

EUROPA

Reflotación del euro, deriva estratégica

José Ignacio Torreblanca,
jefe de la oficina en Madrid del European Council
on Foreign Relations, ECFR. Profesor de Ciencias
Políticas en la UNED

José Piquer,
asistente de investigación del ECFR

Si 2011 fue recordado como el año en que la UE se asomó al abismo y nombró lo innombrable (pues si caía el euro, caía Europa), 2012 se recordará como el año en que Europa se salvó. Ello no ha impedido, sin embargo, que la crisis del euro continuara condicionando muchos ámbitos de la política exterior europea. Así, por tercer año consecutivo, los líderes europeos han dedicado más atención y recursos a resolver los problemas financieros de Europa que a definir el papel geopolítico de la UE en el mundo.

El euro se salva, pero la gobernanza se resiente

De tanto repetirlo, se ha convertido en un lugar común para referirse a la gestión de la crisis del euro: para muchos, la UE habría actuado “demasiado poco y demasiado tarde”. Sin embargo, si hay algo que la UE hizo en 2012 fue tomar decisiones: entre otras, se aprobó un segundo rescate a Grecia; todos los estados miembros ratificaron el llamado Pacto Fiscal, con la excepción de la República Checa y el Reino Unido; se acordó la recapitalización de parte de la banca española y el Banco Central Europeo (BCE) implementó un programa de Operaciones Monetarias Directas (*Outright Monetary Transactions*) para comprar deuda de los países con dificultades de financiación a través de los mercados secundarios.

Durante el primer semestre del año las especulaciones sobre la supervivencia del euro se convirtieron en miedo al colapso de la moneda única. Los 130.000 millones de euros del segundo paquete de ayuda a Grecia –equivalentes al 1% del PIB de la UE– no calmaron a

los mercados. Así, junto con el espectro de una posible salida del Reino Unido (“Brexit”, por Britain y *exit*), al plantear el primer ministro David Cameron la convocatoria de un referéndum sobre la UE, la Unión tuvo que lidiar con la posibilidad real de que Grecia abandonara el euro (“Grexit” –Grecia, *exit*). Esa posibilidad se agravó con las elecciones legislativas griegas de mayo, que dejaron un sistema político fragmentado y polarizado, sin gobierno, y que vieron el ascenso de la extrema derecha y el populismo eurófobo. Pero para alivio de muchos en Bruselas tras las nuevas elecciones de junio el conservador Antonis Samarás fue nombrado primer ministro con el apoyo socialista, despejando así las incertidumbres sobre una posible salida de Grecia de la moneda única.

Los problemas europeos saltaron entonces de Grecia a España. Después de nacionalizar Bankia, que por dimensión suponía la cuarta entidad financiera del país, y tras muchos tiras y aflojas en torno al método (recapitalización directa o ayuda al Estado) y las condiciones (condicionalidad macroeconómica amplia o limitada al sector financiero), el gobierno español solicitó ayuda a sus socios de la eurozona. El 9 de junio de 2012 España obtenía una línea de crédito de 100.000 millones de euros con cargo al Mecanismo Europeo De Estabilidad (MEDE) supeditada a un *Memorandum of Understanding* con una condicionalidad financiera que sería supervisada por el FMI.

Sin embargo, el rescate bancario no fue suficiente para disipar las dudas: la prima de riesgo superaba el umbral de los 600 puntos porcentuales a finales de julio e Italia se convertía en la próxima bomba de relojería que la UE debía desactivar. En ese momento, se puso de manifiesto que el euro necesitaba dos cosas para salvarse: una decisión política clara que pusiera fin a las especulaciones sobre su futuro, y un instrumento financiero que hiciera creíble esa promesa. En verano de 2012, los líderes europeos hicieron las dos cosas.

Por un lado, la canciller alemana, Angela Merkel, aceptó en el Consejo Europeo de junio la propuesta de iniciar el camino hacia una unión bancaria, una propuesta que recibió importantes críticas en Alemania dado el temor a que los contribuyentes alemanes fueran llamados a enjuagar las deudas y errores de terceros países. Por otro, el 26 de julio, ante el riesgo de fragmentación definitiva de los mercados financieros, el presidente del BCE, Mario Draghi, anunciaba que el BCE haría todo lo necesario para salvar el euro y que con ello sería suficiente.¹ Los mercados reaccionaron rápido: la Bolsa española subió un 6% al día siguiente, su mayor alza en dos años (Política Exterior, 2012).

Aunque la UE se había asomado al abismo, la formación de un gobierno de coalición en Grecia, el rescate bancario a España y el compromiso de Mario Draghi alejaron a la UE de ese precipicio. Posteriormente, en septiembre, el presidente del BCE, Mario Draghi, logró la autorización para comprar en los mercados cuanta deuda fuera necesaria para salvar al euro. Que

esta decisión se tomara con el voto en contra del gobernador del Bundesbank (Banco Central alemán), Hans Weidman, habla de hasta qué punto el liderazgo de Angela Merkel, que tanto se había echado de menos en los últimos años, ha resultado decisivo para salvar y estabilizar el euro.

Estas dos decisiones, además de sacar al euro del precipicio en el que se encontraba, permitieron a los líderes europeos diseñar una hoja de ruta para superar la crisis y comenzar, por fin, a mirar al futuro. La hoja de ruta se diseñó entre junio y diciembre de 2012, a iniciativa del presidente del Consejo, Herman Van Rompuy, cuya gestión se ha demostrado tan eficaz como callada, siendo posteriormente respaldada por el presidente de la Comisión, del Parlamento y del BCE (Van Rompuy, 2012a; Van Rompuy, 2012b).

La hoja de ruta establece claramente los objetivos a lograr: una unión bancaria, una unión fiscal, una unión económica y una nueva legitimidad democrática para sostener ese edificio. Lo más importante es que parte de un diagnóstico claro: la salida de la crisis del euro requiere corregir las carencias de la eurozona y completarla dotándola de una unión bancaria, una unión

fiscal, una mayor y mejor coordinación de las políticas macroeconómicas y un refuerzo de la democracia y legitimidad de las instituciones europeas. Eso supone la puesta en marcha de un mecanismo europeo de garantía de depósitos, la emisión de eurobonos, el paso a un presupuesto de la UE financiado con impuestos europeos y el respaldo de un gobierno económico europeo legitimado en las urnas y controlado por el Parlamento Europeo.

Tan importante como las medidas concretas que diseña, la aprobación de la hoja de ruta supuso el reconocimiento implícito de que el impulso de los instrumentos preventivos y punitivos del viejo Pacto de Estabilidad en el ámbito europeo, junto con la sola combinación de austeridad y reformas estructurales en el ámbito nacional, que es la estrategia seguida hasta 2012 por la UE y sus estados miembros, no serían suficientes para salir de la crisis.

Salvar al euro, perder a los ciudadanos

Salvado el euro, la UE comenzó a enfrentar una grave crisis de legitimidad. Por el lado de la eficacia, un elemento fundamental en este aspecto, los resultados no acompañan. En lugar de atajar los problemas que pretende resolver, la UE tiende a agravarlos. En el ámbito macroeconómico, el crecimiento se estanca, el desempleo

sigue subiendo y la deuda no se reduce, sino que crece, convirtiendo a la UE en la única región del mundo que, después de 2008, sigue en recesión. La combinación de un diagnóstico de la crisis erróneamente centrado en la deuda pública y en unas prescripciones articuladas en torno a la austeridad a ultranza se ha demostrado fallida. Sin embargo, en la UE nadie ha rendido cuentas por unos resultados económicos tan desastrosos.

El segundo aspecto de la crisis de legitimidad tiene que ver con los procedimientos. La UE no solo ha carecido de los instrumentos de gobernanza adecuados, sino de instituciones apropiadas o a la altura de las circunstancias. La Comisión Europea, que es la guardiana de los Tratados y representante del interés general europeo, ha quedado cortocircuitada en su papel político por los estados. Ante su debilidad, casi toda la sustancia política ha quedado en manos de los estados miembros y del Consejo, un órgano donde las diferencias de poder entre sus miembros son brutales y han sido muy acrecentadas por la crisis. Algo parecido ha ocurrido con el papel del eurogrupo y el BCE, convertidos por defecto en el gobierno de excepción de la UE.

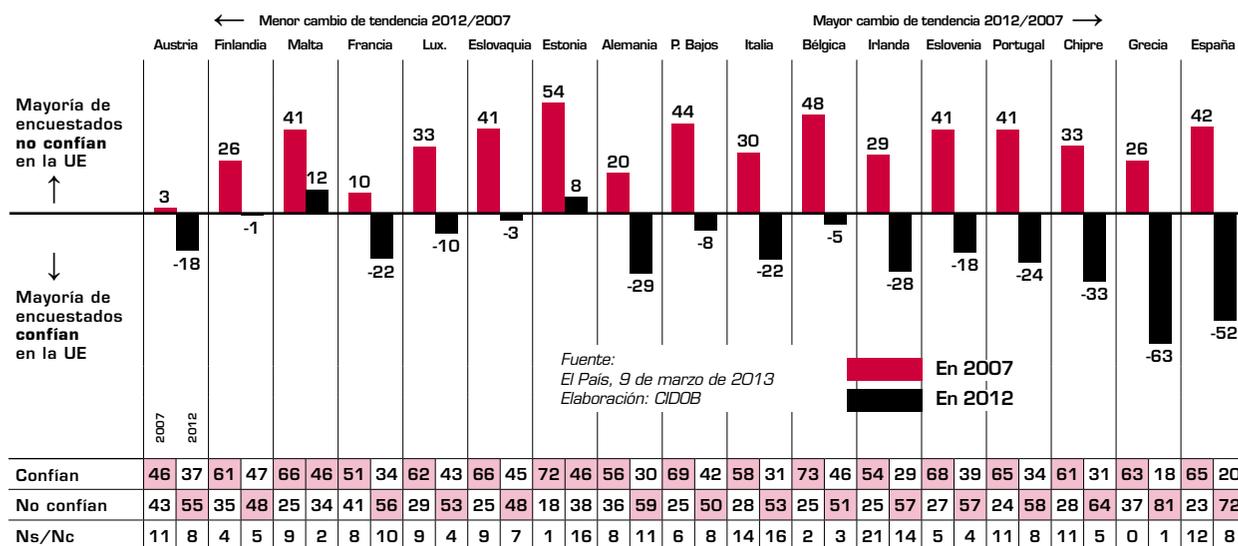
No es de extrañar que, en estas circunstancias, los datos del *Eurobarómetro* —el sondeo de opinión que la Comisión Europea elabora semestralmente— apunten a un deterioro de la confianza de los ciudadanos en la Unión Europea. En países como España, la confianza “neta” en la UE (una medida que resta el porcentaje los que desconfían de los que confían) era en 2007, antes de que comenzara la crisis, de 42 puntos (65% que confiaban frente a 23% que desconfiaban). Hoy, sin embargo, se ha transformado en una desconfianza neta de 52 puntos (72% que desconfía frente a solo un 20% que confía). Un desplome espectacular que, a tenor de los datos del gráfico adjunto, se extiende a todos los países de la eurozona.

En Grecia, Irlanda, Portugal, Irlanda y Chipre la UE es vista con una desconfianza tan abrumadora como la que observamos en España. Significativamente, sin embargo, este auge de la desconfianza en la UE tiene lugar no sólo en los países deudores, sino también en los países acreedores o en mejor situación financiera: en Alemania, Austria, Francia, Países Bajos o Finlandia la gente tampoco confía en la UE. Claramente, la desconfianza no es solo hacia la UE sino de unos países y ciudadanos sobre otros. En la situación actual, todos parecen perder y nadie gana.

Esto es lo que estamos viviendo en estos momentos. Por un lado, aunque las políticas de austeridad pueden estar teniendo éxito a la hora de controlar los déficits (no así a la hora de reducir la deuda), no producen crecimiento ni empleo, por lo que no consiguen generar el apoyo ciudadano que necesitan para sustentarse. Y lo que es peor: al forzar a los gobiernos a violar sistemáticamente las promesas electorales bajo las cuales fueron elegidos y gobernar con las mismas políticas independientemente de su color político, socavan también la legitimidad de los sistemas políticos nacionales. Como

“Un diagnóstico de la crisis centrado por error en la deuda pública, seguido de una austeridad a ultranza se ha demostrado fallida”

CONFIANZA EN LA UNIÓN EUROPEA (% DE ENCUESTADOS)
Diferencia entre los que confían en la UE y los que no (puntos porcentuales)



vemos en los países intervenidos, los sistemas políticos se desgastan (como en España y Portugal), o se descomponen (como en Grecia e Italia).

Mientras tanto, al otro lado, en los países acreedores tampoco hay crecimiento económico y la sensación dominante es que los países del sur son un pesado lastre que absorbe sus escasos recursos y ralentiza su progreso. Es con estos mimbres de desafección y desconfianza tan deteriorados con los que la Unión Europea tiene que confeccionar una integración política y económica imprescindible y seguir proyectando su poder en el mundo.

¿Una política exterior sin instrumentos de acción exterior?

El año finalizó con la concesión del Premio Nobel de la Paz a la UE en reconocimiento a seis décadas de promoción de la paz y la reconciliación, la democracia y los derechos humanos. Pero durante el 2012 la UE siguió inmersa en una discusión introspectiva sobre cómo salir de la crisis y cómo adaptarse al nuevo orden global. No es solo que la crisis haya relegado la política exterior a un segundo plano, sino que en las ocasiones en las que esta ha regresado a la primera línea, los resultados han sido dispares.

Se repite con frecuencia que por su tamaño económico y demográfico la UE aspira a jugar en la liga de los grandes. Pero los grandes no siempre consideran que esté a su altura e incluso, en ocasiones, se permiten ningunearla. No cabe duda que las relaciones con EEUU,

Federación Rusa o China son estratégicas para la UE, pero desde hace un tiempo la duda es si la Unión también lo es para ellos.

De acuerdo con la evaluación anual que realiza el *European Council on Foreign Relations* (ECFR), en el último año la política exterior europea mostró signos de estabilización y resistencia (ECFR, 2013).² Pero cuando ha tenido que hablar de tú a tú con las potencias mundiales, la UE ha sido menos efectiva, en parte por los intereses nacionales opuestos de algunos estados miembros. Por ejemplo, Alemania, cuyas exportaciones hacia China representan casi la mitad del total europeo, parece hablar por toda la Unión cuando se trata de China, aunque su postura difiera en ocasiones de la defendida por la Comisión Europea. Ello ha afectado al poder de negociación europeo en ámbitos tan cruciales como la política comercial.

Por otra parte, la crisis económica ha restringido la capacidad europea de reaccionar y acompañar a las revoluciones árabes, al tiempo que ha desencadenado una ola de recortes presupuestarios en muchos estados que podría erosionar las fuentes de *poder duro* y *poder blando*, como la defensa y la ayuda al desarrollo (Leonard, 2013). La posibilidad de desintegración, al menos en el área sudeste, se ha convertido en un tema recurrente.

En esta coyuntura adversa los europeos se enfrentaron de nuevo con la vieja cuestión del declive relativo de Europa en el mundo (Leonard y Kundnani, 2013). La narrativa según la cual Europa estaría llamada a convertirse en una suerte de "museo" de viejas y cansadas potencias en retirada ha recobrado fuerza en un año en el que se hizo más evidente que el centro de gravedad del mundo se desplaza hacia el Pacífico.



Una forma de conocer el impacto de la crisis en la acción exterior de los países europeos es a través de los tres instrumentos de los que disponen los estados: la defensa, la diplomacia y la cooperación al desarrollo, las llamadas “tres D”, tal como resaltó la ex secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton, en su discurso ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos en enero de 2009.³ Los datos anticipan desafíos importantes en los tres ámbitos como consecuencia de los ajustes presupuestarios, aunque estos recortes no han afectado por igual a todos los estados miembros, ni se han replicado con la misma intensidad a escala europea.

Diplomacia

Los recursos dedicados a las políticas e instrumentos de acción exterior de la UE –agrupados bajo el epígrafe presupuestario *The EU as a Global Player*– aumentaron en algo menos de 3.000 millones respecto al año 2011: 129.088 millones de euros en 2012 frente a los 126.497 del año anterior.⁴ No obstante, la partida dedicada a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se mantuvo igual que en 2011 con un presupuesto de 303 millones de euros (EUISS, 2013), lo que representa un 4% de lo que dedica la UE a política exterior y el 0,2% del presupuesto total de la UE.

Los recortes continuaron en la mayoría de los estados miembros, con un impacto mayor en los países del sur de Europa. La duración y el impacto de estos ajustes sobre la influencia global de Europa dependen de dos factores inmediatos. En primer lugar, de la superación de la crisis y la recuperación de los niveles de crecimiento económico, pues las previsiones indican que Europa será la única región del mundo que no crecerá en 2013. En segundo lugar, de la capacidad y la voluntad política de los estados miembros para convertir el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en un cuerpo diplomático efectivo que permita transformar todos los recursos disponibles en poder.

Aunque el cuerpo diplomático europeo se ha convertido en un actor significativo en Bruselas y en las 141 delegaciones de la UE por el mundo se enfrenta a tres retos fundamentales: la coordinación con los 27 estados miembros (28 con la incorporación de Croacia en julio de 2013), la gestión de sus problemas de organización y, el más relevante, el reto de reconciliar la visión tecnocrática con la que emana de los estados miembros.

Estas dos visiones se han hecho evidentes cuando Europa ha tenido que reaccionar ante el nuevo liderazgo chino y la vuelta de Vladímir Putin al poder en la Federación Rusa. Estos cambios han exigido de Europa un esfuerzo considerable para actuar de forma unitaria, pero el objetivo de primar los intereses europeos sobre las ambiciones nacionales no siempre se ha logrado.

Por su parte, la respuesta europea a las transiciones árabes sigue condicionada por lo que algunos diplomáticos califican de falta de visión sobre lo que el SEAE puede hacer en la región de Oriente Medio y el norte de África y por la falta de voluntad y acuerdo entre los estados, por ejemplo, respecto a la estrategia a seguir en Siria.

En relación con las transiciones árabes, la ausencia de coordinación entre las políticas de los estados y la UE y entre las propias políticas europeas está dificultando implementar una estrategia coherente que incorpore el vínculo entre la seguridad, el desarrollo y la promoción de los derechos humanos (Michou, Soler y Torreblanca, 2013). Además, los menguantes recursos de estados históricamente activos como España añaden presión a la ya de por sí desgastada capacidad europea para seguir influyendo en su vecindario más cercano.

Cooperación al desarrollo

Un ámbito donde la UE y sus miembros han sido líderes durante años es el de la cooperación al desarrollo. Pero el instrumento por excelencia del *poder blando* europeo tampoco está para celebraciones si consideramos las decisiones de muchos gobiernos, con España e Italia liderando los ajustes en tal ámbito tras recortar más de un 50% su presupuesto de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria.

Con todo, la importancia de la ayuda internacional para la UE es evidente: en 2012 siguió destinando más dinero al Instrumento de Cooperación al Desarrollo (2.048 millones de euros) y a la Ayuda Humanitaria (792 millones) que a la PESC. El desembolso total de las instituciones europeas a los países en desarrollo fue de 13.670 millones de euros, lo que supone un aumento del 9% respecto a 2011, principalmente por el incremento del número de préstamos concedidos (OECD, 2012), si bien las perspectivas para el próximo presupuesto europeo no son halagüeñas.

En Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), los 27 países de la UE gastaron 64.900 millones de dólares en 2012, lo que equivale al 0,39% de su Producto Nacional Bruto (PNB), pero únicamente Holanda, Dinamarca, Noruega, Suecia y Luxemburgo cumplen con el objetivo de destinar el 0,7% de su PNB a estos efectos (OECD, 2013). Alemania, Finlandia y Suecia aumentaron su presupuesto de forma modesta, mientras que los países más afectados por la crisis como España,

**“El auge de la descon-
fianza en la UE tiene
lugar no sólo en los
países deudores, sino
también en los países
acreedores o en mejor
situación financiera”**

Grecia, Italia y Portugal encabezan la lista de los recortes. El gobierno danés, por su parte, ha sido uno de los pocos en prometer un incremento de esta partida.

Del compromiso europeo con esta política dependerá que Europa continúe liderando la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible, o que ese compromiso sea sustituido lenta pero inexorablemente por el liderazgo de donantes como China, con políticas e intereses muy diferentes y, en algunos ámbitos, incompatibles con la agenda europea para el desarrollo.

Defensa

Los cambios producidos a nivel mundial parecen indicar el inicio de un desplazamiento del equilibrio de gasto militar lejos de Occidente (SIPRI, 2013). Ello se refleja, en parte, en el hecho de que entre los 15 países que más gastaron en defensa en 2012, los mayores incrementos en gasto militar se registraron en Federación Rusa, Arabia Saudí y China.

Aunque cuatro países europeos (Reino Unido, Francia, Alemania e Italia) continúan en esa lista, la tendencia más destacada en los últimos años es la reducción general del gasto europeo en defensa (Bertheau, D. *et al.*, 2012; EUISS, 2013; Marrone, 2012). Entre 2008 y 2012, 20 de los 37 países de Europa Occidental y Central redujeron su gasto militar en más de un 10% en términos reales. Ello contrasta con el aumento del gasto militar real en Federación Rusa (16%) y China (7,8%), tal como señala el último informe del SIPRI (2013).

Estas tendencias, junto con el efecto de cambios más estructurales, están teniendo consecuencias en la capacidad europea de intervenir militarmente en el exterior y en el futuro de la Alianza Atlántica. Ello debe entenderse, además, en el marco de una falta de visión estratégica común en Europa.

Crisis de proyección

La capacidad decreciente de la UE para intervenir en el exterior se explica por la menor cantidad de recursos disponibles y por la falta de voluntad política de los líderes europeos, derivada a su vez de la conocida y problemática historia del concepto de “defensa europea” (Liberti, 2011).

En la actualidad (hasta junio 2013) la UE lidera cuatro operaciones militares –incluyendo la reciente EUTM Malí– y 11 misiones civiles en el marco de la PESC, pero su financiación depende de la voluntad y disponibilidad de los estados para hacerlo. En este punto parece que el tamaño de los estados ayuda a explicar el reparto del ajuste presupuestario durante los últimos años.

Los mayores recortes se han producido en los estados miembros más pequeños, con reducciones del gasto militar de más del 20%; le siguen muchos países medianos, situados en la franja del 10 al 15% y, por último, estados grandes como Alemania y el Reino Unido han reducido sus presupuestos en una proporción menor (Mölling, 2012), si bien con posiciones de partida distintas. Entre las excepciones, están Polonia y Suecia que de hecho han aumentado sus presupuestos de defensa desde el inicio de la crisis.

Algunos expertos ya hablan de la posibilidad de que en un plazo breve de tiempo nos encontremos con Fuerzas Armadas “bonsái” (Missiroli, 2013), sobre todo en algunos países pequeños, donde el número reducido de tropas y la desaparición de muchas de sus capacidades militares les plantearán serias dificultades para participar en operaciones y misiones europeas conjuntas. Así, de cumplirse estas previsiones, no podemos descartar el escenario de una Europa parcialmente desarmada en un plazo de tiempo relativamente breve.

Visto en perspectiva, no obstante, el gasto militar conjunto de Europa todavía suma hoy cerca de 200.000 millones de euros anuales, mayor que el gasto combinado en defensa de Federación Rusa y China (Witney y De France, 2013). En principio, ello indica que más allá de la cantidad de recursos, existe un problema fundamental respecto al uso de esos recursos. Lo cual se ha hecho evidente en la respuesta europea a la crisis en Malí.

Si en el caso de Siria nos encontrábamos con un problema de voluntad política, la actuación europea en la crisis malí advierte de un problema añadido de capacidad. Desde la condena al golpe de Estado en Malí en marzo de 2012 por parte del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y de la alta representante de la UE, Catherine Ashton, hasta la decisión de la UE de lanzar una misión de entrenamiento (*EUTM Malí*) en el país africano, pasó cerca de un año.

La actuación europea durante este tiempo fue resumida por el diario francés *Le Monde* con estas palabras: “Necedad y tacañería en Malí”.⁵ Pues a pesar de haber aprobado una Estrategia de Seguridad y Desarrollo para el Sahel en marzo de 2011 (EEAS, 2011), cuando se discutió apoyar a Francia con acciones más contundentes, la UE demostró una vez más su desunión patológica. Según el rotativo francés, Europa huía de la Historia.

Pero la reacción europea ante esta crisis, como la descoordinación en las decisiones sobre política de defensa, son una muestra más de los problemas estructurales que llevan años dificultando el ejercicio de una política exterior europea verdaderamente común y efectiva. Los recortes solo han hecho más evidentes si caben las consecuencias de no afrontar esos problemas con determinación. Ello ha provocado que la relación más estratégica de la UE, la alianza trasatlántica, también se haya visto afectada.

El futuro incierto de la Alianza Atlántica

El futuro de la OTAN está en el aire. El secretario general de la Alianza Atlántica, Anders Fogh Rasmussen, ya alertó de que “si los recortes en defensa continúan, la habilidad de Europa para ser una fuerza estabilizadora incluso en su vecindario desaparecerá rápidamente”.⁶ La capacidad de los aliados para contribuir a la seguridad internacional está en declive, lo que de continuar así conducirá a Europa hacia una creciente irrelevancia militar, tal como pronosticó el ex secretario de Defensa estadounidense, Robert Gates, en su discurso sobre el futuro de la OTAN. Gates se refirió entonces a que en relación con el gasto militar europeo, los resultados obtenidos son considerablemente menores que la suma de las partes.⁷

En paralelo a esta ineficacia, se ha exacerbado la brecha de modernización, participación y legitimidad en la relación trasatlántica, pues incluso antes de la crisis ya existía una divergencia en la velocidad con la que los estadounidenses y los europeos modernizaban sus capacidades militares (Mölling, 2012). Además de Estados Unidos, solo 3 de los 28 aliados cumplen con el objetivo

de invertir un 2% de su PIB en defensa: Reino Unido y, paradójicamente, Grecia y Estonia. Junto a ello, la descoordinación con la que los aliados están ejecutando los recortes no parece encajar con las nociones mismas de *Smart Defence* y *Pooling and Sharing*, dos visiones de la defensa y la seguridad pensadas precisamente para tiempos de austeridad.

Lo cierto es que Europa podrá contar cada vez menos con

Estados Unidos, su principal aliado, y deberá ocuparse más y mejor de su vecindario justo en el momento en que los europeos están en peor posición para cuidar de sí mismos. El debatido viraje hacia Asia de Estados Unidos y las decisiones que han tomado los propios dirigentes europeos enfrentan a Europa con una paradoja: cuando menos pueden confiar en su mejor socio, más dependen de unos recursos propios menguantes. Aunque los norteamericanos han repetido en numerosas ocasiones que el acercamiento a Asia no supone un alejamiento de Europa, es difícil proyectar un escenario en el que los europeos puedan seguir contando como antes con la inversión y el liderazgo estadounidenses. Pero, ¿quién lidera en Europa?

La cacofonía estratégica de Europa

Durante tiempo la política exterior europea y, en particular, la política europea de defensa han sufrido un problema de liderazgo como resultado —entre otras

razones— de la fragmentación y la dispersión del poder europeo (Torreblanca, 2011). Pero este problema de liderazgo, que la creación de la figura del alto representante de la UE y vicepresidente de la Comisión Europea pretendió resolver, también se debe a la ausencia de una cultura estratégica compartida.

Como han visto Nick Witney y Olivier de France (2013), la mayoría de las estrategias nacionales de seguridad y defensa de los estados miembros están desfasadas y no se adecuan a su propósito; es decir, asegurar que las decisiones específicas de seguridad nacional y, en especial las decisiones sobre la asignación de recursos, sean tomadas en el marco de una visión estratégica coherente.

El resultado es un déficit estratégico y una falta de visión común sobre las prioridades europeas en este ámbito. La consecuencia de esta miopía y cacofonía estratégica es la ineficiencia con la que Europa convierte sus recursos en resultados y la brecha que existe entre los recursos humanos con los que cuenta (más hombres y mujeres militares que todas las fuerzas armadas de EEUU) y el equipo desfasado del que disponen (Witney y De France, 2013).

Los gobiernos europeos han reducido sus fuerzas armadas con escasa consideración por lo que están haciendo sus vecinos y aliados. Esta descoordinación dificulta la cooperación defensiva que prevé el Tratado de Lisboa e hipoteca ese debate estratégico tan necesario para afrontar las nuevas amenazas. Por tanto, es improbable que la situación mejore si no existe un esfuerzo renovado para acordar y elaborar una estrategia conjunta.

Esta estrategia requerirá que los líderes europeos evalúen mejor lo que está ocurriendo a su alrededor para saber dónde y cómo deberían estar actuando juntos. Solo así Europa podrá responder con argumentos a quienes auguran su declive irreversible en el mundo y a quienes lo esperan con impaciencia.

Notas

1. Declaración de Mario Draghi: “Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough”, 26 de julio de 2012.

2. El Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR, en sus siglas en inglés) publica anualmente una evaluación de la política exterior europea (Scorecard) a través del análisis del rendimiento de los estados miembros y de las instituciones de la UE en 79 políticas englobadas en seis áreas temáticas: China, Federación Rusa, Estados Unidos, Vecindario Europeo, Oriente Medio y Norte de África y Asuntos Multilaterales y Gestión de Crisis. La última edición puede encontrarse aquí: <http://www.ecfr.eu/scorecard/2013>

“Durante el 2012 la UE siguió inmersa en una discusión introspectiva sobre cómo salir de la crisis y cómo adaptarse al nuevo orden global”

3. Clinton Rodham, Hillary. "Statement before the Senate Foreign Relations Committee". Washington, DC: 13 de enero de 2009. <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>
4. Las cifras pueden encontrarse en el documento "EU Budget 2011"– Financiar report, Annex II, p. 97 (en línea): http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/fin_report/fin_report_11_en.pdf
5. "Bêtise et pingrerie de l'Europe au Sahel", Le Monde, 13 de marzo de 2013. http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/03/13/betise-et-pingrerie-de-l-europe-au-sahel_1847214_3212.html
6. "If European defense spending cuts continue, Europe's ability to be a stabilizing force even in its neighborhood will rapidly disappear". Anders Fogh Rasmussen, "The Atlantic Alliance in Austere Times". Foreign Affairs, 90: 4, 2011.
7. "If allocated wisely and strategically [the large amount of money spent by European countries], could buy a significant amount of usable military capability. Instead, the results are significantly less than the sum of the parts". Robert Gates, "The future of NATO". Bruselas: 10 de junio de 2011.

Referencias bibliográficas

BERTEAU, David *et al.* (2012). "European Defense Trends 2012: Budgets, regulatory frameworks, and the industrial base". *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), Diciembre 2012.

ECFR (2013). "European Foreign Policy Scorecard". Londres: Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, 2013. <http://www.ecfr.eu/scorecard/2013>

EEAS (2011). "Strategy for Security and Development in the Sahel". *European Union External Action Service*, 2011 (en línea). http://www.eeas.europa.eu/afrika/docs/sahel_strategy_en.pdf

EUISS (2013). *EUISS Yearbook of European Security*. Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS).

LEONARD, Mark (2013). "Europa como fuerza en la escena mundial". En RAMONEDA, Josep (coord.) (2013), *Las crisis de Europa*. Barcelona: Círculo de Economía, pp.189-197.

LEONARD, Mark y KUNDNANI, Hans (2013). "Think Again: European Decline". *Foreign Policy*, Mayo-junio, 2013.

LIBERTI, Fabio (2011). "Defence spending in Europe: Can we do better without spending more?". *Notre Europe Policy Paper*, 46, junio 2011.

MARRONE, Alessandro (2012). "Defence spending in Europe in Light of the Economic Crisis". *IAI Working Papers*, 12, octubre 2012.

MICHO, Hélène; SOLER i LECHA, Eduard y TORREBLANCA, José Ignacio (eds.) (2013). *Europa y la democracia en el Norte de África: una segunda oportunidad*. Barcelona: CIDOB.

MISSIROLI, Antonio (ed.) (2013). "Enabling the future. European military capabilities 2013-2025: challenges and avenues". *ISSUE Report, n° 16*. Paris: EU Institute for Security Studies, Mayo 2013.

MÖLLING, Christian (2012). "Trends within the EU". En O'DONNELL, Clara Marina (ed.): *The Implications of Military Spending Cuts for NATO's Largest Members*, Analysis Paper. Washington D.C.: Brookings Institution, Julio 2012.

OECD (2012). "DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations". OECD, 2012 (en línea) <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50155818.pdf> y <http://www.oecd.org/eu/EU.JPG>

OECD (2013). "Aid to poor countries slips further as governments tighten budgets". OECD, 3 de abril de 2013 (en línea). <http://www.oecd.org/dac/stats/aidtopoorcountrieslipsfurtherasgovernmentstightenbudgets.htm>

POLÍTICA EXTERIOR (2012). *En defensa del euro: Europa ante su futuro* [Monográfico]. Diciembre 2012.

SIPRI (2013). "Trends in World Military Expenditure, 2012". Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute, abril 2013.

TORREBLANCA, José Ignacio (2011). *La fragmentación del poder europeo*. Madrid: Política Exterior/Icaria, 2011.

VAN ROMPUY (2012a). "Towards a Genuine Economic and Monetary Union". Bruselas: Consejo de la UE, 29 de junio de 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf

VAN ROMPUY (2012b). "Towards a Genuine Economic and Monetary Union". Bruselas: Consejo de la UE, 5 de diciembre de 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

WITNEY, Nick y DE FRANCE, Olivier (2013). "Europe's strategic cacophony", *ECFR Policy Brief 77*. European Council on Foreign Relations, abril 2013. http://ecfr.eu/page/-/ECFR77_SECURITY_BRIEF_AW.pdf

