

LA POLARIZACIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR: ¿UNA SOMBRA SOBRE LA VISIÓN PRAGMÁTICA DE LA UE?

La acción exterior de la Unión Europea empieza a politizarse, gana presencia mediática y, con esta exposición, consigue también un espacio saludable para valorar y reflexionar sobre políticas y estrategias. La dirección tomada por la Alta Representante, Federica Mogherini, ha logrado un apoyo interno por su enfoque pragmático para resolver crisis en un mundo cambiante y complejo. Pero una sombra política asoma tras los argumentos y la creciente presencia electoral de una extrema derecha que podría deshacer los consensos conseguidos hasta el momento.



**Pol
Bargaés-
Pedreny**

Investigador, CIDOB

CIDOB REPORT
03- 2019

Con la creciente politización del debate europeo, la acción exterior de la UE también ha entrado en el escrutinio público. La Estrategia Global de junio de 2016 se ganó el apoyo del Parlamento Europeo y su presencia en los medios de comunicación por su énfasis en la complejidad e interconexión de los problemas de seguridad internacionales, y en la necesidad de que la UE ayude, a través de alianzas y asociaciones, a las sociedades y los estados frágiles a adaptarse a múltiples crisis. Lejos de ser ambiciosa y revolucionaria, la visión de Federica Mogherini es «pragmática», valedora de compromisos y orientada a la gestión colectiva de riesgos y amenazas a medida que se desarrollan (Juncos, 2017). La clave de este consenso radica en defender el multilateralismo y difundir valores liberales y democráticos, aunque sea indirectamente, adaptándose a un mundo cambiante y asumiendo que la UE no podrá liderarlo sola. Sin embargo, el auge de la extrema derecha, que antepone el aislamiento y formula argumentos maniqueos y antiliberales, podría deshacer el consenso y cambiar el rumbo de esta estrategia.

Desde el comienzo de la última legislatura en 2014, la acción exterior de la UE ha evolucionado notablemente. En la gestión de conflictos externos y crisis, la UE ha planteado un «enfoque integrado» para contribuir a sostener la paz a través

del tiempo, que tiene en cuenta la complejidad y la naturaleza estratificada de los conflictos. Un enfoque que se aplica a múltiples niveles —local, nacional, regional y global— y durante todas las fases del conflicto —desde la prevención de la guerra a la consolidación de la paz—. El objetivo de este nuevo planteamiento, que apareció por primera vez en la Estrategia Global de 2016, es corregir los errores de la anterior Estrategia Global de 2003, en la que las intervenciones estaban orientadas a incidir en las altas esferas estatales, centradas en acciones militares y solamente operaban en la fase posterior al estallido del conflicto.

También en cuestiones de género la acción exterior se ha renovado. Prueba de ello es el ambicioso proyecto multianual y de alcance global Spotlight,

**EL AUGE DE LA
EXTREMA DERECHA,
QUE ANTEPONE
EL AISLAMIENTO
Y FORMULA
ARGUMENTOS
MANIQUEOS Y
ANTILIBERALES,
PODRÍA DESHACER EL
CONSENSO Y CAMBIAR
EL RUMBO DE ESTA
ESTRATEGIA.**

con una financiación inicial de 500 millones de euros, que pretende ayudar a la eliminación de la violencia contra mujeres y niñas al menos en 23 países de tres continentes. Diseñado por el Comisionado de la UE, Neven Mimica, y con la Unión como actor principal, la fortaleza de esta iniciativa se basa en un acuerdo de asociación con las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, y en la insistencia en cooperar constantemente con la sociedad civil, con movimientos populares de base y grupos de mujeres.

El Consejo de la Unión también declaró la lucha contra el cambio climático un asunto «de urgencia extrema» y se comprometió a tomar

acciones concretas, reforzar el multilateralismo e implementar los acuerdos de París. La acción exterior de la UE ha logrado, además, avances en los campos de la diplomacia cultural. En 2016, se repensó la estrategia para unas relaciones internacionales culturales al efecto de promover intercambios y proponer la cultura como recurso valioso para el diálogo y la paz global. Finalmente, también ha tenido su peso la diplomacia económica, un ámbito en el que la UE siempre se ha mostrado exuberante, y que le ha servido tanto para expandir los circuitos comerciales como para firmar el acuerdo nuclear con Irán o influir a través de sanciones en las negociaciones entre Rusia y Ucrania.

La nueva estrategia global gira alrededor de la idea de facilitar la resiliencia, una nueva manera de entender la gobernanza del exterior con un importante apoyo transversal entre parlamentarios de los diferentes grupos políticos de la Eurocámara. La UE no intenta imponer los principios propios sino que trata de llegar a acuerdos de interés mutuo, según las especificidades

socioculturales de cada lugar. Las estrategias para facilitar la resiliencia articulan una forma de gobernanza que consiste en influir indirectamente, desde la distancia y desde abajo (Joseph, 2018). Comparada con la estrategia de 2003, donde la UE se proponía exportar la democracia liberal y los derechos humanos, y así transformar el mundo a su imagen y semejanza, la nueva Estrategia de Mogherini es mucho más modesta, reactiva y pragmática. En vez de aspirar al liderazgo del mundo, se intenta adaptar a las diferentes crisis que van apareciendo y sólo se pretende aconsejar o supervisar, gobernar indirectamente, a través de acciones diplomáticas e iniciativas pactadas. Lejos de ser un poder normativo con valores incontestables, capaz de imponerse en las relaciones internacionales, la visión de la Unión es frágil, y su capacidad para incidir en el exterior, exigua.

Sin embargo, lejos de ser una debilidad, es en el pragmatismo donde la UE ha encontrado la virtud para incidir en el exterior. Lo que ha entendido muy bien el equipo de Mogherini es que, en un mundo multipolar, hiperconectado y cambiante, con recesiones económicas cíclicas y emergencias climáticas, la UE debe formar alianzas a nivel regional, local y global; intervenir más constructivamente, respetando otras sociedades y culturas y descartando acciones rápidas y directas. La UE ha aprendido que debe ser consciente de las implicaciones éticas y políticas de cada iniciativa y adaptarse a la complejidad de las crisis, en vez de asumir que podían ser fácilmente revertidas.

LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL GIRA ALREDEDOR DE LA IDEA DE FACILITAR LA RESILIENCIA, UNA NUEVA MANERA DE ENTENDER LA GOBERNANZA DEL EXTERIOR CON UN IMPORTANTE APOYO TRANSVERSAL ENTRE PARLAMENTARIOS DE LOS DIFERENTES GRUPOS POLÍTICOS DE LA EUROCÁMARA.

A pesar de que esta nueva estrategia sea mucho más modesta y respetuosa con otras sociedades y culturas, no está libre de fricciones. En el proceso de escrutinio público, se ha llevado multitud de críticas por parte de analistas y académicos. Generalmente desde posiciones de izquierda, los críticos protestan de que las nuevas iniciativas son insuficientes, por ejemplo en la lucha contra el cambio climático o en la crisis de Ucrania, o que la implementación de las estrategias para facilitar la resiliencia todavía son demasiado intrusivas y dominantes, incluso paternalistas, ya que anulan la autonomía de las sociedades receptoras. Pero ninguna de estas críticas ha penetrado todavía el Parlamento Europeo, donde grupos parlamentarios de izquierda y derecha celebran la dirección tomada por Mogherini.

Sólo una sombra planea sobre este consenso y viene de la extrema derecha. Aunque las críticas se han centrado básicamente en la gestión de la

migración con la operación Sophia, la derecha radical se posiciona contra el pragmatismo de Mogherini. Por un lado, reclaman la reclusión europea y la priorización de la seguridad a la diplomacia y a la lucha contra el cambio climático. Así, la extrema derecha sueña con una Europa aislada, protegida de migrantes y de las consecuencias de los conflictos externos. Como si los muros pudieran detener a las personas; como si Europa no tuviera responsabilidad en los conflictos de los demás; como si después de la destrucción de este planeta, la humanidad pudiera encontrar otro planeta azul.

Por otro lado, el discurso de la extrema derecha pide intervenir militarmente sólo en aquellos países en que sea necesario para garantizar directamente la seguridad europea, como se hizo en Afganistán o Irak durante

LA UE HA APRENDIDO QUE DEBE SER CONSCIENTE DE LAS IMPLICACIONES ÉTICAS Y POLÍTICAS DE CADA INICIATIVA Y ADAPTARSE A LA COMPLEJIDAD DE LAS CRISIS, EN VEZ DE ASUMIR QUE PODÍAN SER FÁCILMENTE REVERTIDAS.

la llamada *guerra contra el terror*, en el periodo más agresivo de la política exterior de Estados Unidos y Europa desde el inicio de siglo. Como si hubiera «enemigos» fácilmente localizables; como si las intervenciones pudieran ser rápidas y efectivas y sin consecuencias; como si no hubiera otros pueblos con valores, intereses o historias con que contar, dialogar y comprometerse; como si Europa y occidente pudieran volver a escribir el fin de la historia. Parece poco probable, sin embargo, que la extrema derecha llegue a curvar la dirección tomada por la UE. Pero la politización aumenta y, de la misma manera que es saludable para valorar, reflexionar y reajustar políticas y estrategias de la acción

exterior, si el debate se polariza, una extrema derecha revigorizada en el Parlamento Europeo podría ayudar a darle un vuelco.

Referencias bibliográficas

Juncos, Ana E. «Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?». *European Security*, vol. 26, n.º 1 (2017), p. 1–18.

Joseph, Jonathan. *Varieties of Resilience*. Cambridge: Cambridge University Press. 2018.