

NOTA

POLÍTICA EXTERIOR, ¿EUROPEA?por **Paula Lamoso González**

Universidad Autónoma de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

A través de este artículo, lo que pretendemos es dar respuesta a la pregunta de: ¿Cuán relevante ha sido el grado de institucionalización de la política exterior europea para alcanzar su éxito? Con este fin, por un lado, expondremos como ha ido evolucionando institucionalmente la política exterior europea, y por otro lado, comprobaremos si esta mayor institucionalización ha favorecido el éxito de sus operaciones. Para ello, nos hemos marcado como punto de inflexión el recientemente creado Servicio Europeo de Acción Exterior, cuyo objetivo principal es dotar de coherencia y coordinación la política exterior europea, tratar de que hable con una sola voz. Además hemos escogido dos conflictos en política exterior: Irak y Libia, de los cuales, uno de ellos tuvo lugar antes de la entrada en vigor del Servicio Europeo de Acción Exterior, y el otro después.

Esto nos permitirá determinar si efectivamente la creación de este servicio diplomático, y por ende, la mayor institucionalización de la política exterior europea ha favorecido su éxito o, por el contrario, no ha producido cambios relevantes. Nos apoyamos en la teoría neo institucionalista de la mano de Wayne Sandholtz el cual sostiene que las instituciones por sí mismas pueden crear intereses propios que afecten tanto el comportamiento político como los resultados de dichas políticas. El que los Estados quieran conservar todo el poder en detrimento de las instituciones comunitarias les haría perder grandes beneficios derivados de la cooperación en el seno de las mismas. La tendencia, por tanto, sería ir pasando de posturas puramente intergubernamentales, donde los Estados son el centro, a posturas más supranacionales (Mariscal, 2003: 316-317).

II. EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DE LA PESC

La evolución de la política exterior de la Unión Europea ha venido marcada por el devenir del contexto internacional. En este sentido, la caída del muro de Berlín escenificó el fin de la era bipolar donde dos potencias eran las que dominaban las relaciones mundiales, dando paso a un concepto multipolar donde son varios los países que cuentan con el poder necesario para tener algo que decir en la gestión del orden global. Teniendo en cuenta este contexto, los Estados europeos entendieron que de un modo unilateral no iban a poder contar con la capacidad necesaria para que su criterio se tuviese en cuenta en el escenario global. De ello derivó el Tratado de Maastricht (1992), por medio del cual se dotaba de capacidad política y de un marco institucional a la Unión Europea. Este marco institucional se dividía en tres pilares, los cuales se correspondían con las diferentes políticas de la Unión Europea, en función de la competencia que sobre ellas tuviera. Uno de ellos se reservaba a la Política Exterior y de Seguridad Común, aunque en este momento los instrumentos con los que contaba eran muy débiles, se trataba de una mera cooperación intergubernamental. Se refuerzan mediante el Tratado de Ámsterdam (1999), con la creación

del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, pero ello no es suficiente para dar una respuesta europea ante un conflicto internacional, lo que quedó patente durante la guerra de los Balcanes, donde la Unión Europea no fue capaz de implementar una política común, volviendo a traer la guerra al continente.

En el año 2003 se decide crear la Estrategia Europea de Seguridad a iniciativa de Javier Solana, que en aquel momento era el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común. Mediante este documento lo que se pretende es definir los retos y objetivos de la Unión Europea en el entorno mundial encaminados a hacer frente a las amenazas a la seguridad. Además, también pretendía reforzar la estabilidad en los países vecinos y promover un entorno mundial favorable a un multilateralismo eficaz¹. Dichas amenazas a la seguridad en la Unión Europea serían: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, el debilitamiento de los Estados y la delincuencia organizada (Consejo Europeo, 2013: 3-4).

Previamente a la Elaboración de la Estrategia Europea de Seguridad, y vinculado al proceso de negociación del Tratado de Niza (2001) se producen dos efectos, por un lado, se dan cuenta de que los avances procesales e institucionales en materia de política exterior tienen sus límites, pero al mismo tiempo entienden que el contexto internacional les obliga a actuar puesto que, debido fundamentalmente a los ataques del 11 de septiembre en Nueva York, surge el miedo de la reestatalización de esta política, especialmente en los temas vinculados a la seguridad. Este clima internacional provoca la urgencia de una respuesta por parte de la Unión Europea, que esta se dote del poder necesario para actuar como líder en el contexto global.

Es a partir de este momento cuando empiezan a diferenciarse dos debates ante la política exterior europea, por un lado el institucional vinculado a la posibilidad de dotar o no de competencias a la Unión Europea en esta política y de que estas sean visibles, es decir, proveer a la Unión Europea de una voz única. Y por otro lado, el de potenciar el papel de gestor de la Unión Europea ante crisis internacionales. El único elemento convergente entre ambos es la necesidad de coherencia (Liñán, 2006: 213). A ello hay que añadir la “actuación” de la Unión Europea en el conflicto de Irak, caracterizado, como veremos, por la divergencia de intereses entre los Estados miembros. Este es el escenario donde empieza a debatirse la reforma de los tratados que conducirían al fallido Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa pero que luego fraguarían en el actual Tratado de Lisboa.

La última gran reforma se produce precisamente en 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Mediante este se introdujeron elementos institucionales tan importantes como: la figura de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior. El fin principal de los mismos era el de dotar a la política exterior y de seguridad común de la coherencia necesaria que le permitiese asegurar su eficacia, es decir, dotarla de una visión integral, de conjunto. Sin embargo, dicho objetivo no se ha alcanzado. Se señala que la Comisión tiende a proteger sus competencias en este ámbito evitando en lo posible coordinarse con el Servicio Europeo de Acción Exterior (Parlamento Europeo, 2014).



III. DOS ACTUACIONES EN EL EXTERIOR: IRAQ Y LIBIA, DIFERENCIAS Y CONVERGENCIAS

En el caso del conflicto Iraquí, los intereses de los Estados miembros se dividían entre los que querían apoyar la intervención militar liderada por EEUU, los atlantistas, y los que no estaban de acuerdo con dicha intervención, los europeístas. También se puso de manifiesto la incapacidad de la Unión Europea de definir, por si sola, los problemas a los que se enfrenta, de decidir las actuaciones a llevar a cabo, y por último, de emprender las acciones necesarias. Tanto desde la ciudadanía como desde las instituciones europeas el rechazo a la participación en dicho conflicto por parte de los Estados europeos fue manifiesto. Destacaron especialmente las posiciones en contra tanto del Parlamento Europeo, como de la presidencia de turno del Consejo. Por su parte, el Alto Representante, Javier Solana, desempeñó un importante papel tratando de aunar posturas entorno a las resoluciones de la OTAN, pero sus esfuerzos fueron en vano. Finalmente, la única actuación que se produjo desde la Unión Europea fue la del envío de ayuda humanitaria y de asistencia en la reconstrucción del país una vez que ya se había iniciado el conflicto.

En el caso de Libia la situación fue totalmente diferente, era un conflicto eminentemente Europeo donde la manifestación de intereses divergentes escondía también una pugna de poder dentro del seno de la propia Unión Europea. Francia, país que contaba con fuertes intereses en el territorio Libio, quería además erigirse como líder político europeo en un contexto donde Alemania protagonizaba el liderazgo económico, sobre todo a partir de su papel en la crisis económica. Pero también hubo otros grandes protagonistas, como Reino Unido o Italia, todos ellos dependientes de las reservas energéticas libias, lo que dificultaba enormemente el alcanzar una posición común. En el caso de Alemania, el que apoyase la intervención la iba a perjudicar mucho más que beneficiarla debido fundamentalmente a tres motivos: el que no contaba con grandes intereses en el territorio, una opinión pública desfavorable y la cercanía de sus elecciones municipales.

La respuesta desde las instituciones europeas fue tardía, ya que en un primer momento se mostraron reticentes a actuar debido a los grandes intereses que esta entidad tenía en la región. La primera medida que se tomó fue el anuncio por parte de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de suspender las negociaciones de un Acuerdo Marco que la Unión Europea estaba negociando con Libia. Posteriormente se limitaron a respetar y a aumentar las sanciones interpuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, competencia que la Unión Europea puede ejercer a propuesta de la Comisión siguiendo un procedimiento de toma de decisiones ordinario. Además se puso en marcha una misión militar humanitaria de apoyo a la OTAN, EUFOR Libia, cuyo fin era eminentemente el de proporcionar ayuda humanitaria para promover el bienestar de la población y ayudar en la reconstrucción del país.

La actuación más destacable por parte de la Unión Europea fue la apertura de una oficina de representación en Bengasi a través del Servicio Europeo de Acción Exterior, que supone una novedad con respecto al conflicto Iraquí. La otra novedad con respecto a Irak era la creación de la figura de Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la cual debería haber ejercido un papel de coordinadora y líder de la acción exterior de la Unión Europea..

El problema es que, como hemos venido señalando, para poder tomar una decisión en este último ámbito se necesita la unanimidad, lo que entorpece enormemente el proceso. A pesar de ello, fue muy importante la apertura de esta oficina, la cual tenía encomendadas funciones tan importantes como las de defender los intereses de los

ciudadanos de la Unión Europea en Libia, fundamentalmente de sus empresas, o las de favorecer las relaciones con dicho país, del cual dependemos energéticamente.

De ello se pudo vislumbrar que la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior será una pieza clave en el ánimo de dotar a la Unión Europea de presencia en el exterior. Es necesario remarcar que aunque el tratado de Lisboa entró en vigor en 2009, el Servicio Europeo de Acción Exterior no lo hizo hasta 2010, encontrándose en plena fase de configuración en el momento en que estalla el conflicto en Libia. Sin embargo, y a pesar de que su prioridad era la de la puesta en marcha de dicho Servicio, el papel de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad no fue destacable.

Esta debería haber desempeñado una función proactiva, de liderazgo y de mediadora entre los diferentes Estados miembros para así llegar a un acuerdo a través de la coordinación de todas las diferentes opciones. Sin embargo, se limitó a recoger las posturas de los diferentes actores implicados y a trasladarlas a través de comunicados oficiales, es decir, ejerció labores de portavoz. Por otro lado, en vez de impulsar una política común europea hacia Libia, animando a todos los Estados a secundarla y ampararla, se limitó a dejar pasar el tiempo y a que fuesen estos los que tomaran las decisiones que creyesen convenientes. Además, y a pesar de tratarse de un conflicto eminentemente europeo, tampoco desempeñó un papel de liderazgo a nivel internacional, si no que se movió al compás de las iniciativas planteadas tanto por Estados Unidos como por la OTAN.

IV. CONCLUSIONES

La política exterior de la Unión Europea cuenta con un gran abanico de instrumentos, pero para poder ponerlos en marcha tiene que ser capaz de conseguir consenso. Necesita de una figura fuerte de Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que sea capaz de lidiar con los Jefes de Estado y de Gobierno a la hora de conseguir alcanzar una posición común. Por su parte, se prevé que el Servicio Europeo de Acción Exterior va a ser un instrumento muy importante a tener en cuenta, el cual pondrá en marcha una dinámica de actuación que irá generando una lógica integradora. Los Estados miembros son conscientes de cuál es el entorno actual donde tienen que ejercer la política exterior, necesitan de una estructura institucional supranacional que tenga la capacidad de imponer su criterio en los foros multilaterales. Solo a través de un cuerpo diplomático supranacional y de una figura fuerte de Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad los Estados europeos podrán dar respuesta a las necesidades de sus ciudadanos a nivel internacional.

Por último, entendemos que tanto la figura de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, como el Servicio Europeo de Acción Exterior están encaminados a jugar un papel decisivo en el futuro de la política exterior europea. Con el paso del tiempo, y siguiendo la doctrina del neo institucionalismo, estas estructuras podrán dar paso a una nueva dinámica institucional con intereses propios, lo que conllevaría la creación de interdependencias políticas, repercutiendo en una mayor integración y en unas políticas más cohesionadas. Por lo que la mayor institucionalización de la política exterior europea debiera favorecer su éxito. Es decir, debiera provocar que la Unión Europea llegase a consensos y a lanzar un mensaje común al escenario internacional, lo que favorecería su consolidación como potencia mundial. Si bien, siempre hay que tener en cuenta que las decisiones las toman los propios Estados.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBÉ, Esther (1993), “Hacia una política exterior y de seguridad común”, Anuario Internacional CIDOB 1992, 197-202. En <http://bit.ly/1ieAixm> (Extraído el 31 de mayo de 2014)
- CEBADA, Alicia (2008), *La Unión Europea: ¿Una acción exterior inteligente?* Iustel. Madrid
- CONSEJO EUROPEO, Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003; pp. 3 - 4 En <http://bit.ly/1fV5rG3> (Extraído el 31 de mayo de 2014)
- HUGHES, Kirsty (2003), “After Iraq: Can Europe Overcome Its Divisions?” *The Future of Europe. Global dialogue*. Vol 5, Num 3-4. Summer/Autumn. En <http://bit.ly/1q478pf> (Extraído el 31 de mayo de 2014)
- LIÑAN, D. J. (2006), “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea: la subordinación permanente”. *Studi sull' integrazione Europea*, anno I, pp, 211 y ss
- MARISCAL, Nicolás (2003), *Teorías Políticas de la Integración Europea*. Tecnos, Madrid.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de abril de 2014, sobre el enfoque integral de la UE y sus implicaciones para la coherencia de la acción exterior de la UE (2013/2146(INI)) En <http://bit.ly/1o9a2JY>. (Extraído el 31 de mayo de 2014)
- PORTELA, Clara (2009), “El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español” Documento de Trabajo Opex del Observatorio de Política Exterior Española. Fundación Alternativas.
- SORROZA, Alicia (2011), “Intervención en Libia: un puzzle de intereses europeos”. *Real Instituto Elcano* (80), abril. En <http://bit.ly/KI6M7I>. (Extraído el 31 de mayo de 2014). ■