

Desafíos para la política exterior europea en 2013

Renovar el papel de la UE en el mundo

Primera publicación en España en 2013 por FRIDE

© FRIDE 2013

FRIDE
A EUROPEAN
THINK TANK FOR GLOBAL ACTION

C/ Felipe IV, 9, 1º dcha.,
28014-Madrid, España
Phone: +34 91 2 444 740
fride@fride.org
www.fride.org

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público. Las ideas expresadas por los autores no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE.

Editores: Giovanni Grevi y Daniel Keohane

Diseño: Daniela Rombolá / Pilar Seidenschnur

ISBN: 978-84-616-2419-5 (Impreso)

ISBN: 978-84-616-2420-1 (Internet)

Depósito legal: M-42199-2012

Impreso y distribuido en España por Artes Gráficas Villena

Desafíos para la política exterior europea en 2013

Renovar el papel de la UE en el mundo

Giovanni Grevi y Daniel Keohane (eds.)

Contenidos

PREFACIO	11
INTRODUCCIÓN	
RENOVAR LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA Giovanni Grevi	15
POLÍTICAS	
1. DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA Richard Youngs	23
2. EL LIDERAZGO EN LAS CUESTIONES DEL CLIMA Y LOS RECURSOS Bernice Lee y Diarmuid Torney	31
3. POR QUÉ LA UE NECESITA LA OPCIÓN MILITAR Daniel Keohane	39
LA VECINDAD	
4. LA VECINDAD ORIENTAL: DEMOCRACIA, VISADOS Y ENERGÍA Natalia Shapovalova	47
5. EL APOYO A LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN EN EL MUNDO ÁRABE Kristina Kausch	57
6. EL ROMPECABEZAS DE ORIENTE PRÓXIMO Ana Echagüe y Barah Mikail	65

MÁS ALLÁ DE LA VECINDAD

- | | |
|--|-----|
| 7. DEL SAHEL A SOMALIA: LA REACCIÓN ANTE LAS CRISIS | |
| Damien Helly | 73 |
| 8. ASIA CENTRAL: VALORES, SEGURIDAD Y DESARROLLO | |
| Jos Boonstra | 81 |
| 9. ASIA ORIENTAL: TRABAJO EN PROGRESO | |
| Gauri Khandekar | 89 |
| 10. CÓMO RENOVAR LA “MARCA EUROPA” EN AMÉRICA LATINA | |
| Susanne Gratius | 99 |
| 11. LA ASOCIACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS:
UNA CRISIS, UN DESAFÍO Y UNA OPORTUNIDAD | |
| Thomas Wright | 107 |

Acerca de los autores

Jos Boonstra es investigador *senior* y responsable del programa EUCAM en FRIDE

Ana Echagüe es investigadora *senior* en FRIDE

Susanne Gratius es investigadora *senior* en FRIDE

Giovanni Grevi es director *ad interim* de FRIDE

Damien Helly es investigador en el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea

Kristina Kausch es investigadora *senior* y coordinadora de investigación en FRIDE

Daniel Keohane es investigador *senior* y responsable de Asuntos Estratégicos en FRIDE

Gauri Khandekar es investigadora y responsable del programa Ágora Asia-Europa en FRIDE

Barah Mikail es investigador *senior* en FRIDE

Bernice Lee es directora de investigación en asuntos de energía, medio ambiente y gestión de recursos en Chatham House

Natalia Shapovalova es investigadora asociada en FRIDE

Pedro Solbes es presidente de FRIDE, ex ministro español de Economía y Hacienda y ex comisario europeo

Diarmuid Torney es investigador visitante en asuntos de energía, medio ambiente y recursos en Chatham House

Thomas Wright es investigador en Brookings Institution

Richard Youngs es director de FRIDE (en excedencia) y profesor en la Universidad de Warwick

Abreviaciones

ACEP	Área de Libre Comercio de Asia-Pacífico
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
ASD	Asociación Europea de Industrias Aeroespacial y de Defensa
AUHIP	Panel de Implementación de Alto Nivel de la Unión Africana
BOMCA	Programa para la Administración de Fronteras para Asia Central
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CEE	Comunidad Europea de la Energía
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CGN	Congreso General de la Nación
CLIMA	Dirección General para la Acción Climática
DCFTA	Acuerdos de Libre Comercio Profundos e Integrales
DEVCO	Dirección General de Desarrollo y Cooperación
EaP	Asociación Oriental
ECHO	Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil
EED	Fondo Europeo para la Democracia
EE UU	Estados Unidos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FTAAP	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
GDN	Red de Diplomacia Verde
GFT	Gobierno Federal de Transición
GNL	Gas natural licuado
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo

IEDDH	Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos
ISTAR	Inteligencia, Vigilancia, Adquisición de Objetivos y Reconocimiento
MENA	Oriente Próximo y norte de África
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OGM	Organismo Genéticamente Modificado
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PEV	Política Europea de Vecindad
PIB	Producto Interior Bruto
PYMEs	Pequeñas y medianas empresas
RCEP	Asociación Regional Económica Integral
REUE	Representante Especial de la UE
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIPRI	Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo
TLC	Tratados de Libre Comercio
TPP	Acuerdo de Asociación Transpacífico
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura

Prefacio

El año 2013 será un tiempo para el realismo y la ambición en Europa. Las consecuencias de la crisis económica que está tensionando al límite el tejido político y social de la Unión Europea (UE) seguirán haciéndose sentir. Pero esa no es excusa para dejar de afirmar, con sólidos argumentos, que Europa es parte de la solución y no del problema actual.

No existen atajos para salir de la crisis. Los europeos deben plantearse unas preguntas fundamentales sobre lo que tienen en común y lo que quieren conseguir juntos. Para abordar estas cuestiones es necesario un debate político paneuropeo mucho más profundo, dentro de los Estados miembros y a través de sus fronteras. Ese es el requisito para fomentar un genuino sentimiento de pertenencia y responsabilidad respecto del proyecto europeo por parte de los ciudadanos, que es el fundamento de la legitimidad democrática.

La atención al papel de la UE en el mundo no sustituye a la necesidad de abordar la crisis económica interior y garantizar la consolidación de la Unión Económica y Monetaria. Esa es y seguirá siendo la prioridad

en 2013. Pero utilizar la crisis como coartada para descuidar la política exterior de la UE y las tendencias que están configurando el mundo en torno a Europa sería un grave error estratégico, por tres razones.

Para empezar, no puede haber una Europa estable y próspera en un contexto regional y mundial cargado de tensiones y caracterizado por una incertidumbre cada vez mayor. Además, parte de la lógica en la que se basa la integración europea es que las relaciones internacionales deben apoyarse en el Estado de derecho y no en el imperio de la fuerza, y en unir a los pueblos, no sólo a los Estados. Renunciar a estos objetivos pondría en tela de juicio los valores esenciales de la Unión. Y definir las prioridades de la política y la acción exterior de la UE puede ser una contribución clara al bienestar de los ciudadanos europeos, por ejemplo, al mejorar la seguridad en las regiones vecinas, regular las finanzas internacionales y mitigar los efectos del cambio climático.

La publicación anual de FRIDE 2013 ofrece una aportación oportuna y valiosa a este debate y además examina cómo renovar el papel de la UE en el mundo. Esta contribución no resta importancia a las limitaciones materiales de la política exterior de la Unión. Sin embargo, afirma que, en tiempos de crisis y presupuestos cada vez más reducidos, es necesario saber cuál es su valor añadido en el escenario internacional. La Unión no sólo debe definir bien sus prioridades sino que puede y debe hacer una contribución que no pueden ofrecer ni los Estados miembros de forma individual ni otros actores mundiales.

La conclusión central es que los europeos deben estar más seguros de sí mismos y ser más coherentes. Más seguros de sí mismos porque los principios y el perfil de la Unión Europea como actor que obedece unas normas, así como su exclusiva experiencia de integración regional, siguen teniendo gran resonancia fuera de sus fronteras. Los valores fundacionales de Europa, entre los que se encuentran la democracia y los derechos humanos, no han agotado sus posibilidades.

Pero los europeos deben ser también más coherentes y fieles a sus valores, no sólo en su actuación en el exterior, sino también dentro de sus fronteras. El inoportuno debate entre países deudores y acreedores ha erosionado tanto la solidaridad al interior de Europa como también la comprensión cabal del interés común que comparten. El nacionalismo y el populismo le han estado pisando los talones a la crisis económica y han alcanzado niveles alarmantes en ciertos Estados miembros. Las consecuencias de la crisis en el nivel de empleo están dañando la cohesión social.

El atractivo y la influencia de Europa en el mundo dependerán sobre todo de reiniciar el crecimiento económico, mejorar el funcionamiento de la UE y obtener un apoyo popular más amplio a la integración europea. En 2013 será también muy importante invertir el capital político y económico de la Unión en el extranjero de manera más selectiva, en lugares donde pueda realmente influir: por ejemplo, mejorando la gobernanza en la vecindad, fomentando la cooperación regional, abriendo nuevos mercados, proporcionando ayuda humanitaria, dialogando con las grandes potencias emergentes y siendo un socio más fuerte para Estados Unidos.

La concesión del Premio Nobel de la Paz a la UE en 2012 hizo que se reconociera su éxito a la hora de llevar paz y prosperidad a Europa; pero la Unión tiene también la responsabilidad de consolidar esos logros y extenderlos a otras regiones, en 2013 y más allá.

Pedro Solbes
Presidente de FRIDE

Introducción

Renovar la política exterior de la UE

Giovanni Grevi

Más allá de la crisis: una vuelta a los principios

Cuando llevamos cuatro años de la crisis política y económica más grave que ha aquejado a la Unión Europea (UE) desde su creación, ¿es la UE una fuerza agotada en el escenario mundial? El equipo de FRIDE cree que, en el momento de comenzar 2013, no es posible eludir esta pregunta. El mensaje fundamental de esta obra es que la UE puede ejercer una influencia positiva en los asuntos regionales y mundiales. Pero, después de una gran dosis de introspección, 2013 será un año crucial en el que aprovechar los avances fragmentados de 2012 y renovar la política exterior. En 2013, la UE tendrá que demostrar al mundo que está preparada para actuar de manera firme y coherente si quiere que la tomen en serio.

El argumento habitual para refutar el diagnóstico de que la UE está perdiendo influencia consiste en presumir de la parte –aún extraordinaria– del PIB, el comercio y las inversiones, la ayuda al desarrollo y el gasto de defensa mundial que sigue representando la Unión. Aunque técnicamente es verdad, se trata de una respuesta estadística a una pregunta política. Además, no tiene en cuenta que es muy probable que, en estos indicadores y otros, el tiempo corra en

contra de Europa. Es posible que, como ocurre con una supernova, sin ambiciones renovadas la UE siga brillando después de su fecha de expiración, pero sus motores económicos y su empuje político tal vez se hayan agotado.

La evaluación que ha hecho FRIDE de las prioridades de política exterior de la UE para el año que ahora empieza ha descubierto que, aunque sus recursos estén disminuyendo en comparación con otros, lo más importante es cómo y para qué se movilizan. El valor añadido de la acción exterior europea depende de lo que representa la Unión en la política mundial y de si está dispuesta a actuar de manera más pragmática y eficaz y a adaptarse a un mundo cambiante.

El sistema internacional es inestable, cada vez más variado y turbulento, pero –en general– no llega a ser antagonista. Es un terreno en el que la autoridad política se basa en las ideas y la innovación tanto como en crear unos índices de crecimiento muy elevados. Y en este sentido, la UE tiene mucho de lo que enorgullecerse. Como dice uno de los capítulos aquí recogidos, la “marca” Europa, basada en la democracia, la paz, la cooperación, el crecimiento sostenible y la solidaridad, es atractiva para mucha gente en todo el mundo. No es cuestión de vanidad, no se trata de presumir de virtud, sino que es un serio recordatorio de que los valores y la experiencia de Europa siguen teniendo relevancia más allá de sus fronteras y deberían constituir una plataforma para el diálogo internacional.

El perfil de la Unión no está manchado porque otros lo amenacen o propongan modelos políticos o económicos alternativos y más viables. Lo que mina su credibilidad es, sobre todo, que los europeos no practican lo que predicán con la constancia ni la eficacia con las que se habían comprometido a hacerlo, ni en sus países ni en el extranjero. Por ejemplo, han dejado sin acabar su unidad monetaria durante 10 años, lo cual ha permitido que crecieran los desequilibrios económicos en la eurozona; no han invertido en una política común

de defensa; no han evitado las turbulencias en la región vecina del sur del Mediterráneo apoyando el cambio político en los países autoritarios; y tampoco han dado a los órganos de la Unión el poder necesario para trabajar con las grandes potencias emergentes en todo el abanico de áreas políticas, desde la economía hasta la seguridad.

El valor añadido de la política exterior de la UE

Esta publicación anual de FRIDE pretende contribuir a cambiar el debate sobre la política exterior de la UE pasando de la introspección a una proyección realista de los valores y los intereses de Europa en el plano regional y mundial, centrándose en sus ventajas relativas y su valor añadido exclusivo. Se hace hincapié en cuatro dimensiones fundamentales de tal valor añadido europeo en el escenario internacional, a partir de las aportaciones del equipo de FRIDE y de destacados expertos externos.

Valores como elemento de influencia

La piedra angular de la influencia y la política exterior de la UE son sus valores y principios fundacionales, que el tratado de Lisboa dice que deben inspirar su acción exterior. La crisis económica no ha agotado por completo el cometido de la Unión con la democracia y los derechos humanos. De hecho, después de las revueltas árabes, lo ha incrementado con la “democracia profunda”, ha asumido una postura más dura sobre las derivas antidemocráticas de Ucrania y Rusia, ha intensificado las sanciones relacionadas con la democracia y ha nombrado a un alto representante para los derechos humanos, dotado de una nueva estrategia. Desde los países vecinos hasta América Latina, la defensa que hace Europa de estos valores políticos se sigue considerando una parte crucial de su (difuminado) atractivo. Pero en 2013 habrá que poner en práctica nuevas estrategias e instrumentos y establecer prioridades para materializar ese compromiso.

En conjunto, la UE tendrá que prestar menos atención a los gobiernos y más a los ciudadanos, tanto en los países vecinos del este como en los del Mediterráneo y en Asia Central. El “Mecanismo para la Sociedad Civil” dentro de la Política de Vecindad ayuda en este sentido, pero será necesario hacer más esfuerzos para dialogar con la sociedad civil, lo cual, además, contribuiría a que hubiera más transparencia y eficacia en los programas de ayuda relacionada con la democracia. En 2013 se pondrá en marcha el Fondo Europeo para la Democracia, una oportunidad para aumentar los recursos destinados al fomento de la democracia, cuya atención inicial está centrada en apoyar las reformas en determinados países elegidos. La apertura de las sociedades depende también de que se intensifiquen los contactos interpersonales y la movilidad humana en general. Ésta es una prioridad urgente en las relaciones con los vecinos del este, pero también una característica definitoria (aunque atrofiada hasta ahora) de una nueva relación con los interlocutores del sur. Además de todo esto, la Unión deberá evitar caer en el doble rasero que ha dañado su reputación en el norte de África, al promover una falsa estabilidad a costa de paralizar las reformas en el Golfo, Asia Central y otras regiones.

Un compromiso a muchos niveles

La Unión está bien situada para plantear varios niveles de compromiso al mismo tiempo, pero eso necesita un enfoque estratégico de partida para conectar distintas iniciativas sobre el terreno. Desde Asia hasta América Latina, la UE ha empezado a dar menos importancia a las relaciones interregionales y más a las asociaciones bilaterales con actores importantes como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Los trabajos para lograr Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales con varios países asiáticos y latinoamericanos han sido paralelos o han sustituido a las negociaciones estancadas con la ASEAN y el MERCOSUR. Ahora que la ronda de Doha está congelada, la UE y Estados Unidos están avanzando hacia un gran acuerdo comercial. Los colaboradores en esta publicación alegan que la diversificación de los formatos de diálogo y

cooperación coincide con las tendencias políticas en otras regiones. Sin embargo, la Unión no debe imitar la estrategia de equilibrio de poder de otras grandes potencias. Debe seguir dedicándose a la cooperación y la integración regional allí donde existe una demanda, y a aprovechar sus ventajas como actor regional basado en normas.

Tras la cumbre UE-América Latina de enero de 2013, la Unión debería elaborar una estrategia más sofisticada para esta región tan grande y tan fragmentada, que permita combinar las asociaciones con Brasil y México y el diálogo con organismos subregionales, en función de las cuestiones que se traten en cada momento. En 2013 será fundamental ofrecer un mayor apoyo a la Unión Africana (UA) y otras organizaciones como la Comunidad Económica de Estados de Asia Occidental (CEDEAO), para poder controlar la inestabilidad creciente y los conflictos abiertos en el cinturón de crisis que se extiende desde el Sahel hasta el Cuerno de África. En Asia, la UE debe ayudar a disipar las tensiones geopolíticas estableciendo una relación más estrecha con la ASEAN, para reforzar los mecanismos de resolución de controversias y la capacidad de resistencia regional, incluso contra los desastres naturales recurrentes. La Unión también debe desarrollar un enfoque más estratégico hacia Asia Oriental y aumentar el nivel de consulta con Estados Unidos para promover la estabilidad regional. Este próximo año, la Unión debe centrar sus asociaciones bilaterales con grandes y medianas potencias en prioridades políticas transversales, en especial el cambio climático y los recursos, los retos de seguridad tradicionales y no tradicionales –por ejemplo, a través de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)– y la promoción de la democracia.

Una estrategia de toda la Unión

La UE es un extraordinario catalizador de recursos, redes y experiencia, que aprovecha las aportaciones de sus diferentes instituciones y de sus Estados miembros. Pero esa variedad de herramientas puede pasar de ser una ventaja a ser un inconveniente si no está enmarcada en una estrategia

global basada en un análisis común. La fragmentación institucional y las diferentes prioridades nacionales han debilitado a menudo la coherencia de la acción exterior y la credibilidad de la UE. Cuando han pasado más de tres años desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es imperativo que las instituciones europeas y los Estados miembros actualicen la forma de elaborar sus políticas y adopten una estrategia de “toda la Unión”. Esta estrategia se apoya en tres pilares, que son: la definición colectiva de los intereses de la UE, la formulación de una mezcla política que aproveche los numerosos instrumentos de que dispone y la utilización de la influencia de sus Estados miembros en interés de los objetivos comunes. Además, una estrategia verdaderamente unitaria debería ser flexible, porque habría que recurrir a distintos instrumentos políticos en función de las necesidades, y unos Estados miembros u otros podrían tomar la iniciativa en diferentes cuestiones dependiendo de sus prioridades y de su experiencia.

La UE ha adoptado dos estrategias integrales para el Sahel y el Cuerno de África, y su puesta en práctica ha incluido nuevas operaciones de la PCSD, ayuda al desarrollo, diálogo diplomático y acción humanitaria. Sin embargo, su aplicación ha sufrido las consecuencias de tener diferentes cadenas de mando y responsabilidad y, en el caso del Sahel, los acontecimientos sobre el terreno han desbordado rápidamente los planes iniciales. El debate actual sobre la necesidad de fomentar un enfoque integral de la gestión de crisis sucede a esfuerzos similares de la UE durante la década anterior, aunque en un nuevo contexto burocrático. Sus resultados están previstos para principios de 2013. Ahora bien, una estrategia integral no se refiere a los procedimientos sino a la política.

Ninguna alineación teórica de instrumentos puede reemplazar a una evaluación geoestratégica común de los retos que afronta la UE. En 2013, será urgente elaborar y aplicar dicha evaluación a la peligrosa serie de crisis interconectadas en Oriente Próximo que están poniendo en peligro intereses vitales de la Unión. En especial, es posible que las tensiones sobre el programa nuclear iraní alcancen el punto de ebullición

y amenacen con estallar y desencadenar una guerra. La UE no puede resolver esta crisis por sí sola, pero necesita explorar nuevas opciones con el fin de evitar más desestabilización y prevenir los hechos en vez de reaccionar *a posteriori*. Las sanciones, aunque son útiles y están justificadas, no bastan para ofrecer una solución política al conflicto interno en Siria ni al problema nuclear iraní. La deriva del conflicto árabe-israelí está haciendo que quede excluida la solución de dos Estados defendida por la Unión, y esta no está ejerciendo su peso sobre ninguna de las dos partes. Tanto en el caso de Irán como en el proceso de paz de Oriente Próximo, un estrecho diálogo y la cooperación con Estados Unidos serán fundamentales para avanzar y evitar el conflicto.

La política exterior empieza en casa

El tamaño quizá no sea suficiente, pero es importante, sobre todo en un mundo de pesos pesados como Estados Unidos, China, Rusia y, en perspectiva, Brasil e India. La UE da una dimensión mayor a políticas internas con importantes connotaciones externas, por lo que refuerza el peso colectivo de sus Estados miembros y ayuda a fijar los términos de la cooperación internacional. Por supuesto, y como nunca, la relación entre las políticas internas y la proyección externa de la UE es crucial a la hora de abordar la crisis económica, y así lo explica Pedro Solbes en el prefacio a esta publicación. Están en juego la legitimidad y la prosperidad de la Unión. Aunque otras políticas internas también pueden tener una repercusión sustancial en el extranjero. Por ejemplo, una dimensión clave de la seguridad energética de la UE es completar el mercado energético interior, además de tener una estrategia común para diversificar las opciones de suministro y circulación. La reciente investigación antimonopolio sobre la posible violación de las reglas de mercado por parte de Gazprom en Europa central y del este es un ejemplo de la importancia que tienen las leyes de competencia interior en las relaciones exteriores de la Unión. Sin embargo, los Estados miembros prefieren diferentes rutas para llevar el gas del Caspio a Europa, y es posible que la inminente puesta en funcionamiento de

South Stream, el gasoducto que va desde Rusia hasta los Balcanes, perjudique el proyecto Nabucco.

En 2013, la UE debe desarrollar una posición más coherente en materia de energía y recursos, que tenga en cuenta las repercusiones a medio plazo de la revolución de los hidrocarburos en la cuenca Atlántica (gas de esquisto en Estados Unidos, gas y petróleo de aguas profundas en el Atlántico sur). Además, la Unión debe mostrar ahora el camino para desarrollar y desplegar tecnologías con bajas emisiones de carbono. Esto implica acordar nuevas normas sobre rendimientos de recursos y objetivos más ambiciosos y vinculantes de reducción de las emisiones a partir de 2020. Asimismo, la UE necesita una estrategia conjunta para garantizar el abastecimiento de materias primas, en vez de iniciativas nacionales separadas.

Conclusión

La UE es una potencia como ninguna otra, pero que eso sea una ventaja o un inconveniente depende de los propios europeos. Los Estados miembros tienen una opción: tomarse muy en serio la política exterior de la Unión como trampolín para tener influencia mundial, o utilizarla como una plataforma ocasional para iniciativas conjuntas cuando las opciones nacionales o de otro tipo sean imposibles o menos rentables. Para renovar la política exterior en 2013 será necesario centrarse en las numerosas áreas en las que la Unión puede tener un auténtico impacto que no tienen sus Estados miembros y otros actores internacionales. Eso significa trabajar en una acción exterior que sea consecuente con sus valores pero también capaz de responder a los retos y las oportunidades con iniciativas pragmáticas y aprovechar el peso y la dimensión de la UE siempre que sea necesario. Y significa también que las instituciones europeas deben superar unas divisiones burocráticas insostenibles y contribuir de forma más nítida a la valoración y aplicación estratégica colectiva de las prioridades comunes.

1. Derechos humanos y democracia

Richard Youngs

Primero hay que reconocer que la Unión Europea (UE) no ha permitido que la ola destructiva de la crisis económica acabase con sus compromisos hacia los derechos humanos y la democracia. De hecho, desde el estallido de la crisis en la eurozona la UE ha introducido diversos nuevos instrumentos políticos y ha mejorado algunos de sus mecanismos ya existentes de apoyo a la democracia. Pero, en la actualidad, no es de sorprender que esas iniciativas apenas se mantengan en pie ante los cambios constantes en el altamente incierto contexto europeo y mundial. Muchas representan cambios conceptuales interesantes y prometedores, pero que aún necesitan concretarse. Coexisten con una incipiente *realpolitik* en otras áreas políticas como el comercio y la seguridad. Las decisiones que los líderes europeos tomen en 2013 demostrarán si ese ligero nuevo impulso en las políticas de derechos humanos y democracia es realmente significativo o es simplemente algo efímero e insustancial.

Señales de impulso

Quizás sea de sorprender que la crisis de la eurozona no haya destrozado la política de derechos humanos y democracia de Bruselas. Puede que no sea el “hilo de plata” que une a todas las áreas de la acción exterior europea, como ha señalado la alta representante de la política exterior

de la UE, Catherine Ashton, pero la estrategia de derechos humanos ha soportado la crisis mejor de lo que muchos esperaban y ha llegado incluso a registrar algunos avances.

La UE ha mantenido una cobertura geográfica relativamente bien equilibrada en sus esfuerzos en materia de derechos humanos. Naturalmente, mucha de la atención se ha dirigido a Oriente Próximo y el norte de África, pero la Primavera Árabe no parece haber desviado los nuevos esfuerzos de otras áreas. Si acaso, ha actuado como un elemento catalizador de iniciativas similares en Europa del Este y el Cáucaso. Un enfoque renovado hacia las cuestiones relativas a los derechos también se ha hecho patente en Rusia, Asia Central, África Occidental y en algunas partes del sur de Asia.

Asimismo, el uso por parte de la UE de sanciones democráticas ha aumentado. Independientemente de si esas medidas punitivas son eficaces o no, sí indican la existencia de un compromiso. Libia, Siria y, en menor medida, Irán son los casos más prominentes en este sentido. Las sanciones sobre la ayuda marcaron la diferencia en Costa de Marfil, contribuyendo finalmente a apartar a Laurent Gbagbo del poder. Los principales donantes europeos –incluidos la Comisión Europea, Holanda y el Reino Unido– han congelado o retenido la ayuda a Ruanda debido a la situación de los derechos humanos en el país, y la UE también ha retenido la extensión de nuevos acuerdos e iniciativas a Bielorrusia y Ucrania. Incluso los líderes alemanes, quienes a menudo han sido criticados por favorecer la obtención de acuerdos energéticos por sobre los derechos humanos en sus relaciones con Rusia, están empezando a hablar en contra de los excesos del segundo mandato de Vladimir Putin. Asimismo, la Comisión Europea ha propuesto la imposición de obligaciones legales para forzar a las compañías de la UE a revelar todos los pagos hechos a gobiernos extranjeros.

Además, el nivel de financiación europea en el área de los derechos humanos y la democracia no ha disminuido de manera drástica. Los

dieciséis miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE han otorgado en 2010 5.500 millones de dólares a la categoría “gobierno y sociedad civil”, una cantidad superior a la de 2009 y sólo un poco inferior al mayor importe de ayuda jamás asignado, con un total de 5.800 millones de dólares en 2008. Alemania, el mayor financiador europeo de iniciativas de democracia y derechos humanos, ha incrementado, de manera constante, su asignación a la categoría “gobierno y sociedad civil” de la OCDE hasta superar los mil millones de dólares en 2010, partiendo de 800 millones en 2008. En el perfil de la ayuda del Reino Unido, las aportaciones a “gobierno y sociedad civil” han aumentado hasta elevarla a la segunda mayor categoría, por detrás de “salud”.

Los fondos del presupuesto de la Unión Europea asignados a la democracia y los derechos humanos aumentaron un 5,5 por ciento en 2012. El presupuesto del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) ha sido incrementado año tras año. La “Agenda para la Acción” de la UE de 2008 para el apoyo a la democracia estaba parada, pero ahora está finalmente avanzando con estrategias operacionales en nueve países piloto. Además, la UE ha nombrado a un nuevo representante especial para los derechos humanos como parte de una estrategia fortalecida en este campo introducida en julio de 2012. Ésta incluye un plan de acción de 36 puntos, una promesa de resultados concretos, puntos focales en las delegaciones y un mayor número de diálogos sobre los derechos humanos.

Asimismo, Bruselas también ha añadido una serie de nuevos instrumentos de democracia y derechos humanos a la Política Europea de Vecindad (PEV). Bajo la rúbrica del fondo “Instrumento de Vecindad para la Sociedad Civil”, los grupos cívicos son cada vez más incluidos en los diálogos sobre derechos humanos. Mientras que la UE ha mantenido la cautela con relación a su apoyo a la reforma política en Oriente Próximo, la Unión ha hablado con más claridad a favor de la democracia, ha retenido algunos fondos que habían sido prometidos

a países que no han llevado a cabo reformas, como Jordania, y ha ofrecido apoyo a un abanico más amplio de actores políticos locales. Además, se ha establecido en Praga un Foro UE-Rusia de la Sociedad Civil y se ha creado otra nueva iniciativa específicamente dirigida a apoyar a activistas en Bielorrusia. En Birmania, los gobiernos de la UE y la Comisión Europea rápidamente ofrecieron fondos para apoyar una comisión de derechos humanos junto a reformas administrativas, judiciales y policiales, además de la ayuda básica al desarrollo.

El Fondo Europeo para la Democracia

Quizás el ejemplo más concreto del compromiso aparentemente revitalizado de la UE hacia la democracia y los derechos humanos es el Fondo Europeo para la Democracia (EED, en sus siglas en inglés). Tras dos años de preparación, 2013 será el año de la puesta en marcha del Fondo. El razonamiento detrás del EED es que pueda operar separadamente de las instituciones de la UE y de forma no burocrática. Se financiará mediante contribuciones voluntarias de los Estados miembros y podrá solicitar fondos de la UE. Es probable que el Fondo se centre en los países en transición, sobre todo en la vecindad europea. En los próximos doce meses Bruselas deberá demostrar si el EED realmente implicará una mejora significativa en el apoyo europeo a la democracia o será simplemente otro añadido de bajo perfil a la plétora de mecanismos de financiación ya existentes.

El desafío del EED será encontrar un nicho distintivo en el campo del apoyo a la democracia, operando de manera más política que las fundaciones, instituciones y agencias de financiación europeas existentes. Por ejemplo, el Fondo debería prestar apoyo a proyectos que no consigan acceder a la ayuda de la UE por las restricciones burocráticas o razones políticas. Algunos ejemplos son la ayuda a partidos políticos emergentes, organismos no registrados y organizaciones islamistas. Para ello, el EED deberá ser más preventivo

y oportunista que otras fuentes más cautas y formales de financiación europea. No obstante, aún no se sabe cuánto poder tendrá el EED para prestar apoyo a partidos políticos. Este aspecto esencial de su mandato deberá aclararse en 2013.

En vez de duplicar el enfoque disperso de otros fondos, a lo largo de 2013 el EED debería identificar un reducido número de casos en que los acontecimientos han comenzado a avanzar de manera significativa y donde el apoyo externo puede marcar una diferencia visible. Algunos ejemplos podrían ser Birmania, una posible Siria post-Assad y una ahora fluida Georgia. En estos casos, el EED podría proveer los primeros fondos, para que posteriormente otras líneas presupuestarias como la IEDDH puedan sostener los proyectos en el más largo plazo.

Asimismo, el EED también puede diferenciarse si intenta ofrecer ayuda y protección a demócratas en entornos altamente arriesgados, de los cuales los gobiernos europeos tienden a alejarse. Debería preparar el terreno para las transiciones democráticas del mañana, incluso mientras trabaja en países donde el cambio acaba de ocurrir. Países como Bielorrusia, Azerbaiyán o Bahrein podrían ser algunos posibles candidatos. El EED deberá encontrar un *modus operandi* para ayudar a construir coaliciones para el cambio antes del momento crítico de la revolución. Cuanto más se puedan expandir las coaliciones pre-transición para incluir a una variedad de grupos de interés político, más posibilidades habrá para que los Estados eviten el tipo de ruptura violenta que se ha visto durante la Primavera Árabe.

El EED debería ofrecer también una financiación más flexible que la de otros patrocinadores europeos. Por ejemplo, los grupos candidatos de la sociedad civil no deberían tener que pasar por procedimientos tan engorrosos para acceder a los fondos, y la cofinanciación por parte de los beneficiarios no debería ser un prerequisite. Asimismo, el Fondo necesitará ver cómo adaptar mejor su apoyo a la demanda y las prioridades locales, y cómo otorgar subvenciones para la financiación

institucional de las organizaciones receptoras. Por lo general, los fondos de otras fuentes sólo cubren los costes de proyectos.

En la medida que empiece a funcionar en 2013, el EED tendrá que demostrar que es capaz de tomar decisiones completamente independientes, dado que distintas instituciones podrían intentar controlar el nuevo organismo. El EED tendrá que superar muchos celos institucionales por parte de los Estados miembros que aportan fondos y los diversos brazos de la Comisión Europea. Pero si ha de tener algún valor, el EED debe sentar una clara independencia operacional y evitar ser utilizado por cualquier otra organización o sector de opinión.

A lo largo de 2013 también será necesario determinar de manera más satisfactoria el nivel de financiación del Fondo. El EED necesita contar con un importante nivel de fondos, mucho mayor que el actual valor de 14 millones de euros. Sin ello, el EED simplemente fomentará la percepción de que la UE no está realmente comprometida con la democracia. Un nuevo organismo mal financiado sería contraproducente. Además, el dinero aportado por los Estados miembros y la Comisión debería ser adicional al ya asignado a otras iniciativas. El EED debería implicar un aumento general en el nivel de financiación europea destinada a la democracia y no una simple reorganización de los fondos ya comprometidos. Incluso si se traen al EED algunos fondos de presupuestos menos eficaces (como los que apoyan programas técnicos de hermanamiento en la vecindad), hacen falta fondos adicionales. Todo ello constituye una agenda repleta de desafíos para el primer año del Fondo Europeo para la Democracia.

Los desafíos por delante

Además de afinar el funcionamiento del EED, la política europea de derechos humanos y democracia necesitará abordar otros retos en 2013. El que los niveles de financiación en estos campos no hayan disminuido

es loable, pero se debe, en gran parte, a los compromisos multianuales acordados antes de la crisis. Están empezando los recortes en materia de ayuda y los Estados miembros se verán cada vez más obligados a revelar sus prioridades de gasto en materia de desarrollo. La Comisión Europea ha pujado por un aumento del 50 por ciento en el presupuesto del IEDDH para 2014-2020, lo que implicaría una asignación de algo menos de 500 millones de euros para el período. Aún queda por ver qué ocurrirá en las negociaciones sobre el presupuesto que tendrán lugar en 2013.

Las políticas europeas de derechos humanos y democracia han conseguido conservar algo de ímpetu, pero los encargados de la formulación de políticas reconocen que las transformaciones constantes en el orden mundial requieren cambios cualitativos en el tipo de apoyo que presta Europa a la democracia. Hasta la fecha, la mayoría de las políticas europeas sólo han logrado, en el mejor de los casos, beneficios de manera gradual y la UE aún está lejos de contar con una estrategia más ambiciosa y eficaz de apoyo a la democracia. A modo de ejemplo, Bruselas debería vincular sus políticas de democracia a sus estrategias destinadas a alcanzar un multilateralismo más eficaz. Para tener éxito, el apoyo a la democracia debería provenir de un grupo más amplio de socios, más allá de Estados Unidos y Europa, los financiadores tradicionales.

A pesar del compromiso retórico de multilateralizar el apoyo a la democracia, poco se ha hecho para construir asociaciones con democracias “emergentes” no occidentales como India, Brasil, Turquía e Indonesia. En 2013 la UE debería intentar dar sustancia a ese compromiso, en parte con el fin de evitar la desconfianza de las democracias emergentes. Asimismo, algunas potencias emergentes como Brasil e India son “socios estratégicos” formales de la UE, a través de un mecanismo que incluye la celebración de cumbres anuales para debatir sobre áreas de interés común. La Unión debería desarrollar aún más esas asociaciones oficiales, alejándose de un

concepto mayoritariamente transaccional para acercarse a un concepto de nuevas alianzas basadas más en valores.

Además, no se puede separar fácilmente el apoyo externo a la democracia de los desafíos internos a la democracia. La UE se enfrenta a sus propios problemas: retrocesos democráticos en una serie de Estados miembros, el aumento del populismo no liberal y la profundización del déficit democrático. Para ser un actor creíble a nivel mundial, la Unión necesitará hacer más para salvaguardar la democracia dentro de sus propias fronteras. En los últimos dos años, por ejemplo, ha luchado para revertir tendencias no liberales en Hungría y en Rumanía. Asimismo, la presión de la crisis económica podría empeorar esas tendencias a lo largo de 2013. El apoyo a la democracia no puede simplemente limitarse a la proyección del liberalismo. La UE también necesita fortalecer su propia identidad democrática.

Conclusión

El retroceso internacional de la democracia aún no ha acabado y deberá abordarse más enérgicamente en 2013. La emoción de la Primavera Árabe y la apertura de Birmania han, de cierta manera, desviado la atención, pero aún queda por resolver un problema genérico: desde Rusia a Egipto a Venezuela, los gobiernos están recortando el apoyo internacional a las organizaciones cívicas. La Primavera Árabe presenta un dilema en particular: la UE debe decidir si está satisfecha con seguir prestando apoyo sólo a un número selecto de reformistas árabes y de manera más bien reactiva. De modo más general, la Unión Europea necesitará de voluntad política y creatividad táctica para neutralizar las acciones que regímenes autoritarios llevan a cabo para acabar con los vínculos internacionales entre los activistas pro-democráticos. Para ello, en 2013 la UE deberá elevar su apoyo a la democracia a un nivel más alto de la diplomacia política.

2. El liderazgo en las cuestiones del clima y los recursos

*Bernice Lee y Diarmuid Torney**

Introducción

Desde hace mucho tiempo, la Unión Europea (UE) es un actor líder en la política mundial del clima. En los últimos veinte años, los europeos veían el liderazgo de la UE en el área del cambio climático como una base clave de sus relaciones exteriores y, hasta cierto punto, una fuente de su poder blando o normativo. Las actividades de incidencia de la UE, con el apoyo de las agendas nacionales medioambientales y de competitividad de muchos Estados miembros, han sido esenciales a la hora de empujar el cambio climático hacia los primeros puestos de la agenda de las políticas públicas a nivel mundial. En Europa, la adopción del Paquete sobre la Energía y el Clima en 2008 marcó la alineación de las agendas de seguridad energética y de descarbonización a nivel global.

En términos de la diplomacia exterior, el cambio climático y las energías limpias han sido un foco de las actividades de cooperación con muchos países. Se han llevado a cabo muchos proyectos bilaterales, entre ellos los mecanismos limpios de desarrollo, el carbón limpio con China e India y la deforestación con Indonesia. Asimismo, se han establecido “asociaciones estratégicas” con Estados y regiones claves.

* Los autores agradecen la contribución de Antony Froggatt a este texto.

Algunos ejemplos incluyen la Asociación UE-China sobre el Cambio Climático (desde 2005), la Iniciativa UE-India sobre el Desarrollo Limpio y el Cambio Climático, o el Plan de Acción Conjunto UE-África para el período 2011-2013.

En los últimos años ha sido más difícil dar continuidad o mejorar esas actividades de colaboración, debido a una combinación de factores, entre ellos la deuda y la crisis financiera en Europa, los precios altos y volátiles de los recursos y el punto muerto a nivel mundial en torno al clima y el comercio (y el aparente fracaso de la diplomacia europea en las discusiones sobre el clima en Copenhague). Todo ello está mermando la coherencia de la estrategia de la UE sobre la energía y el cambio climático.

En la actualidad, las dimensiones exteriores de la política europea de energía y recursos están más alineadas con la agenda de comercio e inversiones, centrándose en el acceso al mercado y su expansión, y las inversiones. Eso se debe, en parte, a las crecientes preocupaciones sobre la seguridad de los recursos. La economía europea depende, en gran medida, de la importación de materias primas, con un total de 1.600 millones de toneladas en 2011. La UE importa gran parte de su energía –80 por ciento del petróleo y 60 por ciento del gas– y esas cantidades van en aumento. Esas dinámicas que, a su vez, se respaldan en distintas prioridades de los Estados miembros, han dificultado el liderazgo europeo en el escenario internacional.

Desafíos

En el sector energético, la coordinación entre las distintas instituciones de la UE y entre los Estados miembros sigue siendo un reto. Bajo el Tratado de Lisboa, la política energética se ha convertido en un área de competencia conjunta entre la UE y los Estados miembros, si bien los gobiernos nacionales cuentan con gran autonomía en ese campo. Asimismo, el Tratado de Lisboa también pide una mayor cooperación

en las relaciones exteriores de la UE sobre el medio ambiente a nivel mundial y la gestión sostenible de los recursos globales. Además, en 2011 un comunicado sobre los países vecinos –los principales proveedores y consumidores de energía, y las principales naciones de tránsito– subrayó la importancia de la acción colectiva coordinada y una diplomacia energética coherente con los socios exteriores.

No es de sorprender que las preferencias nacionales a menudo perjudiquen las posiciones comunes en las negociaciones. Ejemplo de ello es la planificación de la ruta de los gasoductos rusos hacia la UE. Lo mismo ocurre con la agenda del cambio climático. A pesar del Documento Conjunto de Reflexión de la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) –y el respaldo de los ministros de Asuntos Exteriores de la UE a las tres áreas de oportunidad para la acción–, se ha criticado al SEAE por no abordar de manera adecuada la agenda del cambio climático y a la Dirección General para la Acción Climática (CLIMA) por no destinar suficientes recursos a actividades de incidencia con terceros países.

En cualquier caso, las cuestiones energéticas y las estrategias de inversión en los distintos países europeos también afectan a la capacidad de la UE para poner en práctica una política exterior conjunta en el campo de la energía y el clima. Algunos Estados miembros como Bélgica, Alemania e Italia se han alejado de la energía nuclear tras el desastre de Fukushima en Japón, mientras que otros como el Reino Unido no lo han hecho. Asimismo, existen diferencias importantes entre las posiciones de los países de la UE en cuanto a otras fuentes de energía como las energías renovables. Estas divergencias dentro de la UE se están manifestando en un momento en el cual los enfoques regionales hacia la energía y el cambio climático son cada vez más importantes, con vistas a estructurar las dinámicas de los precios y del suministro y a obtener beneficios de escala. Por tanto, esas diferencias están dando lugar a políticas exteriores fracturadas sobre el cambio climático, la energía y la seguridad de los recursos.

Esas divergencias son igualmente agudas con relación a una posición común de la UE sobre la seguridad de los recursos. El Comunicado de 2011 sobre una Europa que utilice eficazmente los recursos es una de las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020. El Comunicado aboga por una mayor cooperación internacional para reducir los riesgos de suministro (de productos básicos, materias primas, biodiversidad y residuos), para mitigar el aumento de la demanda global y para incrementar el intercambio de capacidades, tecnologías y buenas prácticas. No obstante, ante la falta de legislación vinculante en la UE sobre la eficacia de los recursos o de metas específicas para sectores y productos determinados, no está claro si la UE será capaz de mejorar la eficacia de los recursos.

La Iniciativa de Materias Primas de la Comisión Europea, que tiene como objetivo mejorar la seguridad del suministro de diversas materias primas y metales especiales como las tierras raras, se enfrenta a desafíos similares. Muchos de los grandes Estados miembros están implementando estrategias nacionales destinadas a mitigar los riesgos asociados a los recursos que no están necesariamente en línea con las iniciativas más amplias de la UE. Alemania, por ejemplo, sigue tanto un programa nacional ambicioso sobre la eficacia de los recursos (ProgRess, lanzado en febrero de 2012) como asociaciones bilaterales en materia de recursos con Estados productores emergentes como Mongolia o Kazajstán, con pocos vínculos a otras iniciativas en curso de la UE. La cercana cooperación de Francia con países ricos en recursos en África es otro ejemplo.

Objetivos para 2013

Mirando hacia el futuro, existen tres áreas clave para mejorar la eficacia del compromiso exterior de la UE en materia de energía, cambio climático y la seguridad de los recursos.

El liderazgo en los regímenes globales y el establecimiento de normas

La UE ha desempeñado un papel esencial en el establecimiento del régimen mundial del clima, a pesar de los desafíos y el estancamiento actual. La fragmentación existente entre los Estados miembros de la UE dificulta el liderazgo de la Unión en materia del nuevo pensamiento y las iniciativas a nivel multilateral, ya sea en cuestiones relativas al cambio climático o la gobernanza de los recursos.

En cuanto al cambio climático, por ejemplo, la UE debe continuar coliderando con los socios estratégicos para dirigir el pensamiento global hacia un nuevo acuerdo en 2015 (como se concibió en la cumbre de Durban en 2011). Ello debería incluir la profundización de las relaciones y las labores de incidencia con socios progresistas que comparten las ideas de la Unión, por ejemplo a través de foros innovadores como el Diálogo de Cartagena. A nivel de la UE, aumentar la ambición de las metas de 2020 en materia del clima y la energía sería de gran ayuda para impulsar la credibilidad de su diplomacia del clima. En el medio plazo, las metas claras y vinculantes a nivel nacional sobre el clima y la energía para el período post-2020 ayudarán a crear una posición común que contribuirá a aumentar la eficacia del compromiso multilateral. Fuera de la UE, un mayor apoyo –mediante la ayuda externa u otro tipo de apoyo financiero– y unas asociaciones más sólidas con países progresistas son igualmente clave. Ello podría incluir una mejora en las asociaciones con los países africanos para cambiar los patrones de inversión hacia formas que ayuden a reducir la huella de carbono.

Asimismo, hacen falta un compromiso y asociaciones más estratégicas con las economías emergentes y las grandes economías en desarrollo, en particular con los *stakeholders* clave en estos países como la comunidad empresarial, además de las relaciones gubernamentales formales. En India, por ejemplo, la UE y sus Estados miembros ya cuentan con operaciones por un valor de aproximadamente 3.100 millones de euros, que incluye la inversión en energías limpias del

biogás en Nueva Delhi y una planta fotovoltaica en Sakri. La UE, junto con el sector empresarial, podría facilitar más actividades de este tipo en los países en vías de desarrollo.

Nuevas asociaciones prácticas

Si bien una mayor cooperación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE es importante, un enfoque excesivo en la coordinación podría llevar a la inacción y a la pérdida de oportunidades. Los actores de la UE necesitan ser más estratégicos y pragmáticos en sus relaciones en materia de la energía, el cambio climático y los recursos, por lo menos para determinar si se sigue con iniciativas multilaterales o bilaterales con terceros. La UE puede jugar un papel clave en el aumento de la coordinación y la reducción de la duplicidad de las actividades de los Estados miembros. No obstante, aunque los mecanismos de coordinación en el terreno se han desarrollado de manera progresiva por los representantes de la Comisión y los diplomáticos de los Estados miembros en terceros países, éstos se han centrado en áreas políticas sectoriales, resultando en la creación de compartimentos entre campos muy interconectados como el cambio climático, la energía y los recursos naturales. En resumen, los avances hacia una forma de coordinación han generado otra forma de división.

La UE puede usar su poder colectivo de mercado, donde sea adecuado, para liderar el cambio en los mercados bajos en carbono a nivel mundial, sobre todo para mejorar la relación con las economías emergentes. La reelección del presidente Barack Obama presenta una importante oportunidad para que la UE renueve sus esfuerzos hacia la cooperación internacional sobre el crecimiento bajo en carbono. Se debería otorgar una mayor prioridad a Rusia, teniendo en cuenta la relación comercial existente en el área de las materias primas, en particular la energía, y los desafíos comunes relacionados con la protección medioambiental. La UE y los Estados miembros

relevantes deberían asegurar que Rusia, que presidirá el G20 en 2013, incluya las cuestiones de la energía internacional y la gobernanza de los recursos en la agenda del foro, por lo menos para aumentar la seguridad del suministro y la demanda.

Demostrar la viabilidad del crecimiento verde y la eficacia de los recursos

Sigue siendo clave para la UE –como la mayor área de libre comercio del mundo– demostrar la viabilidad económica de avanzar hacia una economía baja en carbono en el largo plazo. Dichas medidas generan confianza, lo que no sólo facilita las inversiones, sino que también sirve para demostrar buena voluntad. Recabar apoyo político para las metas de la UE post-2020 podría ser uno de los objetivos en el corto plazo. Es necesario desarrollar una política inteligente para abordar el cambio climático y la seguridad de los recursos de forma simultánea.

Una de las principales áreas donde la UE podría contribuir es el desarrollo y el despliegue de nuevas tecnologías y su integración en los sistemas existentes. En la medida que esas nuevas tecnologías avanzan de un nicho a la corriente principal, su producción e integración a escala están generando nuevos desafíos. El rápido despliegue de tecnologías de energías renovables en algunos Estados miembros avala la necesidad de redes eléctricas y tecnologías inteligentes, en particular para almacenar electricidad. El próximo (y octavo) Programa Marco de investigación de la UE, que empezará en 2014, debería emplear más recursos en esas áreas. Éstas incluyen nuevas cuestiones de suministro de nuevos materiales, así como desafíos en las cadenas de coordinación del suministro. La UE debería ser más pro-activa y liderar las acciones dedicadas a mejorar la eficacia de los recursos a nivel mundial, mediante el establecimiento de indicadores globales, el mapeo de los recursos disponibles y el reciclaje de estándares.

Conclusión

La acción conjunta requiere mayores capacidades y una mejor coordinación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE. Las estructuras existentes, como el SEAE, necesitan hacer más hincapié en esta área o motivar a otros para que desempeñen un papel más activo.

Las políticas sobre el clima y los recursos necesitan estar mejor integradas en otras herramientas de la política exterior, con el fin de permitir una mayor participación y un mayor espacio para la actuación en cuestiones como la salud, el comercio o el desarrollo. Una manera de hacerlo sería relanzar la Red de Diplomacia Verde (GDN, en sus siglas en inglés), iniciada en 2002. Presidida por el EEAS, desde enero de 2012 el objetivo de la GDN es trabajar hacia una mejor integración de las políticas medioambientales de la UE en sus relaciones exteriores. No obstante, hasta ahora la GDN no ha tenido mucho valor añadido, en parte debido a las divisiones entre la Comisión Europea y los Estados miembros, pero también dadas las agendas institucionales y políticas fragmentadas sobre el clima, la energía, el comercio y otras áreas de las relaciones exteriores de la UE.

Una GDN relanzada y revitalizada podría servir de punto focal para los diplomáticos del SEAE, de la Comisión y de los Estados miembros que trabajan en una serie de cuestiones que van desde el cambio climático y la energía al comercio, el medio ambiente y los recursos naturales. Esto podría ayudar a romper algunos de los compartimentos políticos sectoriales que actualmente existen en las actividades de incidencia de la UE con terceros países y, en particular, podría aumentar el espacio para que la Red trabaje sobre cuestiones como la eficacia energética y de los recursos y la gobernanza. Al hacerlo, la UE podría asegurarse de que estas preocupaciones medioambientales y en materia de gobernanza fueran integradas en los esfuerzos diplomáticos existentes. Dada la importancia de estas cuestiones, ello podría también contribuir a las acciones de los Estados miembros y de la UE en terceros países.

3. Por qué la UE necesita la opción militar

Daniel Keohane

Tras algunos años de relativo abandono, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE comenzó a mostrar signos de revitalización durante 2012. Entre 2003 y 2009, se iniciaron unas 23 operaciones a través de la PCSD, mientras que entre 2009 y 2011 sólo se organizó una. Esto cambió en 2012, con tres nuevas operaciones, y por lo menos dos más cuyo despliegue está previsto para 2013. Aún más importante es que, en diciembre de 2013, la cumbre del Consejo Europeo, con los jefes de los gobiernos de la UE, discutirá formalmente la PCSD por primera vez desde 2008. La perspectiva de este debate en la cumbre ofrece un punto de referencia a los gobiernos para que desarrollen sus ideas sobre la PCSD a lo largo de 2013 y para que reconsideren por qué la UE necesita la opción militar.

El argumento estratégico en favor de que la UE tenga una política de defensa

La defensa es sólo una parte de la política exterior y de seguridad mucho más general de la UE, que utiliza un amplio abanico de herramientas, desde los diplomáticos y profesionales de la cooperación al desarrollo hasta jueces y policías y, cuando es necesario, soldados. Aunque la UE ha emprendido casi 30 misiones de la PCSD, en su mayoría operaciones

civiles, la Unión no ha llevado a cabo todavía una operación militar de escala o intensidad parecidas a las misiones de la ONU en Congo o Líbano, ni mucho menos como la operación de la OTAN en Afganistán.

Es posible que la UE no necesite realizar operaciones militares de una naturaleza o una dimensión similares a las de la ONU o la OTAN. Quizá seguirá, todavía durante muchos años, concentrándose sobre todo en operaciones humanitarias más pequeñas y de construcción del Estado, para las que existe aún mucha demanda. Ahora bien, de cara al futuro, esta opción parece arriesgada al menos por dos razones. La primera, que el mundo que rodea Europa puede convertirse en un lugar más peligroso. Segunda, que la UE tendrá que asumir cada vez más funciones que antes ejercía, en Europa y a su alrededor, Estados Unidos.

La vecindad de Europa está actualmente llena de turbulencias: una guerra civil está arrasando Siria; el programa nuclear de Irán provoca serias tensiones; Libia no es estable todavía; y hay disputas permanentes en el Cáucaso, entre otros muchos retos. A juzgar por las pruebas recientes, la UE no puede estar segura de que vecinos clave como Argelia, Líbano o Bielorrusia vayan a continuar por caminos estables. Además, la inestabilidad en los “vecinos de los vecinos”, en el Sahel, el Golfo o Asia Central, podría afectar también a la seguridad europea. Una infinidad de problemas de seguridad en los alrededores de Europa, actuales y en perspectiva, que, en conjunto, produce vértigo.

Además, el entorno estratégico mundial está cambiando. Estados Unidos está reequilibrando sus recursos militares, alejándolos de Europa para concentrarlos en la zona Asia-Pacífico. Este movimiento tiene sentido desde el punto de vista de Washington, pero implica que los europeos tendrán que asumir mucha más responsabilidad en la mayor parte de las regiones vecinas. Si se piensa en la falta de respuesta estadounidense a las guerras entre Líbano e Israel de 2006 y entre Georgia y Rusia de 2008, y en la resistencia inicial a intervenir en Libia en 2011, parece que Washington probablemente se sentiría feliz de

dejar la mayoría de las crisis futuras de los vecinos del este y del sur a los europeos (lo que ocurre al este de Suez es otra cuestión). El factor fundamental en la política de defensa de la UE es que es posible que los europeos tengan que actuar cada vez más solos en el futuro.

También se está produciendo un traslado del poder militar de la parte europea de Occidente a Oriente. Según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, el gasto de defensa asiático superó al europeo por primera vez en 2012. En marcado contraste con los recortes europeos en este capítulo, China incrementó su presupuesto de defensa nada menos que en un 6,8 por ciento en 2011. Según algunos cálculos, el presupuesto de defensa chino podría incluso superar el gasto de defensa de la UE de 27 miembros en 2020. Otro *think-tank*, SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), afirma que Brasil, India, Arabia Saudí y Japón (junto con China) están subiendo posiciones en la clasificación del gasto de defensa, mientras que Gran Bretaña (4), Francia (5) y Alemania (9) están bajando dentro de los 10 primeros países, e Italia, décima en 2010, desapareció de esos 10 primeros en 2011. Más aún, SIPRI añade que el gasto ruso en defensa superó en 2011 al de Francia y Reino Unido, hasta ocupar el tercer puesto.

Enfoque integral, capacidades y socios: la agenda de defensa de la UE en 2013

La combinación de la Primavera Árabe, el giro estadounidense hacia Asia, el traslado del poder militar en el mundo y sus propios recortes en los presupuestos de defensa deberían empujar a los gobiernos de la UE a tener una colaboración más estrecha en estos aspectos, pero para eso es necesario que se renueve el compromiso político en los trabajos de preparación para el Consejo Europeo de diciembre de 2013. En este año, los europeos deben concentrarse en mejorar en tres aspectos: combinar recursos militares y no militares, desarrollar capacidades militares, así como utilizar la política de defensa como una forma de diplomacia.

De un enfoque integral a una acción integral

La UE desplegó tres nuevas misiones PCSD en 2012: el establecimiento de una fuerza marítima en torno al Cuerno de África (EUCAP Nestor), la protección del aeropuerto de Juba en Sudán del Sur (EUAVSEC South Sudan), y el entrenamiento de las fuerzas de seguridad de Níger (EUCAP Sahel). Además está previsto desplegar otras dos misiones en Libia y en Mali a lo largo de 2013. Es cierto que todas estas operaciones son pequeñas y por sí solas tendrán un impacto estratégico modesto. Sin embargo, lo significativo es que, con la excepción de Libia, no se trata de misiones aisladas, sino que forman parte de una estrategia más amplia de la UE en la región. Por ejemplo, EUCAP Sahel y la misión prevista en Mali forman parte de una estrategia más amplia de la UE para la región del Sahel. Asimismo, EUCAP Nestor es la tercera misión PCSD desplegada junto a otros proyectos de desarrollo dirigidos por la Comisión Europea en y alrededor del Cuerno de África, también en este caso como parte de una estrategia más general de la UE en esa región.

Durante muchos años, los políticos y los funcionarios han dicho que el principal valor añadido de la UE en materia de seguridad internacional era su capacidad de agrupar un gran abanico de instrumentos: diplomáticos, proyectos humanitarios y de desarrollo y actividades militares (conocido como el “enfoque integral” en la jerga de la UE). Sin embargo, esto raramente ha funcionado bien en la práctica, aunque ahora, por lo menos, la UE está intentando incluir las misiones PCSD dentro de estrategias regionales más amplias. Un reto para la UE durante 2013, en consecuencia, va a ser el de mejorar todavía más su capacidad de coordinar todos los instrumentos disponibles, tanto en Bruselas como sobre el terreno.

La revisión del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en 2013 debería incluir una mejor coordinación sobre el terreno entre los instrumentos que maneja el SEAE, como las operaciones

PCSD, y las acciones humanitarias y los proyectos de desarrollo de la Comisión Europea con vistas a unos objetivos estratégicos comunes y claramente definidos. El mayor obstáculo en este debate es el problema de las cadenas de mando. En la actualidad, diferentes actividades de la UE dependen de distintas instituciones de Bruselas, como el SEAE u otras varias Direcciones Generales de la Comisión Europea. Para garantizar la unidad de acción, lo ideal sería que la UE tuviera una única cadena de mando entre Bruselas y el teatro de operaciones. La UE podría aprender de la ONU, que otorga a sus representantes especiales el poder de dirigir diferentes actividades sobre el terreno. La UE ya tiene representantes especiales (REUE), por ejemplo en Bosnia-Herzegovina y el Cuerno de África, y debería pensar en otorgar a algunos de ellos una mayor autoridad política sobre las actividades de la UE.

¿Alguien quiere capacidades?

Una segunda área clave es el desarrollo de las capacidades militares. La falta de un volumen suficiente de capacidad militar en Europa es ampliamente conocida desde hace tiempo. A pesar de los profundos recortes en algunos Estados miembros, los 27 gobiernos de la UE gastan todavía alrededor de 190.000 millones de euros por año en defensa, que equivale aproximadamente a 40.000 millones de euros más que todo el presupuesto anual de la UE. Pero los miembros europeos de la OTAN tuvieron dificultades para mantener una guerra aérea contra las fuerzas armadas libias durante más de seis meses en 2011 con un presupuesto entonces anual de alrededor de 2.000 millones.

Existen numerosos planes para mejorar la capacidad militar de Europa –a través de la UE, de la OTAN, grupos regionales, pactos trilaterales y bilaterales–, pero sólo el 20 por ciento de las adquisiciones europeas de material de defensa se hace en colaboración con otros. Si los recortes de los presupuestos y las competencias nacionales siguen la tendencia actual, la mayoría de los ejércitos europeos se convertirán en

poco más que fuerzas sin contenido ni casi competencias que ofrecer en el futuro. Las dos mayores lagunas de la capacidad militar europea que se vieron durante la intervención de la OTAN en Libia en 2011 fueron los aviones de reabastecimiento en el aire y las tecnologías de inteligencia, reconocimiento, identificación de objetivos y vigilancia (ISTAR en jerga militar). Hay que reconocer que la Agencia Europea de Defensa ha empujado a los Estados miembros a desarrollar un proyecto de avión-cisterna, y en noviembre de 2012, 10 gobiernos de la UE firmaron una carta de intenciones para colaborar en la adquisición de nuevos aviones cisterna de aquí a 2020. En 2013, los ministerios de defensa de la UE deberían centrar sus esfuerzos en la adquisición conjunta de tecnologías ISTAR.

La ventaja comparativa de la UE en este terreno es que puede ligar sus proyectos y sus objetivos de equipamiento militar a la política industrial europea de defensa. Según calcula la Asociación Europea de Industrias Aeroespacial y de Defensa (ASD), en 2011 había en toda la UE alrededor de 2.000 empresas aeronáuticas, aeroespaciales, de seguridad y de defensa que daban empleo a 730.000 europeos, con una facturación de 171.500 millones de euros. La Comisión Europea ya cumple el papel de supervisar el mercado de defensa europeo, lo cual ha situado las compras nacionales al alcance de los competidores de toda Europa. También ha facilitado la constitución de empresas de defensa transnacionales, al eliminar ciertas barreras a las transferencias intra-europeas de tecnología militar. A lo largo de 2013, un grupo de trabajo de la Comisión Europea (dirigido por los comisarios Michel Barnier y Antonio Tajani) informará sobre lo que puede hacer la Comisión para contribuir a reforzar la competitividad de la industria europea de defensa en una época de duros recortes en los presupuestos nacionales. Por ejemplo, aunque legalmente tiene prohibido dedicar dinero a proyectos militares, la Comisión gasta en la actualidad alrededor de 200 millones de euros anuales en tecnología e investigación de seguridad, y algunos de estos proyectos civiles podrían tener aplicaciones militares muy útiles.

Diplomacia de defensa

Un tercer ámbito que deben estudiar los gobiernos de la UE es el desarrollo del diálogo y la cooperación en materia de defensa con socios estratégicos. Por ejemplo, en julio de 2012 la Unión y China acordaron establecer un diálogo regular sobre defensa y seguridad, que incluiría intercambios de formación e ideas sobre cómo gestionar las crisis y cómo acabar con la piratería. En 2013 ambas partes celebrarán una conferencia conjunta de alto nivel sobre cuestiones de seguridad y defensa. Con el tiempo, es posible que esta cooperación militar entre la Unión Europea y China y los intercambios bilaterales de este último país con los Estados miembros de la UE empujen a Pekín a tener más transparencia en la expansión de su poderío militar. En 2012, la UE emprendió también una política de diálogo similar con Brasil. Este modelo de relaciones militares podría extenderse a otros socios, como India, Rusia, Japón y Corea del Sur. Por ejemplo, la UE ya debate sobre terrorismo con India y Rusia, y Moscú suministró helicópteros a la misión de paz de la UE en Chad en 2008.

Además, las potencias militares emergentes están cada vez más activas en los países vecinos de Europa. Por ejemplo, China tiene un interés creciente en la seguridad de África, el Ártico y Oriente Próximo, en parte porque necesita asegurarse el acceso a recursos energéticos para sostener su impresionante crecimiento económico. La UE ya mantiene una estrecha colaboración con China y Rusia (como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU) a propósito del programa nuclear iraní, y ha operado con buques chinos, indios y rusos (además de barcos estadounidenses, japoneses y surcoreanos, entre otros) en el Océano Índico occidental contra los piratas que interrumpen el comercio marítimo euroasiático. Bruselas debe intentar aprovechar esas experiencias para fomentar una mayor cooperación con las potencias emergentes sobre cuestiones de interés común en las regiones vecinas de Europa.

Conclusión

Para que la UE tenga una política exterior eficaz en el futuro, necesitará tener claras sus prioridades estratégicas y saber qué está dispuesta a hacer a través de la PCSD. Muchos analistas han pedido a los gobiernos de la UE que reformulen el propósito de la PCSD mediante una “revisión de la defensa europea” que delinearía las prioridades geoestratégicas de la Unión, las amenazas a la seguridad de la región y los tipos de escenarios operativos para los que los gobiernos de la UE deberían prepararse. La PCSD no será un vehículo para la competencia militar entre grandes potencias; pero la UE no debe tampoco esperar que se la llame sólo para desplegar operaciones de mantenimiento de la paz relativamente pequeñas. Entre los dos extremos existen varias tareas que pueden ser importantes y que van desde la reacción ante graves crisis humanitarias hasta la protección de las rutas marítimas comerciales.

Los gobiernos de la UE deben reflexionar sobre cómo pretenden mantener y desarrollar la capacidad militar necesaria para darles una agilidad y una autonomía que les permitan responder a retos y crisis en el futuro. En 2013, por tanto, la tarea política para los gobiernos de la UE será definir con mayor claridad cómo pretenden utilizar sus recursos militares, juntos y en combinación con sus considerables recursos diplomáticos, humanitarios y de desarrollo. En la cumbre del Consejo Europeo de diciembre de 2013, los jefes de gobierno de la Unión deberían explicar por qué Europa necesita la opción militar.

4. La vecindad oriental: democracia, visados y energía

Natalia Shapovalova

Hace cuatro años, la UE adoptó la Asociación Oriental (EaP, en sus siglas en inglés) –una sub-estrategia de la Política Europea de Vecindad (PEV) más amplia de la Unión– que cubre las relaciones con seis vecinos del este: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Las negociaciones sobre los llamados Acuerdos de Asociación, la parte principal de los paquetes bilaterales destinados a fomentar la asociación política y la integración económica mediante el establecimiento de áreas de libre comercio, están avanzando rápidamente con cuatro de los seis países socios. Bielorrusia no está incluida en la vía bilateral de la EaP y las negociaciones con Azerbaiyán no incluyen el libre comercio. Asimismo, la UE está llevando a cabo conversaciones sobre la liberalización de visados con tres socios: Georgia, Moldavia y Ucrania. De igual modo, Bruselas ha lanzado nuevas iniciativas, como el Instrumento de Vecindad para la Sociedad Civil y el Fondo Europeo para la Democracia, con el fin de apoyar a grupos locales pro-democráticos. Además, ha prometido aumentar su ayuda a la región en su próximo período presupuestario de 2014 a 2020.

No obstante, hasta ahora la influencia transformadora de la UE en la vecindad oriental ha sido limitada. Más allá de Moldavia, las reformas políticas y económicas en otros países están estancadas o, lo que es peor, están siendo revertidas. La ola de comicios parlamentarios en 2012 en la vecindad oriental ha demostrado que incluso la celebración de elecciones democráticas supone un desafío para la región. El objetivo estratégico de la UE de crear un círculo de países democráticos bien gobernados en la vecindad oriental parece ser una ardua tarea. La Unión necesita un enfoque de largo plazo hacia la región y debe centrarse en aquellas aéreas donde puede marcar la diferencia.

Desafíos y oportunidades en el este en 2013

La falta de democracia es el mayor reto en la vecindad oriental. Según *Freedom House*, ninguno de los vecinos del este es libre. Todos se sitúan por debajo de los Balcanes Occidentales en términos de los indicadores de gobernanza democrática, y Azerbaiyán y Bielorrusia están peor que la mayoría de los Estados centroasiáticos. En Georgia la transición del poder parlamentario a la oposición en 2012 fue pacífica, pero todavía no está claro si el nuevo gobierno mejorará el nivel de democracia del país. En Ucrania, dadas las alegaciones de fraude electoral, los comicios parlamentarios fueron percibidos como un paso hacia atrás. Bielorrusia no ha mostrado signos de mejora, mientras el presidente Aleksandr Lukashenka busca apoyos en el este.

En 2013 se celebrarán tres elecciones presidenciales en el sur del Cáucaso. En Armenia y Azerbaiyán hay pocas esperanzas de cambio: el presidente armenio es el candidato más popular según las encuestas y en Azerbaiyán el electorado parece listo para reelegir al presidente İlham Aliyev, quien puede serlo indefinidamente tras un cambio realizado en la constitución en 2009. Georgia sí tendrá un nuevo presidente, aunque su papel se verá disminuido en el nuevo sistema parlamentario que entrará en vigor a lo largo del próximo año.

En el otoño de 2013, la tercera cumbre de la EaP tendrá lugar en Vilna durante la Presidencia lituana de la UE. La cumbre presentará una oportunidad para evaluar la puesta en práctica de la Hoja de Ruta de la EaP adoptada en 2012. Para cuando llegue la cumbre, la Unión espera que las negociaciones sobre los Acuerdos de Asociación con los socios de la EaP estén bien avanzadas y, en algunos casos, quizás incluso finalizadas. El Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania podría ser el más complicado. La Unión Europea ha pospuesto la firma del acuerdo en respuesta a los retrocesos democráticos del presidente Víktor Yanukóvich. Los miembros más nuevos de la UE están interesados en hacerlo a fin de prevenir el aislamiento del país, mientras que los más antiguos son más reacios a levantar las sanciones políticas.

Lituania no sólo otorgará prioridad a la EaP durante su presidencia de la UE. Vilna también hará hincapié en dos otras cuestiones relevantes para las relaciones de la Unión con la región oriental: la política exterior energética y la gestión fronteriza. Es probable que durante 2013 se decida el futuro de los grandes proyectos de gas que podrían afectar tanto la seguridad energética de la UE como la de los vecinos orientales. Por ejemplo, ¿qué gasoducto será la pieza central del Corredor de Gas del Sur (diseñado para disminuir la dependencia energética de la UE de Rusia)? Las compañías energéticas que están desarrollando el yacimiento de gas de Shakh Deniz en Azerbaiyán tendrán que elegir entre los gasoductos Nabucco-Occidental y Transadriático para transportar el gas caspio hacia Europa (se prevé que la decisión de inversión sea tomada alrededor de junio de 2013).

No obstante, al mismo tiempo Rusia y algunos gobiernos de la UE esperan poder empezar a construir el gasoducto South Stream, que traería gas ruso a través del Mar Negro pasando por los Balcanes hacia el norte de Italia. Las inversiones de Bulgaria y Hungría en el proyecto South Stream parecen minar su apoyo anterior al gasoducto Nabucco-Occidental.

Democratizar e integrar Europa

La UE puede fortalecer su papel distintivo en la región si centra sus esfuerzos en tres dimensiones clave: el apoyo a la democracia, la retirada de las barreras transfronterizas y la seguridad energética.

El apoyo a la democracia

Según las encuestas, el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos son los valores más asociados a la UE en los países socios del este. La Unión Europea ha promovido la democracia mediante la condicionalidad, incluyendo medidas como la prohibición de visados a las élites autoritarias en Bielorrusia o el acceso al mercado a cambio de reformas regulatorias. Asimismo, Bruselas ha ofrecido asistencia técnica, formación y programas de intercambio tanto a la élite como a la sociedad civil y ha extendido sus estándares de gobernanza a varios sectores más allá de sus fronteras. La UE es cada vez más consciente de la necesidad de trabajar con grupos de la sociedad civil sobre cuestiones como la democratización y ha mejorado de manera considerable su ayuda a los actores no estatales en la vecindad oriental. Estos esfuerzos deberían ser continuados mediante la creación de programas de intercambio adicionales y el acercamiento a las bases de la sociedad.

Puesto que la EaP no ofrece perspectivas de adhesión a la UE a los socios orientales, la eficacia de la condicionalidad política se ve significativamente debilitada. La condicionalidad en sectores específicos funciona en la región sólo en aquellos países que están determinados a adherirse a la Unión Europea y se enfrentan a costes relativamente bajos a la hora de implementar las normas europeas. La condicionalidad resulta ineficaz si es aplicada a regímenes políticos que ven las reformas propuestas como una amenaza a su poder. La práctica de condicionalidad de la UE será puesta a prueba en 2013, cuando es probable que concluyan las negociaciones sobre los Acuerdos de Asociación con los países de la Asociación Oriental.

Inicialmente, la idea de la Comisión Europea era que cualquier avance en las negociaciones sobre los Acuerdos de Asociación dependiese del cumplimiento de las condiciones políticas por parte de los socios orientales, como por ejemplo mejoras en los estándares en materia de Estado de derecho, democracia y derechos humanos. Pero en la práctica, la UE realmente sólo ha impuesto la condicionalidad de manera eficaz en dos países de Europa oriental –Ucrania y Moldavia– al exigir la celebración de elecciones parlamentarias libres y justas antes de iniciar las negociaciones. En el caso de Ucrania, la UE también suspendió la firma del acuerdo debido a la represión política en el país. No obstante, Bruselas no ha exigido los mismos requisitos a los países del sur del Cáucaso.

Si la UE impusiera condiciones políticas de manera consistente, probablemente sólo podría concluir un acuerdo con Moldavia (y quizás Georgia) en 2013. Pero eso supondría un nuevo dilema para la Unión. Si se consideran como herramientas de preadhesión, sólo aquellos socios que cumplieran con los requisitos básicos en materia política y económica (democracia electoral y economía de mercado) podrían firmar Acuerdos de Asociación. Ello, a su vez, dividiría a los socios orientales entre “vecinos especiales” y los que se quedan atrás. Pero si la UE flexibiliza su principio de condicionalidad, entonces los Acuerdos de Asociación perderían importancia y se quedarían en meros “acuerdos de vecindad”, perdiendo así su valor como convenios de preadhesión ante los ojos de la mayoría de los socios comprometidos.

Eso supone tanto un desafío como una oportunidad para que la Unión Europea aclare sus objetivos estratégicos en la vecindad oriental. Si la UE continúa comprometida con los principios de sus tratados fundacionales, una posible solución podría ser la firma de Acuerdos de Asociación con los cinco países que forman parte de la vía bilateral de la EaP y reconocer las perspectivas de adhesión de Moldavia, el único socio que hasta ahora ha cumplido con las condiciones políticas de la UE. Eso vincularía los países socios a la UE y ayudaría a fomentar

algunas reformas –proporcionando acceso al mercado o ayuda tras el cumplimiento de algunas normas sectoriales específicas de la UE– a la vez que sentaría un ejemplo para la región al ofrecer la perspectiva de adhesión a la favorita Moldavia.

Construir una Europa sin barreras

La forma más tangible que la UE tiene para ofrecer beneficios directos a las poblaciones de los socios orientales es a través del libre comercio y los contactos entre personas. Los Acuerdos de Asociación incluyen “Acuerdos de Libre Comercio Profundos e Integrales” con la Unión (que requieren no sólo la retirada de barreras sino también la adopción de las normas de la UE), que aumentarán la competencia en los mercados orientales y mejorarán el entorno para las inversiones, contribuyendo así a su desarrollo económico en el largo plazo. Eso explica porque es esencial que la UE concluya sin demoras acuerdos de libre comercio con todos los socios cualificados.

La abolición de visados aumentará los contactos entre pueblos e impulsará el turismo y los negocios, además de representar un importante paso simbólico, demostrando la apertura de la Unión a las sociedades del este. 2013 será un año importante para acelerar el proceso de liberalización de visados. Moldavia ya está en la segunda (y última) fase de puesta en práctica de un plan de liberalización de visados concluido en 2011 y espera terminar el proceso hasta finales de 2013. Por su parte, Ucrania está tardando en adoptar la legislación necesaria, Georgia espera recibir un plan de acción para la liberalización de visados en 2013 y Armenia espera que pronto se ratifique su acuerdo de visados, mientras continúan las conversaciones sobre esta cuestión entre la UE y Azerbaiyán.

Las autoridades bielorrusas han ignorado en repetidas ocasiones los llamamientos de la UE para negociar la facilitación de visados en protesta a las sanciones de Bruselas a Minsk. Aún así, la Unión Europea debería

considerar abolir, o por lo menos reducir, las tasas para la obtención de visados para la población bielorrusa. A lo largo de 2013, la UE deberá preservar su credibilidad en las conversaciones sobre la liberalización de visados. El éxito de Moldavia se convertirá en un fuerte incentivo para que otros socios aceleren sus procesos de reforma. Si la UE pospusiera la abolición del régimen de visados con Chisinau tras el cumplimiento de todos los requisitos técnicos, ello perjudicaría seriamente la EaP.

Seguridad energética

A pesar de haber gastado cientos de millones de euros en la reforma energética en la vecindad oriental, poco puede hacer la Unión Europea para mejorar la seguridad de sus socios en esta materia mientras su política exterior siga sufriendo a causa de las divisiones internas entre los gobiernos europeos. Motivados por intereses nacionales, algunos Estados miembros de la Unión han retrasado la creación de un mercado interno energético realmente integrado (hacia el cual la UE ha intentado atraer a sus vecinos), mientras que otros están considerando invertir miles de millones de euros en un proyecto externo de infraestructuras que va en contra de la estrategia energética exterior de Bruselas.

El gasoducto Nabucco-Occidental, patrocinado por la UE, vincularía más el sur del Cáucaso a Europa, mientras que el proyecto South Stream liderado por Rusia marginalizaría a los socios de Europa del Este. Los vecinos orientales, en particular Ucrania como una de las principales rutas de tránsito, temen que South Stream aumente la influencia rusa sobre sus políticas energéticas. Rusia sería capaz de no sólo redirigir el tránsito de gas, sino también de interrumpir el suministro a los socios orientales sin cortarlo a los países europeos más lucrativos.

Ucrania y Moldavia han centrado sus políticas energéticas en la diversificación y en aumentar la eficacia, con el fin de disminuir su

dependencia de Rusia. Ambos países se han unido a la Comunidad Europea de la Energía (CEE) –una iniciativa creada por la UE y los países de los Balcanes Occidentales con el fin de fomentar la convergencia de los mercados– con la esperanza de beneficiarse de las inversiones, la ayuda y el apoyo político de la UE. Mientras que pertenecer a la CEE, por un lado, ha ayudado a que Chisinau y Kiev atrajeran inversiones (por ejemplo, la cooperación de Ucrania con compañías internacionales en la exploración de hidrocarburos y el desarrollo de un terminal de GNL), por el otro ha complicado aún más sus relaciones con Rusia. Moscú, que está en contra de la CEE, ha usado su monopolio energético para parar la adopción de las normas de la UE en Ucrania y Moldavia. La UE no tiene influencia en las conversaciones bilaterales sobre el gas entre Rusia y los vecinos orientales. Sin embargo, Bruselas debe continuar apoyando los esfuerzos para aumentar la eficacia energética y la diversificación en la vecindad, e invertir en proyectos de infraestructuras que impulsen la seguridad energética común.

Conclusión

La contribución distintiva de la UE en la vecindad oriental reside en el apoyo a la democracia y la retirada de las barreras transfronterizas al comercio y el movimiento de personas. La UE debería afinar mejor la aplicación de la condicionalidad y aumentar el apoyo a las iniciativas locales destinadas a la reforma democrática. La UE también debería ser realista en términos de cuánta influencia puede realmente ejercer sobre los países orientales, pero manteniendo, al mismo tiempo, su enfoque basado en valores. La conclusión de los Acuerdos de Asociación en 2013 representará una oportunidad para que Bruselas diseñe un enfoque más estratégico hacia la vecindad oriental.

A lo largo de 2013 la Unión Europea también tendrá que cumplir las promesas realizadas a los vecinos del este: ellos esperan, sobre

todo, el libre comercio y la liberalización de visados. Eso demostraría que la UE sigue comprometida con la integración de sus vecinos orientales (y quizás podría llegar a ofrecer la adhesión a algunos de ellos un día) y contribuir a aumentar la democratización de la región en el largo plazo. La UE no puede hacer mucho para incrementar la seguridad energética de sus vecinos mientras carezca de una política energética común. Siguen pendientes las grandes decisiones con relación a las inversiones en los gasoductos en la vecindad y 2013 supondrá una gran prueba para la estrategia exterior de energía de Bruselas. En paralelo, la Unión Europea debería aumentar su apoyo a los esfuerzos de los vecinos orientales para mejorar su eficacia energética y diversificar sus fuentes de energía.

5. El apoyo a los procesos de transición en el mundo árabe

Kristina Kausch

Dos años después de los levantamientos en el mundo árabe, el futuro de la región se presenta muy incierto. La tendencia más probable será la oscilación entre los avances democráticos, la polarización y los retrocesos autoritarios. Al mismo tiempo, los levantamientos han acelerado unos cuantos cambios en el balance de poderes en Oriente Próximo y el norte de África (la región MENA), que afectarán a la posición de la Unión Europea y su influencia en la región. Los europeos deben prepararse para comprender el nuevo paradigma de la región a medida que este tome forma. En 2013, el reto será traducir esta comprensión en marcos políticos más eficaces, partiendo de la respuesta inicial de la UE a las revueltas árabes.

La respuesta europea a las revueltas árabes

Tras el titubeo inicial, muchos elementos de la respuesta de la UE a las revueltas y las transiciones posteriores han sido valiosos y oportunos. Como consecuencia de la revisión global de su Política Europea de Vecindad (PEV) iniciada en 2010, la UE modificó su estrategia respecto

a la región en la primavera de 2011. Los rasgos más notables de este cambio de enfoque subrayaban la necesidad de apoyar una “democracia profunda” por delante de la estabilidad; racionalizar la condicionalidad según el principio de “más por más”; y comprometerse a responder a las demandas históricas del sur: dinero, mercados y movilidad.

El nuevo Representante Especial de la UE para el Mediterráneo, Bernardino León, ha formado grupos de trabajo (*“task forces”*) en los que se reúnen diferentes instituciones internacionales y de la UE con el fin de acomodar y adaptar el apoyo europeo a países concretos. Se han hecho pocos progresos en movilidad, pero en 2011 la UE logró reunir más de 80 millones de euros de nuevos fondos para apoyar las transiciones. En 2012, la Unión reorientó programas de ayuda y puso otros 1.000 millones de euros adicionales a disposición de sus vecinos del sur hasta 2013. También aumentó los techos de préstamo del Banco Europeo de Inversiones en 1.150 millones de euros y amplió el mandato del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo a los vecinos del sur de la UE. Además destacan los compromisos nacionales (de Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido) y de la UE para sostener de manera conjunta las transiciones árabes bajo el paraguas del Grupo de Deauville del G-8, aunque muchos de estos compromisos todavía tienen que cumplirse. Y, en un gesto que pone fin a años de exclusión política cómplice, la UE y sus Estados miembros han aceptado, aunque haya sido a regañadientes, a los líderes islamistas elegidos democráticamente en el sur.

Todos estos esfuerzos tienen verdadero mérito. Sin embargo, la credibilidad del compromiso de la UE de apoyar la “democracia profunda” resulta dudosa por la continuidad de sus relaciones con países como Marruecos, Jordania y Argelia. Los regímenes no democráticos de estos países han contenido las protestas populares haciendo sus propias propuestas de reformas constitucionales y legales, sin que éstos hayan constituido pasos hacia la “democracia profunda” que propugna la UE. Dado el escaso deseo de provocar más turbulencias en la región MENA,

el peligro es que algunas políticas de la Unión sigan rigiéndose por la lógica fallida de la estabilidad, de la que prometió distanciarse en 2011.

Próximos desafíos y oportunidades

El reto más urgente es reducir el posible impacto negativo de la inseguridad regional en las democracias del sur del Mediterráneo. Ello incluye avanzar en la crisis siria, en la cuestión nuclear iraní y en las regiones del Sahel y del Sinaí. El nudo gordiano del año 2013 será cómo acabar con las atrocidades contra el pueblo sirio sin que se extienda la inseguridad por la región. Aunque, tal como se afirma en otros capítulos de este libro, la capacidad de la UE de influir en el problema sirio es limitada. Pero otros desafíos sí están a su alcance.

La polarización social que acompaña a las frágiles transiciones en Egipto, Túnez y Libia amenaza con minar la legitimidad de unas reformas que se necesitan con urgencia. En Egipto, los enfrentamientos sobre la constitución y los poderes del régimen han puesto en peligro la transición democrática en peligro. La importancia creciente del presidente Mohamed Morsi como intermediario entre las potencias regionales no debe eclipsar unas capturas ilegítimas del poder que pueden consolidar la preponderancia de una fuerza política en particular (en este caso, los Hermanos Musulmanes). Con nuevas constituciones pendientes de aprobación en Egipto y en Libia, elecciones parlamentarias en Egipto (de momento previstas para febrero o marzo), y comicios presidenciales y parlamentarios en Túnez (junio), los países en transición tendrán que recorrer la cuerda floja para impulsar y estabilizar sus logros democráticos durante 2013.

La UE debe adoptar una doble vía. En primer lugar, ayudar a sus interlocutores del sur a obtener resultados rápidos en sus problemas económicos y de seguridad más urgentes. Segundo, adaptar sus pilares estratégicos para proteger su influencia y su eficacia futuras en la región.

Los fundamentos estratégicos generales de la política mediterránea de la Unión permanecen en un limbo sin definir. Es de suponer que una serie de nuevas declaraciones y medidas de la Política de Vecindad previstas para marzo de 2013 subrayen todavía más el deseo de la UE de tener una relación de igual a igual con sus interlocutores del sur. Pero lo más probable es que no se cuestionen algunas de sus hipótesis básicas, incluidas la viabilidad de los objetivos perseguidos por la UE en la región y la eficacia de sus actuales instrumentos e instituciones.

El mayor desafío para la política de la UE en la región MENA durante 2013 está en su propia casa. Dada la incertidumbre económica y política que impera en ambas orillas del Mediterráneo, hay poco impulso político para lanzar estrategias nuevas y ambiciosas. Los gobiernos del norte de África quieren una relación más equilibrada con sus socios europeos, ahora que deben responder ante sus electorados. Pero en el clima actual parece improbable algún avance significativo relacionado con la liberalización de los visados o las facilidades comerciales. Ante este panorama, y considerando que la influencia de la UE está siendo lentamente erosionada por la competencia creciente de actores no occidentales como los países del Golfo, Rusia y China, parecen cada vez más inviables unas políticas eficaces basadas en la condicionalidad.

Mantener las transiciones en el buen camino

El valor añadido particular del apoyo de la UE a las transiciones democráticas en la región MENA consiste en tres cosas: la asistencia técnica que puede proporcionar; el gran potencial de la cooperación económica mediterránea; y su atractivo como símbolo de democracia, prosperidad y soberanía compartida.

Ayudar a la construcción de instituciones duraderas ha sido una de las mayores fortalezas de la UE en el pasado, y los gobiernos de transición

de Oriente Próximo y del norte de África podrían beneficiarse de esa experiencia en áreas como los procesos electorales, el asesoramiento legal para la redacción de las constituciones, la reforma judicial, la justicia transicional y la reforma del sector de la seguridad. Además, debido a sus propias experiencias, muchos Estados miembros de la UE están bien situados para proporcionar ayuda técnica y experiencia en los procesos de democratización. Tanto la UE como sus Estados miembros han ampliado sustancialmente sus ofrecimientos a Libia, Túnez y Egipto después de sus revoluciones.

Sin embargo, la delicada naturaleza de algunos ámbitos de reforma política ha producido el rechazo de varias iniciativas bienintencionadas de la UE. Por ejemplo, en el área de la seguridad, se propone enviar dos misiones a Libia (de ayuda humanitaria y de entrenamiento de fuerzas de seguridad de fronteras), pero el hecho de que la UE se involucre más en la reforma del sector de la seguridad choca con reticencias en toda la región. En mayor o menor medida, la “injerencia extranjera” ha sido un asunto muy delicado en todas las transiciones árabes. El miedo a perjudicar la legitimidad de una iniciativa o una institución por vincularlas a una ayuda de la que se pueda tener la más mínima sospecha de que oculta intereses extranjeros muchas veces pesa más que la necesidad de apoyo técnico, experiencia o dinero.

La UE puede proporcionar asistencia técnica para el fortalecimiento de instituciones democráticas en varios ámbitos. La Unión ha prometido apoyo técnico para la enseñanza y la formación profesional, el Estado de derecho, el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo, la sanidad, la sociedad civil y la emigración en toda la región. Los jóvenes parlamentos de la zona reciben asistencia técnica de la UE acerca del trabajo parlamentario y la construcción del Estado. La Comisión de Venecia del Consejo de Europa proporciona asesoramiento sobre la redacción de constituciones al Congreso General de la Nación de Libia y a la Asamblea Constituyente de Túnez. Se ha proporcionado colaboración y supervisión electoral a

Túnez, Marruecos, Argelia y Libia. El desarrollo de partidos políticos y parlamentos sigue siendo un área sin desarrollar, aunque fundamental, y, dadas las distintas sensibilidades políticas, estos esfuerzos deberían incluir a todos y ser equilibrados y transparentes.

Ahora bien, la cooperación técnica tiene sus límites: puede ayudar a poner en práctica las decisiones políticas, pero no sustituirlas. El compromiso de la UE con una “asociación con las sociedades” a través de los contactos interpersonales tiene buena intención, pero su efecto depende en gran medida de que los Estados miembros de la UE estén dispuestos a tomarse en serio la movilidad. La repercusión positiva de una nueva herramienta financiera como el “Instrumento para la Sociedad Civil” puede verse debilitada por la falta de apoyo político, por ejemplo cuando la UE no logró la inclusión de grupos independientes de la sociedad civil egipcia en la reunión del grupo de trabajo UE-Egipto en noviembre de 2012.

La estabilidad de las transiciones democráticas árabes dependerá en gran parte de los logros económicos, de modo que ayudar a que se levanten las economías del sur es una prioridad máxima. Con una inversión ambiciosa en la integración económica equilibrada, la UE tiene la oportunidad de conservar su tradicional influencia en sus vecinos más inmediatos y ayudar a ambas orillas a salir de sus dificultades actuales. Eso no sólo incluye la ayuda, las inversiones y el acceso a los mercados, sino también facilitar a las economías del sur que se beneficien de las posibilidades ya existentes de liberalización del comercio. A pesar de la mucha palabrería, sin embargo, los Estados miembros de la UE son reacios a progresar en materia de movilidad y a adaptar mejor los proyectos de liberalización comercial a las prioridades del sur. El deseo de la UE de establecer un área euro-mediterránea de libre comercio, mediante una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio “profundos e integrales”, requiere que los socios adopten todas las reglas de mercado de la UE, que tienen un atractivo limitado para los países del sur, en pleno esfuerzo para superar unos desafíos

económicos y políticos inmensos. Se están estudiando ya acuerdos bilaterales con Túnez y Marruecos. Otros países, como Egipto, han rechazado la oferta y han pedido en su lugar beneficios más inmediatos. En el entorno actual, las propuestas de libre comercio deberían ser lo más escuetas y precisas posible, con el fin de fomentar la reducción de las barreras comerciales, arancelarias y no arancelarias, más relevantes para el crecimiento.

La capacidad de la UE de proyectar poder blando, basado en valores, ha sido siempre su gran valor añadido en su vecindad. Sin embargo, nada puede dañar tanto esa reputación como un doble discurso hipócrita, que erosiona su credibilidad como autoproclamado actor normativo. Reconocer los límites inevitables de una política exterior “normativa” mediante la expresión de sus legítimos intereses es una condición fundamental para promover una estrategia más eficaz y creíble en sus relaciones con sus vecinos del sur. Los líderes de la UE, por consiguiente, deben definir los intereses europeos de tal forma que no sustituyan, sino que refuercen, los valores de la Unión Europea.

Pasos para avanzar en 2013

El año 2013 va a ser la hora de la verdad para la UE, que tendrá que cumplir las promesas realizadas en 2011 y mostrar con hechos, y no palabras, que ha aprendido las lecciones de la Primavera Árabe. Incluso si suponemos que en 2013 no habrá un avance significativo en materia de movilidad o mercados, hay muchas otras cosas que la UE puede hacer.

La dependencia económica estructural de los países del sur del Mediterráneo respecto de la UE hará que esta conserve su influencia todavía durante un tiempo. Sin embargo, no hay motivo para creer que las políticas basadas en la condicionalidad, que hasta ahora no han conseguido estimular unas reformas políticas “profundas”, vayan a tener éxito ahora. El fracaso de estas políticas sin un respaldo político

ni incentivos suficientes es una lección que los Estados miembros de la UE no han aprendido todavía.

Los europeos deben seguir llamando la atención sobre los fundamentos democráticos y reiterar sus ofertas de ayuda. Hay que apoyar a los nuevos líderes elegidos democráticamente en sus reformas y, al mismo tiempo, examinarlos con ojo crítico. A lo largo de 2013, la UE debe tratar de ayudar a despolarizar la política del sur del Mediterráneo, examinando a todos los actores políticos con el mismo nivel de escrutinio democrático y juzgándolos por sus acciones y no por su retórica. Ahora que Egipto y otros actores árabes empiezan a recuperar influencia geopolítica, los europeos no deben caer en su viejo hábito de intercambiar el apoyo geopolítico por tolerancia interna. Túnez puede ofrecer un ejemplo positivo, pero el mundo árabe tiene la vista puesta en Egipto, y las concesiones que se hagan allí condicionarán la credibilidad de la UE a la hora de “apoyar la democracia árabe”.

La estrategia de la UE, consistente en una integración muy institucionalizada con sus vecinos del sur, está alcanzando sus límites. Para que las transiciones den frutos, los gobiernos árabes deben proporcionar rápido alivio económico a sus ciudadanos, un alivio que los pesados programas de cooperación de la UE no pueden suministrar. Partiendo de metas comunes concretas y no de instituciones e instrumentos, la UE debe tratar de desarrollar un conjunto de mecanismos más flexibles de cooperación. Éstos podrían utilizar opciones más adecuadas para la integración económica, impulsar intereses comunes tales como la cooperación energética y abordar los problemas de seguridad regionales más acuciantes. La diferenciación y las alianzas flexibles entre las instituciones de Bruselas y los Estados del norte y del sur deberían crear una nueva dinámica positiva a corto plazo, y ayudar a desarrollar un impulso más duradero para profundizar la cooperación institucionalizada UE-Mediterráneo en el futuro.

6. El rompecabezas de Oriente Próximo

Ana Echagüe y Barah Mikail

La política de la Unión Europea (UE) en relación con Oriente Próximo está muy fragmentada. Su epicentro es el buque insignia de la Política Europea de Vecindad (PEV), cuya vertiente meridional parte de un marco euro-mediterráneo institucionalizado. En cambio, la política respecto del resto de la región está menos estructurada, algunas veces dividida y otras prácticamente sin definir. La respuesta a las revueltas árabes, aunque adecuada, ha sido poco ambiciosa y lenta. Los esfuerzos para abordar la crisis siria han mostrado unidad de objetivos, pero con pocos resultados hasta la fecha. La política sobre el proceso de paz en Oriente Próximo está atrofiada, en parte por las diferentes perspectivas de los Estados miembros. La implicación en el Golfo, con la excepción de Irán, es tan escasa que apenas es visible. Una política tan fragmentada y desigual es ineficaz, porque no tiene en cuenta los lazos políticos y económicos entre el Magreb, el Máshreq y los países del Golfo. La UE debería adoptar un enfoque más estratégico respecto de la región, que le permita abordar las crisis interconectadas y tener en cuenta el papel creciente de los poderes regionales y los actores externos.

Contexto estratégico y desafíos

Las revueltas árabes han tenido un gran impacto en la geopolítica de la región. Sus repercusiones siguen notándose, de forma especialmente devastadora en Siria, pero también en Yemen, Bahréin y en menor medida en Jordania, Kuwait y Arabia Saudí. Los países en transición se encuentran al comienzo de un largo proceso de reforma cuyo resultado no está garantizado y seguramente creará incertidumbre e inestabilidad. La confianza que han adquirido les llevará a diversificar sus relaciones exteriores y a distanciarse de la tradicional preferencia por Occidente que tenían los regímenes anteriores.

Egipto ya ha pretendido alzar su perfil al intentar, aunque sin éxito hasta el momento, negociar una solución regional a la crisis en Siria, con la ayuda de Irán, Arabia Saudí y Turquía. El carácter islamista de los nuevos gobiernos también tendrá repercusiones regionales. La tradicional relación estratégica entre Egipto e Israel tendrá más matices, tal como se ha demostrado en la reciente crisis en Gaza. El resultado del conflicto en Siria será un elemento clave en la dinámica de alianzas en la región.

Pese a su inquietud ante la caída de otros vecinos autócratas y el ascenso del Islam político, los Estados del Golfo han asumido un papel cada vez más activo en los acontecimientos políticos que recorren el mundo árabe desde hace dos años. En especial, Arabia Saudí y Qatar han aumentado su presencia regional y su perfil diplomático. Encabezaron las peticiones de intervención internacional en Libia y han intervenido tanto en el proceso de transición en Yemen como en los llamamientos a apoyar a la oposición en Siria.

Todo esto se ha desarrollado en el marco de una rivalidad regional creciente entre Irán y Arabia Saudí y una intensificación de las divisiones sectarias. Más allá de las genuinas preocupaciones por el equilibrio de poder, el hecho de acusar a Irán de haber inspirado los

levantamientos populares en Bahréin, las provincias orientales de Arabia Saudí y Yemen supone una táctica desgastada para tratar de restar legitimidad a las protestas. Pero externalizar las causas de las protestas y deslegitimar a la oposición chií es un ejercicio peligroso que aumenta las tensiones sectarias.

Política exterior de la UE en Oriente Próximo

La estrategia fragmentada de la UE respecto de Oriente Próximo conlleva diferentes niveles de compromiso en diversos asuntos y regiones. En el norte de África, las revueltas obligaron a la UE a revisar su marco principal de política exterior, tras su fracaso tanto en prever como en reaccionar a la dinámica política interna. Pero la PEV revisada sigue estableciendo un marco euro-mediterráneo muy institucionalizado que limita las acciones de la UE a sus vecinos más próximos y excluye regiones limítrofes que pueden estar vinculadas como la Península Arábiga.

Por el contrario, las relaciones con el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y sus Estados miembros están mucho menos institucionalizadas, son más discretas y se centran en asuntos comerciales. La UE lleva más de una década intentando firmar un Acuerdo de Libre Comercio con el CCG, mientras los Estados miembros compiten ferozmente por unos lucrativos contratos comerciales y de defensa. En junio de 2010, el Consejo ministerial UE-CCG, ante la imposibilidad de avanzar en la firma del Acuerdo, aprobó un programa de acción conjunta que hace hincapié en la cooperación en asuntos como la economía, la energía y los transportes, pero descuida los aspectos más políticos y estratégicos, entre ellos la cooperación en crisis regionales. Algunos de los objetivos en política exterior del Golfo y la UE coinciden, por ejemplo en relación con Palestina, Líbano, Irán, Irak y Yemen. Además, la UE y el CCG comparten preocupaciones como la seguridad energética, el terrorismo y la proliferación de armas

de destrucción masiva, que deben abordarse en el plano regional. Por último, tal negligencia fomenta una imagen del Golfo como una excepción y debilita el apoyo a los intentos de reformas en la región.

La determinación que ha mostrado la UE al tratar con Siria, con 20 paquetes de sanciones contra el régimen, no se ha visto traducida aún en una respuesta eficaz a la crisis. En punto muerto en Naciones Unidas, la UE ha dudado a la hora de ofrecer más apoyo concreto a la insurgencia como han hecho los países del Golfo. Ha sido sobre todo la insistencia por parte de Estados Unidos lo que ha llevado a la oposición siria a formar un nuevo grupo paraguas. En noviembre de 2012, tanto Francia como Gran Bretaña reconocieron a la Coalición Nacional de las Fuerzas Revolucionarias y de Oposición de Siria como legítima representante del pueblo sirio (una postura aprobada por el Consejo de Asuntos Exteriores en diciembre) y proclamaron sus intenciones de involucrarse en mayor medida en la crisis, pero –en el momento de escribir este artículo– esa participación está aún por definir. Por supuesto, cualquier uso de armas químicas por parte del régimen sirio cambiaría el panorama, y provocaría sin duda una mayor reacción internacional.

De la misma manera, la UE ha sido disciplinada a la hora de imponer sanciones económicas a Irán, aunque parece lejano un compromiso negociado que sea aceptable tanto para Estados Unidos como para Irán. Tras las elecciones estadounidenses de 2012, se propusieron las negociaciones nucleares entre el P5+1 (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU más Alemania liderado por la UE) e Irán, a finales de 2012 o principios de 2013.

La Primavera Árabe relegó el conflicto palestino-israelí a un segundo plano, por no decir al olvido. Incluso durante el último estallido de noviembre en Gaza, la UE ha estado notablemente ausente. A pesar de su ayuda económica a la Autoridad Palestina y sus críticas a la política de asentamientos israelí, la UE sigue intensificando sus

relaciones comerciales con Israel. Parte del problema es que los Estados miembros difieren en su respuesta al conflicto, un hecho que volvió a verse durante la votación sobre el estatus de Palestina como Estado observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas que se celebró en noviembre de 2012. Ahora bien, a medida que la postura de Israel se endurece, los Estados miembros de la UE parecen inclinarse hacia una mayor convergencia; sólo la República Checa votó “no” en este caso, a diferencia de los cinco votos en contra sobre la adhesión de Palestina a la UNESCO en 2011.

¿Qué hacer en 2013?

La UE necesita diseñar una estrategia más integradora y coherente para la región, que identifique áreas clave en las que debería invertir más esfuerzo. Dada la inestabilidad del entorno geopolítico regional, la UE debería experimentar con grupos flexibles de cooperación (bilaterales, multilaterales, regionales, etcétera) en torno a problemas comunes. La mejor forma de abordar diferentes asuntos políticos, ya sean geográficos o funcionales, será mediante grupos variables de actores, que en algunas ocasiones incluyan actores externos como Estados Unidos, China y Rusia. Además, la UE se puede beneficiar de su imagen de neutralidad, en comparación con otros actores internacionales.

Sin embargo, la Unión también ha mirado hacia otro lado ante la represión de las protestas por parte de los regímenes del Golfo. Incluir a los Estados del Golfo en asociaciones con la UE y en marcos de cooperación con el Mediterráneo ofrece una oportunidad para facilitar de manera indirecta la dinámica reformista en esos casos más reaccionarios. Además, un mayor diálogo con el Golfo servirá de contrapeso al cierre de filas de los Estados del Golfo contra las reformas políticas. Pero la UE debe dedicar más recursos a la región, tanto en personal como en dinero (sólo hay una delegación de la UE en el Golfo, en Riad).

La principal prioridad de la UE debería ser la reanudación de las conversaciones con Irán en un intento de evitar la guerra con la que amenazan algunos miembros del gobierno israelí y ciertos sectores del Congreso de Estados Unidos. Las elecciones en Israel y en Irán, junto con las duras consecuencias de las sanciones para la población iraní, harán que sea todavía más difícil llegar a un acuerdo. Sin embargo, para avanzar, el P5+1 debería dejar de insistir en enmarcar las conversaciones en un marco estrictamente “técnico” y reconocer el contexto geoestratégico y las cuestiones de seguridad que tanto preocupan a Irán. Además, el P5+1 debe estar preparado para ofrecer incentivos sustanciales más allá de la cooperación tecnológica.

La acumulación de medidas punitivas quizá puede que lleve a Irán a la mesa de negociaciones, pero por sí sola no va a provocar cambios en el programa nuclear iraní. Las líneas generales del acuerdo son bien conocidas: enriquecimiento con ciertos límites, sujeto a inspecciones y vigilancia. Pero para llegar a eso también hay que ofrecer una rebaja de las sanciones. Para labrar un compromiso, el P5+1 debería estudiar modos de suavizar las sanciones de manera ordenada, con salvaguardas y verificaciones apropiadas. Un acuerdo con Irán podría tener el beneficio añadido de aliviar tensiones en conflictos relacionados y derivar en un enfriamiento general de la región. También podría convencer a Irán para que cooperara en los problemas de Siria, Líbano y Palestina, además de Afganistán.

La posibilidad de que el barril de pólvora sirio explote más allá de sus fronteras exige un esfuerzo más coordinado, que incluya en el proceso a Rusia y China, así como a Turquía e Irán, y que reconozca la vulnerabilidad en este sentido de Líbano, Jordania e Irak. En los últimos meses, Moscú se ha ofrecido varias veces para albergar una conferencia internacional sobre Siria, al mismo tiempo que se negaba a respaldar el plan de paz de Kofi Annan con sanciones para presionar más al régimen. Un encuentro entre la secretaria de Estado Clinton, el ministro ruso de exteriores Sergey Lavrov y el enviado especial

de la ONU Lakhdar Brahimi en diciembre, en Dublín, podría llevar a un compromiso renovado de tratar de alcanzar un alto el fuego supervisado por la comunidad internacional y, al final, un acuerdo negociado. Ahora que Francia e Inglaterra están acercándose (y tal vez considerando armar a la oposición), la UE debe tener cuidado de no implicarse sin el respaldo del Consejo de Seguridad de la ONU.

Puede que ya sea demasiado tarde para una transición pactada entre el régimen y la oposición, pero también parece improbable la capitulación de un régimen que está atrincherado. Alguna forma de diálogo o de comunicación entre el régimen sirio y sus opositores podría ser el único modo de aliviar las tensiones y contener el baño de sangre. La UE podría tantear a elementos del régimen y de la oposición sobre esa posibilidad. También debería coordinar su apoyo a la oposición con Estados Unidos, Qatar y Arabia Saudí.

Después de los incidentes de Gaza en noviembre de 2012 y las elecciones en Israel en enero de 2013, el año que comienza necesitará que la UE consolide su visión del futuro del conflicto palestino-israelí, tal como hizo la Comunidad Económica Europea en 1980 con la declaración de Venecia, en la que propuso la solución de los dos Estados y exigió el fin de la ocupación israelí de los territorios. Cualquier prolongación de la expansión de los asentamientos israelíes obligará a la UE y sus Estados miembros a agudizar su postura y adoptar políticas coherentes con su apoyo teórico a las fronteras de 1967 como base para unas nuevas conversaciones de paz. En caso necesario, la UE debería estar preparada para aprobar leyes sobre el etiquetado y la posible prohibición de los productos procedentes de los asentamientos israelíes, de acuerdo con la ley internacional.

Una política común de la UE debería incluir un diálogo cauteloso con Hamás, instar a Al Fatah y Hamás a que formen un gobierno de unidad nacional, y la capacitación y el desarrollo institucional de Palestina. Aunque el contar con un enfoque común europeo no

bastará para resolver el conflicto sin un firme compromiso estadounidense, sí transmitirá una importante señal de que la UE está decidida a apoyar enérgicamente cualquier reanudación real del proceso de paz de Oriente Próximo.

Conclusión

Las revueltas árabes han subrayado la necesidad de renovar la política exterior europea en Oriente Próximo. Debería elaborarse un enfoque más estratégico que reconozca los vínculos y las vulnerabilidades regionales. Para lograrlo, la UE tendrá que posicionarse en todas las cuestiones importantes y no limitarse a dejar de lado aquellos sobre los que no puede llegar a un acuerdo. Calibrar la estrategia sobre Irán, mediante un mejor equilibrio entre sanciones e incentivos, podría proporcionar una oportunidad para empezar a resolver todos estos conflictos. Entre los países de la región con focos que podrían estallar durante 2013 están Líbano, Jordania, Irak y Bahreín. Para ayudar a prevenir esos posibles conflictos, la UE tendrá que trabajar mejor con las potencias regionales y con las externas. Estrechar lazos con los Estados del Golfo podría ser una forma de profundizar sus relaciones en la región, pero la UE debe colaborar también con Egipto, Turquía e incluso Rusia en sus intentos de solucionar conflictos regionales.

7. Del Sahel a Somalia: la reacción ante las crisis

Damien Helly

Desde el Sahel hasta el Cuerno de África, son varias las crisis que forman parte de la agenda de la Unión Europea (UE) desde hace muchos años. Unos gobiernos débiles y a menudo corruptos han permitido que el crimen organizado (incluida la piratería), los separatismos y los movimientos islamistas violentos hayan florecido en zonas caracterizadas además por una terrible pobreza. Eso ha generado violencia armada y crisis humanitarias constantes. Estas crisis pueden no ser la máxima prioridad geoestratégica mundial, pero tienen raíces profundas, entrañan un gran coste humano, amenazan los intereses de la UE y pueden tener efectos secundarios negativos en una región frágil que limita con el entorno de la Unión. La UE puede contribuir plenamente, apoyando y coordinándose con los países africanos interesados, a gestionar estas crisis a través de respuestas amplias pero adaptadas a cada caso, que aborden tanto las amenazas inmediatas como las causas más profundas de la inestabilidad crónica.

El Sahel

La compleja crisis de la región del Sahel (los países que lindan con el Sáhara) será un asunto importante en la agenda europea en 2013. Existen diversos retos interconectados: la inestabilidad política de

Mali y la fragilidad de los Estados en toda la región; la ocupación del norte de Mali por una mezcla de movimientos separatistas, radicales islamistas y tuaregs; una emergencia humanitaria compleja (alrededor de 200.000 desplazados internos y 150.000 refugiados según la ONU); e inseguridad alimentaria. La convulsión de la posguerra libia y la influencia argelina complican aún más el contexto geopolítico y repercuten en los intereses europeos en la región.

La UE está contribuyendo cada vez más a abordar estos múltiples factores de crisis y puede tener una influencia positiva sobre el terreno. Sin embargo, necesita elaborar una estrategia coherente y proactiva para coordinar la variedad de instrumentos a su disposición y las prioridades de sus Estados miembros. En concreto, el papel de Francia, que tiene grandes intereses energéticos en la región y estrechos lazos históricos con los gobiernos locales, es fundamental. A diferencia de otras situaciones, el problema de Europa no es la escasez de recursos. Si se suman los cálculos sobre la financiación de la Comisión Europea (incluido el Fondo Europeo para el Desarrollo) y los recursos movilizados para la estrategia del Sahel hasta 2013, el volumen de ayuda destinada a la región desde 2008 es enorme: más de 1.200 millones de euros. Pero, quizás con la excepción de la ayuda humanitaria, esta considerable inversión no tendrá prácticamente impacto tangible en 2013. Por ejemplo, debido a la agitada política interna de Mali, algunos proyectos de ayuda de la UE ya se han cancelado.

A finales de 2011, la UE elaboró una estrategia regional integral para el Sahel. Ésta combina labores de construcción de paz, estabilización y programas de prevención de conflictos, pero convendría revisar su diseño porque la situación se está deteriorando. La UE ha desplegado una misión de reforma del sector de la seguridad, EUCAP Sahel Níger, dentro de su Política Común de Seguridad y de Defensa (PCSD), y en la actualidad está discutiendo los planes para otra misión, EUTM Mali, dirigida a entrenar a las fuerzas malienses. Estas misiones

deberían coordinarse con otros programas de desarrollo nacionales y de la UE; por ejemplo, la Unión financia un programa regional sobre antiterrorismo a través de su Instrumento de Estabilidad; y Dinamarca financia un proyecto de pacificación en Mali llevado a la práctica por el Centro para el Diálogo Humanitario y centrado, entre otros objetivos, en la mediación, el diálogo y la resolución de conflictos. La UE ha nombrado un coordinador del Sahel para otorgar una dirección política a todos estos esfuerzos, pero el mandato del puesto (que depende del Servicio Europeo de Acción Exterior –SEAE) no está claramente definido.

La UE, en estrecha colaboración con Francia, trata de ayudar a organizaciones africanas (sobre todo a la Unión Africana y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental –CEDEAO), gobiernos y sociedades para respaldar la estabilización de Mali y preservar su integridad territorial establecida en la Resolución 2071 del Consejo de Seguridad de la ONU. La resolución prevé la intervención de unas fuerzas africanas (de la CEDEAO) en el norte de Mali, para ayudar al ejército maliense a recuperar los territorios ocupados. Esta intervención debe aún materializarse y puede tardar un tiempo en arrancar (si es que lo hace). El objetivo principal de la política de la UE es contribuir a una solución políticamente sostenible para la crisis de gobernanza, al mismo tiempo que proporciona ayuda humanitaria mediante una actuación rápida y eficaz. Pero para asegurar que el posible impacto de las acciones de la UE en el Sahel sea el mayor posible en 2013, hace falta avanzar en varios aspectos. Ante todo, la crisis de Mali tendrá que permanecer entre las prioridades de la agenda política de la UE, y los ministros de Exteriores deberán revisar regularmente la situación sobre el terreno y la puesta en práctica de la estrategia.

Segundo, debe haber un consenso sobre qué poderes se delegan en quién en el complicado sistema de la UE. El reparto de tareas entre los Estados miembros, las instituciones –como el SEAE, la Dirección General de Desarrollo de la Comisión y la Dirección General de

Ayuda al Desarrollo, junto con las delegaciones de la UE en el Sahel–, y los instrumentos políticos de la UE –como el Fondo de Desarrollo Europeo, el Instrumento de Estabilidad y las actividades de la PCSD– tendrá que coordinarse de manera eficaz. Es preciso combinar todo en una sola cadena de mando para evitar un enfoque fragmentado.

A diferencia de los casos de Sudán y el Cuerno de África, todavía no se ha designado ningún Representante Especial de la UE (REUE) para ocuparse del Sahel. Sin embargo, con el tiempo, la creación de un puesto de REUE para el Sahel sería la mejor manera de combinar todos los instrumentos de la UE y garantizar la coordinación con la ONU. De hecho, la labor del enviado especial de la ONU al Sahel podría haberla desempeñado un REUE (el actual enviado especial de la ONU es el ex presidente de la Comisión Europea Romano Prodi). Un REUE para el Sahel actuaría también como interlocutor con gobiernos locales y organismos regionales en representación de la UE.

Sudán y Sudán del Sur

Sudán y Sudán del Sur han sufrido una serie de crisis muy graves: violencia en Darfur y sus consecuencias humanitarias (incluidas las connotaciones de justicia internacional, como el papel de la Corte Penal Internacional); la escisión de Sudán del Sur y su inestabilidad; tensiones entre Jartum y Juba; y una situación política muy agitada en Sudán del Norte. En 2013, la mayoría de estos temas seguirán siendo prioridades para la UE, con especial atención a los esfuerzos de paz entre el norte y el sur después del referéndum, la gestión de complejas emergencias humanitarias y la supervisión de la aplicación aún pendiente de los acuerdos de paz de Addis Abeba, firmados en septiembre de 2012 (que abordan disputas históricas sobre petróleo, fronteras, economía y otros asuntos). La UE ha mantenido un perfil bajo al tiempo que intervenía con decisión en los esfuerzos diplomáticos entre bastidores, y esa postura continuará seguramente en 2013.

La evolución de los conflictos en Sudán y Sudán del Sur es impredecible, pero da la impresión de que en 2013 continuarán las siguientes tendencias: continuas emergencias humanitarias a gran escala; aplicación con retraso de los acuerdos de paz de Addis Abeba, si es que no se evaporan; inestabilidad política en Sudán tras los recientes intentos de golpe de Estado; violencia y tensiones permanentes en Kordofán del Sur y el Nilo Azul.

La REUE para Sudán, Rosalind Marsden, ha intentado aunar esfuerzos de la UE y los Estados miembros a partir de una estrategia común que combina diplomacia con proyectos de desarrollo, en estrecha cooperación con la ayuda humanitaria. Un valor añadido muy específico de los esfuerzos de la UE ha sido el apoyo político y técnico al Grupo de alto nivel de la Unión Africana encargado de la aplicación de las recomendaciones para Sudán (en inglés, AUHIP o “Mbeki Panel”), encargado de dirigir las negociaciones de paz entre Jartum y Juba. La UE ha sido capaz de respaldar a la Unión Africana y a la ONU en su presión diplomática para sacar adelante los procesos de paz, por ejemplo apoyando sus respectivas hojas de ruta para Sudán y Sudán del Sur y las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

La estrategia de la UE para Sudán del Sur tiene muchas facetas; por ejemplo, junto a otros programas de ayuda al desarrollo, ha desplegado una pequeña misión de PCSD (EUAVSEC) para proteger el aeropuerto de Juba. Desde 2010, la UE ha llevado a cabo esfuerzos conjuntos (Comisión y Estados miembros) de programación en diversos ámbitos, en estrecha coordinación con el gobierno de Juba y otros donantes internacionales. Pero el deterioro de la situación en Sudán del Sur a principios de 2012 puso en peligro temporalmente las labores internacionales de paz y reconstrucción. En Sudán del Sur, la fragilidad del Estado será un obstáculo permanente que requerirá una mezcla de una presión diplomática precisa, ajustada y constructiva más el incentivo de posibles paquetes de ayuda.

El Cuerno de África

Somalia es desde hace mucho el centro de atención de numerosas iniciativas de la UE en el Cuerno de África, y en 2011 la UE aprobó una estrategia integral para la región. La inestabilidad política, los conflictos entre el Gobierno Federal de Transición (GFT) y los grupos islamistas y la injerencia extranjera han mantenido a Somalia en la agenda internacional. El aumento de la piratería en el Océano Índico desde 2008 tuvo su origen en Somalia y ha incrementado enormemente el crimen organizado en la región. Sin embargo, pueden detectarse algunas señales de estabilización, en parte debido a las actuaciones de la UE en los últimos años.

Desde la década de 1990, la UE se ha involucrado en Somalia a través de sus programas humanitarios y de desarrollo. Sus políticas de lucha contra la piratería han consistido en dos operaciones de PCSD: EUNAVFOR Atalanta, que vigila el cumplimiento de la ley en el mar y cubre una superficie tan grande como Europa, y EUCAP Nestor, que ayuda a que los Estados costeros tengan los instrumentos de seguridad marítima necesarios. La Comisión Europea también tiene programas para ayudar a mejorar las normas de seguridad en el mar (conocidos como MARE y MOVE). Y otra operación de PCSD, EUTM Somalia (con sede en Uganda), ha entrenado a más de 3.000 miembros de las fuerzas de seguridad somalíes. La designación en 2011 de un REUE para el Cuerno de África, Alexander Rondos, supuso un paso más en el interés de la UE por la región y su voluntad de aplicar una estrategia integral.

Un problema que tiene la UE es no haber encabezado las iniciativas internacionales de diversa índole para estabilizar Somalia, si bien ha dado un gran apoyo a otros esfuerzos multilaterales. En concreto, ha financiado la operación militar de la Unión Africana (AMISOM) de apoyo al GFT para derrotar al grupo islamista Al Shahaab. El aumento de AMISOM a más de 17.000 tropas respaldadas por la ONU se logrará

sobre todo con la integración de las tropas keniatas ya desplegadas (pero no las etíopes) y otros contingentes de Burundi, Uganda y otros. Dado que los Estados que aportan soldados rivalizan por el liderazgo regional, el fortalecimiento de AMISOM puede llegar a tener efectos contraproducentes. A finales de 2012, por ejemplo, hubo preocupación por el comportamiento del ejército somalí y sus aliados de AMISOM. En esta difícil coyuntura, la UE se encuentra en una posición que le permite combinar la ayuda y la cooperación en materia de seguridad con las presiones políticas, la persuasión y el asesoramiento. La UE debería comprobar, y exigir si fuera necesario, el cumplimiento por parte de AMISOM de los criterios básicos del derecho internacional humanitario. Pero para ello sería necesario que la UE aumentara los recursos destinados a supervisión e inteligencia.

El papel de la UE en Somalia en 2013 dependerá de la dinámica regional e internacional. La mejora dependerá de que Estados Unidos, el Reino Unido y la UE respalden los esfuerzos de estabilización y que la UE contribuya a sostener de manera global los progresos graduales en gobernanza, seguridad y desarrollo. Aun así, no debe excluirse la posibilidad de una larga guerra asimétrica entre un nuevo gobierno somalí reforzado y sus aliados internacionales por una parte, y Al Shahaab por otra. En el peor de los casos, el conflicto podría regionalizarse (ataques en Kenia y Uganda y en menor medida en Etiopía). Según algunos expertos, como el profesor francés Roland Marchal, existe incluso el riesgo de que la influencia de Al Shahaab se expanda por la región, hasta conectar con los terroristas en el Sahel y el Golfo. Esto, dicen, sería el resultado de un enfoque demasiado estrecho de los retos que entraña Somalia, centrado en la seguridad y no suficientemente atento a la necesidad de unas estructuras estatales legítimas.

La UE debe evitar verse arrastrada a esa estrategia centrada en la seguridad, que respaldan ciertos *halcones* africanos y occidentales de la lucha antiterrorista. La UE, en especial a través de su REUE, ha contribuido a poner en marcha una estrategia internacional, integral,

realista y a largo plazo, y debe seguir haciéndolo. En 2013, la UE debe aprovechar las actuaciones que ya lleva a cabo en el Cuerno de África y los países vecinos para prevenir y superar una mayor variedad de problemas y retos regionales relacionados. Entre ellos podrían incluirse el tráfico de armas y de otras materias desde y hacia el Golfo y los países árabes, la lucha contra la piratería en tierra y la injerencia externa en la política regional y de los clanes somalíes.

Conclusión

Las crisis en Mali, Sudán y Somalia, desafortunadamente, no se van a resolver con facilidad. El plan de recuperar el territorio ocupado del norte de Mali, si se lleva a cabo, tardará un tiempo. En Sudán y Sudán del Sur, la situación política insegura y la fragilidad estatal seguirán siendo factores fundamentales de incertidumbre. En Somalia, los dividendos de paz siguen siendo precarios. La UE ha demostrado algo de consistencia y coherencia en su estrategia política en ambos casos. Pero, para ser eficaz en 2013, necesitará una mayor unidad de acción y la capacidad de prevenir los retos futuros. En Sudán y en Somalia, así como en el Sahel, la UE no sólo necesitará una estrategia política clara y apoyada por los Estados miembros; las instituciones de la UE también tendrán que coordinar mejor sus contribuciones a las respuestas a las crisis, la construcción de la paz y la resolución de conflictos.

8. Asia Central: valores, seguridad y desarrollo

Jos Boonstra

Introducción

Asia Central y Afganistán comparten algunas vulnerabilidades y un futuro incierto. Con la retirada de las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de Afganistán, durante los próximos dos años Asia Central será la principal ruta de tránsito desde aquel país problemático. La UE, que no está directamente involucrada en ese proceso de salida de la OTAN pero que sí cuenta con una política hacia Asia Central, necesita mirar más allá de 2014 y mejorar sus vínculos con la región centroasiática, lo cual también beneficiará el futuro de Afganistán. La estabilidad y el desarrollo de Afganistán y Asia Central son del interés de Europa porque el potencial para posibles revueltas como las que han ocurrido en la Primavera Árabe, podrían tener un impacto directo en la Unión y sus socios; tal como ya ocurre con los enormes flujos de droga. En 2013, la UE debería empezar a construir la agenda post-2014 y adoptar un enfoque más integrado hacia los dos escenarios.

La política exterior de la Unión hacia la región centroasiática se basa en la Estrategia de la UE para Asia Central, adoptada en 2007.

La mayoría de los Estados miembros de la UE delega gran parte de sus políticas y su ayuda al desarrollo hacia esa zona en la Unión Europea. El enfoque de Bruselas hacia la región es muy singular si se lo compara con el de otros actores externos más influyentes, en particular China, Rusia y Estados Unidos. Pero para tener impacto deberá elegir dónde puede realmente marcar la diferencia. Además del compromiso político, la UE debería adoptar políticas que resulten en un desarrollo socioeconómico y una seguridad sostenibles en el largo plazo.

El enfoque de la UE hacia Asia Central

El documento “La UE y Asia Central: una estrategia para una nueva asociación” celebró su quinto aniversario el verano pasado con una profunda revisión del enfoque. El Consejo Europeo concluyó que la estrategia aún era válida y que no hacía falta llevar a cabo cambios sustanciales. Pero la región ha cambiado en los últimos cinco años y la Unión no supo aprovechar la oportunidad. Inicialmente, el incentivo para establecer vínculos más cercanos con Asia Central consistía en los beneficios energéticos, especialmente en la posibilidad de obtener gas de Turkmenistán. Pero desde entonces esas ocasiones han desaparecido y las preocupaciones de seguridad se han convertido en el motor principal de las políticas de la UE hacia la región. La estrategia europea abarca cuestiones desde la energía y el comercio hasta la democracia y los derechos humanos, así como la educación y la seguridad. No obstante, es necesario afinarla y, probablemente, limitarla a algunas pocas prioridades tangibles.

Hasta ahora, los beneficios de la inversión de la UE en la región han sido limitados. La situación de los derechos humanos no ha mejorado; las credenciales democráticas sólo han empeorado; las compañías europeas demuestran poco interés en invertir en Asia Central (más allá de Kazajstán, que registra un crecimiento económico importante); y la cooperación en otras áreas raramente progresa más allá de los seminarios. No obstante, ha habido algunos acontecimientos

importantes. La UE ha abierto nuevas delegaciones en Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán; ha establecido estructuras de cooperación regional alrededor de cuestiones como el medio ambiente y el agua, la educación y el Estado de derecho; y celebra “Diálogos de Derechos Humanos” regulares con los Estados centroasiáticos. Este tipo de pasos sientan las bases para avanzar hacia una asociación más eficaz, con la participación no sólo de los gobiernos autoritarios de Asia Central sino también con la de sus ciudadanos en general.

Dado que la mayoría de los países centroasiáticos no son una prioridad para los gobiernos europeos, por lo general éstos han apreciado que la UE abordara cuestiones de derechos humanos, intentara cerrar acuerdos energéticos y evaluara los posibles efectos secundarios negativos provenientes de la crisis de Afganistán. Las únicas dos excepciones son Kazajistán y Alemania. Casi todos los países europeos demuestran un gran interés en la economía kazaja, que está en auge, y en las grandes reservas de combustible del país. La mayoría de los gobiernos europeos ha abierto Embajadas en Astana y sus relaciones se centran, sobre todo, en el comercio y la cooperación económica. Alemania tiene intereses más amplios en Asia Central desde antes de la adopción de la Estrategia de la UE. Berlín cuenta con Embajadas en los cinco países centroasiáticos y tiene desplegados en el terreno un gran número de representantes de las agencias de desarrollo y de las fundaciones políticas alemanas. Asimismo, Alemania alquila una base militar en Termez, al sur de Uzbekistán, que sirve de centro neurálgico para sus tropas situadas al norte de Afganistán. Al mismo tiempo en que se espera que la UE represente a la mayoría de sus Estados miembros en Asia Central, Alemania ha sido el principal promotor de las políticas europeas a la vez que mantiene una fuerte presencia nacional en la región.

El compromiso europeo en Afganistán depende, en su gran mayoría, de la OTAN, a pesar de que los gobiernos europeos hayan aportado una ayuda importante y hayan desplegado misiones de entrenamiento (incluso a través de la UE) al país. Mientras que la UE (y Alemania)

desempeña un rol fundamental en el diseño y la implementación del enfoque europeo hacia Asia Central, el papel de la Unión en el esfuerzo multinacional en Afganistán es secundario respecto del de los actores nacionales y del de otras organizaciones internacionales.

Las políticas de Estados Unidos hacia Asia Central tienen su origen en el enfoque del país hacia Afganistán. La iniciativa estadounidense de la “Nueva Ruta de la Seda”, cuyo objetivo es impulsar el desarrollo económico y la cooperación, abarca una región muy amplia desde el sur al este asiático, con Afganistán en el centro. Por el contrario, la UE tiende a ver a Asia Central como “la antigua Unión Soviética” y como una extensión de su política de vecindad y la Asociación Oriental (Asia Central podría definirse como “los vecinos de los vecinos”). El desafío para la UE es encontrar un término medio eficaz entre su enfoque regional hacia Asia Central y la incorporación de Afganistán (y posiblemente Turquía, el sur del Cáucaso y otros países del área) en sus políticas cuando sea relevante.

Aún así, Bruselas necesita analizar detenidamente las amenazas a la seguridad regional en sentido amplio, dado que la mayoría de los desafíos de seguridad en Asia Central no provienen del futuro incierto de Afganistán sino que radican en la propia región. Es probable que la volatilidad de estas amenazas inherentes al área aumente en 2013, que se den relaciones tirantes entre los Estados centroasiáticos respecto de los recursos; posibles tensiones étnicas en el Valle de Fergana, donde Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán comparten fronteras y grandes minorías; movimientos islamistas nacionalistas radicales; pobreza; desempleo; corrupción endémica; y mala gobernanza.

Maximizar el impacto con recursos limitados

Si la UE quiere jugar un papel positivo en Asia Central que beneficie también a la región en general, incluido Afganistán, necesita centrarse

en tres cuestiones principales: un enfoque basado en valores, la seguridad de largo plazo y el impacto de la ayuda al desarrollo.

Un enfoque basado en valores

La Estrategia de la UE subraya la importancia de apoyar la democracia, los derechos humanos, el Estado de derecho y la buena gobernanza. Por ejemplo, en los últimos años los proyectos de la UE destinados a fortalecer las estructuras de gobernanza han sido iniciados bajo el programa de “Actores No Estatales”. El Estado de derecho ha sido abordado a través de una iniciativa regional y la subsiguiente “Plataforma para el Estado de Derecho”, y Bruselas celebra diálogos anuales sobre los derechos humanos con los gobiernos centroasiáticos. No obstante, las cuestiones de democracia no han recibido una atención tan directa, dada la inquietud de los regímenes dictatoriales centroasiáticos hacia el concepto. Asimismo, hasta el momento ninguna de esas iniciativas europeas ha dado lugar a reformas concretas en materia de gobernanza o mejoras en términos de los derechos humanos.

No obstante, la UE debería evitar separar los valores universales de otras áreas políticas como el comercio, la energía y la seguridad. La Unión y los gobiernos centroasiáticos ya tienen una tendencia a considerar los Diálogos de Derechos Humanos como una obligación anual engorrosa. Un enfoque basado en valores debería estar presente en todas las relaciones de la UE con las autoridades centroasiáticas. Al fin y al cabo, son esos valores los que distinguen a la Unión Europea de otros actores externos fuertes y que conforman el atractivo de Europa como un socio para la región. La UE no se convertirá en un actor de seguridad militar en Asia Central como Rusia o Estados Unidos (dada su presencia en Afganistán) y tampoco se transformará en un centro neurálgico de inversión en infraestructuras o energía como China.

Por otro lado, la UE debería tener en cuenta que, en la próxima década, las actuales dictaduras centroasiáticas también podrían verse desafiadas

por movimientos democráticos similares a los ocurridos recientemente en los países de Oriente Próximo y el norte de África. La UE debe asegurarse de poder ser un socio aceptable y legítimo para los posibles nuevos líderes (que, con suerte, serán más democráticos), adoptando una posición justa pero crítica hacia los regímenes actualmente en el poder. El “Marco Estratégico y Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Democracia”, adoptado en junio de 2012, hace hincapié en la necesidad de integrar los conceptos de democracia y derechos humanos en todos los compromisos externos de la Unión. Eso serviría como una buena base para evaluar en 2013 las políticas de la UE hacia Asia Central y establecer un enfoque genuino basado en los valores.

Una buena política de seguridad de largo plazo

La revisión de la Estrategia de la UE para Asia Central llevada a cabo en 2012 hizo hincapié en las posibles amenazas del terrorismo y Afganistán. Pero los líderes centroasiáticos enfatizan el terrorismo y los efectos secundarios de Afganistán con el fin de desviar la atención de las urgentes amenazas locales a la seguridad y la estabilidad. La UE debería intentar abordar las duras condiciones socioeconómicas y políticas que son la causa de las amenazas más inmediatas a la seguridad en la zona. Un enfoque de seguridad humana de largo plazo, centrado en la necesidad de adoptar una política sólida de inmigración, de combatir la pobreza y la corrupción y de fomentar la buena gobernanza debería ser la base del compromiso de seguridad europeo.

Otra cuestión relacionada con la seguridad que deberá ser reconsiderada en 2013 son las fronteras porosas dentro de Asia Central y de la región con Afganistán. La frontera entre Afganistán y Tayikistán, en particular, es fuente de preocupación tanto para la UE como para otros donantes internacionales (ONU, OSCE, Rusia y Estados Unidos) en términos de la gestión de fronteras. Pero la provisión de equipamiento y entrenamiento a las agencias fronterizas tayikas durante los últimos diez años no ha resultado en una mayor incautación de droga o en

más comercio y desarrollo transfronterizo. En el caso tayiko, las élites del régimen están implicadas en el comercio de la droga y, mientras que agradecen más equipamiento, quieren evitar una mejora real de la gestión fronteriza. Como resultado, el programa financiado por la UE en la frontera entre Tayikistán y Afganistán, conocido como BOMCA, ahora tendrá el objetivo de mejorar el entrenamiento, pero proveerá menos equipos. Dado que es poco probable que la UE despliegue una misión para ayudar a controlar la frontera afgano-tayika como hizo en la frontera entre Ucrania y Moldavia, debería revisar los objetivos principales y lo que se espera de BOMCA.

Más ayuda al desarrollo

La ayuda de la UE a la región a través del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) para el período comprendido entre 2007 y 2013 es de 750 millones de euros, pero se reparte entre los cinco países centroasiáticos y entre muchas prioridades. A primera vista, la cantidad media de 20 millones anuales por país parece poca. Sin embargo, considerando la escasa capacidad de absorción de los países de Asia Central, esas cantidades de financiación también pueden considerarse sustantivas. Además, la cifra total de ayuda europea a la región se duplica al añadir las pequeñas contribuciones de otros instrumentos de la UE como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) y las iniciativas de ayuda al desarrollo nacionales de los Estados miembros de la Unión. La mayor parte de la financiación del ICD se asigna a iniciativas regionales, al apoyo presupuestario sectorial en el caso de Kirguistán y Tayikistán y a una serie de otros proyectos, donde gran parte del dinero es absorbido por consultoras occidentales.

2013 presenta una oportunidad para fortalecer el enfoque de desarrollo de la UE al finalizar el actual ciclo de siete años del ICD y empezar el siguiente. Es probable que la cifra total de financiación a Asia Central se mantenga, si bien la financiación bilateral se centrará

cada vez más en Kirguistán y Tayikistán. Los recursos de la UE estarían mejor empleados si se destinaran a proyectos socioeconómicos, otorgando prioridad a organizaciones de la sociedad civil en lugar de a las corruptas burocracias nacionales. Más importante aún, los fondos de la UE aportados a través de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea deberían estar alineados con la estrategia política implementada por el Servicio Europeo de Acción Exterior. En el contexto regional, Afganistán debería ser incluido en algunas actividades como los proyectos transfronterizos en materia del medio ambiente y el agua, y el programa de ayuda fronteriza BOMCA podría ser fusionado con proyectos similares en Afganistán.

Conclusión

La UE no es un actor principal ni en Afganistán ni en Asia Central, pero sí puede ser un actor relevante si revisa sus prioridades y actúa de acuerdo con sus fortalezas. En Asia Central, los puntos fuertes de la UE se encuentran en un enfoque basado en valores, iniciativas de seguridad humana que vinculen la seguridad a las dimensiones política y socioeconómica, y una política de desarrollo simple y eficaz. En 2013, la Unión tendrá que empezar a planificar cómo abordar el impacto de la retirada de las fuerzas de la OTAN de Afganistán después de 2014 y a prepararse para tratar las futuras amenazas a la seguridad en la región centroasiática.

9. Asia Oriental: trabajo en progreso

Gauri Khandekar

Europa necesita redefinir su lugar en Asia Oriental, una región cada vez más rica pero también menos segura. La UE se enfrenta a una creciente competencia en Asia tanto por parte de actores internacionales como regionales, cuando la crisis financiera ha debilitado su imagen a nivel internacional. No obstante, a pesar de haber visto disminuido su atractivo, la Unión sigue siendo un socio interesante en Asia Oriental. Europa es la principal fuente de inversión extranjera y ayuda oficial al desarrollo (AOD) de Asia. En 2010, el intercambio con Asia Oriental representaba más del 27 por ciento del comercio exterior de la UE, y la Unión es el mayor socio comercial de la región. Asimismo, la UE y sus Estados miembros juntos cuentan con la red diplomática más extensa en la región. Además de lograr avances en cuestiones vitales relativas al comercio y las inversiones, Bruselas deberá seguir aumentando su compromiso político en apoyo a la estabilidad en un área plagada de tensiones.

Comercio e inversiones

En 2013, se podrían firmar acuerdos de libre comercio (ALC) con Singapur y Malasia. Éstos podrían conllevar en el futuro un acuerdo de libre comercio entre la UE y la Asociación de Naciones del Sureste

Asiático (ASEAN, en sus siglas en inglés). Asimismo, la UE tiene el objetivo de iniciar negociaciones sobre un ALC durante la cumbre UE-Japón, que se celebrará en la primavera de 2013, así como comenzar las conversaciones sobre un acuerdo de inversión con China.

Al mismo tiempo, los Estados miembros de la UE, con Alemania a la cabeza, están empleando considerables esfuerzos para impulsar su comercio con los países del este de Asia. Alemania no sólo representa la mitad de las exportaciones de la UE a China, sino que también absorbe más de un cuarto de las importaciones de ese país hacia la Unión Europea. Después de China, Japón y Corea del Sur son los principales socios económicos y comerciales de Alemania en Asia. Las exportaciones británicas a los miembros de la ASEAN son mucho mayores que hacia cualquiera de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) –dos veces superior a las exportaciones hacia India y más de cuatro veces respecto de las que realiza a Brasil– y el Reino Unido pretende duplicar su volumen de comercio en los próximos cinco años. Por su parte, Francia también ha invertido esfuerzos en toda la región de Asia Oriental. A pesar de tener un gran déficit con China (25 mil millones de euros), las exportaciones francesas al país crecieron en un 22 por ciento en 2011. Singapur es el tercer mayor socio comercial de Francia en Asia y más de 300 compañías francesas operan en Vietnam. Asimismo, existen vínculos cada vez más fuertes entre Asia Oriental y los Estados miembros de Europa del Este, donde los países asiáticos se aprovechan cada vez más de los bajos impuestos corporativos y de la mano de obra barata.

No obstante, la escala y la velocidad de los acontecimientos en Asia superan el compromiso europeo. El comercio intrarregional está creciendo a gran velocidad y se encuentra actualmente en un 57,3 por ciento, comparado con un 67,2 por ciento en la UE. Además, Asia ha presenciado una proliferación de acuerdos de libre comercio: de 53 en 2000 a más de 250 en varias fases de desarrollo en 2012, de los cuales 150 son intrarregionales. Asimismo, existen extensos planes para iniciativas

plurilaterales regionales de libre comercio. Japón, China y Corea del Sur pronto empezarán las negociaciones sobre un ALC trilateral, mientras que el Marco para una Asociación Regional Económica Integral (RCEP, en sus siglas en inglés), patrocinado por la ASEAN, tiene el objetivo de crear una gran área de libre comercio que incluya a los actuales socios del ALC de la ASEAN (como China, Japón, Corea del Sur e India), conduciendo a un mercado con un PIB combinado de 23.000 millones de dólares. El Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, en sus siglas en inglés), una iniciativa apoyada por Estados Unidos, podría abrir el camino para un Área de Libre Comercio del Asia Pacífico (FTAAP, en sus siglas en inglés) en el futuro. La UE no cuenta con ninguna acción de escala similar.

Frente a la rapidez de estos acontecimientos, los avances en la relación comercial entre la UE y Asia han sido relativamente moderados. Un proyecto de libre comercio con la ASEAN iniciado en 2007 fue abandonado a dos años del inicio de las negociaciones debido a bloqueos políticos relacionados con Birmania. La insistencia de Bruselas en acuerdos de libre comercio integrales y casi perfectos no ha resultado eficaz y la crisis financiera ha disminuido significativamente el poder de influencia de la Unión Europea. Se están llevando a cabo algunos ejercicios en este ámbito con Tailandia, pero aún no se han empezado con Brunei, Indonesia ni Filipinas. Hasta el momento, la UE ha firmado sólo un acuerdo de libre comercio con Corea del Sur, pero sigue pendiente el proceso de ratificación debido a preocupaciones en la industria automovilística europea. La UE está siendo apartada poco a poco de su posición como el principal socio comercial de la mayoría de las naciones asiáticas, sobre todo por China. Mientras que la política comercial es uno de los principales instrumentos de la política exterior de Bruselas, sigue siendo un activo infravalorado. Se necesitan incorporar distintas iniciativas en este sentido en una visión estratégica más amplia sobre el lugar de la UE en una región que se encuentra en un proceso de cambio constante en el medio plazo, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, los emprendimientos regionales.

No obstante, la crisis financiera ha sido una llamada de atención para que los gobiernos asiáticos empezaran a diversificar su comercio y evitar así depender demasiado de un solo socio. En el contexto de la geopolítica en evolución del Asia-Pacífico, ello podría presentar oportunidades para la UE. El comercio de China con Estados Unidos y Japón es significativo, pero es probable que las relaciones políticas con ambos sigan siendo turbulentas. Por tanto, es probable que Pekín continúe equilibrando a Washington y Tokio con Bruselas. Según Deloitte, en 2012 la UE se convirtió en el principal destino para las inversiones extranjeras de compañías chinas, con un aumento del 63 por ciento en comparación con el año anterior. En 2011, las inversiones sumaron 7.900 millones de euros y ya se encontraban en 5.400 millones en la primera mitad de 2012. La creciente asertividad china en la región probablemente inducirá a otras naciones asiáticas, en particular los miembros de la ASEAN, a buscar mejores relaciones con la UE, evitando, a su vez, tener que elegir entre Estados Unidos y China.

Durante 2013, la UE debería renovar el impulso detrás de las negociaciones en curso sobre los acuerdos de libre comercio con los miembros de la ASEAN, priorizar en el medio plazo la firma de un ALC UE-ASEAN, empezar las negociaciones con Japón e iniciar conversaciones con China sobre un acuerdo de inversión.

Relaciones políticas y de seguridad

La geopolítica en evolución de Asia Oriental ha alimentado el debate en la UE sobre su propio papel en la región. La reelección del presidente estadounidense Barack Obama implicará la continuidad de la estrategia “pívot” de Washington hacia Asia. El nuevo liderazgo chino empezará a diseñar su enfoque hacia la región y los socios externos. Asimismo, en 2013 también se celebrarán importantes elecciones en Japón y Filipinas.

Con certeza, la seguridad subirá algunos peldaños en la agenda regional. A pesar de tener economías profundamente integradas, las relaciones entre las naciones asiáticas siguen teniendo muchas fricciones, con un alto grado de suspicacias mutuas. China, en particular, sospecha cada vez más de Estados Unidos. Algunos países de la región temen que una mayor presencia estadounidense podría generar desconfianza, mientras que otros se preocupan sobre la creciente asertividad china. Las disputas territoriales en los mares del sur y del este de China seguirán siendo fuente de tensión y ya han aumentado las perspectivas de un conflicto entre algunos países del Asia-Pacífico. Asimismo, Asia es la región que más crece en términos de gasto militar. El gasto en materia de defensa a lo largo del sureste asiático ha aumentado en un 13,5 por ciento en 2011 llegando a 24.500 millones de dólares y se espera que alcance los 40 mil millones de dólares para 2016. China es el mayor importador de armas del mundo, seguido de Corea del Sur en cuarto lugar y Singapur en quinto. El gasto de defensa de Indonesia se ha casi cuadruplicado en los últimos seis años. Y Estados Unidos está reequilibrando sus despliegues militares hacia la región del Asia-Pacífico.

La UE no jugará un papel significativo en el equilibrio militar en la región. No obstante, las relaciones políticas entre la Unión y Asia Oriental han cobrado velocidad en 2012 a través de contactos de alto nivel en diversos diálogos y cumbres bilaterales y regionales, incluida la firma del Tratado de Amistad y Cooperación, que se espera abra el camino para la entrada de la UE en la Cumbre de Asia Oriental, una plataforma líder orientada a la seguridad.

La UE debería aumentar su cooperación sobre los diversos desafíos políticos y de seguridad con una serie de socios asiáticos. Ya han tenido lugar diálogos de política exterior y cooperación sobre una serie de cuestiones de seguridad, como el combate al terrorismo, el ciberterrorismo y la piratería, y hay un gran potencial para la colaboración de la UE en el abordaje de amenazas no tradicionales y transnacionales

a la seguridad, como la escasez de recursos, la seguridad alimentaria y el tráfico ilegal. La UE tiene un gran valor añadido como la única entidad que cuenta con una experiencia sólida en tratar ese tipo de amenazas transfronterizas a la seguridad, equilibrando, al mismo tiempo, las cuestiones de soberanía. La experiencia de Bruselas en la resolución de disputas mediante mecanismos que aseguran la igual distribución de los recursos en el Mediterráneo, el Mar Báltico y el Danubio podría implementarse en Asia Oriental donde, por ejemplo, la cuestión de la gestión del agua en el delta del Mekong ha cobrado importancia. La misma experiencia también podría ser útil para los Estados en disputa del Mar del Sur de China. Los encargados de la formulación de políticas en el sureste asiático reconocen que la neutralidad de la UE y su distancia física la convierten en un atractivo socio potencial.

La UE aún no es un gran actor político en Asia, pero sus ventajas comparativas van más allá de la gestión de los desafíos transnacionales. La Unión Europea y sus Estados miembros son los mayores donantes de ayuda oficial al desarrollo a Asia (53.150 millones de euros, más del doble que Estados Unidos con 22.100 millones) y en 2012 la Unión proporcionó ayuda de emergencia por un total de 52,6 millones de euros aproximadamente. Además, está bien situada para fomentar el diálogo con los organismos regionales, apoyando soluciones cooperativas multilaterales a los desafíos regionales.

Relaciones entre la UE y la ASEAN

La ASEAN es un socio natural de la UE, puesto que ambos organismos comparten valores similares y un enfoque distintivo de la cooperación regional. La UE ha sido instrumental en prestar apoyo a la ASEAN en materia de construcción regional al compartir sus propias experiencias. En este sentido, las relaciones entre Bruselas y la ASEAN son relativamente amplias. El compromiso de

la Unión hacia la ASEAN ha ayudado a aliviar la pobreza, construir sus capacidades institucionales y las de sus Estados miembros, reforzar la gestión de conflictos, promover la protección de los derechos humanos y aumentar la concienciación sobre el cambio climático. La UE también está comprometida con ayudar a construir la Comunidad Económica de la ASEAN, que tiene como objetivo transformar a la Asociación en un mercado y base de producción únicos hasta 2015.

La participación de Europa en varios foros patrocinados por la ASEAN también ha contribuido a respaldar el papel emergente de la Asociación en la región. Por el contrario, otros actores como China y Estados Unidos están poco a poco desafiando la centralidad y la unidad de la ASEAN. La disputa en el Mar del Sur de China, por ejemplo, que involucra a cuatro miembros de la ASEAN y China, ha conducido a divisiones dentro del organismo, poniendo a prueba la actitud menos beligerante de la organización a la hora de lidiar con disputas políticas de alto nivel. La iniciativa de comercio estadounidense en la región, la TPP, no incluye a todos los miembros de la ASEAN. En comparación, la UE parece ser un actor menos divisorio y la asociación UE-ASEAN está libre de intereses personales.

No obstante, hace falta hacer mucho más. Aún no existe una verdadera asociación de región a región, dado que las relaciones bilaterales de la UE con los países miembros de la ASEAN siguen estando relativamente desvinculadas de las relaciones con la Asociación como un bloque. La renovación de esfuerzos tendentes a la firma de un acuerdo de libre comercio entre la UE y la ASEAN ayudarían a construir la cooperación interregional. Además, dado que Asia registra la mayor incidencia de desastres naturales del mundo – sólo en el sureste asiático se registra el 60 por ciento de los desastres naturales del planeta, a veces con trágicas consecuencias económicas y humanitarias –, la cooperación UE-ASEAN sobre la gestión de desastres, reducción de riesgos y respuestas de emergencia debería

estar entre las primeras prioridades de la agenda en 2013. Por ejemplo, el nuevo Centro Europeo de Respuesta de Emergencia, actualmente en construcción, podría estar vinculado al Centro de Coordinación de la ASEAN para la Ayuda Humanitaria. Asimismo, en la actualidad la UE es el mayor donante de ayuda a Birmania y en 2013 la UE debería desarrollar más sus relaciones políticas con el país, en parte con el fin de apoyar la presidencia de Birmania de la ASEAN en 2014.

2013 podría convertirse en un año clave para fortalecer las relaciones de la UE con la ASEAN y el papel de la Unión en Asia Oriental en general. Hará falta mantener el impulso que los líderes europeos crearon en 2012 en términos de su visibilidad política en la región, junto con una mayor presencia en los diversos foros multilaterales de Asia, en particular los promovidos por la Asociación. El “Plan de Acción” UE-ASEAN de 2012 ha sentado las bases para fortalecer la asociación bilateral entre los socios en un entorno geopolítico en evolución, al fomentar una mayor cooperación entre ambas regiones sobre los retos de Asia Oriental y a nivel internacional.

Conclusión

A pesar de la crisis financiera, la UE sigue siendo un socio externo atractivo en Asia Oriental. La Unión Europea necesita aprovechar su potencial mediante la puesta en práctica de un enfoque más amplio y estratégico hacia las relaciones con Asia Oriental. Eso incluye un mayor compromiso político con países clave, la participación en las plataformas multilaterales, una mayor contribución a la construcción de la confianza y el tratamiento de las preocupaciones de seguridad, así como un mayor papel de las delegaciones de la UE a lo largo de la región. En medio de la fuerte competencia en Asia, especialmente con el mayor número de acuerdos de libre comercio bilaterales y plurilaterales, en 2013 la UE debe intentar avanzar de manera decisiva con sus propias negociaciones sobre los ALC. Ello debería

incluir avanzar hacia un acuerdo de libre comercio interregional con la ASEAN para ayudar a construir una asociación estratégica con el bloque. Para desarrollar más el perfil de la UE en Asia Oriental, será necesario que las instituciones y los Estados miembros de la UE mejoren la coherencia de sus políticas económicas, diplomáticas y de seguridad en la región.

10. Cómo renovar la “marca Europa” en América Latina

Susanne Gratius

La cumbre entre la Unión Europea (UE) y América Latina, prevista para enero en Santiago de Chile, y un posible acuerdo de cooperación entre la UE y Cuba serán preponderantes en la agenda interregional durante 2013. Santiago presenta una oportunidad tanto para los europeos como para los latinoamericanos de ajustar sus relaciones a la nueva realidad. La cumbre iberoamericana, celebrada en noviembre de 2012 en Cádiz, ya está llevando a cabo este ejercicio a través de la creación de un grupo de alto nivel sobre el futuro de la comunidad iberoamericana.

Valores comunes y presencia en declive

La UE debería renovar su propia marca en la región en vez de competir con China y Estados Unidos por el mercado latinoamericano y la influencia política. Si bien su presencia está en declive, la UE sigue teniendo una posición sólida y única en América Latina. Bruselas se destaca entre los demás actores externos por su trayectoria en materia de integración regional y en la resolución de conflictos, así como por sus valores insignia como la democracia, el Estado de derecho y el Estado de bienestar.

En base a esos valores y logros, la UE ha sido un actor significativo en América Latina y ha representado una alternativa a la presencia estadounidense en la región. Hasta finales de los años noventa, Estados Unidos y la UE habían sido los socios externos más importantes de la zona, con estrategias paralelas. Ambos estaban comprometidos con proyectos distintos. Mientras Estados Unidos promovía el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la UE apostaba por el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), cuyos objetivos iniciales seguían el modelo europeo. En 1995, Estados Unidos representaba el 60 por ciento de los flujos comerciales de América Latina y la UE el 25 por ciento. Tanto Washington como Bruselas empezaron a organizar cumbres con una región que se encontraba entre las prioridades de sus agendas internacionales.

Pero desde entonces todo ha cambiado. Estados Unidos ahora representa el 40 por ciento del comercio latinoamericano y la UE sólo el 14 por ciento (al igual que Asia), las cumbres han perdido fuerza y grandes proyectos como el ALCA o el acuerdo de asociación entre la UE y el MERCOSUR o se han evaporado o se encuentran en un punto muerto. La UE sigue siendo el principal inversor y donante externo –en particular España (el segundo) y Alemania (el tercero)– de América Latina, pero la crisis económica disminuirá aún más los flujos comerciales.

La cumbre de 2013 en Santiago de Chile planteará dos posibles cuestiones: ¿cómo pueden la UE y sus Estados miembros trabajar juntos de manera más eficaz en América Latina? Y, ¿qué puede hacer la Unión Europea para recuperar su posición e influencia en la zona? La región, cercana culturalmente pero lejana geográficamente, representa, de cierto modo, un caso para probar la validez del modelo de integración europeo. Asimismo, dados los altos índices de crecimiento económico a lo largo de América Latina (una media del 4,3 por ciento en 2011 y un 3,2 por ciento estimado para 2012), un mayor comercio con la región podría ayudar a la recuperación económica de Europa.

Una América Latina emergente y fragmentada

América Latina es un área cada vez más compleja que requiere políticas diferenciadas que vayan más allá de la tradicional estrategia interregional. Además del ascenso de Brasil, que en 2013 probablemente llegará a ser la quinta economía mundial, existen otras historias de éxito económico en América Latina. En 2012, Perú, Chile y Colombia registraron una tasa de crecimiento mucho más alta que la media regional estimada. Los tres países están desviando cada vez más su comercio hacia Asia, y China ya se ha convertido en el primer o segundo socio de esas economías.

El mundo más multipolar de hoy y la decreciente influencia estadounidense ofrecen a los gobiernos latinoamericanos mayores opciones para participar a nivel mundial. Primero, pueden construir bloques propios. Segundo, pueden incrementar las relaciones con Asia. Y, en tercer lugar, pueden mantener sus tradicionales vínculos con Estados Unidos y Europa. Estas opciones no son excluyentes, pero han profundizado la tendencia hacia la fragmentación regional.

En cuanto a la primera opción, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2011, podría sentar las bases para la reactivación del regionalismo, si bien con principios distintos al enfoque económico de antaño. No obstante, dadas las enormes diferencias entre los países miembros y la rivalidad existente entre Brasil y México, la aparición de un bloque latinoamericano institucionalizado –que la UE vería con buenos ojos– es bastante improbable.

La segunda opción de establecer vínculos más cercanos con Asia se ha convertido en realidad para muchos países. Chile, México y Perú ya son miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, en sus siglas en inglés). Asimismo, en los últimos años Chile, Costa Rica y Perú han firmado acuerdos de libre comercio con China. En junio de 2012, Chile, Colombia, México y Perú establecieron la Alianza del Pacífico, que

creará una zona de libre comercio (armonizando los acuerdos bilaterales) y ayudará a coordinar sus relaciones comerciales con Asia-Pacífico. Este bloque también representa un contrapeso al MERCOSUR –una unión aduanera con la participación de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela–, que está en declive, así como un desafío para la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), dominada por Brasil.

La tercera opción de mantener las tradicionales relaciones con Estados Unidos y Europa supone otra división entre América Central y del Sur. Mientras que el istmo y México amplían sus relaciones tradicionalmente fuertes con Estados Unidos, América del Sur, y en particular el MERCOSUR, siguen teniendo estrechas relaciones económicas con la UE. Europa sigue teniendo una fuerte presencia en América del Sur. La Unión Europea es el mayor inversor externo en el MERCOSUR y representa más del 20 por ciento de su comercio. No obstante, las negociaciones comerciales entre ambos bloques están estancadas y la entrada de Venezuela en el MERCOSUR en 2012 hace que sea prácticamente imposible alcanzar un acuerdo en el futuro próximo, dada la oposición del régimen actual a los acuerdos de libre comercio entre el Norte y el Sur.

¿Un interregionalismo cada vez más débil?

La pérdida de influencia de Europa en América Latina se debe a tres factores. Primero, el fracaso de las negociaciones comerciales con el MERCOSUR. Segundo, la creciente presencia de China en la región. Y, en tercer lugar, la crisis económica de la UE. El resultado ha sido no sólo menor visibilidad y presencia de la Unión en América Latina, sino también la erosión de lo que podría llamarse la “marca Europa”.

Paradójicamente, eso ha ocurrido mientras gran parte de América Latina está adoptando las políticas que Europa lleva años promoviendo más allá de sus fronteras, entre ellas la construcción de un Estado de bienestar (todos los gobiernos latinoamericanos han aumentado sus

partidas de gasto para la justicia social), la cooperación regional (nuevas iniciativas como la CELAC y la Alianza del Pacífico) y la resolución pacífica de conflictos (el proceso de paz de Colombia, actualmente en curso). Mientras en América Latina aumenta la demanda por los valores y conceptos europeos, la UE parece tener menos confianza en su capacidad para ejercer una influencia distintiva en la región.

La política de Bruselas ha estado cambiando del interregionalismo al bilateralismo. Ejemplo de ello son los acuerdos de libre comercio firmados con México (2000), Chile (2002), Colombia y Perú (2012). Asimismo, la UE ha establecido “asociaciones estratégicas” con Brasil y México. Los acuerdos bilaterales son, en parte, una respuesta pragmática a los puntos muertos en las negociaciones interregionales, aunque también se asemejan al enfoque que tienen otras potencias externas como China y Estados Unidos e indican un menor apoyo a la integración latinoamericana. Si bien es importante reconocer el peso de las nuevas potencias, la asociación estratégica de la UE con Brasil no ha ayudado a avanzar con las negociaciones comerciales entre la Unión y el MERCOSUR.

Asimismo, esta tendencia hacia el bilateralismo es, en parte, una respuesta al creciente peso de ciertos Estados miembros. Además de España, otros de los principales socios económicos europeos de América Latina como Alemania y el Reino Unido han renovado su compromiso hacia la región. La mayor participación de los Estados miembros en América Latina es algo positivo, pero también conlleva el riesgo de debilitar el perfil político de la UE en la región.

Una estrategia de muchos niveles hacia América Latina

La UE no debería reemplazar la cooperación regional con asociaciones privilegiadas con los países más importantes de América Latina (Brasil, Colombia, Chile, México y Perú), especialmente cuando se está avanzando en términos de la coordinación regional en UNASUR

y CELAC. Distinguir entre dos tipos de socios (los más y los menos estratégicos) podría enviar el mensaje de que la UE prefiere el bilateralismo a la integración regional.

El desafío actual para Europa consiste en recuperar la atención de una América Latina fragmentada y emergente, sin perder el atractivo de su marca: la integración regional, la economía social de mercado y la resolución pacífica de conflictos. En otras palabras, es necesario abrir un nuevo camino entre el “día a día” y un enfoque aún más diferenciado. Si bien la UE busca relacionarse con América Latina a través de las vías regional, subregional y bilateral, no existe una división del trabajo clara entre estos niveles. La UE necesita definir y adoptar un enfoque más coherente que incorpore los diferentes modos de cooperación y se centre en aquellas cuestiones donde la Unión tiene una ventaja comparativa.

Renovar las cumbres

Santiago de Chile será la primera prueba para el nuevo formato regional UE-CELAC. Estas cumbres deberían discutir no sólo los proyectos de desarrollo de la Unión Europea en América Latina –un enfoque Norte-Sur cada vez más pasado de moda–, sino que también cuestiones que atañen a las dos regiones (drogas, integración regional, crisis económica y cohesión social, entre otras). Mientras que los europeos pueden aportar su experiencia en cuanto a modelos de bienestar, Europa también puede aprender de las experiencias latinoamericanas, especialmente de la política económica poco ortodoxa de Brasil. Con vistas a la próxima cumbre del G20, que se celebrará en 2013 en Rusia, Bruselas debería lanzar un diálogo económico y financiero regular con Argentina, y fortalecer aquéllos con Brasil y México.

Modificar los diálogos subregionales y sectoriales

La UE debería entablar relaciones con nuevos grupos subregionales como UNASUR o la Alianza del Pacífico, que han empezado a

reemplazar los formatos más antiguos como el MERCOSUR o la Comunidad Andina, así como continuar trabajando con dos bloques más pequeños: la Comunidad del Caribe (CARICOM, en sus siglas en inglés) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). El diálogo con UNASUR debería centrarse en cuestiones de infraestructuras, seguridad y el problema de las drogas, mientras que China debería ser un tema clave de las consultas con la Alianza del Pacífico. Asimismo, la UE podría seguir un enfoque más flexible en cuanto a los diálogos sectoriales (cambio climático, drogas, cohesión social, medio ambiente e inmigración), donde el formato interregional no es siempre el más adecuado. Por ejemplo, las cuestiones relativas al cambio climático podrían tratarse con Brasil y México; el tema de las drogas con los países andinos y México; la cohesión social con las entidades subregionales; y la inmigración con Ecuador, Colombia y Argentina.

Focalizar las relaciones bilaterales

La UE ha empleado múltiples formas de bilateralismo en América Latina. Más allá del CARICOM y del SICA, las cuestiones relativas al comercio y las inversiones también se debaten de manera bilateral con aquellos países que ya han firmado acuerdos de libre comercio con la UE. Además, Brasil y México, por su peso político, se destacan como “socios estratégicos” de Bruselas. Con ellos se podrían abordar cuestiones globales, como el cambio climático, el desarrollo, conflictos internacionales o la reforma de la ONU y el futuro del sistema financiero. En algunas cuestiones como el desarrollo, por ejemplo, incluso podría ser útil llevar a cabo un diálogo trilateral entre la UE, Brasil y México.

Un reto bilateral adicional será el de las negociaciones con Cuba. La UE ha decidido explorar (por segunda vez) la posibilidad de firmar un acuerdo con La Habana en reconocimiento del proceso de reforma económica llevado a cabo por Raúl Castro. Un acuerdo de cooperación entre la UE y Cuba perduraría más allá del régimen actual.

La adopción de una fórmula bilateral con Cuba durante 2013 podría dar un mensaje erróneo de que se favorece a un país con un régimen autoritario en lugar de cumplir con los compromisos regionales. Por tanto, la UE debería negociar con La Habana a nivel bilateral a la vez que vincula esas negociaciones al acuerdo interregional firmado en 2008 con CARICOM.

Abordar los desafíos de seguridad

En 2013, las drogas serán la principal preocupación del presidente Peña Nieto en México. El lucrativo negocio de la cocaína ha contribuido a aumentar los niveles de inseguridad de la región, llegando a registrarse niveles récord de violencia en partes de México, El Salvador, Honduras, Guatemala y Venezuela. La UE es el segundo mercado de la cocaína proveniente de América Latina, y el que más rápido crece. Se necesita un diálogo transatlántico abierto y regular entre las Américas, África y Europa sobre la política para combatir el tráfico de drogas. La política preventiva e integral antidrogas que ha sido introducida con éxito en muchos Estados miembros de la UE puede servir de base para compartir experiencias con algunos países latinoamericanos, como México, que han estado llevando a cabo enfoques similares.

Conclusión

La cumbre UE-CELAC, que se celebrará en enero de 2013, ofrece una oportunidad para que la UE reconsidere su enfoque hacia América Latina y aborde el futuro de la relación. A lo largo de 2013 y después, la Unión Europea deberá renovar su marca en América Latina mediante la adopción de una estrategia de muchos niveles flexible y diferenciada para responder mejor a los cambios en curso en la región. Ello implica diseñar un nuevo modelo de cooperación con América Latina que aproveche las características únicas de la UE y renueve su atractivo.

11. La asociación entre la UE y Estados Unidos: una crisis, un reto y una oportunidad

Thomas Wright

¿Cómo puede trabajar la Unión Europea (UE) con Estados Unidos (EE UU) para proteger y promover lo mejor posible sus intereses? En el momento de valorar sus prioridades de política exterior para 2013, los líderes europeos deben definir con claridad los intereses de Europa en medio de conmociones exógenas continuas (y simultáneas). Y deben utilizar a la UE para afrontar unidos unos retos que no podrían encarar los gobiernos nacionales por separado. En 2013, la relación transatlántica tendrá ante sí una crisis, un desafío a largo plazo y una oportunidad. La UE debe prepararse para lidiar con una gran crisis de política exterior a propósito de Irán, tratar de lograr su propio reequilibrio para sortear el ascenso de Asia y aprovechar una gran oportunidad en el comercio transatlántico. De estas tres cosas, la crisis iraní es la que puede superar a todo lo demás y convertirse en la prueba más delicada para la relación transatlántica desde 2003.

Prepararse para una crisis en relación con Irán

La UE está desempeñando un papel crucial en la crisis de efecto retardado que constituye el programa nuclear iraní. Las sanciones europeas han sido fundamentales para aumentar la presión sobre

la economía de Irán, y la UE es la convocante y uno de los actores clave en las negociaciones del grupo P5+1. Sin embargo, como ha destacado Marin Indyk, investigador en la Brookings Institution, es muy probable que la polémica sobre el programa nuclear del país alcance su punto crítico en 2013. El presidente estadounidense Barack Obama ha dicho en repetidas ocasiones que el programa nuclear actual de Irán es inaceptable por sus posibles usos militares, y ha descartado la contención como opción política. Existen numerosos indicios de que cree que un Irán nuclear no sólo perjudicaría gravemente los intereses de Estados Unidos en Oriente Próximo, sino que sería un gran retroceso en el intento de lograr su objetivo de detener e invertir la proliferación de armas nucleares.

El resultado preferido es, sin duda, un acuerdo negociado. Las negociaciones multilaterales siguen en marcha, pero queda poco tiempo. Las sanciones de la UE y EE UU están teniendo mucha repercusión en Irán, pero no está nada claro que estén causando el efecto deseado, es decir, que las autoridades iraníes reconsideren su programa nuclear. Es más, tal vez esté ocurriendo lo contrario. A medida que caiga la economía iraní, puede que el régimen reaccione a esta amenaza existencial venida de fuera redoblando sus esfuerzos nucleares. Ante el probable fracaso del régimen de sanciones, en 2013 se podría reforzar la presión sobre Irán por otros medios, como la guerra encubierta, y al mismo tiempo intensificar las negociaciones, tal vez a través de una vía bilateral EE UU-Irán. Si esto tampoco diera frutos, los aliados tendrán que tomar una decisión: hacerse a la idea del programa de Irán (en la modalidad que Teherán decida aplicar), cosa que Obama ha rechazado, o intentar destruirlo.

En la práctica, esta es una decisión que tomarán Estados Unidos y/o Israel, porque nadie piensa en un ataque europeo contra Irán. No obstante, un acontecimiento así sería la prueba más importante a que se someterían las relaciones transatlánticas desde 2003. Los gobiernos europeos están deseando evitar el conflicto, pero también se han comprometido a impedir que Irán militarice su programa

nuclear. Además, son conscientes de que la acción militar es algo que se contempla como último recurso. Por consiguiente, deberían asegurarse de que se agoten todas las opciones diplomáticas razonables antes de que se produzca ese ataque militar. Esto incluye ofrecer más zanahorias, además de blandir palos más grandes.

En esa actitud de prevención, la UE debería seguir trabajando con Estados Unidos con el fin de ver qué concesiones por parte de Irán bastarían para poner fin a la crisis. Ahora bien, si se llegara al uso de la fuerza, inmediatamente saltarían a primer plano varios interrogantes. El apoyo europeo a cualquier acción militar dependería en parte de que el presidente Obama hiciera un auténtico esfuerzo para agotar todas las demás opciones, construyera una coalición que en general se considerase legítima y mantuviera un frente unido UE-EE UU. Los europeos deberían discutir con la suficiente antelación si pedir algo a Estados Unidos a cambio de apoyar la acción militar, y qué en concreto, y deberían tratar de elaborar una postura común en vez de dividirse por el posible estallido de hostilidades. Por ejemplo, en 2003, el entonces primer ministro británico, Tony Blair, pidió al presidente estadounidense George W. Bush que en relación con Irak actuara a través del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU). Sin embargo, que el CSNU apruebe bombardear Irán en 2013 tendría seguramente incluso menos probabilidades que en el caso de Irak en 2003, debido a la postura más inflexible y anti-Estados Unidos de Rusia tras el regreso de Vladimir Putin. Aún más, si se llevaran a cabo acciones militares ¿cómo respondería la UE a los esfuerzos que Irán podría hacer para acabar con el régimen de sanciones, movilizándolo incluso a los contrarios al uso de la fuerza, como China y Rusia?

Asimismo, la UE debe trabajar con EE UU para consultar a los aliados en Oriente Próximo con el fin de crear una gran coalición que ayude a aumentar las presiones sobre Irán y garantizar, al mismo tiempo, que cualquier acción militar tenga mayor legitimidad

internacional llegado el caso. Y los europeos podrían presionar a Washington para garantizar que cualquier escalada en la campaña iraní coincidiera con unos mayores esfuerzos por parte de Estados Unidos en otros problemas de la región, como la paz entre Israel y Palestina. Las perspectivas de avance parecen escasas y más alejadas que en cualquier otro momento de la historia reciente, pero la UE podría animar a EE UU a que se comprometa a impedir que la situación continúe deteriorándose (por ejemplo, trabajando para evitar el derrumbe de la Autoridad Palestina). Asimismo, la UE debería colaborar con Estados Unidos para estabilizar Siria después de El Assad, cuya caída parece inevitable en 2013.

El reto a largo plazo: la reorientación de Estados Unidos hacia Asia

Se ha hablado mucho del “giro” o la reorientación de EE UU hacia Asia Oriental y de si perjudicará o no los compromisos que tiene con la alianza transatlántica y Oriente Próximo. En cierto modo, la llegada del siglo del Pacífico favorece a la Unión Europea. Los Estados miembros de la UE son incapaces de influir en lo que ocurre en el Pacífico por su cuenta. Sólo pueden conseguirlo si trabajan coordinados. Algunos gobiernos de la UE lo niegan –el ejemplo más notable es el Reino Unido–, pero, a la hora de la verdad, sus ambiciones chocarán con las limitaciones presupuestarias, militares, políticas y estructurales. El año 2013 será un buen momento para que la UE haga una reevaluación a fondo de Asia. Y debería hacerlo en colaboración con Estados Unidos, dada la importancia de su papel en la región.

Destacan tres áreas. La primera es la necesidad de adoptar una estrategia integral para Asia. Durante demasiado tiempo, cuando los europeos pensaban en una política asiática, pensaban en China y el comercio. La agresividad mostrada por China desde 2008 y la

desestabilización gradual de la región han incrementado la necesidad de que Europa establezca una relación global con Asia Oriental, en especial con el sureste. Esta reorientación europea ya ha comenzado. En 2012, la UE asistió al Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, en sus siglas en inglés) en Camboya, en el que la alta representante de la UE, Catherine Ashton, y la secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, emitieron el primer comunicado conjunto UE-EE UU sobre la región Asia-Pacífico. Ahora puede seguir mediante la intensificación de los lazos económicos –la UE no tiene todavía más que un solo acuerdo libre comercio (TLC) con un país asiático, Corea del Sur–, el apoyo continuado de Europa a la liberalización de Birmania, y el respaldo al derecho internacional, sobre todo en el ámbito marítimo.

La segunda área en la que debe trabajar Europa es la adopción de una estrategia lo más unificada posible respecto de China. Es indudable que Estados Unidos y Europa tienen intereses muy distintos en Asia. Europa no tiene presencia militar en la región, mientras que EE UU es el factor esencial de estabilidad regional. Esa situación no va a variar en los próximos decenios. Pero Europa puede tener en cuenta las consideraciones estratégicas a la hora de tratar con Pekín, utilizar su peso político y diplomático para presionar a China sobre la necesidad de tener un comportamiento responsable en las disputas marítimas y otros puntos calientes y mantener los derechos humanos como un elemento de las conversaciones UE-China.

La tercera cuestión es que Europa asuma más responsabilidad en sus países vecinos a medida que Estados Unidos reorienta sus fuerzas militares hacia la región Asia-Pacífico. Eso significa asumir un papel más activo en el norte de África, el Mediterráneo y quizá Oriente Próximo. El poderío militar de Europa va a seguir estando muy limitado, por lo que gran parte de esta intervención tendrá que ser política, diplomática y económica, todos ellos ámbitos de competencia de la UE.

La oportunidad: el comercio transatlántico

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en 2001 Estados Unidos constituía el 17 por ciento del comercio de la eurozona, pero 10 años más tarde esa cifra ha bajado al 10 por ciento. Con Europa todavía en medio de una crisis financiera existencial, y Estados Unidos luchando para recuperarse de la crisis de 2008, la habilidad política para gobernar la economía internacional es más importante que nunca para la relación transatlántica. Tras años de salidas en falso, parecen existir por fin las condiciones necesarias para avanzar hacia un acuerdo de libre comercio UE-EE UU que reduciría los aranceles agrarios e industriales, eliminaría las barreras para pujar por los contratos públicos y simplificarían las normativas industriales a ambos lados del Atlántico. Tanto el Gobierno de Obama como la UE están firmemente decididos a conseguirlo. Ahora que la ronda de Doha de las negociaciones comerciales está prácticamente muerta, un acuerdo bilateral entre las dos mayores economías del mundo incrementaría el comercio transatlántico –es decir, invertiría la tendencia de la última década– y estimularía el crecimiento económico. Además, revitalizaría el papel de Occidente en el comercio internacional, que en los últimos años ha languidecido.

Un TLC entre la UE y Estados Unidos será un empeño difícil y a largo plazo. Es un campo de minas político –el acceso a los contratos de defensa y la autorización de los transgénicos (OMG) en los mercados agrícolas europeos son dos de los peores obstáculos–, pero las recompensas podrían ser sustanciales. Desde la crisis de 2008, los líderes occidentales no han sabido articular una visión nueva y positiva para la economía mundial. La apertura comercial, por sí sola, no basta para hacer frente a esta necesidad, pero es un elemento necesario. Un gran esfuerzo transatlántico para elaborar un TLC transmitiría una señal importante a los mercados, y, una vez concluido y ratificado, podría liberar unas posibilidades de crecimiento económico que ayudarían a revitalizar el peso económico de la alianza occidental.

Conclusión

Al establecer sus prioridades respecto de Estados Unidos, la UE debe tener amplitud de miras y centrarse en lo que une a los socios transatlánticos en un mundo inseguro. Además, debe intentar comportarse como un actor más cohesionado en la alianza transatlántica y el escenario mundial, tal como Estados Unidos lleva tiempo animándole a hacer.

Asia será una prueba de fuego para la capacidad de Estados Unidos y la UE de perseguir objetivos comunes aprovechando las respectivas cualidades y estrategias. En vez de enfocar la relación con Asia en una estrategia centrada en China e interesada sólo en el comercio, la UE debería querer un orden estable y normativo en el que todos los Estados formen parte de un dinámico orden regional y realicen transacciones comerciales con el resto del mundo, incluida Europa. Para ello, Europa debe trabajar con Estados Unidos con el fin de construir un orden regional saludable a base de incrementar su diálogo con toda Asia, estar más al día de los acontecimientos estratégicos y defender las leyes internacionales. Además, la UE debe presionar a China para que evite acciones, como su asertivo comportamiento en el Mar del Sur de China, que agudizan las rivalidades y las tensiones regionales. Muchos Estados asiáticos siguen viendo en la UE un modelo, y Europa puede tener un papel importante como defensora de la cooperación guiada por normas. Al desarrollar una estrategia para China, la UE puede ayudar a cambiar la idea que tienen sus Estados miembros de sus propios intereses y a que pasen de una interpretación más básica y estricta a otra más integral.

Durante mucho tiempo, Europa ha tenido más interés estratégico en Oriente Próximo que en Asia Oriental. Europa ha compartido con Estados Unidos e Israel la preocupación por las ambiciones nucleares de Irán. Ha habido muy pocas diferencias entre el Gobierno de Obama y la UE, y seguramente seguirá siendo así. Es probable que la UE presione a la Casa Blanca para que vincule la resolución de la crisis iraní

—mediante una negociación o un ataque militar— a un impulso renovado al proceso de paz de Oriente Próximo, aunque existen motivos para ser escépticos sobre las posibilidades de éxito de esa iniciativa. Tal vez la mayor oportunidad de la UE en Oriente Próximo en 2013 será conseguir que Estados Unidos se sume a un plan firme para construir el futuro de Siria después de El Assad. Hasta ahora, EE UU ha tenido una actitud de no intervención en la guerra civil siria, pero la caída del régimen crearía una nueva ocasión de ejercer una influencia positiva sobre su futuro.

En general, la Unión Europea debe trabajar con Estados Unidos y así lo hará, para abordar los muchos desafíos comunes durante 2013. Triunfarán o fracasarán juntos.