

LA ODISEA DE EUROPA EN LA GLOBALIZACIÓN: UN VIAJE HACIA LA EUROPA FEDERAL

Política Exterior en el Tratado

El Tratado de Lisboa ha introducido importantes innovaciones, creando altas expectativas, en el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Las reformas han sido principalmente institucionales, y la más llamativa de todas está relacionada con el fortalecimiento del papel del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que ahora lleva varios "sombreros": Alta Representante, Vicepresidenta de la Comisión a cargo de las Relaciones Exteriores, y Presidenta del Consejo de Asuntos Exteriores.

Un cuerpo totalmente nuevo y *sui generis*, el Servicio Europeo de Acción Exterior, se creó para apoyar la labor de la Alta Representante. El SEAE, concebido como "un órgano funcionalmente autónomo" independiente de la Comisión y del Consejo tiene un objetivo verdaderamente innovador: desarrollar una política exterior europea mediante la integración de diplomáticos de las capitales nacionales y funcionarios de instituciones de la UE (Comisión y Secretaría del Consejo). Con el SEAE, la Unión obtiene, además, una representación más coherente con más de 130 delegaciones que sustituyen a las de la Comisión.

En la nueva estructura de la política exterior, la presidencia de turno ha visto cómo muchas de sus anteriores funciones pasaban a manos de la Alta Representante y su equipo. El ministro de Relaciones Exteriores del país que ostentaba la Presidencia ya no preside las sesiones del Consejo de Asuntos Exteriores y, por otra parte, el Comité Político y de Seguridad y la mayoría de los grupos de trabajo están presididos por un "representante" de Lady Ashton.

El papel de la presidencia de turno se debilita también en el nivel político más alto. En la política exterior, al Presidente del Consejo Europeo se le ha atribuido un papel, basado en el Tratado, de representar a la Unión a "su nivel" en cuestiones relativas a política exterior de la UE y la política de seguridad. En su primer año de mandato, el presidente Herman Van Rompuy ha demostrado que quiere que el Consejo Europeo establezca la agenda (también) en el ámbito de la política exterior y de seguridad.

Independientemente de que la presidencia rotativa pueda organizar algunos eventos clave con socios externos, tales como la Cumbre UE-América Latina y la Cumbre de la Asociación Oriental, su papel protagonista ha evolucionado hacia la prestación de apoyo al aparato de la nueva política exterior que introduce el Tratado de Lisboa.

Los cambios antes mencionados, han creado una nueva estructura, compleja e híbrida, que tiene que superar aún muchos desafíos y pruebas.

En este sentido, ¿Cuáles son las experiencias tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009?

Política Exterior en la práctica: las altas expectativas y las deficiencias iniciales

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y otras innovaciones destinadas a mejorar la política exterior se dieron a conocer al mundo exterior como un proyecto emblemático. Muchos analistas llegaron incluso a describir el Tratado de Lisboa como un Tratado de política exterior. A las principales capitales, especialmente a Washington, se dijo que, una vez que el proceso de elaboración del Tratado se completara, la UE podría surgir como un actor fuerte y capaz en el escenario mundial.

Todo esto creó grandes expectativas, para las que la UE no está (todavía) a la altura. Así, mientras el Servicio de Acción Exterior se estaba poniendo en marcha en 2010, los socios fueron testigos de grandes dificultades y luchas territoriales, tanto entre las capitales nacionales, como entre los Estados miembros y la Comisión, y también con el Parlamento Europeo. Al final, todos los actores fueron capaces de lograr un compromiso, pero es necesario crear una mayor confianza entre los socios de la UE una vez que los dolores de parto actual del Servicio de Acción Exterior se mitiguen y desaparezcan.

Es evidente por otra parte que la creación de un servicio independiente y el establecimiento de relaciones con el resto de instituciones ya establecidas, especialmente con la Comisión, será difícil. Este proceso se ha visto agravado por el hecho de que la UE ha perdido un tiempo precioso en la preparación del Servicio de Acción Exterior. La decisión inicial de establecer el servicio fue tomada ya en el período 2003-2004, en el marco del Tratado Constitucional, pero tras el "non" y el "nee" en los referendos francés y holandés en mayo y junio de 2005, no se produjo ningún avance hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales de 2009. Es por ello que el trabajo real en la estructura y organización interna del Servicio de Acción Exterior comenzó ya en 2010 y una vez que se produjo la aprobación por el Parlamento Europeo de las condiciones para su creación.

Tras el lanzamiento formal del Servicio de Acción Exterior en diciembre de 2010 y el inicio oficial de las operaciones en enero de 2011, existen todavía grandes incertidumbres y retos en torno a la nueva maquinaria de la política exterior.

En primer lugar, el Servicio de Acción Exterior se apoya en gran medida en una división geográfica del trabajo, con algunas tareas funcionales y horizontales accesorias. El énfasis en la estructura geográfica del servicio ha hecho que las cuestiones políticas hayan sido el enfoque dominante, en lugar de todo el espectro de herramientas: diplomáticas, militares, civiles, políticas, legales y culturales —que Hillary Clinton ha denominado como "poder inteligente". En el caso de la UE, una estrategia integral cubriría una gama igualmente amplia de temas, desde el cambio climático a la no proliferación y el comercio. Un enfoque horizontal y temático se encuentra actualmente en estado embrionario, lo que en parte tiene que ver con la intención de evitar la fricción y la rivalidad entre el Servicio de Acción Exterior y los servicios de la Comisión. A la planificación estratégica no se ha dado un lugar importante —al menos por el momento. En general, la combinación de los departamentos geográficos y horizontales corre el riesgo de volver a crear "silos independientes", lo que estaría en contra del objetivo de un enfoque integrado y global que conecta los diferentes ámbitos e instrumentos de la política exterior.

En segundo lugar, el papel de la alta dirección y la división del trabajo entre funcionarios de alto rango en el Servicio de Acción Exterior no han sido claramente definidos y la cadena de mando respectivo necesita todavía ser perfeccionada. En tercer lugar, la selección del personal ha despertado una sensibilidad enorme, con fuertes rivalidades nacionales y lucha por los puestos, careciendo en muchos aspectos de transparencia. En cuarto lugar, algunos programas de formación han comenzado, pero sin tomar ninguna decisión sistémica respecto a la puesta a punto de la estructura institucional óptima, incluyendo, por ejemplo, la creación de una Escuela Diplomática.

Por último, queda por ver la eficacia de este nuevo acuerdo híbrido de la UE al nivel más alto. Los varios "sombreros" de la Alta Representante suponen un gran reto para cualquier persona que ocupe el puesto. En su primer año de gobierno, Catherine Ashton, ha estado ausente de hasta un 40% de las reuniones de la Comisión, debido a sus obligaciones, y ha sido injustamente criticada por no estar en lugares diferentes al mismo tiempo, máxime cuando los acuerdos iniciales le impedían hacerse representar o participar en las reuniones a través de video-conferencia. Esta experiencia ha dejado muy claro que la Alta Representante debe poder delegar tareas a diferentes personas, quienes deberán poder representarla dentro y fuera de la UE.

Habiendo dicho todo esto, siempre estuvo claro que la creación de un novedoso e innovador, pero también institucionalmente complejo servicio, del cual no había ningún precedente, requerirá tiempo y no pocos esfuerzos. La UE ya ha vivido experiencias similares en el pasado: la creación de un Alto Representante en la segunda mitad de la década de 1990 o la creación de las agencias de la UE,

tales como FRONTEX, fueron también tareas complicadas en un principio, pero, con un claro liderazgo y determinación, han crecido y madurado llegando a cumplir sus objetivos.

El futuro del Servicio de Acción Exterior se decidirá, al menos parcialmente, según los medios presupuestarios puestos a su disposición. Es comprensible que, en tiempos de austeridad, los gobiernos de la UE insistan en el principio de "rentabilidad" pero, al mismo tiempo, el Servicio de Acción Exterior no puede crecer adecuadamente sin un nivel suficiente de inversión. Una posible opción es ahorrar recursos en los servicios diplomáticos nacionales y transferirlos, junto con algunas de las funciones, incluidas las consulares, al Servicio de Acción Exterior.

El fondo de la cuestión

El lanzamiento de las estructuras de la nueva política exterior ha sido un proceso absorbente, a menudo a expensas del contenido político. En ausencia de la sustancia, los Estados miembros han adoptado una actitud bastante alejada de las nuevas disposiciones. Este desarrollo es muy alarmante ya que el éxito de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa dependerá, en última instancia, de que las capitales nacionales se sientan implicadas y contribuyan a las nuevas estructuras de la política exterior.

Inicialmente, hubo un intento de crear un área de acción para los ministros de Asuntos Exteriores, e incluso llegó a debatirse la propuesta de enviar ministros de Asuntos Exteriores, como plenipotenciarios o representantes, a puntos conflictivos o zonas de conflicto. Otra opción que se podría haber llevado a cabo es la de realizar análisis políticos de los expedientes más importantes. Para ello, un número de ministros de Asuntos Exteriores podría haber sido encargados de coordinar este trabajo sobre la base de su experiencia particular.

Los primeros días de la nueva estructura de política exterior no han sido seguidos por una ofensiva política. La Alta Representante ha tenido una postura cautelosa en los temas más sensibles. La tímida reacción de la Alta Representante sobre algunos eventos internacionales en el bienio 2010-2011 empujó a los Estados miembros a un mayor grado de activismo individual o en grupo. Esto se ha podido observar en el caso de las acciones unilaterales de Polonia en Bielorrusia, tras las elecciones presidenciales a finales de 2010, o en las declaraciones de Estados miembros, especialmente los más grandes, sobre los acontecimientos en el norte de África a principios de 2011. Cuando se les pregunta sobre sus expectativas con respecto al Servicio de Acción Exterior, los funcionarios en las capitales de la UE afirman a menudo que tenían la esperanza de ser bombardeados con documentos estratégicos e iniciativas políticas. El sentimiento de frustración es aún mayor cuando se trata de la débil y poco convincente respuesta frente a las crisis. A menudo, se hace la comparación de cómo reaccionaron Estados Unidos y la Unión Europea ante el terremoto de Haití. Por parte de EE.UU., con el envío inmediato de un portaaviones, 19 helicópteros, buques hospitales, buques de asalto, soldados y cientos de personal médico y, por parte de la UE, mediante una enérgica contribución de los Estados miembros mediante equipos de búsqueda y rescate, tiendas de campaña y unidades de purificación de agua....

Sin embargo, uno no debe ser excesivamente crítico. También ha habido algunos éxitos importantes en el primer año. El hecho de que Ashton y su equipo fueran capaces de lograr un compromiso en el Servicio de Acción Exterior –más o menos a tiempo– ha sido un logro importante. La Alta Representante y su equipo han logrado a su vez mejorar el concepto de socios estratégicos, que se debatió en la reunión de septiembre 2010 del Consejo Europeo. Por otra parte, y basándose en las respuestas a los cuestionarios enviados a las capitales de la UE, se han elaborado tres documentos de debate durante el año 2011 sobre las relaciones con China, Rusia y los EE.UU. En términos políticos, el nuevo entendimiento entre Serbia y Kosovo debe también ser atribuido a la Alta Representante.

En términos institucionales, las delegaciones en terceros países han sufrido una transformación en gran medida positiva. La colocación de altos funcionarios de las capitales nacionales a cargo de las embajadas de la UE, como la de Beijing, ha sido acogida como un signo de mejora de las relaciones

bilaterales entre la Unión y los principales socios estratégicos. Por supuesto, hay todavía espacio suficiente para una mejor coordinación de posiciones en el terreno. Un ejemplo de la falta de coordinación son las diferentes reacciones de las embajadas nacionales ante el anuncio de los objetivos de eficiencia de carbono de China. Algunos expresaron la satisfacción inmediata, mientras otros hicieron hincapié en que los objetivos no eran nada nuevo, ya que China los iba a aplicar todos modos como parte de su política de gestión de una creciente demanda de energía.

A pesar de todas las incertidumbres mencionadas, las deficiencias y los retos pendientes, se puede esperar que las innovaciones previstas en el Tratado de Lisboa, con el tiempo, contribuirán a la consecución del objetivo general, que los padrinos del Tratado Constitucional tenían en su mente cuando se construyeron las nuevas estructuras de la UE, es decir, la mejora de una estrategia y de una cultura más unificada –o federal– de la política exterior europea.

Sin embargo, el Servicio de Acción Exterior y su estructura híbrida necesitan todavía ser probados y los ajustes tendrán que hacerse a través del tiempo. Es, por eso mismo, ajuiciado que la decisión sobre el Servicio de Acción Exterior prevea un primer informe sobre su aplicación en 2011 y una revisión sustancial a finales de 2013, coincidiendo con el final del actual y el comienzo del próximo marco financiero plurianual.

Bien es cierto por otra parte que hacer que la voz de la UE sea escuchada a nivel mundial no será una tarea fácil, ya que los asuntos globales se encuentran en un estado de cambio y transformación muy importante. Los que predijeron el "fin de la historia" estaban engañados. Al contrario: la historia, en gran medida, se está haciendo – aunque nosotros, como espectadores desde el interior, a veces, parecemos no comprender la complejidad y la velocidad de su evolución o la gravedad del cambio. El mundo está en un momento importante de transformación y la UE y sus miembros están bajo presión para responder a los cambios y retos fundamentales que se producen "allá afuera".

No se puede predecir hacia dónde avanza el orden global. No está claro qué poderes prevalecerán y si el nuevo sistema se caracterizará por la "rivalidad de la confrontación" o la "interdependencia cooperativa" entre los viejos y los nuevos actores globales. Sin embargo, se puede observar claramente un cambio hacia un mundo menos transatlántico y menos eurocéntrico. Europa ya no está en el centro de gravedad y de la historia, los acontecimientos mundiales tienen lugar, cada vez más, en otras partes del mundo. Este cambio geopolítico aumenta la presión sobre el "viejo continente" para llenar los vacíos y hacer frente a los nuevos retos regionales y globales. Si Europa no logra formular una respuesta integral y eficaz corre el riesgo de marginación gradual e irrelevancia global.

El camino a seguir: el federalismo europeo

La Unión Europea carece hoy de un mensaje político claro, y eso explica en parte por qué el apoyo público está en decadencia. No es sólo un mensaje para los europeos lo que importa; lo que se necesita también es un mensaje claro y universalmente comprensible para la opinión pública mundial.

La definición de un nuevo modelo político para Europa no es lo mismo que soñar un lema con fines inmediatos. Lo que se necesita es una definición clara de los intereses de Europa y también de sus responsabilidades. Tiene que existir una firme voluntad para un siglo 21 en el que muchos de los posibles escenarios futuros parecen agruparse en contra de Europa, pero también se necesitamos definir la brújula moral que guiará las acciones de Europa y, esperemos, su liderazgo.

El primer paso hacia una narrativa capaz de reemplazar las consignas antiguas como "No más guerra" y "un mercado único y una moneda única" es exponer los intereses de Europa. Y dado que estamos viviendo en un mundo de cambios acelerados, es inútil pensar que nuestro objetivo debe ser el de luchar, como una defensa de retaguardia, por lo que tenemos y lo que representamos. Para proteger sus intereses en un mundo cuya población en 2050 ahora parece dirigirse no ya a 9 mil millones, sino a 11 mil millones, Europa tiene que tomar un rumbo radicalmente distinto al de sus actuales políticas.

¿Cuáles son esos intereses? En su mayoría son cuestiones que no se pueden asegurar dentro de las fronteras de la UE, y ciertamente tampoco en las de cada uno de sus Estados miembros. Entre ellas, la seguridad es una prioridad evidente, y eso significa ser capaz, a través de medios económicos y no por medios militares, de calmar las tensiones que se crean, sobre todo en el mundo árabe y en África.

Igual de importante será defender los intereses europeos en el conjunto de normas mundiales futuras. El cambio climático y la regulación de la banca y del mundo financiero encabezan la agenda en la actualidad, pero en poco tiempo habrá necesidad de alcanzar un acuerdo mundial sobre el acceso a los recursos naturales que van desde los hidrocarburos a los minerales y, incluso, la agricultura y también el agua. Y ahora que se compite por los mercados y no tanto por los territorios, los derechos de propiedad intelectual, así como el comercio y la inversión deben de estar regidos por acuerdos globales.

Debemos adaptar nuestra forma de pensar de forma urgente: la posición dominante de Europa en muchos mercados mundiales significa que, durante algún tiempo, todavía tendremos cierto poder para tratar de ordenar la agenda global, de forma que se adapte a nuestros intereses. Sin embargo, y hasta el momento, la trayectoria de los gobiernos de la UE ha sido simplemente la de responder a situaciones llegadas desde fuera de Europa, primero mediante la búsqueda de consenso para posteriormente actuar de forma colectiva una vez que han alcanzado el acuerdo. A partir de ahora, eso ya no será suficiente: los políticos europeos van a tener que decidir de antemano lo que quieren, y luego presionar por ello a nivel mundial.

Europa tiene que repensar sus objetivos políticos, y eso significa que sus Estados miembros deben también volver a evaluar la propia UE.

Muchos parecen satisfechos con decir que tras muerte de la Constitución Europea y el débil compromiso que supone el Tratado de Lisboa se ha matado al dragón del "súper Estado europeo" lo que permitirá, durante los próximos años, evitar el debate sobre sus políticas comunes. Pero se equivocan. La narrativa de la UE que deben ayudar a escribir es que ninguna de las medidas para proteger el estilo de vida europeo puede ser adoptada a nivel nacional – ya sea militar o económicamente. Ámbitos políticos como la energía, donde la acción concertada de la UE ha brillado por su ausencia durante muchos años, tendrán que ser abordadas próximamente. A su vez, en las áreas financiera y económica, incluso las mayores naciones comerciales de la UE se encontrarán con que sus relaciones con los tigres de Asia exigen una genuina unidad europea.

El reto a corto plazo es, por supuesto, las enormes diferencias entre las economías nacionales de Europa. La crisis de la zona euro no es una fase pasajera, sino el síntoma de una enfermedad grave. Las medidas tomadas hasta ahora sólo ganarán tiempo, pero no resuelven los desequilibrios económicos fundamentales entre los países cuya moneda común es el euro: sólo una unión fiscal puede hacer eso. A menos que Europa presente algún tipo de unión fiscal, sus logros empezarán a diluirse.

El reto a largo plazo para Europa, sin embargo, es su composición demográfica. Puede ser que en los próximos años, de alguna manera, aparezcan soluciones a muchos de los problemas de enormes proporciones que sufren actualmente los países de la UE, pero no hay una solución para su envejecimiento. La edad media de los ciudadanos de la UE aumentará inexorablemente de alrededor de los 38 actuales a más de 50 a mediados de siglo. El panorama es sombrío.

Las ventajas que la UE pueda desplegar son, sin embargo, considerables, si los gobiernos de sus Estados miembros decidieran empujar en la misma dirección.

Sesenta y un años después de la Declaración Schuman, vale la pena recordar su noble visión a largo plazo sobre el futuro de Europa, así como sus recomendaciones, muy concretas, para la acción inmediata. Su proyecto combinaba altos fines e ideales con una actitud "paso a paso" que siempre se esforzó por transformar el aparente conflicto de intereses en beneficio mutuo.

Los padres fundadores de la UE tenían muy poco que ofrecer para empezar, pero mucho que obtener en el largo plazo. La Unión Europea de hoy tiene una caja de herramientas incomparablemente mayor y unos mecanismos de acción concretos; ¡ha llegado el momento de sacar el máximo partido de ellos!

Seamos realistas, el mundo no se detendrá mientras los europeos se quedan mirando a su ombligo, sino que se está moviendo y cambiando rápidamente.

Hay una serie de graves deficiencias en los mecanismos de gobernanza de la UE, y negarse a afrontarlos y corregirlos no va a hacer que desaparezcan. En ciertos ámbitos como agricultura, donde el tiempo y los precedentes han acumulado capas de directivas contraproducentes y obsoletas, con normativas grotescamente detalladas y pusilánimes, los responsables europeos deben afrontar el hecho de que se trata de un factor de irritación y malinterpretación constante para los ciudadanos de la UE y una fuente de ridículo para los de fuera. Hay otras áreas, como la de la coordinación de la política económica, que, aunque no específicamente exigida en ninguno de los Tratados de la UE, se ha vuelto tan evidentemente necesaria debido a la ausencia de niveles de coordinación, incluso mínimos, lo que se ha convertido en una seria desventaja, y es responsable de la incapacidad de la UE para mejorar la protección de la solvencia de sus bancos, o incluso de algunos de sus Estados miembros.

La UE solo realizará su potencial si los ciudadanos y también sus líderes electos reconocen su destino común –su Ítaca– y trabajan juntos para alcanzarlo. Esto exige valentía política para tomar las decisiones necesarias, incluso a riesgo de perder algo de popularidad y apoyo político.