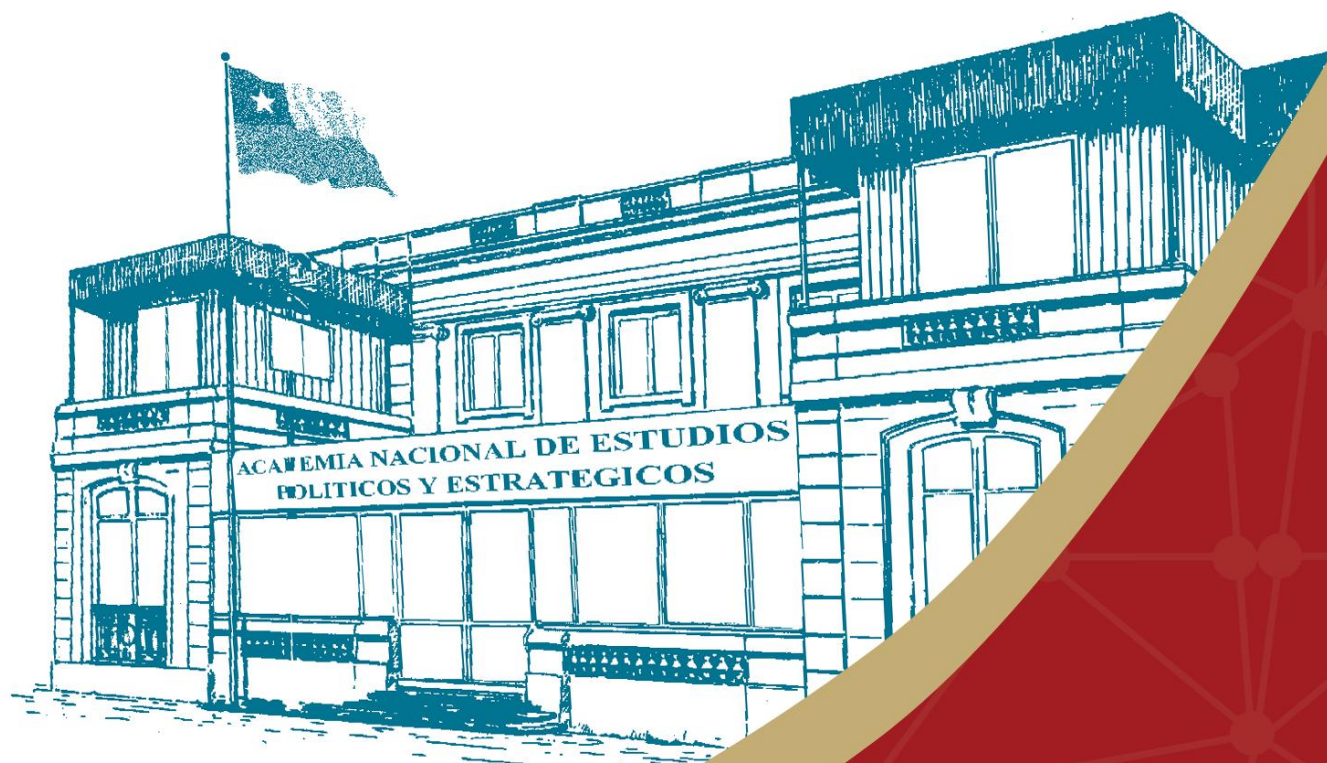


# **CIEE**

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
ANEPE.CL

ISSN 0719-4110

Cuaderno de Trabajo Nº 4/2017



LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL DE LA UNIÓN EUROPEA





**CUADERNOS DE TRABAJO** es una publicación orientada a abordar temas vinculados a la Seguridad y Defensa a fin de contribuir a la formación de opinión en estas materias.

Los cuadernos están principalmente dirigidos a tomadores de decisiones y asesores del ámbito de la Defensa, altos oficiales de las Fuerzas Armadas, académicos y personas relacionadas con la comunidad de defensa en general.

Estos cuadernos son elaborados por investigadores del CIEE de la ANEPE, pero sus páginas se encuentran abiertas a todos quienes quieran contribuir al pensamiento y debate de estos temas.

CUADERNO DE TRABAJO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS es una publicación electrónica del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y está registrada bajo el **ISSN 0719-4110 Cuad. Trab., - Cent. Estud. Estratég.**

Dirección postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.

Sitio Web [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl). Teléfonos (+56 2) 2598 1000, correo electrónico [ciee@anepe.cl](mailto:ciee@anepe.cl)

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia.

Autorizada su reproducción mencionando el cuaderno de trabajo y el autor.

## LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Julio, 2017  
Carolina Jarpa Fábrega\*

### RESUMEN:

El presente artículo da a conocer los principales aspectos de la Nueva Estrategia Global de la Unión Europea mediante un estudio descriptivo basado, primordialmente, en una revisión bibliográfica sobre la misma.

Tras la presentación de los contenidos generales y contexto de la citada estrategia, se abordan sus alcances, aplicación y comparación con su predecesora, evaluando su implementación y esbozando algunas reflexiones sobre el futuro de la misma.

**PALABRAS CLAVE:** *Unión Europea - Nueva Estrategia Global de la Unión Europea - Seguridad y Defensa - Política Exterior y de Seguridad Común.*

### INTRODUCCIÓN

La publicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea en junio del año 2016, llama a contar con una “Europa más fuerte”<sup>1</sup> para hacer frente a las problemáticas que actualmente se le presentan a la organización en materia de seguridad.

Dicho documento “define la estrategia subyacente a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)”<sup>2</sup>; instrumento que a su vez es parte integral de la Política Exterior y de Seguridad

(PESC) de la UE, cuyos aspectos “abarca[n] todos los ámbitos de la política exterior de la organización y todas las cuestiones relacionadas con su seguridad”<sup>3</sup>.

Considerando el actual escenario mundial, así como la importancia de la Unión Europea dentro del sistema internacional, especialmente en lo referido al ámbito de la seguridad, el presente artículo intenta abordar la perspectiva que guía su accionar en esta materia y en la de Política Exterior. Ello, con la finalidad de comprender los alcances de dichos lineamientos, evaluar su implementación y

\* Licenciada en Ciencia Política. Magíster en Estudios Internacionales. Actualmente es parte del Departamento de Investigación del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile.

<sup>1</sup> UNIÓN EUROPEA. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Unión Europea. [En línea] 2016. [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_es\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf). p.5

<sup>2</sup> LEGRAND, Jerome. Parlamento Europeo a su servicio. La Política común de seguridad y defensa. [En línea] diciembre de 2016. [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_6.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuid=FTU_6.1.2.html)

<sup>3</sup> UNIÓN Europea. Parlamento Europeo. Política exterior y de seguridad de la Unión Europea. [En línea] 8 de diciembre de 2015. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3Aai0025>

sugerir algunas reflexiones sobre el tema.

## UNA NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PARA EUROPA

A la luz de los intereses y principios básicos de la Unión Europea en cuanto a su accionar dentro del sistema internacional, la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad del año 2016 -desde ahora, “la nueva estrategia”-, es concebida como la guía para alcanzar

cinco grandes prioridades en materia de seguridad y política exterior: resiliencia del Estado y la sociedad, seguridad de la Unión, un enfoque integral para los conflictos, la promoción y apoyo a órdenes regionales de carácter cooperativo; y el compromiso con la gobernanza global para el siglo XXI (**ver recuadro 1**)

### Recuadro N°1

En breve

#### La Nueva Estrategia Global de la Unión Europea <sup>4</sup>

“Necesitamos una Europa más fuerte. Es lo que nuestros ciudadanos merecen, es lo que el mundo espera (...) Vivimos en tiempos de crisis dentro y fuera de la Unión Europea. Nuestra Unión está bajo amenaza. Nuestro proyecto europeo, que ha traído paz, prosperidad y democracia sin precedentes, está siendo cuestionado (...) Al Este, el orden de seguridad europeo ha sido violado, mientras que el terrorismo y la violencia se expanden por África del Norte, Medio Oriente y la misma Europa (...).

Sin embargo, estos son también tiempos de oportunidades extraordinarias. El crecimiento global, la movilidad y el progreso tecnológico, junto a nuestras cada vez más profundas alianzas, nos permiten prosperar y permiten que más personas escapen de la pobreza y tengan vidas más libres (...) navegaremos por este mundo más difícil, conectado y complejo, a través de nuestros intereses, principios y prioridades compartidas (...). Sobre la base de los valores consagrados en los Tratados y construyendo desde nuestras fortalezas y logros históricos, nos mantendremos unidos en la construcción de una Unión más fuerte que tenga un rol colectivo en el mundo.

#### I. Nuestros intereses y principios compartidos

La Unión Europea promoverá la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y territorio (...) Avanzará en la prosperidad de su gente (...) fomentará la resiliencia de sus democracias (...) promoverá un orden global basado en reglas con el multilateralismo como su clave principal y Naciones Unidas en su centro (...) el pragmatismo basado en reglas guiará nuestra acción exterior en los años venideros (...) la UE se comprometerá con otros (...) y será guiada por un fuerte sentimiento de responsabilidad (...) actuaremos globalmente para abordar las causas de la pobreza y conflictos; y promover los Derechos Humanos (...) trabajaremos con socios (Estados, organismos regionales y organizaciones internacionales) y fortaleceremos nuestras alianzas con la sociedad civil y el sector privado.

#### II. Las prioridades de nuestra acción exterior

Para promover nuestros intereses compartidos y adhiriendo a claros principios, la UE buscará cinco prioridades:

1. La seguridad de la Unión.
2. Resiliencia estatal y social hacia nuestro Este y Sur.
3. Enfoque integral para los conflictos.
4. Órdenes regionales cooperativos.
5. Gobernanza global para el siglo XXI.

#### III. De la visión a la acción

Buscaremos nuestras prioridades mediante la movilización de redes de trabajo sin precedentes, nuestro peso económico y el uso coherente de todas las herramientas a nuestra disposición (...) Para cumplir nuestras metas, debemos invertir colectivamente en una Unión más confiable, sensible y verdaderamente común. (...) Esta estrategia se respalda en la visión y ambición de una Unión más fuerte, deseosa y capaz y marcar una diferencia positiva en el mundo. Nuestros ciudadanos merecen una verdadera Unión, que promueva nuestros intereses compartidos mediante un compromiso responsable y en alianza con otros”.

Fuente: *Elaboración y traducción propia*

<sup>4</sup> UNIÓN Europea. European Union. EU global Strategy. [En línea] junio de 2016. <http://europa.eu/globalstrategy/>.

Ésta tiene como base el Reporte de la Alta Representante publicado en junio del año 2015 titulado “*la Unión Europea en un entorno global en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo*”<sup>5</sup>; documento en el que se “*describen los desafíos y oportunidades [de la UE] en términos de su Política Exterior y de Seguridad (...) [así como también los asuntos que la organización debe abordar] para mejorar el funcionamiento de sus instrumentos y capacidades [en materia de] acción externa*”<sup>6</sup>.

El contexto de dicha estrategia difiere diametralmente del de su predecesora, “Una Europa segura en un mundo mejor” (2003) (**ver recuadro 2**), a través de lo que Vázquez<sup>7</sup> ha definido como “*(...) la cercanía de las amenazas (...) el acelerado deterioro de la seguridad de [su] entorno inmediato (...) [y el creado] arco de inestabilidad que fragiliza peligrosamente el sistema de defensa de los países europeos*”.

**“(...) la cercanía de las amenazas  
(...) el acelerado deterioro de la  
seguridad de [su] entorno inmediato  
(...) [y el creado] arco de  
inestabilidad que fragiliza  
peligrosamente el sistema de  
defensa de los países europeos”**

Sobre lo anterior, es posible considerar que el *timing* del documento del 2003 se relaciona fundamentalmente con dos hechos.

Por una parte, las atrocidades cometidas durante la disolución de Yugoslavia en la década de los 90 -concebida como un escenario geográfico inmediato-, estuvieron lejos de alcanzar el desarrollo de una mirada estratégica común por parte de la organización para su manejo.

Por otra, las implicancias de la invasión liderada por los Estados Unidos a Irak en el año 2003, volvieron a dejar al descubierto la ausencia de una visión estratégica europea en el ámbito de la PESC<sup>8</sup>.

Así, producto de los cambios producidos en el panorama global de la seguridad europea y global desde la publicación de la señalada estrategia, particularmente en lo referido a las crisis, inseguridad e inestabilidad en el vecindario de la UE –e incluso en áreas dentro de la

<sup>5</sup> EUROPEAN Council. European Council Conclusions. Press Releases and statement. [En línea] junio 25-26 de 2015. [Citado el: 2 de mayo de 2017.] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>

<sup>6</sup> HOUSE of lords - European Union Committee. Europe in the world: Towards a more effective EU foreign and security strategy. London: The Stationery Office Limited, 2016. p. 5.

<sup>7</sup> VÁZQUEZ, Alfredo. Instituto Español de Estudios Estratégicos . ¿Una nueva estrategia de seguridad para Europa? [En línea] 6 de octubre de 2015. [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEEO106-2015\\_Estrategia\\_Seguridad\\_Europa\\_VazquezRamos.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO106-2015_Estrategia_Seguridad_Europa_VazquezRamos.pdf)

<sup>8</sup> BORDONADO, Joaquín. Grupo de Estudios en Seguridad Internacional. Universidad de Granada. Nueva Estrategia Europea de Seguridad. [En línea] 23 de mayo de 2016. <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/nueva-estrategia-europea-de-seguridad>



organización-, dicho documento deja de ser pertinente, generando la necesidad de una redefinición de los intereses y objetivos estratégicos de Europa.

Ahora bien, el ambiente en el que se gesta dicho replanteamiento, es decir, la estrategia del 2016 o la “nueva estrategia”, se caracteriza por un fuerte cuestionamiento a los cimientos e ideales de integración que representa la UE, lo que para esta autora resulta en un distanciamiento de la concepción liberal plasmada en el documento que le antecede.

Referido al contenido de ambos documentos, López-Aranda<sup>9</sup> identifica a la resiliencia, el pragmatismo basado en reglas y la autonomía estratégica, como los tres grandes conceptos transversales a la “nueva estrategia”.

Por su parte, Hunter<sup>10</sup> considera que la estrategia del 2003 contiene “*cuatro conceptos centrales: cultura estratégica, estados fallidos, involucramiento preventivo y multilateralismo efectivos, que conforman la estructura de análisis de*

*dicho escrito*”.

Sobre lo indicado, Biscop<sup>11</sup> asegura que una de las mayores diferencias entre ambos escritos proviene desde el alejamiento de la visión optimista del documento del 2003 hacia una posición entre “*el idealismo y el pragmatismo sin reglas*” en el texto del 2016, a lo que se denomina *principled pragmatism*.

En este sentido, es posible considerar que la “nueva estrategia” posee un enfoque más práctico que el de su antecesora, toda vez que no abandona los principios liberales identitarios de la organización.

Comparativamente, Arteaga<sup>12</sup> estima que la “nueva estrategia” representa un avance respecto de la del año 2003. Ello, en consideración a que su enfoque comienza desde la acción exterior hacia la seguridad y defensa; y no en sentido contrario, como sucede en el otro documento.

Para Fiott<sup>13</sup>, la “nueva estrategia” expone los actuales desafíos para la defensa de la UE de manera clara, sentando además las bases “*para futuras acciones en*

---

<sup>9</sup> LÓPEZ -ARANDA, Ricardo. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. La Estrategia global de la UE en tres conceptos. [En línea] 13 de julio de 2016.

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/Blogreflexionesexteriores/Paginas/20160713.aspx>

<sup>10</sup> HUNTER, Robert E. The US and the EU: bridging the strategic gap? . s.l. : The International Spectator. , 2004, Vol. 1. p. 36.

<sup>11</sup> BISCOP, Sven. The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics. Egmont Institute. [En línea] junio de 2016. <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf>

<sup>12</sup> ARTEAGA, Félix. Real Instituto Elcano . La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después (ARI). [En línea] 22 de enero de 2009. p. 3

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal!/ut/p/a0/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM\\_PORTLET=PC\\_Z7\\_3SLLLCAM54CNTQ27F30000000000000\\_WCM&WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari15](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal!/ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_PORTLET=PC_Z7_3SLLLCAM54CNTQ27F30000000000000_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari15)

<sup>13</sup> FIOTT, Daniel. After the EUGS: connecting the dots. [ed.] European Union Institute for Security Studies. julio de 2016, Alert N°33, pp. 1-2.

<sup>14</sup> *Ibid.* p.1.



*seguridad y defensa*<sup>14</sup> a través del uso de instrumentos y políticas existentes en el contexto comunitario.

Destaca en este ámbito la consideración del “enfoque integral para las crisis” como una cuestión transversal a ambos documentos.

Particularmente, la estrategia del 2003 alude “*al abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y la prevención de conflictos a nuestra disposición* [de la UE] (...) [haciendo necesaria] *una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente*”<sup>15</sup>.

En este sentido, Enseñat<sup>16</sup> considera que los medios puestos a disposición para la consecución dichos objetivos son “*de amplio espectro*”<sup>17</sup>, en alusión a instrumentos tales como las capacidades civiles, diplomáticas y militares.

Por su parte, la “nueva estrategia” coincide con el uso de toda la gama de medios e instrumentos disponibles;

además de agregar “*la expansión del concepto del enfoque integral*”<sup>18</sup> a través de la búsqueda de un accionar multifacético y multilateral, que apunte a incidir en todos los niveles de un determinado conflicto e involucre a la totalidad de actores y potenciales socios del mismo.

En adición, el Consejo Europeo estima que la estrategia del 2003 establece, por primera vez, “*los principios y objetivos para llevar a cabo los*

*intereses de la organización en términos de seguridad*”<sup>19</sup>.

Sobre esto, dicho documento apela a la disposición de Europa para “*asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor*”<sup>20</sup> que derivan de los principios que la UE sostiene en cuanto a la solidaridad, compromiso con la paz, respeto a la democracia y al Estado de derecho.

**“...los medios puestos a disposición para la consecución dichos objetivos son “de amplio espectro”<sup>1</sup>, en alusión a instrumentos tales como las capacidades civiles, diplomáticas y militares.”**

<sup>15</sup> UNIÓN Europea. Derecho de la UE y otros documentos. Estrategia Europea de Seguridad. [En línea] 12 de diciembre de 2003. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> p 11.

<sup>16</sup> ENSEÑAT, Amador. La Estrategia Europea de Seguridad. 2004, Cuaderno de Estrategia nº 129 sobre Seguridad y Defensa en la UE, pp. 78-117.

<sup>17</sup> *Ibíd.* p. 94.

<sup>18</sup> UNIÓN Europea. 2016. Op. Cit. p. 28.

<sup>19</sup> EUROPEAN Union Institute for Security Studies. Towards an EU global strategy, background, process, references. Paris: s.n., 2015. p. 45.

<sup>20</sup> UNIÓN Europea. 2003. Op. Cit. P.11.

## Recuadro N°2

En breve

### **Una Europa Segura en un mundo mejor** <sup>21</sup>

“Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea (...). La creación de la Unión Europea ha sido un factor esencial de esta evolución. Los países europeos se han comprometido a resolver pacíficamente sus conflictos y a cooperar por medio de instituciones comunes (...). La Unión Europea (...) dispone de una amplia gama de instrumentos y es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial. (...). Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor.

#### **I. El contexto de seguridad: desafíos mundiales y principales amenazas**

El contexto de seguridad a que ha dado lugar el fin de la Guerra Fría se caracteriza por una apertura cada vez mayor de las fronteras que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad (...) se ha incrementado el grado de dependencia de Europa respecto de una infraestructura interconectada en ámbitos como el transporte, la energía o la información, aumentando por ende su vulnerabilidad (...). La seguridad es una condición para el desarrollo.

#### **II. Objetivos estratégicos**

Tenemos que pensar a escala mundial y actuar a escala local. Para defender su seguridad y promover sus valores, la UE tiene tres objetivos estratégicos:

Hacer frente a las amenazas: (...) ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares (...). Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos (...).

Crear seguridad en los países vecinos: (...). A Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa.

Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz: (...) nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz (...).

#### **III. Implicaciones estratégicas para Europa**

La Unión Europea ha avanzado hacia una política exterior coherente y una gestión eficaz de las crisis. Disponemos de instrumentos que pueden ser utilizados de forma efectiva. Pero si queremos aportar una contribución que corresponda a nuestro potencial, debemos ser:

*La clave de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Europea de Seguridad y Defensa consiste en que juntos somos más fuertes.*

#### **IV. Conclusión**

Una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido”.

Fuente: *Elaboración y traducción propia.*

<sup>21</sup> *Ibíd.* p.11.

Conforme a ello, la nueva estrategia reitera los títulos referidos a la responsabilidad, solidaridad y compromiso con la paz; enfatizando además sobre la necesidad de unidad dentro de sus Estados miembros: *“sólo el peso combinado de una verdadera unión tiene el potencial de entregar seguridad, prosperidad y democracia a sus ciudadanos y hacer una diferencia positiva en el mundo”*<sup>22</sup>.

No obstante, aun cuando la impronta del multilateralismo es transversal a la UE y al *ethos* de la organización; el balance entre la retórica y la práctica apunta a que la misma *“actúa en el sub-óptimo en sus relaciones con sus aliados”*, ya que realmente, *“Europa como bloque (en oposición a sus Estados miembros como unidad) tiene un poder limitado respecto de otros grandes poderes y una manera poco clara de relacionarse con ellos”*<sup>23</sup>.

En el mismo sentido, la impronta europea multilateral se refuerza en ambas estrategias mediante el valor e importancia que se le otorgan a las relaciones con la OTAN y la ONU.

## COMPARANDO ALCANCES Y APLICACIÓN

Conforme a lo expuesto, se hace presente que ambas estrategias son valoradas en cuanto a su existencia como tales. Sin embargo, su contenido tiene puntos débiles o por mejorar que les restan fuerza, tales como la forma en la que se llevarán a cabo sus conceptos<sup>24</sup> o la escasa claridad sobre su aplicación<sup>25</sup>.

Para Vázquez, la Estrategia del 2003 *“es el producto optimista de un período en expansión, con una Europa que (...) todavía saboreaba uno de los mejores momentos en su historia reciente”*<sup>26</sup>.

En la misma línea, Solana<sup>27</sup> la considera como una *“identidad estratégica de la Unión”* en materia de seguridad, cuya finalidad era *“insertar [los instrumentos] militares [de la UE] en un concepto estratégico global, una especie de filosofía general de la acción de la Unión en el mundo”*.

Por su parte, Lehne valora el hecho que este escrito *“fue el primer esfuerzo serio de la UE por desarrollar una estrategia de política exterior”*<sup>28</sup>.

Así, Bordonado<sup>29</sup> atribuye el carácter

<sup>22</sup> UNIÓN Europea. 2016. Op. Cit. p. 8.

<sup>23</sup> HOWORTH, Jolyon. EU Global Strategy in a changing world: Brussels' approach to the emerging powers. 3, New Haven: Contemporary Security Policy, 2016, Vol. 37.p. 1

<sup>24</sup> DENT, Margriet Y ZANDEE, Dick. European Union Institute for Security Studies. After the EUGS: mainstreaming a new CSDP. [En línea] Julio de 2016. <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/after-the-eugs-mainstreaming-a-new-csdp/> ; FIOTT, Daniel. 2016. Op. Cit.; ARTEAGA, Félix. Real Instituto Elcano. La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación. [En línea] 28 de diciembre de 2016. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt16-2016-arteaga-defensa-europea-estrategia-global-implementacion](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt16-2016-arteaga-defensa-europea-estrategia-global-implementacion).

<sup>25</sup> ARTEAGA, Félix. 2009. Op. Cit. p. 2.

<sup>26</sup> *Ibíd.* p. 8.

<sup>27</sup> SOLANA, Javier. Prólogo . [aut. libro] Nicole Gnesotto. Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004). París: Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, 2004, .p. 7.

<sup>28</sup> LEHNE, Stefan. A European Global Strategy: Ten Key Challenges. n/d: Carnegie Europe, 2013.

<sup>29</sup> BORDONADO, Joaquin. 2016. Op. Cit. p. 3.

general señalado por Solana<sup>30</sup> a la brevedad de la misma. Para el autor, su carácter general no deja espacio para profundizar sobre asuntos de fondo tales como las prioridades o incluso su implementación; situación similar a la del informe sobre su aplicación<sup>31</sup>, realizado en el 2008.

Particularmente, dicha generalidad suscitó críticas<sup>32</sup> que apuntaban a si el documento constituye una “estrategia” como tal.

En retrospectiva, es posible evaluar el enfoque y lenguaje general del escrito del 2003 bajo las “dinámicas particulares de su tiempo”<sup>33</sup>; las que según Lehne<sup>34</sup> “aún presentan elementos válidos actualmente”.

Sin embargo y de acuerdo a lo ya señalado, es imposible desconocer los cambios ocurridos desde el 2003 en el mundo y dentro de la Unión Europea; los que inevitablemente hacen necesaria su revisión y actualización<sup>35</sup>.

Recogiendo lo anterior, Pawlak<sup>36</sup> (2017) considera que las dudas planteadas respecto de la “nueva estrategia” tienen relación con “*la manera en la cual se hará seguimiento a sus aspectos referidos a la seguridad y defensa desde un nivel de ambición realista y con priorización de las capacidades*”<sup>37</sup>.

Así, Arteaga<sup>38</sup> señala que lo anterior se debe, fundamentalmente, a “*que la mayor parte de los medios que se pueden movilizar [por parte de los Estados miembros] para su acción exterior (...) están subordinados a sus propias políticas de seguridad nacional*”.

Referido a ello, el Comité de la Unión Europea de la Cámara de los Lores arguyó que “*los Estados miembros continuarán emprendiendo sus políticas exteriores soberanas*”, sugiriendo que debiesen “*utilizar la nueva estrategia como marco de trabajo para aquellas (...) [con la finalidad de que] las prioridades domésticas de los estados miembros y de la Unión se alineen más*”<sup>39</sup>.

**“...es imposible desconocer los cambios ocurridos desde el 2003 en el mundo y dentro de la Unión Europea; los que inevitablemente hacen necesaria su revisión y actualización.”**

<sup>30</sup> Op. Cit. p. 6.

<sup>31</sup> Ver “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”. Disponible en:

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf)

<sup>32</sup> MISSIROLI, Antonio. Introduction. [aut. libro] Editado por Antonio Missiroli. Towards an EU global strategy – Background, process, references. París: European Union Institute for Security Studies, 2015, págs. 9-10.; ARTEAGA, Félix. 2009. Op. Cit. p. 2 ; ENSEÑAT, Amador. 2004. Op. Cit. p. 86.

<sup>33</sup> EUROPEAN Union Institute for Security Studies. 2015. Op. Cit. P. 15.

<sup>34</sup> LEHNE, Stefan. 2013. Op. Cit. p. 1.

<sup>35</sup> EUROPEAN Union Institute for Security Studies. 2015. Op. Cit. p. 5.

<sup>36</sup> PAWLAK, Patryk. A global strategy on foreign and security policy for the EU. s.l.: European Parliament, 2017.

<sup>37</sup> Ibíd. p.7.

<sup>38</sup> ARTEAGA, Félix. 2016. Op. Cit. p. 4.

<sup>39</sup> HOUSE of lords - european union committee. 2016. Op. Cit. p. 10.

## EL FUTURO: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA “NUEVA ESTRATEGIA”

De acuerdo a Biscop<sup>40</sup>, a diferencia del documento del 2003, el lenguaje de la “nueva Estrategia” tiende a *“un proceso sistemático de implementación y revisión”*<sup>41</sup>.

Sobre ello, el Consejo de la Unión Europea<sup>42</sup> publicó el Security and Defence Implementation Plan (SDIP), con la finalidad de *“enfocarse en la habilidad de la PESC para responder a los conflictos y crisis externas, construir las capacidades de sus socios afectados por la fragilidad e inestabilidad, así como proteger Europa”*<sup>43</sup>.

En otras palabras, la intención del SDIP es *“definir un nivel compartido de ambiciones en seguridad y defensa e identificar propuestas factibles para el futuro”* para *“pasar de la visión expuesta en la “nueva Estrategia” a acciones concretas”*<sup>44</sup>.

A grandes rasgos, las propuestas de este

**“...las propuestas de este Plan recaen en priorizar el desarrollo de capacidades de la UE y acoplar todo el rango de instrumentos disponibles para ello.”**

Plan recaen en priorizar el desarrollo de capacidades de la UE y acoplar todo el rango de instrumentos disponibles para ello.

En la práctica, lo anterior apunta a definir cualitativamente las necesidades de la organización y las capacidades correspondientes para subsanarlas.

Así, la cuestión relativa a las capacidades parece ser fundamental<sup>45</sup>, tanto para visualizar cómo serán ejecutadas las tareas encomendadas en la “nueva estrategia” – de manera autónoma o a través de alianzas-, como también para mejorar el rango de instrumentos que ya se tiene a disposición.

Conforme a esto, el SDIP identifica una serie de prioridades<sup>46</sup> que se agrupan en las siguientes áreas<sup>47</sup>:

1. Profundizar la cooperación en defensa entre los Estados miembros (incluidas las capacidades).
2. Mejorar la capacidad de respuesta rápida (especialmente en lo referido a

<sup>40</sup> BISCOP, Sven. 2016. Op. Cit. p. 1.

<sup>41</sup> Ibíd. p. 4.

<sup>42</sup> EUROPEAN Union. European Union External Action . Implementation Plan on Security and Defence. [En línea] diciembre de 2016. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2016-12\\_-\\_factsheet\\_-\\_implementation\\_plan\\_on\\_security\\_and\\_defence.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2016-12_-_factsheet_-_implementation_plan_on_security_and_defence.pdf)

<sup>43</sup> EUROPEAN Union institute for security studies. European Union Institute for Security Studies. After the EU global strategy – Consulting the experts. [En línea] 2016. p. 5 [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/EUISS\\_After\\_Global\\_Strategy\\_online.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/EUISS_After_Global_Strategy_online.pdf)

<sup>44</sup> EUROPEAN Union institute for security studies. EUISS Workshop III European Defence: Ambitions, Visions and Deliverables. 2016. p. 1

<sup>45</sup> DRENT, Margriet y ZANDEE, Dick. 2016. Op. Cit.p. 2.

<sup>46</sup> El listado completo de prioridades y las acciones propuestas para ellas se encuentra en el Implementation Plan on Security and Defence (23).

<sup>47</sup> EUROPEAN Union. 2016. Op. Cit. p. 1.



los despliegues de capacidades civiles y a las Fuerzas de Reacción Rápida de tipo militar).

3. Proponer una nueva Estructura de Cooperación Permanente (Permanent Structured Cooperation) de libre adhesión por parte de los Estados miembros para desarrollar capacidades o invertir en proyectos.
4. Avanzar en las alianzas en el ámbito de la PESC.
5. Mejorar la supervisión de las misiones civiles y militares desplegadas, así como reforzar su planificación y conducción.

Pues bien, para Biscop<sup>48</sup> la duda recae ahora en cómo triunfará el SDIP.

Cuestiones relativas a qué órgano, además de la Comisión y el Servicio de Acción Exterior (SEAE), monitorearán las prioridades y acciones a desarrollar; el cómo –o más importante aún, quién– mantendrá el registro de dichos resultados y verificará que sean consecuentes con la “nueva estrategia”, son temas que Biscop llama a considerar en el futuro.

En este sentido, lo expuesto por Lehne<sup>49</sup> sobre la fragmentación de la Política Exterior europea aborda implícitamente lo señalado por Biscop<sup>50</sup>.

Para el autor, el hecho de que *“la Política Exterior de la UE está dividida en tres componentes: Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), políticas*

*Exteriores de los Estados miembros y la acción exterior liderada por la Comisión Europea, representa una debilidad para la organización en su rol de actor internacional”*<sup>51</sup>.

Consecuentemente, la amplia brecha entre los distintos componentes desvía a esta organización de su rol de “*poder transformador y constructor de las reglas de la gobernanza global*”.

Si a lo anterior se agrega la aún inconclusa coordinación entre los instrumentos<sup>52</sup> contemplados en la “nueva estrategia”, así como las constantes confrontaciones entre la acción colectiva de la UE y la prerrogativa individual de sus miembros, las dudas y cuestiones planteadas se vuelven aún más apremiantes.

## REFLEXIONES

A la luz de los argumentos expuestos, es posible valorar la publicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea en términos de su aporte en cuanto al análisis sobre el contexto de la seguridad mundial, así como por la definición de los principios y prioridades de la organización en la materia.

El llamado para que los Estados Miembros fortalezcan a la Unión Europea, unan sus esfuerzos y alcancen una organización “*más confiada y comprometida*”<sup>53</sup> con el mundo, se

<sup>48</sup> Op. Cit. p. 4.

<sup>49</sup> LEHNE, Stefan. 2013. Op. Cit. p. 7.

<sup>50</sup> Op. Cit. p. 1 – 3.

<sup>51</sup> OP. Cit. p. 1 -2

<sup>52</sup> Op. Cit. p. 7

<sup>53</sup> UNIÓN Europea. 2016. Op. Cit. p. 5.



considera como una revitalización de la visión europeísta que impulsó la creación de la organización. Ello, en un contexto de críticas y cuestionamientos al orden europeo.

En este sentido, parece apropiado preguntarse hasta qué punto la citada estrategia podrá ser funcional a los intereses de la organización en el ámbito de la PESC.

Si bien su intención apunta a “soluciones comunes para problemas comunes”, las constricciones abordadas anteriormente en cuanto a los alcances e implementación de este documento aún no logran ser aclaradas, incluso tras la publicación del SDIP.

Sobre ello, es de especial atención el aspecto referido al espectro de instrumentos disponibles para la consecución de la nueva estrategia, el cual aún no logra superar dificultades presentes en el documento del año 2003.

Lo anterior, bajo el prisma del dilema conformado por la compleja institucionalidad dentro de la PESC, las relaciones inter-organizacionales y la coherencia de una determinada respuesta gestada a la luz de la “nueva estrategia”.

A su vez, las dudas respecto de cómo se alinearán efectivamente los instrumentos a disposición del cumplimiento de esta

estrategia, apuntan a prever que el desarrollo y maximización de recursos debiese continuar. Toda vez que se debiese cuidar una complejización extrema del entramado institucional.

Sin embargo, un aporte considerable de la “nueva estrategia” es la ventana de oportunidad que ella representa en cuanto a la capacidad de la UE para relacionarse con socios fuera de la organización.

Eventuales acciones que aborden lo anterior, podrían encaminarse a solucionar brechas inter-organizacionales y potenciar el rol de la UE en el contexto de su acción exterior.

Por su parte, las implicancias en términos de recursos políticos y económicos que resulten del abandono de la organización por parte del Reino Unido, son un asunto a considerar en los próximos planes de desarrollo de la misma. Cómo se sortearán y abordarán dichas problemáticas, es fruto de futuros estudios y análisis.

En un contexto incierto marcado por problemas dentro y fuera de las fronteras; los resultados de la nueva estrategia serán fundamentales para moldear e influir en el entorno de la seguridad internacional desde una visión y voz europea.

**“...un aporte considerable de la “nueva estrategia” es la ventana de oportunidad que ella representa en cuanto a la capacidad de la UE para relacionarse con socios fuera de la organización.”**

## BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA, Félix. Real Instituto Elcano . *La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después (ARI)*. [En línea] 22 de enero de 2009. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM\\_PORTLET=PC\\_Z7\\_3SLLTCAM54CNTQ27F30000000000000\\_WCM&WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari15](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_PORTLET=PC_Z7_3SLLTCAM54CNTQ27F30000000000000_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari15)

ARTEAGA, Félix. Real Instituto Elcano. *La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación*. [En línea] 28 de diciembre de 2016. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt16-2016-arteaga-defensa-europea-estrategia-global-implementacion](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt16-2016-arteaga-defensa-europea-estrategia-global-implementacion)

BISCOP, Sven. The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics. *Egmont Institute*. [En línea] junio de 2016. Disponible en: <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf>

BILCÍK, Vladimir. *After the EU global strategy – consulting the experts*. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2016.

BORDONADO, Joaquin. Grupo de Estudios en Seguridad Internacional. Universidad de Granada. *Nueva Estrategia Europea de Seguridad*. [En línea] 23 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/nueva-estrategia-europea-de-seguridad>

COUNCIL of the european union. *Implementation Plan on Security and Defence*. Bruselas: s.n., 2016.

Derecho de la UE y otro documentos . *Estrategia Europea de Seguridad*. [En línea] 12 de diciembre de 2003. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

DRENT, Margriet Y ZANDEE, Dick. European Union Institute for Security Studies. *After the EUGS: mainstreaming a new CSDP*. [En línea] julio de 2016. <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/after-the-eugs-mainstreaming-a-new-csdp/>

DRENT, Margriet Y ZANDEE, Dick. Internationale Spectator. *EU security and defence at home and abroad: from strategy to action*. [En línea] 2016. <https://www.internationalespectator.nl/article/eu-security-and-defence-home-and-abroad-strategy-action>

ENSEÑAT, Amador. *La Estrategia Europea de Seguridad*. 2004, Cuaderno de Estrategia nº 129 sobre Seguridad y Defensa en la UE.

EUROPEAN Union Institute for Security Studies. *Towards an EU global strategy, background, process, references*. Paris: s.n., 2015.

EUROPEAN Union institute for security studies. European Union Institute for Security Studies . *After the EU global strategy – Consulting the experts*. [En línea] 2016. Disponible en: [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/EUISS\\_After\\_Global\\_Strategy\\_online.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/EUISS_After_Global_Strategy_online.pdf)

EUROPEAN Union institute for security studies. *EUISS Workshop III European Defence: Ambitions, Visions and Deliverables*. 2016

EUROPEAN Union. European Union External Action. *Implementation Plan on Security and Defence*. [En línea] diciembre de 2016. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2016-12\\_-\\_factsheet\\_-\\_implementation\\_plan\\_on\\_security\\_and\\_defence.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2016-12_-_factsheet_-_implementation_plan_on_security_and_defence.pdf)

EUROPEAN Council. European Council Conclusions. *Press Releases and statement*. [En línea] june de 25-26 de 2015. [Citado el: 02 de mayo de 2017.] Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>

FIOTT, Daniel. *After the EUGS: connecting the dots*. [ed.] European Union Institute for Security Studies. julio de 2016, Alert N°33.

HOWORTH, Jolyon. *EU Global Strategy in a changing world: Brussels' approach to the emerging powers*. 3, New Haven: Contemporary Security Policy, 2016, Vol. 37.

HOUSE of lords - european union committee. *Europe in the world: Towards a more effective EU foreign and security strategy*. London: The Stationery Office Limited, 2016.

HUNTER, Robert. *The US and the EU: bridging the strategic gap?* s.l.: The International Spectator. , 2004, Vol. 1.

LEGRAND, Jerome. Parlamento Europeo a su servicio. *La Política común de seguridad y defensa*. [En línea] diciembre de 2016. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_6.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.1.2.html)

LEHNE, Stefan. *A European Global Strategy: Ten Key Challenges*. n/d: Carnegie Europe , 2013.

LÓPEZ -ARANDA, Ricardo. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. *La Estrategia global de la UE en tres conceptos*. [En línea] 13 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/Blogreflexionesexteriores/Paginas/20160713.aspx>

MISSIROLI, Antonio. Introduction. [aut. libro] Editado por Antonio Missirolí. *Towards an EU global strategy –Background, process, references*. París: European Union Institute for Security Studies, 2015.

PAWLAK, Patryk. *A global strategy on foreign and security policy for the EU*. s.l.: European Parliament , 2017

SOLANA, Javier. Prólogo. [aut. libro] Nicole Gnesotto. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. París: Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, 2004.

UNIÓN Europea. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. *Unión Europea*. [En línea] 2016. Disponible en: [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_es\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf)

UNIÓN Europea. Parlamento Europeo. *Política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. [En línea] 08 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3Aai0025>

UNIÓN Europea. *EU global Strategy*. [En línea] junio de 2016. Disponible en: <http://europa.eu/globalstrategy/>

VÁZQUEZ, Alfredo. Instituto Español de Estudios Estratégicos. *¿Una nueva estrategia de seguridad para Europa?*. [En línea] 6 de octubre de 2015. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEEO106-2015\\_Estrategia\\_Seguridad\\_Europa\\_VazquezRamos.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO106-2015_Estrategia_Seguridad_Europa_VazquezRamos.pdf)

## DIRECCIÓN DE LA REVISTA

### DIRECTOR

Andrés Avendaño Rojas

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Diplomado en Estudios Políticos, en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, y egresado del Programa de Magíster en Humanidades con mención en Historia, de la Universidad Adolfo Ibáñez; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia; Graduado del Curso de “Estrategia y Política de Defensa” del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la National Defense University, USA.

### CONSEJO EDITORIAL

Mario Puig Morales

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército, Magíster en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Universidad de Paris V; Magíster en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Diplomáticos y Estratégicos de Paris, Francia; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia, y de Logística; Graduado del Programa de Alta Dirección de Empresas, de la Universidad de los Andes.

Fulvio Queirolo Pellerano

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magister en Ciencias Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Profesor Militar de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia; Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa, y Operaciones de Paz de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Carlos Ojeda Bennett

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magister en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Universidad de Paris V; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia, y de Geopolítica; Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Paris V.





***ciee***

*CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
ANEPE.CL*