. Sin una profundización a todos los niveles de las relaciones con el Consejo de Cooperación del Golfo, los esfuerzos de la UE corren el riesgo de ser diplomáticamente irrelevantes.

– La aproximación de la UE hacia el nuevo Mediterráneo debe ser multidisciplinar: más allá de la creencia de que los apoyos financieros e instrumentales consolidarán las reformas democráticas, la UE debe incluir aspectos políticos, diplomáticos, de seguridad y defensa (PESC y PCSD) en sus relaciones con el sur del Mediterráneo. La mayor parte de estos mecanismos están en manos de los Estados miembros, por lo que una respuesta comprehensiva requerirá su mandato político y participación (véase *A Power Audit of EU-North Africa Relations*, European Council on Foreign Relations, 2012). La reformulación desde Bruselas de los instrumentos económicos y de cooperación no es suficiente para hacer frente a los desafíos multidisciplinares que representa la *Primavera Árabe*.

Europa tiene razón cuando habla de los retos actuales de la región euromediterránea en términos globales y multidisciplinarios. Pero parece desoír sus propios consejos cuando de implementar políticas se trata. Las acciones bilaterales en materia de seguridad y defensa y el *patchwork* comunicativo de los documentos de la UE han desdibujado la revisión estratégica de las relaciones euromediterráneas. Esta requiere la acción conjunta a varios niveles –incluyendo el uso de la fuerza en escenarios como Malí– y concertada –con la participación de todos los actores con capacidad de toma de decisiones. Sin dicha revisión, los fragmentos de Europa desdibujarán el papel de la UE como actor decisivo en el nuevo orden mediterráneo. ■