

notes

internacionals

CIDOB

28
MARZO
2011

ESTRATEGIA Y ESTRATEGAS

¿Quién lidera la nueva diplomacia europea?

Carme Colomina Saló Investigadora principal CIDOB

La Unión Europea necesitó casi un mes entero de protestas y decenas de muertes civiles en Túnez para “deplorar” la violencia del régimen represor y corrupto de Ben Alí. Faltaban sólo unas horas para que el dictador abandonara el país por la puerta trasera. La intensidad de la respuesta comunitaria viró casi a la par de que se produjera el giro copernicano de la diplomacia francesa, que en cuestión de días pasó de ofrecer “savoir faire” policial a Ben Alí, a “tomar nota de la transición constitucional” en Túnez y, finalmente, con un Gobierno de unidad en ciernes, a “dar un apoyo decidido” a “la voluntad de democracia expresada por el pueblo tunecino”. Sólo unas horas separan el primer comunicado de la Alta Representante de la Política Exterior europea, Catherine Ashton, del cambio axiomático de actitud del Elíseo ante una revuelta que conseguía acabar con 23 años de dictadura de forma pacífica, y a pesar del silencio cómplice de una Europa mediterránea que había tratado a Ben Alí como a un socio privilegiado.

La posterior revuelta en Egipto empujó aún más la capacidad de reacción institucional de la Unión Europea. El mismo día que en la plaza Tahrir, en el centro del Cairo, manifestantes a favor de la caída de Hosni Mubarak y supuestos partidarios del régimen se enfrentaban en un choque violento que dejó centenares de heridos, la comparecencia de la baronesa Ashton ante el Parlamento Europeo acabó en un aluvión de críticas y reproches a una Unión que, en pala-

bras del líder de los Liberales Guy Verhofstat, “no entiende el momento histórico y tiene miedo” y que no es capaz de ser relevante ni siquiera en su “vecindad”. Esta vez fueron las grandes capitales las que tomaron la iniciativa y relegaron a la responsable de la diplomacia europea a un papel meramente secundario que recibía el encargo de visitar la zona en crisis. Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y España firmaron un comunicado conjunto pidiendo una transición rápida

La realidad es que la política exterior de la Unión Europea sigue siendo rehén de los intereses estratégicos de cada uno de sus miembros, que la someten a una vergonzosa parálisis

en Egipto, exactamente en los mismos términos que la Casa Blanca lo había hecho 24 horas antes.

La sangrienta represión por parte del líder libio Muammar al-Gaddafi contra la oposición al régimen ha sido la estocada final a una imposible unidad política de la Unión Europea como actor global. La UE ha sabido reaccionar en el terreno humanitario, las sanciones económicas y el control fronterizo ante la llegada de refugiados del norte de África. Pero los 27 han sido incapaces de articular una posición común ante las demandas de la única oposición libia articulada, que reclamaba un reconocimiento político y apoyo internacional para imponer una zona de exclusión aérea, decidida finalmente *in extremis* el pasado jueves 17 de marzo por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con la abstención de Alemania.

Las revueltas democráticas en el mundo árabe han pillado a contrapié a una Unión Europea que se enfrenta a un cuestionamiento de su política mediterránea y de sus alianzas estratégicas con los vecinos del sur. La realidad es que la política exterior de la Unión Europea sigue siendo rehén de los intereses estratégicos de cada uno de sus miembros, que la someten a una vergonzosa parálisis. El proceso de transformación iniciado en el mundo árabe ha dejado en evidencia a una Unión Europea que se había pasado los últimos años disertando sobre su afán por recuperar un papel relevante a escala global y que no ha sabido liderar una respuesta firme a aquellos con quien mantenía una relación privilegiada.

En la última década, la Unión Europea no ha conseguido acompañar su política exterior con los cambios globales que han transformado el escenario internacional. Ningún Estado europeo puede tener hoy, a título individual, el mismo nivel de influencia mundial que ostentó hace 50 o, incluso, 25 años. Pero los grandes estados de la UE siguen sin renunciar a su propia agenda exterior (que, en algunos casos, se remonta 500 años atrás), y los intereses y las áreas de influencia nacionales siguen determinando en gran medida la agenda de la Unión Europea en el mundo. La PESC ha sido, desde su origen, una política en construcción, limitada de recursos y competencias y encorsetada por la poca unidad de acción entre estados miembros.

Mientras los vecinos mediterráneos de la Unión Europea se debaten en frágiles procesos de construcción de nuevas democracias, los pasillos de las instituciones europeas siguen demasiado preocupados por lo que han bautizado como un “big bang institucional”, que ha sacudido estructuras existentes, impone nuevos circuitos de información interna y readjudica parte del presupuesto comunitario para la política exterior

El mundo ha cambiado y esta rezagada diplomacia europea no puede competir con el dinamismo de los nuevos actores, auténticos colonizadores económicos de los otrora centros de influencia de las antiguas metrópolis europeas. La Unión Europea no es un poder decisivo en el mundo globalizado porque la suma de unas diplomacias nacionales discordantes le resta presencia y capacidad. La UE necesita una representación exterior a la altura de 500 millones de habitantes, como primer donante mundial en ayuda humanitaria y como un mercado por donde circula una cuarta parte del comercio mundial.

Diplomacia post-Lisboa

El Tratado de Lisboa ofrece, por primera vez, un potente instrumento de acción exterior. Un servicio diplomático propio, que debe actuar de manera autónoma, con 136 delega-

ciones (o embajadas) repartidas por los cinco continentes y un cuerpo de 7.000 funcionarios, cuando su despliegue esté completado. Desde el día 1 de enero, 1.500 funcionarios de la Comisión Europea pasaron a depender en bloque del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). El Tratado de Lisboa ha fortalecido los recursos, pero los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión han dejado el nuevo instrumento en manos de una Alta Representante con más voluntad de gestión que de liderazgo.

En esta nueva arquitectura institucional, el equilibrio entre Comisión, Consejo y estados miembros es esencial. Éste ha sido, hasta el momento, el principal reto del proceso de fusión que supone la creación del SEAE. Un proceso enrarecido por reacciones corporativistas, sospechas de las capitales o de sus servicios diplomáticos, y por la desconfianza de consolidadas direcciones generales de la Comisión, que se resistían a ser absorbidas por un nuevo órgano.

Un miembro del Gabinete de la Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, Catherine Asthon, lo comparó con “una boda entre un hombre y una mujer que no quieren estar juntos”. Un matrimonio difícil después de años de dudas y sospechas mutuas y una muy reciente voluntad de juntarse. Ahora ya no se trata únicamente de coordinar actores y competencias, sino de integrar capacidades y modelos. Intereses e instrumentos. Pero, mientras los vecinos

mediterráneos de la Unión Europea se debaten en frágiles procesos de construcción de nuevas democracias, los pasillos de las instituciones europeas siguen demasiado preocupados por lo que han bautizado como un “big bang institucional”, que ha sacudido estructuras existentes, impone nuevos circuitos de información interna y readjudica parte del presupuesto comunitario para la política exterior.

Todo habría sido más fácil si hubiese existido una hoja de ruta a largo plazo para la creación de un servicio exterior. Los estados podrían haber planeado o trabajado en la integración de instituciones y recursos desde el Tratado de Ámsterdam, si hubiera existido una verdadera voluntad política. Ya entonces, una Unión avergonzada por su fracaso en los Balcanes, optó por reforzar la PESC con una estrategia común y un alto representante que construyó una política exterior europea con escasos recursos pero gran capacidad diplomática. Si la política exterior comunitaria es hija de la incapacidad de la Unión ante la guerra de Yugoslavia, las revueltas por la democracia en el mundo árabe se han convertido en el momento de la verdad para una diplomacia europea que hoy cuenta con un auténtico servicio de Exteriores en busca de aquella misma necesidad de unidad política.

El problema es que a esta Europa le pierde la forma. Las crisis se suceden y, una vez más, la UE está atrapada en un proceso

de construcción institucional. Un año después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE continúa ausente como actor global en los grandes acontecimientos y su voz no ha conseguido el reconocimiento esperado en los grandes organismos multilaterales. Así se vivió el 14 de septiembre de 2010 en la sede de Naciones Unidas en Nueva York. La Unión Europea aspiraba a un estatus de observadora que le garantizase derechos adicionales, pero una mayoría de países votó en contra: no sólo se trataba de grupos regionales con las mismas aspiraciones sino también socios y aliados tradicionales de la UE como Canadá, China, Brasil, India, Rusia, Australia o Nueva Zelanda, con quienes no hubo una buena negociación previa. El episodio es cuando menos sintomático de los problemas de auto-percepción que sufre la Unión Europea, incapaz de superar la brecha entre sus aspiraciones y el rol menguante al que ha sido relegada en los últimos tiempos. Su voz sigue precarizada. La nueva diplomacia europea no sólo debe proporcionar más coherencia, también una mayor visibilidad. Existe –aún– una demanda global de Unión Europea, desde Afganistán a Somalia o el norte de África, pero no como una amalgama de voces disonantes.

El Tratado de Lisboa ha reforzado la “caja de herramientas”¹ de la política exterior de la UE pero la capacidad de influencia de la Unión sigue dependiendo de su habilidad y voluntad para “vencer la divergencia de los intereses nacionales”.

Ganadores y perdedores

¿Puede el nuevo Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea cambiar esta dinámica? Al fin y al cabo, el SEAE es sólo el instrumento que debe reforzar la política. Un instrumento potente pero necesitado de liderazgo y estrategia, de voluntad política para exprimir al máximo las nuevas capacidades otorgadas por el Tratado de Lisboa. Mientras se pone en pie el instrumento, ¿quién se encarga de la política? ¿Quiénes son los estrategas que definen esta política exterior común? ¿Cuál será el grado de independencia y de lealtad del cuerpo diplomático que se incorpore al SEAE desde las capitales? ¿Qué cultura diplomática prevalecerá?

Después de un año parapetada en la excusa de que su misión era poner en pie este nuevo servicio, Catherine Ashton se ha quedado sin argumentos para su irrelevancia internacional. Ha llegado el momento de la acción, pero la reacción europea a las revueltas en el mundo árabe no es un buen presagio de la nueva capacidad diplomática europea. El SEAE ya tiene un organigrama² con todos los altos puestos cubiertos. El diplomático francés, Pierre Vimont, como Secretario General Ejecutivo, y la alemana Helga Schmidt, son apuestas de prestigio y experiencia reconocida en el ámbito de las Rela-

ciones Exteriores europeas. Ellos, junto con el polaco Maciej Popowski y el irlandés David O’Sullivan, serán algunos de los principales estrategas que deberán desplegar la Política Exterior de la Unión Europea.

Pero con los nombramientos sobre papel, la prensa internacional y las propias capitales han empezado los análisis en clave nacional sobre quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores en esta batalla por dominar la nueva diplomacia europea. Apuntarse en el haber de las capitales la consecución de puestos diplomáticos en embajadas clave de la UE o en los puestos de mando del Servicio Exterior, augura una flaqueza a evitar, ya que no se trata de preservar –desde puestos comunitarios– los intereses nacionales, sino de desarrollar una nueva cultura diplomática común con intereses estrictamente europeos.

Nuevos recelos pesan sobre la Alta Representante, que sólo podrá despejarse con la labor que el Servicio de Acción Exterior despliegue de ahora en adelante. El SEAE no ha conseguido, de momento, el equilibrio geográfico –ni mucho menos de género– que le exigía el Parlamento Europeo. Fuentes del Consejo se muestran molestas por la influencia anglosajona que perciben en los puestos clave del nuevo organigrama, desde el cargo de principal asesor de Ashton, al jefe de Recursos Humanos, o en la dirección general para África, y especulan con la posibilidad de que la Política Ex-

El Servicio de Acción Exterior europeo es un órgano autónomo que deberá estar sometido al control democrático del Parlamento, mientras desarrolla una voz propia entre los estados miembros. Y ésta es todavía una asignatura pendiente

terior de la Unión Europea acabe asimilando una “visión británica” del rol que debería desempeñar la UE a escala global. Para ello argumentan, por ejemplo, el “escaso interés” demostrado por la Alta Representante por la veintena de misiones de paz que la Unión tiene desplegadas en el exterior, desde Kosovo a Rafah, o la misión internacional Atalanta contra la piratería en aguas del Pacífico. Unas misiones que suponen un paso más en el avance del *soft power* de la UE, añadiendo a su capacidad como actor humanitario y comercial, una capacidad militar común, no siempre del agrado británico.

Ashton no ha sabido liberarse aún del lastre que supusieron sus errores iniciales y sus llamativas ausencias en algunos de los grandes compromisos internacionales de la Unión. La jefa de la diplomacia europea se perdió la Cumbre UE-China de Bruselas con la excusa de que ya había visitado el país unas semanas antes y tenía otro compromiso. No participó tampoco en la primera cumbre UE-Marruecos, que tenía el peso simbólico de ser la primera que se realizaba bajo el nuevo Tratado de Lisboa, es decir, la primera que debía poner en escena la nueva representación exterior de la UE. Pero en la cumbre con Barak Obama, por fin, sí estuvo.

1. “Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades”. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030

2. http://eeas.europa.eu/background/docs/eeas_organisation_en.pdf

La propia prensa británica recrimina a la jefa de la diplomacia europea sus reiteradas ausencias en las reuniones del colegio de Comisarios, lo que deja al Reino Unido sin una voz propia en las sesiones que aprueban formalmente las propuestas legislativas del Ejecutivo comunitario. En el Parlamento Europeo se ha acuñado para ella el epíteto de “Lady Absent”. Con todo, cabe subrayar que la mayor responsabilidad de la ausencia general de liderazgo europeo en las vigentes revueltas democráticas en el norte de África y el Golfo Pérsico, no recae únicamente en la Alta Representante, sino en la disparidad de posiciones de los estados miembros.

Catherine Ashton debe ejercer las responsabilidades que antes del Tratado de Lisboa desempeñaban tres figuras distintas. Un puesto complicado, diseñado “desde el infierno” (“a job description from hell”), como solía decir una antigua responsable de la política exterior comunitaria. Como Alta Representante, Ashton habla en nombre de los estados miembros, asumiendo el papel de coordinadora de una política exterior intergubernamental, víctima en la mayoría de ocasiones del mínimo común denominador. Como presidenta del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, prepara la agenda europea. Y como vicepresidenta de la Comisión Europea, debe

Es esta nueva “tentación” de intergubernamentalidad de los estados miembros la que amenaza también los equilibrios tradicionales entre instituciones europeas y alimenta una nueva concepción de la política europea entendida cada vez menos como la síntesis de una visión común, y más como la superposición de intereses comunes

defender el método comunitario en todos aquellos aspectos de la política exterior europea que son competencia exclusiva del Ejecutivo comunitario, desde la política comercial a la acción humanitaria. Ashton fue elegida para este cargo esquizofrénico porque reunía la combinación perfecta de “nacionalidad, género y afiliación política”, como reconoce un colaborador suyo, pero no toda la experiencia necesaria. Y su éxito depende, finalmente, de muchos otros actores. Empezando por los estados miembros. Aun así, en esta Europa que debe construir y fortalecer un mensaje propio, quién sea el mensajero es clave para que la voz de la Unión sea escuchada en un escenario internacional con multiplicidad de actores.

Las revoluciones o evoluciones de los regímenes autocráticos del norte de África y el Golfo se han convertido en la prueba de fuego de la política exterior de la Unión Europea y de su “ministra”. Pero la propia Catherine Ashton se encargó de resituar expectativas cuando, en plena revuelta egipcia y a sólo tres días de la caída de Hosni Mubarak, aclaraba en una entrevista³ que “no hay que esperar actuaciones dramáticas por su parte. Europa no es rápida ni flexible” y, antes de hablar en nombre

de la UE, su trabajo “es consultar a los 27 estados miembros”. Por eso –seguía Ashton– Europa nunca será la primera en promover una acción, ni la primera en “reaccionar”. La baronesa debe conocer aquel proverbio árabe que dice que “el caballero no puede ir nunca más rápido que su caballo”. Ashton es una amazona que debe cabalgar 27 monturas a la vez, pertenecientes además a caballos de distinto tamaño.

Diplomacia común, no única

Con el Tratado de Lisboa y, sobre todo con la presidencia de Herman Van Rompuy, el Consejo Europeo ha reforzado su implicación en la política exterior. Fue el Consejo Europeo de septiembre de 2010 el que definió los nuevos socios estratégicos de la Unión Europea y son los jefes de Estado y de Gobierno los que aspiran a definir esta estrategia que Ashton deberá ejecutar. Pero en plenos esfuerzos por clarificar los intereses globales de la UE, deberían evitar traspiés verbales como las declaraciones del propio Van Rompuy tras la cumbre asegurando que “contamos con socios estratégicos. Ahora necesitamos una estrategia”. ¿No se habrá creado una estructura, el SEAE, para una estrategia inexistente? Dar por

sentado que, a estas alturas, la Unión Europea no tiene una estrategia en política exterior, o al menos una estrategia para sus socios privilegiados, equivale a decir que todos estos años de política exterior europea obedecían a la improvisación.

La política exterior europea no nació con el Tratado de Lisboa. Se puede discutir si

los esfuerzos desplegados hasta ahora han sido o no positivos; si se ha abusado de un sistema de cumbres inocuas, cargadas de formalidades y vacías de resultados; si las prioridades y estrategias de la Unión Europea en política exterior están adaptadas a los retos del futuro más inmediato; pero los logros conseguidos desde el Tratado de Ámsterdam hasta hoy no son superfluos o despreciables. El antiguo jefe de la diplomacia, Javier Solana, explica en su libro⁴ cómo tuvo que desplegar una política nueva con sólo “una línea y media del Tratado” y para ello trabajó un promedio de cien horas a la semana. El SEAE no parte de cero aunque nace maniatado por la política de los estados. Su éxito dependerá –afirma Solana– de “que los países con más experiencia y más capacidad de influencia en la política exterior europea manden a sus mejores hombres y asuman este servicio como propio.” Al fin y al cabo, Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido tienen una red diplomática mayor que la del propio servicio europeo.

El éxito del SEAE también dependerá del compromiso de los estados más pequeños de la Unión que, en tiempos de crisis económica, pueden racionalizar recursos y delegar su repre-

3. <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,745522,00.html>

4. Bassets, LI. “Javier Solana. Reivindicación de la política”. Ed. Debate. 2010

sentación en las embajadas europeas en el exterior –aunque estas representaciones europeas no ofrecerán protección consular-. Las nuevas delegaciones, ahora dependientes del Servicio Exterior, aportan un grado de representatividad mayor a la Unión Europea en estos países terceros, así como una coordinación más directa de las embajadas de los países miembros.

El nuevo servicio diplomático europeo aún y representa la política exterior comunitaria e intergubernamental a la vez, y ésta es la clave y la dificultad de la nueva institución: cómo hacer converger intereses que no siempre casan. La Unión Europea está construyendo una diplomacia “común”, no “única”. Y lo deberá hacer desde la mezcla de las diferentes tradiciones en política exterior de los estados miembros, con una cultura administrativa “comunitaria” crecida en las instituciones de Bruselas. Este nuevo servicio diplomático no sólo debe elaborar unas directrices comunes para unificar el funcionamiento de toda representación de la UE en el mundo. También deberá construir un genuino interés europeo en las relaciones internacionales. Una cultura diplomática común que unifique los métodos intergubernamentales y los comunitarios. Ésta ha sido una de las principales preocupaciones del Parlamento Europeo en el proceso de construcción de una nueva diplomacia europea y, en este sentido, la Eurocámara propuso la creación de un Colegio Diplomático Europeo para formar y preparar futuros candidatos. Una vieja petición que la Eurocámara ya había planteado en el año 2000 y que hizo suya también el Grupo de Reflexión sobre el Futuro de la Unión Europea del 2030, dirigido por Felipe González. Al fin y al cabo, como reconocía recientemente un representante del servicio de Exteriores de la Comisión, “la diplomacia es uno de los oficios dónde el concepto de soberanía está más enraizado”, aunque cada vez más debe relacionarse con otros actores globales más allá de los estados.

El Parlamento Europeo ha jugado hasta el final su nueva carta de actor clave tras el Tratado de Lisboa, que le garantiza su participación en la aprobación de la dotación presupuestaria, en la elección del personal y en el control de la labor de la Alta Representante que, como vicepresidenta de la Comisión Europea, debe someterse a las preguntas de la Eurocámara. El Servicio de Acción Exterior europeo es un órgano autónomo que deberá estar sometido al control democrático del Parlamento, mientras desarrolla una voz propia entre los estados miembros. Y ésa es todavía una asignatura pendiente. En su primer año de vida, el éxito del nuevo Servicio Exterior parece estrechamente ligado al de la Alta Representante. Según el Tratado de Lisboa, el SEAE debe asistir a la baronesa Ashton, no como un órgano decisorio, sino como un gran servicio técnico-diplomático necesitado de coherencia, liderazgo y ambición política para dar lo mejor de sí.

La PESC es, desde su origen, una política en construcción. En el fondo nos enfrentamos a un viejo debate que está en el mismo origen de la creación del proyecto europeo. ¿hemos creado un Servicio de Acción Exterior porque la PESC así lo requería, o bien esperamos que la puesta en marcha de una diplomacia europea nos lleve finalmente hacia una verdadera política exterior común? Para influir a nivel global es necesario contar con una visión europea compartida del

contexto internacional. Una visión coherente y no sujeta a los intereses, a menudo contradictorios, de los distintos estados miembros. Hasta ahora, la UE ha sido capaz de desplegar un rol relevante en el exterior en aquellos aspectos que estaban bajo control de la Comisión Europea – comercio, ayuda humanitaria, relaciones de vecindad - en cambio, allí dónde pesan los intereses políticos y de seguridad de los estados miembros, el papel de la Unión Europea sigue siendo débil – participación en organismos multilaterales (ONU, FMI), alianzas estratégicas, política de defensa -. La multiplicidad de actores y de intereses dificulta la unidad de acción y sigue desconcertando al resto de actores globales. Las “almas” comunitaria y gubernamental del proyecto europeo continúan en tensión, pero la unanimidad sigue siendo la norma irrenunciable en política exterior.

La PESC no es una política comunitaria. El Tratado de Lisboa no ha supuesto ningún cambio en ese sentido. Pero la creación de un servicio propio dotado de más recursos y la multiplicación de reuniones políticas al más alto nivel deberían consolidar esta noción de “interés comunitario” –confían algunos miembros del nuevo equipo de Ashton-. En cualquier caso, el nuevo servicio diplomático europeo será el ejecutor de una política exterior que seguirá siendo intergubernamental.

Es esta nueva “tentación” de intergubernamentalidad⁵ de los estados miembros –así se refirió a ella el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso en el primer aniversario del Tratado de Lisboa- la que amenaza también los equilibrios tradicionales entre instituciones europeas y alimenta una nueva concepción de la política europea entendida cada vez menos como la síntesis de una visión común, y más como la superposición de intereses comunes. En su discurso del 2 de noviembre en el Colegio de Europa de Brujas, la canciller alemana, Angela Merkel, acuñó el nuevo concepto del “método de la Unión”, en contraposición al “método comunitario” sobre el cual se ha construido el acervo de esta Unión Europea, que otorgó a la Comisión el papel de “guardiana de los Tratados”. Los tiempos han cambiado. El “método de la Unión” es el de la coordinación entre estados que se consideran, según Merkel, los “señores de los Tratados” (“Masters of the Treaties”). Éste es el verdadero *big bang* institucional que está transformando la política comunitaria, los equilibrios de las últimas décadas, y la capacidad de acción de las instituciones europeas. No existirá una verdadera política exterior europea hasta que no se supere la coordinación de intereses múltiples en favor de su integración.

5. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/87&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>