

CAPÍTULO TERCERO

LAS FRONTERAS POLÍTICO-DIPLOMÁTICAS DE EUROPEA

LAS FRONTERAS POLÍTICO-DIPLOMÁTICAS DE EUROPA

Por FERNANDO VILLENA SÁNCHEZ

Introducción

Fronteras

Las fronteras de un territorio vienen definidas por sus necesidades actuales y sus expectativas de futuro puestas en relación con las de sus vecinos y viceversa.

Desde un punto de vista conceptual quedan ya lejos los planteamientos fronterizos basados exclusivamente en la defensa de la integridad territorial o en la efectividad de la soberanía y el ordenamiento jurídico nacional, tal y como fueron formulados por Bodino o por Galiano y que encontraron su máxima expresión política en la era bismarkiana.

Las formulaciones clásicas aún guardan cierta vigencia desde el punto de vista del ejercicio de la soberanía nacional, pero si atendemos al carácter multidimensional del concepto contemporáneo de seguridad interior (el cual se encuentra en pleno proceso de formulación a comienzos de este siglo), así como la interconexión jurídico-política a nivel planetario propia de un mundo globalizado estaremos obligados a replantearnos el concepto de frontera político-diplomática en el siglo XXI.

Hoy, la frontera es el mundo en su sentido más amplio (geográfico, social, económico, defensivo y de seguridad) y habrá de definirse en términos de percepciones y expectativas desde la Unión Europea hacia el exterior y viceversa.

Se trata ésta de una tarea de especial complejidad y significado en el ámbito de la Unión. Los distintos intereses nacionales de los Estados miembros han de conjugarse para dar forma a un interés supranacional que sea capaz de proyectarse en el exterior y de servir por igual a los intereses estatales individualmente y a los de la Unión Europea en tanto que entidad supranacional.

Hoy, es indiscutible la importancia de la Unión Europea en tanto que actor en el seno de la comunidad internacional en términos de comercio, productividad y cooperación al desarrollo, pero aún pervive la percepción de su disminuido tamaño político en el ámbito de las relaciones internacionales. En suma, la Unión Europea es vista hoy como un gigante económico y un enano político.

Nuestro presente: el siglo XXI

El mundo del siglo XXI tiene una imperiosa necesidad de «más Europas» en el escenario de las relaciones internacionales. Una mayor necesidad de que la Unión Europea se haga cargo de sus responsabilidades en tanto que actor de referencia obligado en prácticamente todos los escenarios geopolíticos del mundo contemporáneo. Por otro lado, es bien sabido que ningún Estado o área geográfica puede formular su política (ya sea interna o externa) sin tener en cuenta el escenario global; Europa también necesita del mundo.

La viabilidad de la futura Unión Europea en tanto que proyecto económico y político pasa obligatoriamente por su capacidad para proyectar y defender sus intereses en el exterior de manera coherente y unívoca, so pena de condenar el proyecto europeo a una lenta e indefectible agonía que se irá manifestando progresivamente en una creciente irrelevancia internacional a favor, no ya de Estados Unidos sino de las potencias emergentes llamadas a jugar un papel fundamental en este siglo: Brasil, Rusia, China, la India y Suráfrica.

Este siglo XXI se abre con una serie de planteamientos nuevos llamados a transformar el panorama geoestratégico en términos políticos y jurídico-internacionales, entre ellos podemos señalar el papel del individuo como actor y como sujeto del Derecho Internacional, el regionalismo como evolución del concepto de Estado-nación en el marco de la globalización, las nuevas amenazas infra y supraestatales, el multilateralismo eficaz o el creciente papel en el diseño del mundo de los países del Sur. Y en todos éstos, tiene la Unión Europea el potencial y la responsabilidad de jugar un

papel primordial como modelo de paz vía integración y como agente modelador tanto de su periferia como del conjunto de toda la comunidad internacional.

Es sobre estos conceptos sobre los que debemos plantear el auténtico debate sobre las fronteras político-diplomáticas de la Unión Europea en el siglo XXI

Hasta el día de hoy, los recelos domésticos por parte de los Estados miembros han obstaculizado las posibilidades de una Europa-potencia en el siglo XXI. Estos recelos han quedado plasmados en el acervo comunitario tanto desde el punto de vista doctrinal como institucional creando (en materia de relaciones exteriores de la Unión Europea) un laberinto burocrático-institucional de difícil comprensión y efectividad.

Se antoja, pues, como una tarea obligada el tratar de encontrar caminos conceptuales y prácticos que permitan la articulación de los intereses comunitarios en el mundo. No se trata tanto de crear las bases de una supuesta superpotencia europea, como de sentar las pautas doctrinales e institucionales que permitan dar respuestas a los desafíos políticos del mundo globalizado del siglo XXI.

Europa no está llamada a ser la superpotencia de este siglo, nuestra fortaleza se haya en gran medida en el hecho de representar un modelo político radicalmente nuevo lejos de los conceptos de Europa-Estado o de club de amigos. Se trata de una estructura de gran riqueza política capaz de gestionar intereses diversos, diferentes culturas y nacionalidades en un marco de paz, estabilidad y progreso.

Ya es hora de que les demos a los Kissinger del siglo XXI no sólo un número de teléfono sino también un proyecto, unas instituciones y un plan creíble de Europa en el mundo.

Planteamiento general de la situación

Europa en el mundo

«...an enlarged Europe will be able to increase its weight on the international scene. Europe's strength could be in providing a model of global and regional governance to the rising powers» (1).

(1) *Mapping the global future.*

EVOLUCIÓN

La tragedia vivida en los territorios de la antigua Yugoslavia supuso una sacudida sin precedentes para el espíritu de los europeístas convencidos. Quedaba evidenciada la incapacidad de Europa para evitar catástrofes humanitarias, no ya en zonas político-geográficas alejadas de los intereses europeos, sino en su propio territorio. Se hacía necesario dar los pasos políticos y jurídicos necesarios para evitar en el futuro que la impotencia institucional nos obligue a presenciar de brazos cruzados semejantes espectáculos.

De hecho las sucesivas reformas en este terreno han sido respuestas a frustraciones evidentes, las reformas en la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) han venido ligadas a crisis de impotencia en el seno de los europeos:

«Maastricht vino asociado a la guerra contra Irak por la invasión de Kuwait; Ámsterdam llegó de la mano de las responsabilidades no asumidas en Bosnia y Niza fue el día después de los bombardeos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) contra Serbia-Kosovo. Así pues frustración y consolidación son inseparables la una de la otra a lo largo de la década de vida de la PESC» (2).

Se trata, de hecho de una política pasiva-reactiva, que está lejos de poder responder a los grandes desafíos que puedan plantearse en el futuro.

Según se desprende del acervo comunitario, en su acción exterior, la Unión Europea busca la promoción de la paz, el desarrollo y la cooperación internacional a través del diálogo político, el comercio y la ayuda al desarrollo. La búsqueda de estos objetivos ha permitido a la Unión Europea ir tejiendo una red de acuerdos y asociaciones bilaterales, interregionales y multilaterales que abarcan los cinco continentes.

En los últimos años su acción se ha visto reforzada con el desarrollo de una PESC, que le permitiría a la Unión Europea responder más eficazmente en casos de crisis y asumir un papel más relevante en tareas humanitarias y de mantenimiento de la paz:

«Al mismo tiempo, la Unión Europea busca asumir cada vez mayores compromisos en materia de seguridad a través de su PESD.»

(2) BARBÉ, Esther: «La Unión Europea en el Mundo», *Documento de Trabajo* del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2005

UN MUNDO PELIGROSO: PRESENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

El mundo posmoderno (terminada la década de la inocencia de la posguerra fría) está lejos de garantizar por sí solo la paz y la estabilidad internacionales. Desde un punto de vista regional el vecindario de la Unión Europea se antoja como una zona de riesgo, un arco de inestabilidad que va desde el Este hasta Sur. Europa se nos presenta como el único actor regional capaz de proyectar la seguridad y estabilidad necesaria que demanda la región.

Ucrania, Bielorrusia, Rusia, Moldavia (y el Transnister) así como la actual situación de Kosovo representan desafíos para la estabilidad de la región en términos económicos y de seguridad regional. A pesar de iniciativas tales como Proceso de Estabilización y Asociación para la zona de los Balcanes, así como el Programa Tacis para los países de la Europa Oriental, la percepción de la debilidad europea para proyectar sus planes e iniciativas (más allá de las actividades de cooperación y donación de recursos) sigue estando presente en el ánimo de las partes.

La dinámica de asociación puesta en práctica actualmente va de la mano de un modelo de gestión de crisis en la zona de *los Balcanes*. La Unión Europea mantiene una Misión de Policía (Eupol) desde enero de 2003 en Bosnia-Herzegovina y desplegó, en diciembre de 2003, otra (operación próxima) en antigua República Yugoslava de Macedonia. En diciembre de 2003 el Consejo Europeo expresó su disposición a reemplazar a la OTAN en el mantenimiento de la paz en Bosnia-Herzegovina a partir de finales del año 2004. Los efectivos militares europeos, en el marco de la OTAN, predominan en las Fuerzas Estabilización (KFOR) en Kosovo (Serbia y Montenegro), un territorio actualmente administrado por Naciones Unidas. Se trata de una implicación ambiciosa pero que carece aún del músculo político-diplomático capaz de aplicar sobre el terreno con el dinamismo necesario los principios y valores que inspiran nuestras políticas en la zona.

En lo que respecta a los países de *Europa del Este* y *Asia Central*, la Unión Europea y sus Estados miembros son los mayores donantes de asistencia técnica a las antiguas repúblicas soviéticas, instrumentándose básicamente a través del Programa Tacis sustituido por el Instrumento de Vecindad y Partenariado.

Tras la culminación del proceso de ampliación hacia al Este, la Unión Europea comparte frontera con algunos de estos países (Rusia, Ucrania, Belarús y, en el futuro, Moldovia) lo que intensificará el diálogo y las relaciones que desde los años noventa se han ido formalizando con estas

repúblicas. Nuevas fronteras y un escenario nuevo con su historia de amistades y conflictos que son inmediatamente heredadas por la Unión Europea. La iniciativa de la política europea de vecindad, adoptada en 2003, crea un nuevo marco para las relaciones con aquellos países, un marco flexible en el que desarrollar y defender, no los intereses particulares de los nuevos Estados miembros sino los intereses comunes de la Unión Europea consensuados en el seno de sus instituciones.

El documento sobre vecindad pretende orientar las próximas etapas de la política europea con sus vecinos. Este documento presenta una lista de las prioridades que deben incluirse en los planes de acción bilaterales: diálogo político y reforma, comercio y medidas para la participación progresiva en el mercado interior, Justicia y Asuntos de Interior, energía, transportes, sociedad de la información, medio ambiente, investigación e innovación, política social y contactos entre comunidades. Pero parece que estamos ante un asombroso elenco de intenciones y principios que no parece gozar actualmente de un apoyo político e institucional suficiente que pueda garantizar la credibilidad internacional en la consecución de resultados.

Con *Asia Central* la Unión Europea acaba de aprobar una estrategia que fija por primera vez las grandes líneas políticas para un compromiso de mayor calado de la Unión Europea en la región.

Con su concepción para Asia Central, la Unión Europea subraya la creciente importancia estratégica de la región, derivada de su ubicación entre Europa, Asia, Rusia y Asia Meridional. La Unión Europea comparte una amplia gama de intereses comunes: desde los esfuerzos para lograr la pacificación de Afganistán, pasando por la lucha contra el tránsito de drogas y el extremismo y una mejor cooperación regional hasta la diversificación del abastecimiento energético.

El diálogo político periódico con los países de la región abarca, además de la profundización de la cooperación en determinados sectores —como por ejemplo la economía, el transporte, la energía, el medio ambiente y la educación—, también la ampliación de un fundamento común de valores, basado, entre otros elementos, en el Estado de Derecho y los derechos humanos.

Atendiendo a la poca presencia institucional de la Unión Europea sobre el terreno, los resultados de esta política de «atracción» del «imperio silencioso» (3) quedan en buena medida condicionados por la buena voluntad

(3) Según terminología de T. Garton Ash.

de las partes. La presencia de embajadas nacionales de los Estados miembros, del nombramiento de enviados especiales y de oficinas de representación de la Comisión son hoy instrumentos que carecen de una infraestructura comunitaria coherente que permita la aplicación y defensa de la política internacional comunitaria sobre el terreno.

En nuestra frontera *Mediterráneo Sur* las demandas de seguridad, lucha contra el terrorismo y la criminalidad internacional, control de la inmigración, reducción de la pobreza, etc. no son menos acuciantes.

En el marco del Proceso de Barcelona los Acuerdos de Asociación son el principal instrumento de la cooperación económica bilateral y establecen un marco regulador en sectores esenciales con el objetivo de la puesta en práctica de la Zona de Libre Cambio Euromediterránea. Sectores tales como la política comercial, aduanas, competencia, protección de la propiedad intelectual, pagos y movimientos de capitales.

Las instituciones de la Unión Europea han concluido acuerdos bilaterales con todos los socios mediterráneos, excepto Siria, con quien si bien ha cerrado las negociaciones, el acuerdo está pendiente la firma. En algunos otros casos, los acuerdos aún no han entrado en vigor o lo han hecho de manera interina.

Convencidas las instituciones comunitarias de la necesidad de exportar el concepto de «regionalismo abierto» los Acuerdos de Asociación representan también un primer paso hacia una mayor integración horizontal en la región con el objetivo de crear un mercado único en la región mediterránea que se asocie ulteriormente al mercado único europeo. En este sentido se ha dado un primer paso con el Acuerdo de Agadir, firmado en mayo de 2001 por Marruecos, Túnez, Jordania y Egipto. Todas estas políticas financiadas a través del Programa MEDA.

Este «regionalismo abierto», al que hemos hecho referencia, representa uno de los principales valores añadidos de la acción exterior de la Unión Europea. No se trata de una estructura cerrada defensiva que pueda ser considerada como una amenaza por parte de los vecinos, antes bien al contrario, representa una invitación vía negociación a formar parte de un área (la euroesfera) (4) de negociación y consenso cuyos objetivos son la estabilidad y el desarrollo.

(4) Euroesfera: concepto utilizado por Leonard, Mark «Por qué Europa liderará el siglo XXI», referido al conjunto de países que mantienen una relación (más o menos estrecha) económica, cultural, política, etc. haciéndolos partícipes del desarrollo económico y de los valores y principios que inspiran la Unión Europea.

Además existen diversos programas de carácter sectorial vinculados a tres pilares del denominado Partenariado Euromediterráneo: en el ámbito político y de seguridad, se han creado redes sobre la prevención de conflictos y gestión de desastres, así como una Comisión de Estudios (Euro-mesco) y un sistema de seminarios de formación. En el ámbito económico, donde los sectores prioritarios son la cooperación industrial, el medio ambiente, el agua, la Sociedad de la Información, la energía y los transportes, se ha creado una red de Institutos de Investigación Económica (Femise) y el Programa SMAP medioambiental. En el ámbito socio cultural, la Unión Europea ha conseguido poner en práctica distintos programas regionales de asistencia como Euromed Heritage (patrimonio cultural), Euromed Audiovisual y Euromed Juventud. Por iniciativa hispanosueca, se ha extendido a los países mediterráneos el Programa Tempus de educación y aprendizaje comunitario.

Tal y como expusimos anteriormente sobre la situación al este del continente, la Unión Europea es consciente de las necesidades de la región y elabora sus principios y actuaciones en consonancia, pero no parece haberlos dotados de las infraestructuras operativas necesarias que garanticen tanto unos resultados mínimos como una aplicación flexible de futuras prioridades ante posibles nuevas coyunturas. Su importancia es crucial para la Unión Europea, hoy el Mediterráneo Sur es frontera física, económica, social, migratoria, cultural y política.

En lo que se refiere a la necesidad de «más Europas» en el resto del mundo quiero llamar la atención sobre la tradicional relación de la Unión Europea con los países de África-Caribe y Pacífico a través de los Acuerdos de Lomé primero y Cotonu después orientados fundamentalmente a la cooperación al desarrollo. Además hay que señalar la creciente incidencia de la Unión Europea en el conjunto de *África* en el comienzo del nuevo milenio. La Unión Europea decidió iniciar un diálogo con África desde un enfoque continental y estratégico, así, en abril de 2000 se celebró la I Cumbre Unión Europea-África en el Cairo. El Plan de Acción que se aprobó hace hincapié en la promoción del desarrollo económico y la integración regional, la protección de los derechos humanos y los principios democráticos, la prevención de conflictos, y la lucha contra la pobreza y la corrupción. La II Cumbre Unión Europea-África, programada para abril de 2003, fue suspendida y se prevé su celebración durante la próxima presidencia portuguesa de la Unión, concretamente en diciembre del 2007 en Lisboa.

África es un continente que necesita desesperadamente de «más Europas», sus problemas de desarrollo, salud, conflictos y sangría migratoria (que de

una forma u otra repercuten en la Unión Europea) se presentan como una prioridad no sólo humanitaria sino estratégica para el bien del continente africano y para la seguridad de la Unión Europea. Se presenta una vez más la necesidad por parte de Europa de articular una política exterior capaz que ejecute los objetivos programáticos señalados en las numerosas iniciativas, planes y acuerdos redactados.

En el marco del Mediterráneo Oriental la Unión Europea viene desempeñando un papel muy activo en el proceso de paz de *Oriente Medio* a través de sus esfuerzos por atajar la violencia y abrir una perspectiva de solución política. Tanto los representantes de los Estados miembros, como *la troika* comunitaria y el enviado especial de la Unión Europea para Oriente Medio mantienen contactos regulares con las partes y prestan especial atención a la evolución del proceso paz en los Consejos Europeos y desde el ámbito de la PESC.

Especial significado político tiene la reunión celebrada en Madrid el 10 de abril de 2002, en la que se instituyó el Cuarteto y hay que resaltar la relevancia del hecho que la Unión Europea, Estados Unidos, Rusia y la Organización de Naciones Unidas (ONU) se concertaran –y lo expresaran formalmente en una declaración– para coordinarse, mantener consultas regulares al más alto nivel y apoyar conjuntamente los esfuerzos de los enviados especiales.

No olvidemos además que la Unión Europea es le principal donante de ayuda técnica y financiera a la Autoridad Nacional Palestina (ANP) y el primer socio comercial de Israel. La ANP, así como Israel forman parte del Partenariado Euromediterráneo y tienen firmados Acuerdos de Asociación con la Unión Europea.

Con respecto a *América Latina* la asociación estratégica que iniciaron los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe con ocasión de su primera cumbre, 1999 en Río de Janeiro, se fundamenta en la voluntad de mantener una interlocución periódica sobre asuntos de relieve para la paz internacional y la política internacional multilateral. La segunda cumbre, celebrada en España centró su atención en el apoyo político a los procesos de negociación de la Unión Europea con las agrupaciones regionales de los socios, como el Mercado Común del Sur (Mercosur). En la tercera cumbre, que tuvo lugar en México, se hizo hincapié en tres puntos clave: la cohesión social, el multilateralismo efectivo y la profundización de la cooperación interregional (con el Mercosur, América Central y la Comunidad Andina de Naciones). La cuarta cumbre

tuvo lugar en mayo de 2006 en Viena, y en ella se insiste en el reforzamiento de la asociación estratégica birregional.

Desde el comienzo de las relaciones entre las dos orillas, ha prestado particular atención a la ampliación del marco legal de las relaciones entre los Estados de la Unión Europea, América Latina y el Caribe:

- Por lo que respecta a las relaciones con México, en julio de 2000 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y en octubre del mismo año el «Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación».
- En noviembre de 2002, la Unión Europea firmó con Chile el Acuerdo de Asociación más completo concertado por la Unión y sus Estados miembros. El Acuerdo de Asociación Unión Europea-Chile entró en vigor el 1 de marzo de 2005.
- Con los Estados del Mercosur: Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay se prosiguen las negociaciones de un Acuerdo de Asociación iniciadas en 1999.
- Con los Estados de la Comunidad Andina de Naciones: Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela y de América Central: Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Guatemala, Panamá, El Salvador y Belice se ha adoptado un nuevo tipo de acuerdos con la Unión Europea (acuerdos de «cuarta generación»), firmados el 15 de diciembre de 2003 en Roma.

En las Cumbres de Río de Janeiro, Madrid y Guadalajara se abordó un programa abierto que no cesa de ampliarse.

Para responder al desafío chino, la Comisión Europea acordó en octubre del 2006 una nueva y ambiciosa agenda para las relaciones entre la Unión Europea y *China* en los próximos años. La nueva estrategia intenta responder al papel de China como poder económico y político mundial. El planteamiento fundamental de la Unión Europea con respecto a China sigue siendo el compromiso y una asociación estratégica más estrecha que suponga el incremento de las responsabilidades mutuas. La iniciativa establece un planteamiento completo que concede prioridad a la transición de China hacia una sociedad más abierta y plural; al desarrollo sostenible, incluida la cooperación en materia de energía, cambio climático y desarrollo internacional; a las relaciones comerciales y económicas; y a la consolidación de la cooperación bilateral, incluido el ámbito de la ciencia y la tecnología y la inmigración; y la promoción de la seguridad internacional, tanto en el este de Asia como en otras zonas y, más en general, en lo tocante al problema de la no proliferación. La estrategia está acompañada-

da por un documento sobre política comercial que detalla los retos a los que se enfrentan nuestras actividades comerciales y de inversión.

Las palabras de la comisaria para Relaciones Exteriores son un claro ejemplo del enfoque de la Unión Europea con respecto al mundo:

«...necesitamos explotar el potencial de una relación dinámica con China. Nuestro objetivo común debería ser coordinar los esfuerzos y ofrecer soluciones conjuntas a los problemas del mundo actual...» (5).

Desde la segunda mitad de los noventa, las relaciones entre *la Federación Rusa* y la Unión Europea se han incrementado de forma exponencial, planteándose cuestiones que hace unos años eran impensables. El proceso de ampliación en el que la Unión Europea se encuentra inmersa constituye un factor relevante que condiciona, modula e incentiva el mantenimiento de relaciones entre Rusia y los socios comunitarios.

Si bien es cierto que el Acuerdo de Amistad y Cooperación, así como la estrategia para Rusia han quedado en cuestión sino obsoletos, eso no es óbice para subrayar la importancia que para la Unión Europea tiene la proyección de su política exterior (sobre los principios antes reseñados) sobre un actor tan importante como problemático. Su relevancia política es de envergadura semejante a la del Mediterráneo Sur, al igual que éste, hoy, Rusia es frontera física, económica, social, cultural y política de la Unión Europea.

No cabe duda de que la Unión, a través de sus capacidades económicas, su fuerza para proyectar estabilidad, su habilidad para presentarse en todos los escenarios internacionales y para «hablar con todos» está llamada a jugar un papel internacional mucho más importante del que está interpretando ahora, sólo le faltan los instrumentos institucionales y políticos así como una voluntad firme por parte de los Estados miembros para que esto sea así.

Europa necesita proyectarse en el mundo, y necesita hacerlo como una unidad. Una voz, y una cara (institución) para la defensa de unos intereses comunes que sólo podrán ser satisfechos en el medio y largo plazo desde la posición de fuerza que sólo proporciona la unión de intereses y objetivos.

No hay que menospreciar los éxitos tanto prácticos como teóricos de la progresiva construcción de la PESC y la acción exterior de la Unión en su

(5) Benita Ferrero-Waldner.

conjunto. Pero es de justicia señalar que si bien por un lado la Unión Europea ha sido capaz de definir los cuatro ejes principales de la política exterior de la Unión, por otro, no es menos cierto que hasta ahora ha demostrado su incapacidad para constituirse en un actor decisivo en la gestión de algunos de los grandes conflictos de nuestra era: los Balcanes, Grandes Lagos, África Occidental, etc. y sobre algunas mesas de negociación (Ronda de Doha, negociaciones sobre el suministro energético con Rusia o Argelia, la invasión de Irak, el conflicto en Oriente Próximo, etc.).

Europa necesita del mundo

NECESIDADES

A comienzos del siglo XXI nuevas potencias, fundamentalmente los BRICs (según terminología de Goldman&Sachs), tratan de situarse en la escena internacional del futuro, posicionarse estratégicamente tanto desde el punto de vista económico como político en un juego geoestratégico que empieza a traer reminiscencias de la Europa bismarkiana a nivel global. Los conceptos de seguridad nacional propios de la segunda mitad del siglo XX aún forman parte del planteamiento estratégico de algunas de las potencias emergentes: seguridad de sus fronteras, acceso privilegiado a materias primas y fuentes de energía, seguridad militar contra agresiones de otros Estados, etc. Además a esto debemos sumarle la necesidad de hacer frente a nuevos desafíos mundiales como son la lucha contra el terrorismo, la regulación de las presiones migratorias o la preservación del medio ambiente.

En este marco, es bien sabido que ningún país europeo individualmente podrá hacer frente a los retos del nuevo siglo. Tan sólo en el seno de una Unión con una proyección exterior única apoyada por todos los Estados miembros y ejecutada por unas instituciones capaces podrán ser defendidos eficazmente los intereses de todos los Estados miembros.

Tanto multilateralmente, ya sea en el seno de la ONU, de la OTAN o de la Organización Mundial de Comercio (OMC), como bilateralmente, ya sea con Rusia, China, Estados Unidos, etc. sólo la Unión Europea tiene la potencialidad necesaria para llevar a cabo una defensa efectiva de los intereses europeos. La escena internacional parece dirigirse hacia modelos de «esferas de influencia», es decir de un nuevo planteamiento basado en el regionalismo: China se proyecta sobre toda la zona asiática (sólo contrarrestada por la India) y en agrupaciones como el «Grupo de Shanghai», Rusia se mueve hacia la consolidación de su influencia hacia Asia Central

y el Cáucaso, en Latinoamérica se experimenta con iniciativas antineoliberales como la denominada iniciativa bolivariana y África trata de reencontrarse en la Unidad Africana.

Europa habrá de dirigirse bilateralmente, pero de manera especial regionalmente, para asegurarse el suministro de materias primas, especialmente de energía, para enfrentarse a las amenazas globales que presentan el terrorismo, los conflictos civiles, la desestabilización económica, política y social que producen las catástrofes humanitarias y los denominados «Estados fallidos», el reto medioambiental, etc.

Los Estados de la Unión Europea pronto dejarán de ser los principales inversores en África ante el empuje de Estados Unidos y de China, a pesar de la creciente presencia en América Latina de las instituciones europeas, se está dejando pasar una oportunidad única para posicionarnos como principal potencia asociada en el continente suramericano y nuestra impotencia para desarrollar una visión estratégica cohesionadora y compartida augura un futuro poco halagüeño para la presencia internacional de la Unión (*Mapping the global Future*).

Pero el posicionamiento de la Unión Europea difiere de los modelos tradicionales basados en alianzas o en demostraciones de fuerza. El «estilo europeo» tiene mucho más que ver con conceptos tales como el *soft power* o el *sticky power* (según terminología de Joseph Nye).

DESAFÍOS Y POTENCIALIDADES

El reto político-diplomático de la Unión Europea está en presentar el éxito de esos conceptos sobre el tablero internacional. Su «política de atracción» ha de ir dirigida no sólo a los gobiernos de los Estados o regiones vecinas sino hacia sus opiniones públicas y sociedades civiles, es necesario (y así parece estar haciéndose) que nuestro empeño en la legitimidad internacional y en el pluralismo eficaz sea aceptado (y deseado) por el resto de la comunidad internacional, estamos hablando del denominado *soft power*.

Europa goza de un amplio remanente de legitimidad internacional como negociador pacífico y exportador de desarrollo. Según recientes datos de encuestas de opinión global, la Unión Europea no es vista como una amenaza a diferencia de Estados Unidos o de China. Esto es debido en gran parte a la apuesta decidida (heredera de las experiencias bélicas del pasado) por el acercamiento pacífico a través de la puesta en común de intereses diversos.

El experimento de las Comunidades Europeas demostró que entrelazando los intereses de los distintos Estados a favor de un desarrollo común (en términos económicos al principio, políticos más adelante) hacía poco probable el conflicto (fuera de la mesa de negociación) entre las partes, nos estamos refiriendo al *sticky power* o poder pegajoso.

En todo caso, no debemos confundir el acercamiento pacífico con el pacifismo. En demasiadas ocasiones se hace necesario contar con una fuerza (militar) efectiva para las tareas de pacificación o intervención humanitaria y en el último extremo para la defensa de los intereses propios. En este ámbito la Unión Europea también goza de las potencialidades suficientes para convertirse en un actor creíble en la comunidad internacional, y en esta línea también la Unión tiene que desarrollar su propio estilo alejado de la doctrina militar estadounidense.

En cuestiones como el gasto en defensa, la Unión (sumados los presupuestos de todos los Estados miembros) sería la segunda potencia militar del mundo, sólo por detrás de Estados Unidos (y quizás de China), en cambio la tradicional dificultad para coordinar y racionalizar el gasto militar del que históricamente han hecho gala los Estados miembros hace de Europa un actor militar marginal (cuando no inexistente) en los escenarios en los que su presencia ha sido necesaria en el pasado (los Balcanes) y lo será en el futuro (quizás en un Afganistán en descomposición).

En términos políticos-diplomáticos, el compromiso confeso de la Unión a favor del multilateralismo y su *soft power*, aunque son valiosos comodines para una acción exterior eficaz, no son hoy suficientes para colocar a Europa en un puesto que le permita intervenir mundialmente en la defensa de sus valores, principios e intereses. Le sigue faltando el músculo político-diplomático al que ya hemos hecho referencia.

La formulación de una estrategia exterior articulada sobre unos medios institucionales eficaces se convierte así en un imperativo acuciante para la propia viabilidad de la Unión en el mundo que se nos echa encima. Llevar a cabo semejante paso supone pasar por una revisión de la situación institucional actual, por una identificación de los problemas existentes y por la propuesta de sugerencias que susciten un debate constructivo capaz de modelar la futura acción exterior europea.

El mundo necesita de Europa

Fue el Viejo Continente donde se gestó, desarrolló y exportó el modelo de Estado-nación como único modelo viable en el seno de la comunidad

internacional. Alrededor de este concepto ha girado y evolucionado la política y el Derecho Internacional desde el siglo XVII.

Hoy, en el mundo de la globalización el propio concepto de Estado-nación no sólo parece obsoleto en la doctrina contemporánea, sino insuficiente para hacer frente a los retos internacionales que amenazan los objetivos de paz, seguridad y desarrollo internacionales. Y curiosamente es, una vez más en el seno del Viejo Continente donde se están dando los pasos para la construcción de un nuevo modelo político internacional que permita el ejercicio de los derechos y la defensa de los intereses de los Estados, se trata de la Unión Europea.

La asunción de un concepto más flexible de la soberanía nacional, creando una suerte de fondo político de solidaridad regional, está cambiando la propia esencia del Estado-nación y ofreciendo un modelo de regionalismo en el que los Estados (sin perder ni su identidad ni su soberanía) siguen siendo capaces de luchar por sus propios intereses a través de un proceso de negociación continuo.

LOS PODERES DE LA UNIÓN

Europa es capaz de proyectar una influencia benigna en la configuración política de los Estados de este siglo a través de su «poder transformador», el cual se manifestaría en el ámbito de las relaciones internacionales vía su *poder pegajoso (sticky power)*.

Tal y como se expuso anteriormente la Unión Europea no amenaza a nadie ni despierta las hostilidades de nadie. La Unión está siendo capaz de crecer en tanto que potencia fuera de los planteamientos realistas que consideran a la comunidad internacional como un conjunto de bolas de billar en el que el movimiento de una provoca necesariamente la fricción, cuando no el choque, con otra u otras.

La Unión ofrece un modelo de relaciones internacionales alejado de los conceptos de disuasión y de control, y más afín al concepto de *poder de transformación*.

La disuasión tiene como medio de manifestación más evidente el denominado *hard power* (poder duro o militar). Su uso irreflexivo en el mundo contemporáneo está demostrando ser poco fiable en la consecución de los resultados buscados y sus efectos poco duraderos en el tiempo. Lo que sí ha demostrado hasta ahora es su capacidad para crear un profundo remante de resentimiento entre la opinión pública internacional y una pérdida de legitimidad y credibilidad en las políticas del disuasor.

La política de control (propia de la ONU y otras organizaciones internacionales) cuando no está apoyada por una poder coactivo creíble ha servido, en la mayoría de las ocasiones, tan sólo para polarizar las posiciones de las partes inspeccionadas, y en todo caso ha demostrado ser incapaz de cambiar la mentalidad de la sociedad vigilada.

Aunque uno y otro pueden ser necesarios en un momento dado para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, ninguno llega a sentar las bases necesarias para iniciar procesos de consenso legítimo (es decir donde quepa la articulación de intereses enfrentados) que necesitaría una comunidad internacional más democrática y más justa.

El poder de la Unión Europea (la «agresión pasiva») (6) implica el obligar a las partes a sentarse a negociar con la finalidad de entrelazar los intereses con la promesa de un futuro de paz y prosperidad. El arma de la Unión es la legalidad y su condición el respeto voluntario de la ley. Se trata de una política exterior alejada de conceptos imperialistas o de cruzada y orientada a crear países (Estados, que no naciones) que en el futuro sean un activo y no una carga para la Unión Europea.

Si atendemos a la proyección de paz, estabilidad y desarrollo de la que la Unión Europea ha sido capaz en los últimos años en su vecindario, sólo habría una cosa peor que mezclarse en los vericuetos burocráticos de la euroesfera, y sería no hacerlo.

En términos de paz y seguridad globales, supone el ejercicio de una especie de «compromiso preventivo», es decir, usar el poder transformador de la Unión Europea mientras sea posible, antes de un compromiso político sea imposible y garantizar (cuando sea necesario y en último extremo) una amenaza creíble.

Lo anteriormente expuesto es lejos de ser únicamente planteamientos teóricos o doctrina de laboratorio, la Unión ya ha sido capaz de transformar países y sus sociedades de acuerdo con los valores y principios de ésta. Tal es el ejemplo de los países europeos de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas o los cambios políticos, jurídicos y económicos que se están operando en Turquía. Y todo ello a un coste insignificante en comparación con los costes que implica el ejercicio del poder espectáculo, *hard power* o disuasión coactiva.

(6) Mark Leonard.

Pero éste no es el único modelo que se está presentando a los Estados del siglo XXI para desarrollar el regionalismo del siglo XXI.

China o Rusia, presentan también modelos de agrupación regional cuya adhesión a los principios de respeto a los derechos humanos, renuncia a la coacción en las relaciones internacionales y legitimidad internacional resultan cuestionables. Esto representa, sin duda un desafío de primer orden para la diplomacia y la política exterior de la Unión Europea.

El caso de China es especialmente ejemplificativo de los desafíos político-diplomáticos de la Unión Europea tanto a nivel regional como también global.

En Asia, este país ha presentando un modelo de desarrollo propio para toda Asia, tan alejado de los parámetros del consenso de Washington, como de los conceptos de democracia parlamentaria occidentales.

En África, el gigante asiático ha comenzado una frenética actividad, inversiones, cooperación, préstamos, diálogo político, etc. Una actividad que se consagra en acuerdos internacionales en los que no se contemplan cláusulas de respeto a los derechos fundamentales o cláusulas democráticas que son hoy moneda de curso común en los acuerdos de la Unión Europea con terceros Estados, además de haber hecho gala de un dudoso compromiso con los principios de mantenimiento de la paz internacional cuando sus intereses económicos estaban en juego (valga su actuación en el seno de la ONU con respecto a Darfur como ejemplo). Sin duda el impacto de China en el continente africano tendrá unos resultados económicos favorables para África, pero la Unión Europea debe preguntarse si es ese el modelo de desarrollo económico-político que quiere para su vecino africano y de no ser así qué está dispuesta a hacer para contrarrestarlo o, como mínimo para ofrecer otro modelo más acorde con una sociedad internacional más justa y democrática.

Rusia, envalentonada ante sus nuevas potencialidades políticas espoleadas por el precio del petróleo, hace gala de una política de fuerza en sus negociaciones con la Unión Europea (llegando a ser imposible la renovación del Acuerdo de Amistad entre ambos) y proyecta su modelo de fuerza en Asia Central y en el Cáucaso.

Según Foucault, el orden no es producto de la jerarquía, sino del consenso de una mayoría. La Unión Europea tiene planteados unos grandes desafíos.

Planteamientos actuales desde el acervo comunitario

Una política exterior dual (7)

En primer lugar hay que atender al hecho de que la actual política exterior de Europa no es única ni unívoca. Existen competencias que corresponden a la Unión Europea (más bien a sus instituciones, puesto que la Unión Europea carece aún de personalidad jurídica internacional), concretamente las referidas a la PESC, mientras que otras competencias (política comercial común, la ayuda al desarrollo, los acuerdos comerciales y de cooperación, la Unión Económica y Monetaria, medio ambiente, etc.) corresponden a la Comunidad, ya sea en exclusiva o de manera compartida con los Estados.

Los avances políticos y jurídicos

No sería hasta el año 1985 con la firma del Acuerdo de la Unión Europea (AUE) que se incluyó, por primera vez en un Tratado (artículo 30 AUE), la regulación de la cooperación política europea en materia de política exterior. Las disposiciones del Tratado confirman y completan lo acordado (en materia procedimental) en los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981), así como en la Declaración Solemne sobre la Unión Europea (Stuttgart 1983). Queda así establecida la obligación de cooperar para formular y aplicar conjuntamente una misma política exterior en ámbitos de interés común. Pero este compromiso jurídico nace lastrado por la necesidad de la unanimidad para la concertación

A principios de los años noventa, con la caída del muro de Berlín y el final de la guerra fría se presenta la coyuntura adecuada para la firma del Tratado de Maastricht de la Unión Europea (TUE) y el nacimiento de la PESC. A pesar de la ubicación de la PESC en el Título V, fuera de los títulos sobre políticas comunitarias, la «unificación institucional» que las disposiciones comunes imponían para las Comunidades Europeas y las «políticas o formas de cooperación» suponían un salto importante respecto al AUE. El Tratado de Maastricht introduce la PESC en una dinámica de íntima conexión con las políticas comunitarias.

El Tratado de Ámsterdam, año 1997, mantiene el carácter intergubernamental de la PESC, aunque matizándolo y reforzando la implicación de la

(7) Según la define Remiro Brotóns.

PESC con las políticas de las instituciones comunitarias. Prueba de esto la tenemos, por ejemplo, en el creciente recurso que hace la PESC a determinados instrumentos comunitarios y a mecanismos como las sanciones comerciales. Otro ejemplo es la creación por el Tratado de Ámsterdam de la figura del alto representante para la PESC, que corresponde al secretario general del Consejo de la Unión. Esta figura responde al objetivo de dar mayor visibilidad y continuidad a la PESC y viene apoyada por la creación de la Unidad de Planificación Política y de Alerta Rápida, y la modificación de la composición de *la troika*, (Presidencia de turno de la Unión Europea, alto representante y Comisión Presidencia siguiente). En todo caso hay que señalar que el TUE consagra una perniciosa dualidad en materia de relaciones internacionales de la Unión Europea al desligar la PESC de otras políticas exteriores de la Unión (cooperación al desarrollo, política comercial, etc.) tanto a nivel de toma de decisiones como de dirección de las políticas.

El Tratado de Ámsterdam refuerza sustancialmente el ámbito institucional de la PESC. En cuanto a los instrumentos, cabe destacar la aparición de la estrategia común de la Unión Europea, que tiene como objetivo englobar de manera ordenada el resto de los instrumentos disponibles (las declaraciones, posiciones y acciones comunes) en un marco coherente y diseñado a medio y largo plazo.

En Niza se produjeron dos cambios muy significativos para la PESC: la decisión de permitir cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC, y el impulso a la PESD como parte fundamental de la PESC. Si bien estas cooperaciones reforzadas tan sólo podrán referirse a la aplicación de una acción común o de una posición común y no podrán referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o, en general, en el ámbito de la defensa.

Los principios que inspiraran la acción exterior de la Unión Europea (según el Tratado de Lisboa)

El nuevo artículo 2 afirma que la Unión (a partir de ahora la Unión Europea gozará de una personalidad jurídica según el Derecho Internacional de la que antes carecía) se funda sobre los valores de respeto por la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el imperio de la ley y el respeto a los derechos humanos incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

En el nuevo artículo 3.5 se afirma que es las relaciones con el resto del mundo, la Unión sostendrá y promoverá sus valores e intereses y contri-

buirá a la protección de sus ciudadanos, además de contribuir a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible de la Tierra, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, la libertad y el libre comercio, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos de los niños, así como al desarrollo y a la estricta observancia del Derecho Internacional, incluidos los principios de la Carta de Naciones Unidas.

El mismo artículo 3, en su punto sexto dice que la Unión perseguirá estos objetivos con los medios adecuados en consonancia con las competencias que le han sido conferidas en los Tratados.

El artículo 4 hace referencia a la obligación por parte de los Estados miembros de cooperar activamente y no obstaculizar la acción de la Unión

El artículo 7 encomienda a la Unión el establecimiento de una especial relación con su vecindario basada en los valores de la Unión y dirigida a establecer un área de prosperidad y buenas relaciones. Esta tarea será llevada a cabo por medio de acuerdos que podrán establecer obligaciones mutuas y actividades conjuntas, cuyo cumplimiento será objeto de revisiones periódicas.

Todos estos principios son detallados en un nuevo Título V del TUE rebautizado como «Provisiones generales» en la acción exterior de la Unión y provisiones específicas en PESC (artículos. 10a, b, c; 11; 12 y siguientes), de donde queremos resaltar el compromiso a favor del multilateralismo (la Unión «promoverá soluciones multilaterales a problemas comunes, particularmente en el marco de Naciones Unidas» artículo 10a.1 *in fine*).

De esta relación podemos hacernos una idea bastante aproximada del papel que la Unión se ha reservado en el mundo. Se trata de un elenco tan encomiable como extenso, quizás demasiado ambicioso, pero acorde con los retos que el siglo XXI presenta para Europa. Sólo es menester que la articulación institucional esté a la altura tal y como queda configurada en Tratado de Lisboa.

El papel de las instituciones

El TUE dispone un «marco institucional único» para la PESC. Pero, esta nueva unidad institucional es especialmente singular, ya que en materia de PESC se excluye la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas así como la del Tribunal de Cuentas. Además existe una fuerte diversidad funcional y procedimental.

Seguidamente analizaremos el papel de las distintas instituciones en el diseño y puesta en práctica de la PESC, atendiendo a algunas de las modificaciones que serán aplicadas en el acervo comunitario con la aprobación del «Tratado de la Reforma» o más conocido como el Tratado de Lisboa

El Consejo Europeo marca el rumbo que debe seguir la Unión Europea y cuenta entre sus funciones definir los principios y las orientaciones generales de la PESC, requisito y marco jurídico en el que el Consejo adoptará todas las decisiones necesarias para definir y ejecutar la política exterior de la Unión (pero careciendo de potestad legislativa). Además de adoptar, a iniciativa propia o a iniciativa del Consejo, los instrumentos privilegiados de la PESC, y las ya mencionadas estrategias comunes. Por último le corresponde la decisión de introducir una defensa común y la posibilidad de integrar la Unión Europea Occidental en la Unión Europea, aunque ambas decisiones tengan que ser ratificadas después por los Estados miembros.

El alto representante de la Unión para la PESC formará parte de los trabajos del Consejo Europeo (artículo 9b.2) y será elegido por éste (artículo 9e).

El Consejo Europeo elegirá al presidente de la Unión (artículo 9b.5) y entre sus funciones está la de asegurar la representación exterior de la Unión en materia de la PESC, sin perjuicio de los poderes del alto representante (*Mister PESC*) (artículo 9b.6), además, podrá el presidente (cuando la situación lo requiera) convocar de forma extraordinaria la Consejo Europeo para la decisión de estrategias sobre una situación referida a la PESC.

Al *Consejo de la Unión* (en su configuración de Consejo de Asuntos Exteriores) le corresponde tomar las decisiones necesarias para la formulación y la puesta en práctica de la PESC, basándose en las orientaciones generales establecidas por el Consejo Europeo, y asegurando la unidad, la coherencia y la eficacia de la actuación de la Unión. Además (artículo 9c.6), cabe recordar que el Tratado de Ámsterdam encomienda al Consejo la labor de recomendar al Consejo Europeo estrategias comunes, y de aplicarlas mediante la adopción de posiciones y acciones comunes. Hasta ahora se han aprobado la estrategia común de la Unión Europea sobre Rusia (aprobada en el Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999), la estrategia común de la Unión Europea sobre Ucrania (aprobada en el Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999), y la estrategia común de la Unión Europea para la región mediterránea (aprobada en el Consejo Europeo de Santa María da Feira en junio de 2000).

Antes del Tratado de Lisboa las actividades del Consejo eran seguidas e impulsadas por la Presidencia de turno, además de ser responsable de la ejecución de las decisiones adoptadas, y expresa la posición de la Unión en las organizaciones y conferencias internacionales. Para realizar estas funciones, la Presidencia contaba con el apoyo y asistencia de la Secretaría General del Consejo y del alto representante para la PESC, en asociación con la Comisión Europea (también podía asistir a la Presidencia, el Estado miembro que asuma ésta, la siguiente hablándose entonces de la nueva *troika*).

Con el Tratado de Lisboa, el Consejo de Asuntos Exteriores será presidido por el *Mister* PESC quien dirigirá la política exterior y cumplirá con lo mandado en el Consejo (artículo 9e).

En el Consejo la regla general para *la adopción de decisiones en el ámbito de la PESC* es la unanimidad. Matizada por el sistema de la «abstención constructiva» (Tratado de Ámsterdam) establecido para facilitar la adopción de decisiones. El Estado miembro que decida abstenerse no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión.

Existen algunas decisiones que pueden adoptarse por mayoría cualificada: acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común; cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común (artículo 23.2 TUE); y la designación de los representantes especiales. Pero la mayoría cualificada no podrá ser aplicada en los casos siguientes: decisiones que afecten a cuestiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, siempre sujetas a la unanimidad (artículo 23.2 *in fine* del TUE); decisiones para entablar negociaciones o para celebrar un Tratado, a no ser que dicho Tratado tenga por finalidad aplicar una acción común o una posición común (nuevo artículo 24 TUE); cuando un Estado manifieste su intención de oponerse a la «adopción» de una decisión que tenga que adoptarse por mayoría cualificada.

Los Embajadores Representantes Permanentes (COREPER) de los Estados miembros ante la Unión Europea preparan las reuniones del Consejo de Asuntos Generales y, en el ámbito concreto de la PESC, procesan los trabajos del Comité Político y de Seguridad (COPS).

El COPS, órgano específico de la PESC, integrado por los COREPER ante dicho Comité, examina y ultima las conclusiones de los Grupos de Trabajo PESC con el fin de proponer al Consejo sugerencias e iniciativas específicas.

Hay más de una treintena de *Grupos de Trabajo PESC*, como por ejemplo el COLAT, para Iberoamérica, o el COWEB, para los Balcanes, o el COMEP, para el proceso de paz en Oriente Medio. A estos Grupos asisten los directores generales o subdirectores generales encargados de cada zona geográfica en los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros se reúnen con sus homólogos comunitarios en el marco de dichos Grupos de Trabajo PESC e intercambian opiniones e informaciones, ultiman declaraciones y gestiones comunes y sugieren posiciones y acciones comunes (que, en última instancia, son adoptadas por el Comisión de Asuntos Generales, previo filtro del COPS y del COREPER).

Según el artículo 27 del TUE «la Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la PESC». Esta asociación significa que la Comisión tiene un derecho de iniciativa en el «segundo pilar», aunque no es exclusivo, como ocurre en el «primer pilar», sino compartido con los Estados miembros. Además, la Comisión comparte con el Consejo la función de velar por «la coherencia del conjunto de la acción exterior» (artículo 3 del TUE), tanto de la PESC, como de las de carácter económico. Esto lleva en algunos casos a un solapamiento de competencias dado a que la diferencia entre políticas estrictamente económicas y las de orden económico no son siempre fáciles de establecer.

Con el Tratado de Lisboa, el alto representante para la PESC será vicepresidente de la Comisión y procurará la coherencia de políticas de la Unión en el exterior.

Esta institución representa a la Comunidad (que no en lo que se refiere a PESC) ante Naciones Unidas (con estatus de observador y conjuntamente con el Estado que ostente la Presidencia de turno), ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en representación de las políticas comunes (puede intervenir en los debates en defensa de los intereses de la Comunidad o de las políticas comunes) y ante la OMC como miembro (aunque en principio el voto en el seno de la OMC corresponde a los Estados individualmente, si lo ejercitase la Comisión, éste equivaldría al de la suma de todos los votos de los Estados miembros).

El Parlamento Europeo debe ser consultado sobre «los aspectos principales y las opciones básicas» de la PESC, siendo la Presidencia de turno la encargada de asegurarse de que las opiniones del Parlamento Europeo sean debidamente tenidas en cuenta. El Parlamento puede además formular recomendaciones al Consejo y realiza un debate anual sobre los progresos de la PESC. De hecho, el Parlamento tan sólo juega un papel

importante en la política exterior de la Comunidad dentro del ámbito del «primer pilar» (Acuerdos de Asociación, acuerdos con implicaciones presupuestarias, etc.).

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el alto representante de la PESC consultará regularmente al Parlamento Europeo en aspectos esenciales y decisiones básicas de la PESC y PESD y le informará de su evolución, además de asegurarse que los puntos de vista del Parlamento sean debidamente tenidos en cuenta (artículo 21).

Del conjunto del Tratado de Lisboa hay que señalar la especial atención dedicada al *alto representante para la PESC* a quien dedica, no sólo múltiples referencias en la configuración de las competencias de las instituciones en materia PESC sino un todo un artículo nuevo, el 13a, donde a las competencias en la dirección y ejecución de la PESC, así como representando y expresando la voluntad de la Unión en conferencias y foros internacionales y dirigiendo el diálogo político con países terceros.

Además el artículo 13a.3 hace referencia al Servicio de Acción Exterior de la Unión que asistirá al alto representante en sus labores y cuya organización y funcionamiento aún tendrá que ser definido por el Consejo de la Unión Europea.

LAS DEFICIENCIAS DE LA PESC

Como podemos ver hasta ahora se trata de un sistema fuertemente lastrado por la preponderancia de los gobiernos de los Estados miembros: el carácter intergubernamental sigue siendo predominante en la toma de decisiones y en la ejecución de la política exterior de la Unión, lo que hace a la PESC rehén de las conveniencias coyunturales de los gobiernos de los Estados miembros y el sistema dual crea confusión y falta de eficacia (8).

Son varios los «pecados» de la PESC entre ellos queremos señalar:

LA FALTA DE HUMILDAD Y LA AVARICIA

Efectivamente, la magnitud de los objetivos reseñados en los Tratados sólo puede ser comparada por lo insignificante en cuanto a los medios para su ejecución. La PESC de la Unión tal y como viene orgullosamente redactada en el TUE carece de los medios institucionales y presupuestarios necesarios para su ejecución. Las estrategias comunes (establecidas

(8) T. Garton Ash.

en el Tratado de Ámsterdam) aún han de dar prueba de ser los instrumentos que contribuyan a crear una Unión más fuerte y efectiva en las relaciones internacionales (tal y como lo expresó el señor Solana). Hasta el día de hoy tan sólo se han formulado cuatro estrategias referidas a nuestros vecinos más sensibles desde el punto de vista geográfico y además no fueron bien recibidas por las regiones a las que iban dirigidas.

Entre los objetivos de la PESC, tal y como se desprenden del Título V del TUE (antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa), queremos destacar algunos como el fomento del respeto a los derechos humanos, la consolidación de la democracia y el imperio de la ley; la salvaguardia de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión; reforzar la seguridad de la Unión y de sus miembros en todos los sentidos; preservar la paz y la seguridad internacionales según los principios de la Carta de Naciones Unidas, del Acta Final de Helsinki y de los objetivos de la Carta de París; y promocionar la cooperación internacional.

Para dar cumplimiento a estos objetivos se ha previsto en las perspectivas financieras de los años 2007-2013 un incremento anual de 250 millones de euros, lo que supone una milésima parte del presupuesto, lo que no hace ni siquiera remotamente concebible la efectiva ejecución de estos objetivos (por vagos que éstos sean en sí mismos).

Este «derroche» presupuestario da muestra de la sinceridad por parte de los Estados miembros a la hora de atribuir a la Unión una capacidad de acción exterior.

Éstos siguen siendo extremadamente celosos en lo que se refiere a su propia libertad de acción en la escena internacional y temen la interferencia de la Unión o una pérdida de soberanía en este ámbito. Tras las negociaciones del TUE los Estados podían estar tranquilos de que la acción exterior de la Unión quedaría totalmente sujeta a sus intereses por medio de la regla de la unanimidad con lo que su libertad de acción nunca quedaría constreñida por la acción de la Unión. Una postura que de hecho es abiertamente defendida por los líderes europeos ante sus respectivas audiencias nacionales y en la que juega un papel no poco importante tanto un exceso de celo nacionalista por parte de unos, como la defensa de la integridad política y de seguridad noratlántica por parte de otros.

Así pues, se proclamó eufóricamente el nacimiento de una política exterior común mientras que al mismo tiempo se daban los pasos necesarios para que ésta no pudiera hacer sombra a la libertad de acción de los Estados miembros *giving and retaining is not worth anything*.

El Tratado de Lisboa está en parte dirigido a superar algunos de estos problemas, pero su desarrollo y efectividad dependerán en última instancia, no del derecho comunitario (el Tribunal de Justicia está expresamente apartado de la PESC), sino de la voluntad del Consejo Europeo, es decir de los Estados miembros. Por lo tanto cabe suponer que el desarrollo efectivo de la PESC estará en manos de la capacidad de trabajo y persuasión de *Mister PESC*.

LA FALTA DE SINCERIDAD Y DE SENCILLEZ

«Pecados» que quedan reflejados en la naturaleza eminentemente procedimental y la complejidad institucional diseñadas para la formulación y ejecución de la PESC.

En la toma de decisiones para la puesta en marcha de los instrumentos de la PESC (estrategias, acciones y posiciones comunes) cabe la posibilidad legal de recurrir a mayorías cualificadas, esquivando así la parálisis operativa que produce la unanimidad, una posibilidad que de hecho nunca se ha usado.

El complejo reparto de funciones y responsabilidades en materia de política exterior comunitaria (tal y como las hemos expuesto anteriormente) debían, según se desprende del propio derecho originario (artículo J4ss del TUE) evolucionar hacia modelos más comprensivos (y comprensibles) y efectivos. El único cambio importante en este ámbito fue la creación del COPS (en sustitución del Comité Permanente para Política y Seguridad), dejando para más tarde (hoy en el limbo del Derecho Comunitario) la creación del ministro de Asuntos Exteriores Comunitario. Esta figura ha sido olvidada a favor de una nueva formulación de las competencias y responsabilidades políticas y ante las instituciones del alto representante para la PESC, una figura a la que el Tratado de la Reforma carga de tantas responsabilidades y funciones como de pocos medios para su ejecución.

Cuando se ha propuesto la creación de una reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores para debatir en profundidad los asuntos clave que debían configurar la política exterior común, rápidamente se ha argumentado la necesidad de avanzar en este ámbito paso a paso centrándose en cuestiones de competencia y de mecánica de funcionamiento de la PESC.

El resultado es una PESC tan ambiciosa como vagamente definida y que no es sino el reflejo de las reservas tanto de carácter intelectual por parte de los grandes Estados (que no están muy dispuestos a perder el control de su propia política exterior) como de carácter político (por parte del campo

«atlantista» poco dispuesto a conceder a la Unión un papel internacional que no sea reactivo-defensivo).

LA AUSENCIA DE ESPÍRITU Y DE FE EN EL PROYECTO DE EUROPA

Hoy tras más de 15 años de debate, la pérdida de autoridad de la Comisión, la contaminación intergubernamental y la progresiva pérdida de «lealtad comunitaria» a favor de los intereses nacionales, prácticamente nadie cree en la posible comunitarización efectiva de la PESC sino es en tanto que objetivo a largo plazo precedida de una reforma institucional mucho más profunda de la prevista en el malogrado proyecto de Tratado para una Constitución Europea.

Con el Tratado de Lisboa, los pasos dados son especialmente grandilocuentes en la formulación pero las realizaciones prácticas en el futuro de la PESC están profundamente condicionadas por la voluntad política de unos Estados miembros que no consiguieron adoptar el concepto de ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea dadas sus connotaciones constitucionales.

Dado este marco político ¿quien querría atribuir a la Comisión (en su actual configuración institucional) el papel de líder de la política exterior de la Unión? ¿quién esperaría ver un uso masivo de la mayoría cualificada en el ámbito de la PESC por parte de una Europa a 27? tan poco afecta al concepto de solidaridad (tal y como se ha constatado en materias como la postura ante la cuestión de Irak, la dureza negociadora de Rusia o el desafío económico y estratégico de China) y en el nombre de qué proyecto común y en base a que recompensas están los Estados miembros dispuestos a ceder su soberanía y márgenes de maniobra en la escena internacional a favor de impulsar la acción exterior de una Europa en la que la capacidad de compromiso común se encuentra hoy también bajo mínimos.

La perniciosa dualidad de políticas externas (a la que nos hemos referidos anteriormente) ha contribuido al debilitamiento de la PESC al apartarla de la legitimidad política del sistema comunitario, de su estructura de representación exterior (las presentaciones de la Comisión, fundamentalmente) y de la financiación presupuestaria.

Los fondos para la PESC no son parte integrante del presupuesto de la Unión Europea que ha dedicado 7.000 millones para ayuda internacional y 100 millones para la PESC, lo que nos da la medida del compromiso de los gobiernos con la acción política exterior de la Unión.

La Comisión es responsable de la representación exterior de la Comunidad, mientras que un elenco de instituciones y órganos (Consejo, Presidencia, *troika*, alto representante, etc.) lo son de definir, presentar y ejecutar la PESC fuera de Europa. Una situación absurda desde el punto de vista operativo que el Tratado de Lisboa pretende solucionar con varias medidas, entre ellas uniéndolas en una las figuras de alto representante y comisario de exteriores.

Las futuras proyecciones (actuales planteamientos para el futuro)

Según el Informe *Mapping the Global Future*, para que Europa tenga alguna posibilidad de representarse en el futuro como un peso pesado en la escena internacional deberá llevar a cabo profundas reformas estructurales, sociales y económicas para afrontar sus desequilibrios internos, en caso contrario la propia construcción de la Unión Europea sufrirá una desaceleración y los Estados miembros tenderán a buscar sus propias vías de acción en la escena internacional. Y sigue:

«No se necesita una *Europa Federada* para que ésta interprete un papel internacional relevante, siempre que sea capaz de movilizar medios y de unificar visiones divergentes a favor de unos objetivos políticos comunes» (9).

A pesar de todo lo mencionado anteriormente, en los últimos años podemos constatar algunos avances esperanzadores referidos a la futura presencia exterior de la Unión Europea, a saber: el desarrollo de unas capacidades militares (en marcha desde el comunicado de Saint-Malo) y la aparición de un «estilo propio» en materia de relaciones internacionales basado en la diplomacia, el diálogo, la apuesta decidida por el multilateralismo, etc., (el propio de los denominados «Estados pos-modernos») (10). Además, el Documento de Seguridad Estratégica (11) ofrece unos puntos de referencia claros (aunque quizás insuficientes) (12) sobre los intereses comunes a defender por parte de la Unión Europea. Se trata, este Documento dé un primer paso hacia una cierta madurez estratégica de la Unión Europea en el seno de las relaciones internacionales del nuevo siglo.

(9) «Could Europe Become a Superpower?» en *Mapping the Global Future*.

(10) COOPER, R.: *The Breaking of Nations*.

(11) Documento Solana 2003.

(12) Celestino del Arena.

Así pues, existe una intención en el espíritu europeo, de dar los pasos necesarios para que la Unión Europea asuma sus responsabilidades internacionales como garante del orden político internacional. Un papel que no podrá eludir, además de por los motivos antes señalados, por su situación histórica, económica, política y geográfica.

Tal y como queda la configuración de la PESC con el Tratado de Lisboa es responsabilidad de los gobiernos de los Estados miembros, y de los ciudadanos de la Unión espolear a instituciones y políticos para que la Unión Europea tenga la política exterior que se merece y que necesita.

*El intento de hacer despegar
la política exterior de la Unión Europea*

Ya en el seno de la Conferencia Intergubernamental para la elaboración del Tratado para una Constitución Europea se formularon unos *objetivos* ambiciosos para la Unión Europea prometiendo «promover en todo el mundo los objetivos que inspiraron su propia creación, desarrollo y expansión». Se manifiesta en el texto de la convención la idea de que los Estados miembros quieren que la Unión Europea sea una institución que aplique normas mundiales para promover valores universales en tanto que «comunidad cosmopolita» (13).

Además se subraya una vez más que «*las competencias de la Unión* cubrirán todos los ámbitos de la política exterior, así como el conjunto de cuestiones ligadas a la seguridad de la Unión» junto con un principio de asistencia mutua obligatoria en caso de agresión armada contra un Estado miembro, de ataque terrorista o de catástrofe, ya sea natural o por causa humana.

En conjunto, del texto se desprende la intención de aumentar el nivel de compromiso de la Unión Europea en lo que se refiere a su papel futuro.

Por otro lado, el Tratado de Lisboa (intento de rescatar a la Constitución Europea de su naufragio) ha querido mantener a *la PESC como una categoría a parte*, tal y como se deduce de las cláusulas que reservan determinadas disposiciones para la PESC y para la PESD por oposición a la colocación de la política comercial común en el ámbito de la política exclusiva comunitaria y la política de cooperación en el marco de las competencias compartidas. Así pues, la estructura tradicional se mantiene en lo referente a las bases jurídicas y de procedimiento.

(13) SMITH, Michael E.: *Europe's Foreign and Security Policy 2004*.

Será *el Consejo* el encargado de garantizar el respeto a esos principios. Además, el alto representante para la PESC asegurará la puesta en marcha de las decisiones acordadas por el Consejo Europeo y por el Consejo de Ministros, atribuyéndole así el papel de guardián del correcto funcionamiento de la PESC sin poder recurrir al Tribunal de la Unión Europea, no siendo, en última instancia más que una figura de persuasión sin más peso jurídico que el de «instancia moral» (14) sin poder efectivo.

Las propuestas sobre la reforma en la *toma de decisiones* en materia de PESC es prácticamente inexistente puesto que el texto consagra un sistema similar al ya existente manteniendo así la preeminencia de la regla de la unanimidad (prácticamente insalvable en el ámbito de la PESC) salvo para la elección del alto representante.

El Tratado de la Reforma crea las denominadas *cooperaciones estructuradas permanentes* dentro del ámbito euromilitar (antes, según Niza, las cooperaciones entre Estados miembros para avanzar en un determinado ámbito «cooperaciones reforzadas» excluían expresamente el ámbito defensivo). Así, el Consejo podrá confiar a un grupo de Estados, que así lo deseen, el cumplimiento de una determinada misión. Pero, de hecho no existe desde la Unión Europea ningún aliciente, político o presupuestario, para motivar a un determinado grupo de Estados (entre los que sin duda no faltarán tres o cuatro de los cinco grandes) para actuar bajo la bandera de la Unión Europea antes que hacerlo individualmente o por medio de acuerdos particulares entre ellos fuera del marco constrictivo del Consejo.

Institucionalmente, el Tratado lleva a cabo varias modificaciones. Así, el *Consejo Europeo* se coloca en la cúspide de la jerarquía institucional en todo lo que se refiere a la acción exterior de la Unión. Suya es la responsabilidad de «identificar los objetivos e intereses estratégicos de la Unión» que «se refieran a la PESC así como a cualquier otro ámbito que sugiera una acción exterior de la Unión Europea» (15). El Tratado prevé la creación de un *Consejo* (de ministros de Asuntos Exteriores) particular para la PESC que ya no se encargará de los «asuntos generales». Por otro lado, *la Comisión* ha sido apartada de la estructura institucional de la PESC. En su seno será el alto representante el que, en tanto que miembro de la Comisión, será el encargado de mantener los vínculos y la coherencia de

(14) Wolfgang Wessels.

(15) Artículo III-293.

acción entre el Consejo y la Comisión. En todo caso seguirá manteniendo un derecho de iniciativa en la materia ante el Consejo.

En cuanto a la operatividad sobre el terreno, la Comisión perdería su importancia en tanto que actor mundial a favor de un «servicio europeo de acciones exteriores [...] compuesto por funcionarios de los servicios de la Secretaría General y por personal de los servicios diplomáticos de los Estados miembros» encargado de asistir al alto representante.

Por último, el Parlamento mantiene su papel marginal en materia de PESC y el Tribunal de Justicia queda excluido.

Especial mención merece el *alto representante para la PESC*. Una figura cuya mayor peculiaridad parece ser la de venir sobrecargado de responsabilidad y aligerado de medios (16).

Esta figura está dotada de un «doble sombrero» y de al menos tres funciones vitales en materia PESC de las que hoy se encargan tres personas. Por un lado (y atendiendo al proceso de nombramiento), el alto representante tendrá que rendir cuentas ante dos instituciones, ante la Comisión, Defensora de los Intereses de la Unión (en tanto que su vicepresidente) y ante el Consejo, representante de los gobiernos, (en tanto que secretario de ésta). Por otro, suyas serían las funciones de «representar a la Unión en el exterior», de iniciativa y de ejecución de las decisiones europeas, presidir el Consejo de Asuntos Exteriores, ser el guardián de la coherencia interna en política exterior de la Unión Europea y ser el vicepresidente de la Comisión. En el ámbito estricto de la PESC, será responsable de la coordinación de todos los aspectos civiles y militares de las misiones de la Unión Europea.

Además como vicepresidente de la Comisión, velará por la coherencia de las acciones exteriores de la Unión y será responsable de todo lo que a relaciones exteriores compete a esta institución.

Por un lado, este diseño de funciones del alto representante, de ponerse plenamente en práctica, supondría una mayor coherencia y eficacia de la acción exterior de la Unión. Por fin una cara y una voz con amplias competencias que represente a la Unión Europea en los escenarios internacionales y ante los principales organismos internacionales, apoyada por un «servicio europeo para la acción exterior» (17). Por otro, su dependencia

(16) Wolfgang Wessels.

(17) Artículo III-296.

jerárquica de dos instituciones (que no siempre han mostrado el grado de acuerdo deseado) colocaría a este nuevo órgano en una delicada posición política especialmente proclive al bloqueo operativo.

Por último haremos referencia a las funciones del *presidente del Consejo Europeo* según el Tratado de Comunidad Europea (TCE). Éste será elegido por un periodo de dos años y medio y en materia de PESC le corresponderá:

«...asegurar –a su nivel y en su calidad– la representación exterior de la Unión en las materias referentes a la PESC sin perjuicio de las atribuciones que le corresponden al ministro de Asuntos Exteriores de la Unión» (18).

No resulta muy complicado para cualquier observador prever los futuros conflictos de competencias entre ambas figuras. Además según la redacción de las funciones del presidente, éste deberá consagrarse a la «preparación y continuidad» de Consejo Europeo lo que comprende las actividades de la PESC «a su nivel» por lo que podría convertirse en un actor independiente de la PESC y no sólo ser su portavoz, es decir en un agente del Consejo Europeo en el exterior.

En suma, atendiendo a las innovaciones institucionales diseñadas en el Tratado de la Reforma (el presidente y sus funciones, el alto representante, el reforzamiento del papel del presidente de la Comisión) la entrada en vigor de ésta abrirá una etapa en la política exterior de la Unión Europea de personalización de las instituciones y fuerte politización, una etapa experimental, de transición y luchas de poder entre las instituciones hasta que se definan (de hecho más que de derecho) los roles a interpretar por cada uno.

Las disposiciones del Tratado reducirán algunos de los problemas tradicionales de la PESC (la falta de visibilidad en el exterior) tan sólo para crear otros nuevos a nivel institucional.

De hecho, no aporta a la nueva acción exterior de la Unión Europea ni los instrumentos jurídicos, ni los recursos materiales, ni la arquitectura institucional, ni las dinámicas procedimentales necesarias para el cumplimiento de los objetivos autoimpuestos en el Tratado. Las disposiciones a las que nos hemos referido no hacen sino depurar los procedimientos intergubernamentales y avanzar tímidamente hacia la puesta en común de recursos nacionales y supranacionales.

(18) Artículo I-22.

Los actuales conflictos y tensiones en el seno de la Unión Europea en materia PESC no desaparecen sino que más bien se unifican y reproducen en la figura del alto representante y aún estaría por ver cual sería la reacción y la «lealtad» de los Estados miembros hacia las instituciones (concretamente hacia el alto representante) en caso de posicionamientos divergentes ante un conflicto exterior (como el de Irak). Carecemos de los instrumentos disciplinarios, así como de una capacidad de presión de grupo lo bastante fuerte como para poder desactivar una posible desobediencia en el seno del grupo.

De este análisis sobre el TCE sacamos la conclusión de los actores nacionales no parecen estar muy dispuestos (o que carecen de la capacidad) para seguir el método Monnet en pro de una transferencia real de parcelas de soberanía (aunque sea limitada) a favor de la Unión.

De ponerse en marcha la acción exterior de la Unión Europea tal y como viene diseñada en el Tratado nos arriesgamos a privar de autoridad operativa a la propia Unión con la subsiguiente pérdida de credibilidad en las instituciones para construir un futuro común.

Conclusiones

Las urgencias de Europa y algunas propuestas ante el desafío del siglo XXI

Al comienzo de este capítulo hemos hecho referencia a la necesidad de «más Europas» para el siglo XXI. Una necesidad que viene dramáticamente avalada por el discurrir algunos de los actuales escenarios internacionales en África, los Balcanes y Oriente Medio, especialmente y por el proceso de regionalización internacional en el marco de la globalización.

El poder e influencia de la Unión viene actualmente definida por su capacidad para exportar estabilidad y progreso, así como por su defensa de los valores y principios de carácter universal y su defensa del consenso y del multilateralismo.

Su principal debilidad viene definida por su incapacidad para establecer un frente común ante los acontecimientos internacionales y frente a los posicionamientos individuales de sus miembros, así como por la poca claridad y difuminación de la formulación de su política exterior. A esto hay que sumarle la ausencia de unas capacidades suficientes par el ejercicio de una acción exterior eficaz.

El Tratado de la Reforma (que con todos sus problemas, antes estudiados, no dejaba de representar un paso adelante en el camino correcto) deja a la Unión con los mismos instrumentos operativos para la acción exterior que ya mostraron ser insuficientes hace diez años.

No deja de ser llamativo el hecho de que en el seno de Europa la puesta en marcha de una acción exterior comunitaria eficaz y coherente es uno de los pocos puntos que en el proceso de construcción europea presenta menos resistencias nacionales entre la población (19). Las poblaciones europeas afirman estar dispuestas a apoyar los pasos necesarios hacia la configuración de una acción exterior comunitaria efectiva (20), en contra de lo que hasta ahora parecen haber demostrado sus gobiernos.

Hoy, prácticamente toda la presencia y credibilidad de la que goza la Unión Europea es debida a la habilidad y el *savoir faire* de Javier Solana. Cuando el señor Solana deje su puesto, el nuevo alto representante tendrá que lidiar con prácticamente los mismos problemas y con otros nuevos por los que ha pasado Javier Solana para afirmar su presencia (la de la acción exterior de la Unión Europea) tanto a nivel intracomunitario como en el exterior, además de los nuevos que surgirán con la nueva configuración competencial del alto representante. Esto no ocurriría si el sucesor de Solana pasara a encabezar una «institución» ya consolidada por su predecesor y cuya legitimidad provendría no sólo de sus éxitos personales sino de la que le otorgarían unas reglas claras aprobadas y defendidas por la Comisión, por los Estados miembros y por el Consejo.

Las necesidades de crecer

Así pues nos encontramos con argumentos de peso de todo tipo para hacer que la política exterior europea avance, aunque tenga que hacerlo sola. Las crisis que periódicamente afectan a la «profundización» de la Unión no deberían afectar a la evolución de la acción exterior de la Unión Europea. Nos arriesgamos a presenciar en esta primera mitad de siglo una regresión de la Unión en tanto que actor internacional en un mundo que «no va a estar esperándole» (21).

(19) Según los datos de los *Eurobarómetros* publicados desde el año 2004.

(20) RUYT, Jean de: *Un Ministre pour une politique étrangère européenne*, 2005.

(21) *Ibidem*.

Algunos de estos riesgos fueron expuestos en un informe de la Comisión (22). Además en éste, se afirma la posibilidad de avanzar en la acción exterior de la Unión a través de los actuales instrumentos por medio de «una constante revisión de los Tratados vigentes». En esencia, esta comunicación de la Comisión enumera una serie de propuestas para mejorar la «planificación estratégica» interna a través de una multiplicación de los encuentros de coordinación en materia de relaciones exteriores. Se daría un mayor protagonismo al presidente de la Comisión y prácticamente dejaría al margen al alto representante.

Los planteamientos del informe son bastante conservadores en lo referente a un posible servicio exterior de la Unión y tan sólo recomienda «un mejor uso de las delegaciones de la Comisión, de los enviados especiales y de las embajadas de los Estados miembros», así como la elaboración de un desarrollado programa de intercambio de funcionarios de los Ministerios de Exteriores de los Estados miembros y de los servicios de la Secretaría del Consejo. De hecho esto ya estaba haciendo y fue la evidencia de sus limitaciones lo que llevó al diseño de un auténtico servicio exterior de la Unión.

El Tratado de Lisboa supera esta visión conservadora y da pasos políticos de gran potencialidad práctica en el futuro, pero la idea principal que quisiera resaltar del informe es la necesidad de mantener un diálogo continuo en lo que se refiere a la evolución de la PESC, un foro de discusión continua y centrada en la materia que espolee continuamente a los gobiernos y a las instituciones con nuevas propuestas y que resalte las nuevas necesidades.

Este paso propuesto en este capítulo puede darse de distintas maneras y ninguna de ellas habría de encontrar más dificultades que las que presentan las partes negociadoras en atención a la defensa de sus propios intereses. Así, las disposiciones que interesan a la PESC podrían ver la luz a través de la aprobación de un protocolo o una decisión del Consejo Europeo, o por medio de tratados «temáticos» (23) sobre la acción exterior de la Unión Europea, o quizás con la aprobación de un tratado de naturaleza puramente institucional.

(22) *Europe in the World, concrete proposals aiming to reinforce coherence, efficiency and visibility*. Comunicación de la Comisión, agosto de 2006.

(23) *Ibidem*.

Una progresiva configuración coherente (desde el punto de vista político, institucional y presupuestario) del alto representante se antoja como especialmente necesaria en tanto que primer paso para la articulación de una estructura posterior sobre la que se asiente la política exterior de la Unión Europea y como medio para romper los impasse evolutivos de la Unión Europea, que amenazan con hipotecar la viabilidad de la presencia exterior de Europa.

*Algunas sugerencias para futuros planteamientos
que faciliten una mínima viabilidad a la PESC*

En cualquier futura iniciativa sobre la proyección de la Unión en el exterior, parece necesario que se tengan en cuenta algunas consideraciones fundamentales que de hecho configuran la misma esencia del debate en el que estamos inmersos.

SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN DE UNA «ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA»:
A LA BÚSQUEDA DE UNOS OBJETIVOS E INTERESES COMUNES
CON LOS QUE SE SIENTAN IDENTIFICADOS LOS GOBIERNOS
Y LA CIUDADANÍA EUROPEA

Antes de continuar con un análisis de la posible acción exterior europea, merece la pena que tratemos de establecer prioridades a la hora de afrontar el reto desde un punto de vista conceptual.

Caben dos enfoques a este respecto, o bien afirmar la necesidad de que la articulación de una serie de políticas exteriores necesitan de una política de conjunto que defina con claridad los objetivos y prioridades, o bien afirmar que basta con una proyección sectorial coyuntural adaptada a los deseos puntuales de los gobiernos miembros (cooperación al desarrollo, *misiones Petersberg*, operaciones ONU de mantenimiento de la paz, etc.).

El segundo enfoque es en el que de hecho se enmarcan los avances y éxitos de la Unión Europea en materia de acción exterior hasta el día de hoy.

El primer enfoque, en cambio, apuesta por una auténtica comunitarización de la acción exterior de la Unión. Para que éste pudiera llevarse a cabo se necesitaría una instrumentación adecuada (jurídica e institucional) que sólo podría llevarse a cabo en el caso de existir una voluntad política firme por parte de los Estados miembros de ceder parcelas de su soberanía en materia de relaciones exteriores a favor de la Unión, lo cual sólo tendría sentido desde el momento de que se identificaran una serie de intereses compartidos en asuntos exteriores que satisfagan a los intereses nacionales de los Estados miembros (económicos, políticos, etc.). La identifica-

ción de dichos intereses tan sólo podría dilucidarse a través de un debate inclusivo (instituciones, gobiernos y poblaciones) sobre qué es lo que quiere ser Europa en el mundo y sobre cómo una acción común servirá a los intereses de los Estados miembros mejor de como lo haría una acción exterior individual, un debate que, de hecho, no existe.

La sucesión lógica sería: debate, identificación de intereses comunes, afirmación de la voluntad política y, finalmente, instrumentación jurídica e institucional.

Actualmente el orden que parece seguirse es el de la habilitación de instrumentos imprecisos (en cuanto a su eficacia), para cumplir unos objetivos generales (que de generosos y amplios, quedan sometidos a la conveniencia interpretativa de los gobiernos). Si bien es cierto que esta vía parece responder a la denominada lógica Monnet (la de los pequeños pasos) se antoja un tanto peligrosa para el propio futuro de la Unión Europea. Crear «políticas» sin una «política» no sólo priva a la acción exterior de la Unión de una coherencia y una credibilidad en el largo plazo sobre el tablero internacional, sino que (llegado un momento de crisis, o de disensión en el seno de la Unión Europea en materia de relaciones internacionales (Irak, Rusia, Argelia, los Balcanes, etc.) puede dejar a la Unión Europea incapaz e inoperativa poniendo en tela de juicio su viabilidad e incluso la conveniencia de su existencia en tanto que ente político. Elaborar instrumentos sin objetivos es peligroso, puesto que llegado el momento puede demostrar lo fútil e inútil de los esfuerzos realizados hasta el momento.

Podríamos, por qué no, asumir que la Unión Europea tan sólo es y será un club de economías occidentales prósperas sin más proyección exterior que la de servir de ejemplo al resto del mundo, amén que gran donante en materia de desarrollo. Pero está por ver si es eso lo que demanda el resto del mundo de Europa y si es eso lo que los gobiernos, poblaciones, economías y políticas de los Estados miembros necesitan para su presencia y desarrollo en el mundo del siglo XXI.

Sería altamente beneficioso abrir un debate a nivel europeo en el que se discutan y analicen, entre otras cosas, los posibles beneficios y perjuicios que a cada Estado individualmente le reportaría llevar a cabo la cesión de soberanía necesaria para la articulación de una acción exterior europea eficaz. Sin lugar a dudas la posición negociadora de la Unión Europea hacia el resto del mundo ganaría una fuerza e influencia sin parangón en tanto que la economía más rica del mundo y la segunda potencia militar tras Estados Unidos. Pero a nivel individual, esta cesión de soberanía

¿garantizaría el suministro de energía a Alemania? ¿Qué ganaría el Reino Unido con una vinculación más fuerte a Europa y una debilitación de su lazo atlántico? ¿Por qué iban a empeñarse las políticas exteriores españolas en Iberoamérica o las francesas en el norte de África por la satisfacción de los intereses de la Unión Europea en cualquier otra región del mundo? ¿Qué hacen las Fuerzas Armadas de Finlandia (pongamos por caso) manteniendo la paz y seguridad en el África francófona?

He aquí unas cuantas preguntas que merecen ser el objeto de un análisis y un debate en profundidad a nivel europeo antes de enfrascarnos en la consecución de instrumentos, medios y objetivos para una acción exterior europea. Debíamos tratar de aclarar qué ganaríamos, desde un punto de vista político y, sobre todo, económico con una acción exterior de la Unión y cuales sería los costes políticos y económicos de no dar los pasos necesarios para su realización.

Europa necesita ante todo una unidad de destino (lo que a nivel local se llama una política de Estado) y unos objetivos claros (geográficos, temáticos, etc.) al servicio de unos intereses comunes que estén por encima de las particularidades coyunturales de los Estados miembros en tanto que individuos. ¿Existe una necesidad de aunar intereses? La lógica geopolítica del siglo XXI parece apuntar a una respuesta afirmativa, pero carecemos del consenso mínimo para llevar a cabo esta tarea.

Si consiguiéramos aunar los instrumentos de acción exterior económicos con los de la PESC, si consiguiéramos reformular algunos de los principios que tan buenos resultados ha dado en la política agraria común (solidaridad y preferencia comunitaria) y adaptásemos otros (subsidiariedad) a la acción exterior europea, Europa se perfilaría como la gran potencia mundial que necesita ser y que demanda el resto del mundo.

LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA FUTURA REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Su configuración estructural (la del servicio de acción exterior de la Unión) debe de hacer desaparecer las barreras competenciales creadas por la «dualidad» de políticas exteriores de la Comunidad y la PESC, además de garantizar la estrecha cooperación entre los servicios exteriores y la actividad de la Comisión (en comercio, desarrollo, medio ambiente, etc.) respetando en todo momento los distintos ámbitos de acción y decisión del Consejo, por un lado y de la Comisión por otro.

Sería igualmente deseable, en pos de una operatividad efectiva del servicio exterior de la Unión y del conjunto de las políticas comunitarias, la creación de misiones diplomáticas que centralicen la representación de la Unión bajo la dirección del alto representante y a cuyo frente se pondría un «embajador» de la Unión Europea nombrado por aquél (24).

Los países terceros encuentran bastante confuso saber a quien deben dirigirse para hablar con la Unión Europea sobre una determinada materia, si con el embajador del país que ostenta la Presidencia del Consejo, con la representación de la Comisión, directamente con el alto representante o con un enviado especial (en su caso), lo que no favorece a la imagen exterior de la Unión, ni a su mensaje.

No sería ésta una tarea especialmente complicada si atendemos a que la infraestructura para estas misiones ya existe en la forma de representaciones de la Comisión por todo el mundo.

LA CREACIÓN DE UNA CULTURA DIPLOMÁTICA COMÚN

En el largo plazo los habrá de haberse desarrollado una diplomacia europea servida por «diplomáticos europeos» que disfruten de su propio sentido de cuerpo y tradiciones a la manera de los diplomáticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. A este fin sería deseable impulsar no sólo los intercambios entre diplomáticos nacionales sino incluso la creación de una «escuela diplomática europea» que inicie la formación de futuros diplomáticos de la Unión Europea y que centralice otras actividades de formación en materia de relaciones internacionales de la Unión.

Por otro lado, sería deseable el impulso en el seno de las poblaciones europeas, y en atención a los indicadores de los *Eurobarómetros* a los que nos hemos referido anteriormente, de una imagen de la Unión Europea en el exterior. A través del uso de los símbolos (bandera, himno, etc.) y de la mayor visibilidad de las acciones de la Unión en el exterior, la ciudadanía europea se sentiría identificada e involucrada en un proyecto político, la Unión Europea, que se proyecta con eficacia en el exterior, presentando al mundo una imagen clara de una Europa fuerte, dispuesta a defender los intereses de la Unión y de sus ciudadanos ante los desafíos que puedan presentar terceros Estados.

(24) EBERT STIFTUNG, Friedrich: Working Group on European Integration, en *Internationale Politikanalyse Europäische Politik*, mayo de 2005.

La PESC no debiera seguir siendo un coto privado de los gobiernos de los Estados miembros, el impacto, económico, social, etc. que las relaciones exteriores de la Unión Europea tiene sobre las poblaciones europeas suficiente entidad como para empezar a plantear, en el seno de la Unión Europea, acciones que involucren políticamente (a través de una mayor participación del Parlamento Europeo en asuntos PESC) y emotivamente, gracias a una mejor información y a una simbología en la que puedan identificarse los intereses y expectativas de los ciudadanos de la Unión Europea