

Anuario Internacional CIDOB 2008

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2007

Una Europa poderosa, pero introvertida
José Ignacio Torreblanca

Una Europa poderosa, pero introvertida

José Ignacio Torreblanca,
Director de la Oficina en Madrid del European
Council on Foreign Relations*

Una genética introvertida

Con casi 500 millones de habitantes, la Unión Europea es hoy la primera economía del mundo, el segundo bloque comercial y el mayor donante de ayuda al desarrollo. Por ello, puede decirse sin caer en el triunfalismo que Europa ha logrado un éxito completo en lo referido a la seguridad y prosperidad de los europeos, todo ello en un marco de máxima exigencia democrática y de derechos humanos.

Pero, a pesar de su éxito, puede decirse sin temor a equivocarse que la Unión Europea está genéticamente mal preparada para estar en el mundo. Ello se debe a que durante sus primeros cincuenta años de existencia, la mayoría de los desafíos que la Unión Europea ha enfrentado han tenido una dimensión fundamentalmente interna, lo que ha conformado una lógica, unas instituciones y unas mentalidades difíciles de reorientar hacia el exterior.

En el plano de la seguridad, Estados Unidos proporcionó desde fecha muy temprana un muy eficaz paraguas militar frente a la amenaza que representaba la URSS, lo que permitió a los europeos concentrarse en el verdadero objetivo de la integración: la reconciliación franco-alemana, auténtico objetivo de los Tratados de París (1951) y Roma (1957) con los que se inició la construcción europea. No en vano, los dos intentos

autóctonos de organizar la seguridad europea al margen de Estados Unidos (la Unión Europea Occidental y la Comunidad Europea de Defensa) bien se mostraron irrelevantes o bien fracasaron estrepitosamente. Por ello, aunque la OTAN fuera una organización de seguridad europea, los europeos apostaron por un modelo de seguridad basado en la integración económica que, como decía la Declaración Schuman, “hará que cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulte impensable, sino materialmente imposible”.

También en el plano económico, los logros y fines europeos han sido fundamentalmente de carácter interno y, por añadidura, con un encaje no siempre fácil en el sistema multilateral de comercio internacional configurado después de la Segunda Guerra Mundial. En realidad, el modelo de integración regional diseñado en los Tratados de Roma, que prefiguraba un arancel común frente a terceros Estados como vía para lograr el mercado interior, encajaba de forma imperfecta con el sistema de desarme arancelario no discriminatorio previsto por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y las instituciones de Bretton Woods, sino que situaba a Europa en una lógica mucho más proteccionista y cerrada frente al exterior de lo deseable, como pronto ejemplificó la Política Agrícola Común (PAC), que convirtió la imagen de “Europa fortaleza” en un lugar común. Así, frente al regionalismo “abierto” exigido a los demás Estados y regiones, Europa se configuró como una anomalía, más proteccionista y discriminatoria que la media, que tuvo que ser tolerada en aras de la reconciliación franco-alemana.

Desde el punto de vista de la política exterior, Europa tampoco se planteó nunca con todas las consecuencias el tener una voz y capacidad de actuación internacional. Aunque regularmente, personalidades o instituciones promulgaran planes o declaraciones solemnes llamando a la unión política, la mayoría de los pasos dados en política exterior fueron siempre impulsados por necesidades sobrevenidas o acontecimientos inesperados, raramente de forma autóctona, y siempre a remolque de la realidad internacional. Así, los mecanismos de concertación diseñados en la llamada Cooperación Política Europea (1970), fueron más una respuesta a la amenaza de disolución que se predicaba de la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, que el reflejo de una toma de conciencia activa sobre el papel y potencial de Europa en el mundo. En un sentido parecido, el paso de Comunidad a Unión forjado en torno al Tratado de Maastricht (1993), que incluyó un reforzamiento notable de las capacidades de política exterior, así como la propia unión monetaria, tuvo una vez más mucho más que ver con la lógica interna (el temor a las consecuencias de la reunificación alemana) que con el deseo de adquirir un papel dominante en el mundo posterior a la Guerra Fría. En consecuencia, Europa tuvo desde un principio, “relaciones internacionales”, en tanto en cuanto sus políticas internas tenían una dimensión exterior, pero muy poca política exterior en sentido propio.

Al carecer de una visión global, así como de las presiones e incentivos necesarios para desarrollar una cultura e instituciones de seguridad propias, Europa ha contribuido históricamente a la provisión de bienes públicos en el ámbito de la seguridad en menor medida que Estados Unidos. Las consecuencias de este enfoque del mundo, predominantemente introspectivo, han sido de gran envergadura.

Por un lado, Europa se ha beneficiado de un orden multilateral abierto, pero no ha contribuido simétricamente a él, ni desde el punto de vista de la seguridad ni del económico. Por otro, Europa ha tendido a ignorar las consecuencias externas de su propio proceso de integración económica, especialmente en lo referido a los efectos de desviación de comercio derivados de la constitución del mercado interior, que impulsaron al Reino Unido y a otros a solicitar unas adhesiones para las que la Comunidad Europea en absoluto demostró estar preparada. La Comunidad Europea tampoco supo nunca gestionar adecuadamente su periferia, lo que fue evidente tanto en las muy tempranas promesas de adhesión otorgadas a Turquía, Chipre, Grecia y Malta en los años sesenta, como en su evidente incomodidad con la

casca de solicitudes de adhesión que siguieron a la caída del muro en 1989, la absoluta incapacidad de tratar con el problema yugoslavo o, todavía hoy, las enormes limitaciones de su política de vecindad.

“Los europeos carecen de los instrumentos para extender el modelo de democracia de mercado de una forma coordinada y coherente”

Un mundo en cambio

El mundo en el que Europa nació ha cambiado sustancialmente, como también lo ha

hecho la propia Europa. Sin embargo el ajuste entre dos tipos de cambios no es fácil, ni puede darse por hecho.

Cincuenta años de integración europea han dejado prácticamente irreconocibles a los Estados europeos: el viejo Estado westfaliano ha sido domesticado, viéndose su soberanía a severos límites (tanto hacia dentro como hacia fuera), todo ello desde un sólido y extenso código de valores y principios democráticos. Si no fuera por los millones de muertos que la historia de Europa ha dejado atrás, los impresionantes logros del proceso de integración europeo se prestarían al triunfalismo: algunos han visto en el modelo europeo, que a la democracia y la economía de mercado añade la integración supranacional y la cohesión social, la quintaesencia del proyecto kantiano de paz perpetua; otros un modelo sumamente refinado de lo que Popper describiera como “sociedad abierta”; también hay quienes establecen un paralelismo entre Europa y la idea hegeliana de “fin de la historia”, entendida como triunfo ideológico de un modelo de orden social sobre todos los demás.

Que durante sus primeros cincuenta años de existencia, Europa se dedicara a sí misma estaba plenamente justificado, y con razón. Su seguridad requería la reconciliación franco-alemana, su prosperidad la consolidación del mercado interior y sus valores la extensión y consolidación de la democracia en el sur y el este de Europa. Cincuenta años después, estos objetivos se han conseguido: Europa está en paz (al menos consigo misma), y la democracia y la prosperidad se extienden a un vasto espacio geográfico que comprende 27 Estados y casi 500 millones de habitantes.

Pero la preservación del modelo europeo no depende hoy solamente del mantenimiento de la paz y prosperidad a escala europea, que se encuentran garantizadas por la propia existencia de la UE, sino de la capacidad de los europeos de sostener un orden multilateral acorde con sus principios, valores e intereses. Por tanto, lo que Europa ha logrado durante los últimos cincuenta años, siendo espectacular, está muy alejado de lo que tendrá que hacer durante los próximos cincuenta.

La cuestión es hasta qué punto está Europa preparada para ello. Siempre supimos, al decir de la Declaración Schuman, que “Europa no se haría de golpe, ni sería una construcción de conjunto”. El advenimiento de “las solidaridades de hecho” que transformarían radicalmente el Estado-nación sólo podía plantearse a muy largo plazo, lo que suponía que el horizonte del proyecto de integración se extendía más allá de la generación que lo alumbró. Sin embargo, más que un proyecto político, la parsimonia con la que se ha llevado a cabo la construcción europea denota un proyecto que se asemeja más a un fenómeno geológico: un proceso de solidificación de las identidades y las instituciones de muy difícil cristalización, especialmente cuando las instituciones europeas han fracasado en cada intento de acelerar el proceso de creación de identidad europea (piénsese en la reciente supresión de símbolos practicada en el Tratado de Lisboa).

Un gran número de los Estados-nación existentes tienen su origen en fenómenos relativamente recientes. Se trata de procesos en los que las élites han acelerado el proceso de construcción nacional e identitaria hasta el punto de lograr un importante grado de cohesión interna y reconocimiento externo en períodos de tiempo relativamente breves (el ámbito europeo es, sin duda, uno de ellos, con un incremento sustancial del número de Estados en las dos últimas décadas). En contraste con este resurgir del Estado-nación, el proyecto europeo se construyó explícita y deliberadamente alejándose del modelo de Estado-nación. Sin nación (es decir, sin demos) y sin Estado, lo que quedaba era una Europa sin europeos y, a la vez, sin instrumentos estatales. Además, Europa se dotó desde el principio de un código genético esencialmente introspectivo: su “federador” ha sido la reconciliación franco-alemana, no un acontecimiento externo, como suele ser el caso en los procesos de formación de Estados a lo largo de la historia, por lo que escasamente ha estado preparada para recibir presiones del entorno.

Este estado de cosas ha cambiado con el comienzo del siglo, que ha alumbrado un orden regido no por la lentitud de la geología, sino por las presiones y urgencias de un mundo en aceleración geopolítica y económica, también identitaria y migratoria. Por ello, mientras Europa desplegaba de forma tranquila su idea de la historia, y los europeos contemplaban el mundo con la actitud arrogante de quien piensa que la razón y los valores están de su lado, el mundo que se está configurando desde que comenzara el siglo camina en una dirección no sólo distinta a la esperada tras 1989 sino, de forma más importante, en una dirección muy poco proclive para la supervivencia del proyecto europeo.

A un lado, el auge de China y el resurgir de la Federación Rusa, junto con la enorme concentración de recursos militares, diplomáticos y económicos en manos de Estados Unidos, marcan un resurgir evidente de las formas clásicas de poder. Al otro, encontramos una Administración Bush que ha dilapidado en pocos años el enorme capital multilateral y de legitimidad construido después de la Segunda Guerra Mundial. En medio, Europa queda como un actor borroso, incapaz de superar la fragmentación de su poder y, sobre todo, indeciso en torno a la naturaleza de su poder, vocación e instituciones.

La consecuencia de este resurgir de China y la Federación Rusa se manifiesta en primer lugar, en la ingobernabilidad creciente del sistema multilateral, incapaz de alcanzar acuerdos básicos en torno a cuestiones esenciales como el control de armamento, la proliferación de armas de destrucción masiva o el cambio climático. Para Europa, que carece de capacidad de competir en términos de poder duro, este fenómeno supone un desafío adicional, también porque, inesperadamente, el modelo de desarrollo político y económico de China y la Federación Rusa se han convertido en “poder blando” dado el enorme atractivo que para las élites autoritarias de muchos Estados del mundo tienen la promesa sino-rusa (en sus diversas variantes) de poder compatibilizar máximo crecimiento económico y máximo control estatal.

Así, mientras la Administración Bush ha contribuido, practicando exactamente lo contrario de lo que predica, a desacreditar definitivamente en muchas partes del mundo el modelo de democracia de mercado, los europeos, aunque disponen de un modelo sumamente atractivo, carecen por el momento de los instrumentos y, probablemente, de la voluntad para extender dicho modelo de una forma coordinada y coherente. El resultado es que, en muchas partes de Asia, África o América Latina, los europeos somos cada vez más vistos como alguien que exige mucho en términos políticos y económicos, pero que ofrece poco a cambio, especialmente si se compara con la falta de condicionalidad con la que se despliegan las enormemente generosas (pero muy interesadas) inversiones rusas o chinas.

Por tanto, desde el punto de vista europeo, a los desafíos de la globalización económica (ya de por sí bastante complejos de manejar pero en los que Europa jugaba con una ventaja indudable), se añaden ahora los derivados de una reconfiguración progresiva de las relaciones de poder mundial en las que vuelven a campar a sus anchas elementos clásicos de las relaciones internacionales como el poder militar y la desigualdad entre Estados, en detrimento de la democracia y los derechos humanos. Prueba de ello es que el gasto militar mundial, que entre 1998 y 1997 descendió casi un 29%, lleva diez años en ascenso, especialmente a partir de 2002.¹

El resultado es un mundo que cada vez se parece más a la Europa de 1914: recuérdese, una combinación sumamente inflamable de intensísima interdependencia económica entre países en rápido desarrollo económico y en abierta competencia por las materias primas y, a la par, unos Estados escasamente integrados en instituciones internacionales y sumamente dispares en sus configuraciones de valores. Con una población mundial en movimiento a causa de la inequidad global generada por la globalización económica, unas materias primas escasas y unas identidades colectivas en fase de reafirmación, las fricciones y rivalidades serán inevitables. Por tanto, el mundo se calienta, y no sólo en términos climáticos.²

El poder de Europa

Hasta ahora, la UE se ha beneficiado notablemente de la existencia de un orden multilateral, pero ha contribuido más bien poco o de forma colateral a su sostenimiento, que corría a cargo de Estados Unidos, un “hegemón benigno”, como se ha denominado el excepcional modelo de liderazgo practicado por Washington desde 1945. Sin embargo, en un mundo en el que Estados Unidos se ha alejado progresivamente (puede que incluso irremediablemente) del multilateralismo mientras que, a la par, emergen potencias como China y la Federación Rusa, que no comparten el núcleo de valores central al proyecto europeo, la UE se ve irremediablemente abocada a la creación y sostenimiento de un orden multilateral global, esto es, a la provisión de bienes públicos globales (desde la seguridad al medio ambiente) si quiere preservar sus niveles de paz, seguridad y bienestar.

Pero, ¿está Europa preparada para competir en el mundo del siglo veintiuno, donde priman, cada vez más, los recursos del llamado poder “duro” (económico, político y militar), en detrimento de los elementos que conforman el llamado “poder blando” (la legitimidad, el atractivo, la cultura y valores)?

A primera vista, uno tendería a pensar que Europa carece de poder “duro”, por lo que se vería obligada a resignarse a mantener su política exterior en el ámbito del poder blando. Sin embargo, los datos demuestran que Europa no carece de poder, sino que éste se encuentra en abundancia, pero sumamente fragmentado.

Desde el punto de vista económico, que constituye una dimensión clásica del poder, la economía de la UE-27 es ligeramente superior en tamaño a la de Estados Unidos, siete veces superior a la China y dieciséis veces superior a la de la Fed. Rusa (Gráfico 1). Por tanto, la rivalidad geopolítica y geoeconómica que tanto la Federación Rusa como China plantean a la UE se asienta más sobre la base de la división europea que sobre unas magnitudes objetivas.

En la actualidad, uno de cada cinco habitantes del planeta es chino, y uno de cada seis, indio. Sin embargo, el PIB de China representa sólo el 5% del PIB mundial y el de India y la Federación Rusa el 1,7%, cada uno. En realidad, la economía de China representa, pese a su inmenso crecimiento, solamente el doble de la economía española (España y Canadá, juntas, tienen un peso económico similar al de China). Las asimetrías son de tal tamaño que cualquiera de las economías de los tres grandes de la UE (Reino Unido, Francia y Alemania) son, separadamente, tan grandes como las de China.

Las cifras rusas son aún más reveladores puesto que su economía apenas representa un 1,7% del produc-

“La UE se ve irremediabilmente abocada a la creación y sostenimiento de un orden multilateral global si quiere preservar sus niveles de paz, seguridad y bienestar”

to mundial, un tercio menos que España, situándose en magnitudes similares a las de Brasil, México o India. Ciertamente, el crecimiento económico ruso y chino es espectacular y tiende a acortar las distancias, pero en el caso de la Federación Rusa, la demografía (sustancialmente menor a la de la UE, y en regresión) supone un obstáculo importante, al que se debe añadir la excesiva dependen-

cia rusa de las materias primas (como sabemos, la excesiva dependencia energética no sólo es nociva para los consumidores, sino también para los productores). Por su parte, en el caso de China, también la demografía se convierte en un obstáculo puesto que aunque el proceso de crecimiento chino ha logrado sacar de la pobreza a aproximadamente doscientos de millones de personas en las dos últimas décadas, lo cierto es que las desigualdades son muy extensas y la renta per cápita se encuentra en niveles tan bajos que un eventual alcance en términos económicos reales (no en términos de poder de compra) esté todavía en un horizonte lejano.

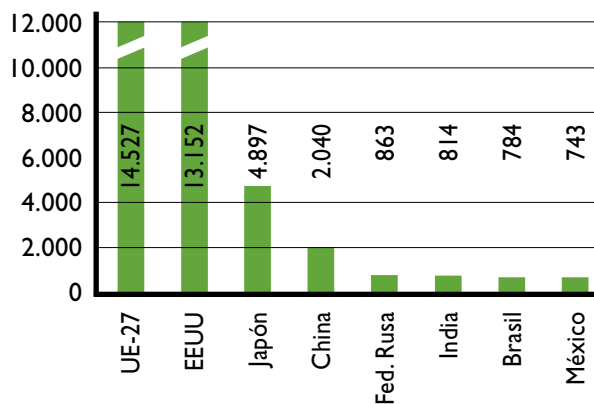
En consecuencia, pese a la alarma que genera el crecimiento chino, el resurgir de la Federación Rusa o el enorme potencial de India, la realidad, a fecha de hoy, es que Estados Unidos y la UE-27, con apenas el 12% de la población mundial suman entre los dos casi el 60% de de la riqueza mundial. Si añadimos Japón, el resultado es aún impresionante ya que los tres países representan el 14% de la población, pero el 70% de la riqueza mundial. Por tanto, aunque Europa sólo tenga

el 7% de la población mundial, representa aproximadamente un quinto del comercio mundial, lo que debería explotar más consistentemente en su favor. Además, China y la Federación Rusa son sumamente dependientes de la UE, Estados Unidos y Japón a la hora de modernizar sus economías, lo que debería dar lugar a una situación mucho más equilibrada desde el punto de vista del poder y la influencia en los asuntos mundiales.

Las cosas no son realmente muy diferentes en la otra gran dimensión del poder “duro”, el gasto militar. Como ha señalado Joseph Nye³, si en la dimensión económica, el mundo es un oligopolio europeo, estadounidense y japonés, en la dimensión militar, la situación es prácticamente monopolista ya que Estados Unidos, con 515.000 millones de dólares, acapara el 50% del gasto mundial. Recientemente, Andrew Moravcsik, en un celebrado artículo⁴, ha criticado que el Departamento de Defensa estadounidense intente construir el caso del rearme chino sobre la base de un presupuesto que se estima en 58.000 millones de dólares, apenas un 10% de lo que gasta Estados Unidos. Teniendo en cuenta que además de tener a Estados Unidos al otro lado del Pacífico, China tiene a Japón al este, la Federación Rusa al oeste y a India al sur, es probable que los líderes chinos tengan una visión del mundo y de sus necesidades de seguridad más prudentes de lo que normalmente les atribuimos.

Algo parecido puede decirse del otro gran foco de tensión mundial durante los dos últimos años, la relación entre la UE y la Federación Rusa de Putin. Como señalaba un reciente informe del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, es posible agrupar a los Estados miembros de la UE en hasta cinco grupos distintos dependiendo de sus posiciones hacia la Federación Rusa (“Caballos de Troya”, “Socios estratégicos”, “Pragmáticos amigables”, “Pragmáticos distantes” y “Partidarios de una nueva Guerra Fría”), dependiendo de si son partidarios o no de una mayor o menor firmeza en el trato con la Federación Rusa⁵.

GRÁFICO I. TAMAÑO DE LAS ECONOMÍAS DE LA UE Y OTRAS GRANDES POTENCIAS*



Fuente: FMI.

* PIB en miles de millones de dólares corrientes, 2006

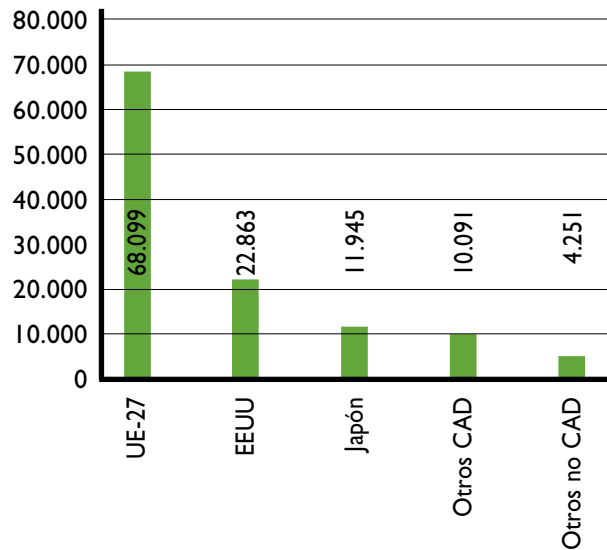
Ante tales divisiones, no es extraño que la Federación Rusa haya adquirido una enorme capacidad de maniobra ante las capitales europeas. No obstante, pese a las muy profundas desavenencias, y a la impresión generalizada de que la Federación Rusa se ha situado a la par de la UE en términos geopolíticos, si no por encima, la realidad es que la UE-27 no sólo tiene un peso económico seis veces superior a la de la Federación Rusa, sino que gasta 210.000 millones de euros en defensa y tiene en sus filas a más de dos millones de soldados, comparado con los algo más de 50.000 millones de euros que gasta la Federación Rusa, cuatro veces menos. Por tanto, Europa tendría que tener mucho menos que temer de la Federación Rusa de lo que normalmente aparenta.⁶

Un caso parecido es el de Afganistán donde, una vez más, la UE muestra hasta que punto, antes de construir un poder propio o pensar en nuevas instituciones, tendría que examinar la eficiencia con la que maneja sus recursos existentes. En Afganistán, los Estados miembros de la UE tienen desplegados 22.526 efectivos, frente a sólo 19.000 estadounidenses (el resto del contingente, hasta los 47.000 lo aportan Canadá -2.500-, Australia -1.100-, Turquía -750-, Noruega -540- y otros Estados como Macedonia, Azerbaidzhán, Croacia o Albania). Ello no resulta anómalo, en tanto en cuanto 21 miembros de la OTAN lo son también de la Unión Europea, pero sí extraño, en tanto en cuanto la Unión Europea sigue siendo incapaz de dotarse de una estructura de seguridad propia. Así, en lugar de en un precedente, Afganistán se ha convertido en el ejemplo de la fragmentación europea, tanto en razón de las múltiples limitaciones que impiden una actuación coordinada entre los Estados que han desplegado tropas allí, como en razón de la propia marginalidad de la OTAN como organización y de la inexistencia de la UE como actor.⁷

Como se ha puesto de manifiesto también en el caso de Darfur, tras años esperando una resolución de la ONU que autorizara el despliegue de una fuerza multinacional, la misión se ha visto paralizada por la falta de efectivos y de medios de transporte, mostrando que de los dos millones de efectivos que los europeos mantenemos en activo, apenas el 2% son desplegables en misiones exteriores, lo cual da una indicación clara del escaso retorno que los Estados de la UE obtienen de los 210.000 millones de euros que gastan en defensa.

Aunque normalmente se piensa que los problemas de la UE con el poder “duro” son los más graves, los problemas de la UE con el llamado “poder blando” son más importantes de lo que parece. La UE es el mayor donante de ayuda oficial al desarrollo del mundo, dado que destina más de 51.000 millones de euros (68.000 millones de dólares) a cooperación para el desarrollo (Gráfico 2). Sin embargo, pese a la magnitud de esta cifra, sólo una sexta parte de ese importe es administrado directamente por la UE, lo que rebaja la ayuda etiquetada como “UE” a la mitad de la estadounidense.

GRÁFICO II. COMPARACIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (2006)



Fuente: Comisión Europea. Dirección General de Desarrollo. http://fs2.bbji/EUDA_01.aspx. Acceso 2 abril de 2007. Datos en millones de USD

De esta manera, como los Estados miembros pueden perseguir diferentes objetivos o, como mínimo, utilizar medios distintos para lograr los mismos objetivos, los beneficios en términos de capacidad de influencia colectiva que esos inmensos recursos conceden a la política exterior europea se encuentran notablemente disminuidos. Cosa distinta sería si, como está previsto en el nuevo Tratado de Lisboa, la UE desarrollara un auténtico Servicio de Acción Exterior Europeo que fuera capaz de coordinar los muy dispersos instrumentos e instituciones de la política exterior europea, repartidos hoy en varios niveles (nacional y europeo) y dimensiones (Consejo y Comisión Europea).

Una inconsistencia parecida en cuanto al “poder blando” de la UE se observa en lo relativo a la opinión pública, europea y mundial. Por un lado, la imagen internacional de la Unión Europea es enormemente positiva. La reciente encuesta “Voice of the people” en la que fueron entrevistadas 57.000 personas en 52 países mostraba que existe una amplia “demanda de Europa” en el mundo. Más de un tercio de los entrevistados dijeron desear un incremento de la presencia de Europa en el mundo, frente a un quinto que dijo querer ver dicha influencia disminuir, un resultado simétricamente inverso al obtenido por Federación Rusa, China y Estados Unidos, cuya influencia en el mundo los entrevistados de forma mayoritaria preferirían ver disminuir.⁸

Una encuesta parecida, llevada a cabo en 27 países sobre la base de 28.000 entrevistas, mostraba un resultado similar en el posicionamiento de la opinión pública mundial: positiva hacia los países o grupos que basaban su influencia en el “poder blando” (Japón, Francia, la Unión Europea, con porcentajes de apoyo del 54, 53 y 53%, respectivamente), negativa hacia aquellos cuya ima-

gen se asocia al “poder duro” (Federación Rusa, Estados Unidos, Corea del Norte, Irán e Israel, con porcentajes de rechazo del 40, 51, 48, 56 y 56%, respectivamente).⁹

Con resultados parecidos, una encuesta de marzo de 2007 mostraba que, con la excepción de Turquía, Egipto y Brasil, donde la opinión pública consideraba la influencia de la UE predominante negativa (32, 33 y 38%, respectivamente), el resto de países en los que se llevó a cabo la encuesta (24 sobre 27) consideraban la influencia europea como un factor positivo (53 versus 13%); registrándose los valores más altos, curiosamente, en los vecinos de Estados Unidos (Canadá y México, 66 y 63%), siendo destacables también los valores positivos mostrados en países como la Federación Rusa, China, Nigeria o Kenya.¹⁰

Por tanto, desde el lado de la “demanda” de Europa en el mundo, la situación parece bastante nítida. ¿Qué ocurre sin embargo desde el lado de la “oferta”? ¿Están dispuestos los europeos a satisfacer dicha demanda? Sobre el papel, la Política Exterior y de Seguridad Europea es una de las políticas que mayor apoyo tiene entre la opinión pública europea. Por ejemplo, en el Eurobarómetro (68/2007) la lucha contra el terrorismo es la política que suscita más consenso entre los entrevistados: el 81% apoyan que dicha política se

lleve a cabo en el nivel europeo, seguida de la protección del medio ambiente (73%), la investigación y el desarrollo (72%), la energía (68%) y, en quinto lugar, la política exterior y de seguridad, que registra un apoyo del 67%.

Así, al menos dos tercios de los europeos entienden que los desafíos de la política exterior y de seguridad deben llevarse en el ámbito europeo, no en el

nacional (en contraste claro con políticas como la educación, la salud, la fiscalidad o las pensiones donde las proporciones son inversas, con dos tercios de los europeos mostrándose partidarios de que dichas políticas sigan en el ámbito nacional). Sin embargo, a la hora de asignar las tres prioridades más acuciantes, la política exterior y de seguridad de la UE queda en muy discreto séptimo y noveno lugar, con porcentajes de apoyo del 17 y de 15%, respectivamente.¹¹

Al parecer, pues, la sensación de urgencia respecto a la política exterior no es tan ampliamente compartida por los ciudadanos como pudiera pensarse a primera vista. Un buen ejemplo de estas incoherencias se encuentra en el caso español, donde históricamente el apoyo a la política exterior y de seguridad europea ha sido elevadísimo, mostrando las series temporales un porcentaje de apoyo en torno al 75%¹², pero, en contraste, un apoyo público muy bajo al incremento del gasto en defensa o a la presencia de tropas españolas en misiones de paz como Líbano o Afganistán, que son centrales desde el punto de vista de la política exterior europea.¹³

Conclusión

El 13 de diciembre de 2007 se firmó el Tratado de Lisboa que sustituye al fallido Tratado Constitucional. El Tratado será sometido a ratificación por los Estados miembros, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales, durante el año 2008, con el objetivo de permitir su rápida entrada en vigor el 1 de enero de 2009.¹⁴

El nuevo Tratado mantiene y preserva en lo esencial los contenidos del Tratado firmado en Roma el 27 de octubre de 2004, tanto en lo referido a las políticas como a las instituciones de la UE. Se mantienen, por tanto, los importantes avances logrados en el marco de la Convención y la Conferencia Intergubernamental (CIG) 2004 en lo referido al paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en un gran número de materias y, especialmente, las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad de la UE que, al menos sobre el papel, otorgarán una visibilidad internacional mucho mayor a la UE.¹⁵

Aunque la ratificación de los tratados europeos siempre está sometida a incertidumbre, la pronta ratificación del Tratado de Lisboa por parte de la Asamblea Nacional y el Senado francés, llevada a cabo el 7-8 de febrero por una abrumadora mayoría de sus miembros (336/52 en el primer caso, 265/42 en el segundo), ha abierto el camino para que los otros nueve países que habían rechazado ratificar el Tratado Constitucional puedan ratificar exitosamente este nuevo Tratado (Polonia, pese a algunos problemas iniciales, ratificó el Tratado el 1 de abril, con 384 votos a favor, 56 en contra y 12 abstenciones). La ratificación francesa no despeja todos los interrogantes, que en este momento se centran sobre todo en el referéndum irlandés (preceptivo y vinculante y con unos sondeos que muestran un entusiasmo muy bajo entre la opinión pública), así como a lo que ocurrirá en Reino Unido (donde pese a que se haya descartado el referéndum, la Cámara de los Lores podría dar alguna sorpresa).

Sorpresas aparte, lo cierto es que, para lograr este nuevo texto, los dieciocho Estados miembros que ratificaron el Tratado Constitucional han tenido que hacer importantes concesiones, tanto simbólicas (aceptando la eliminación de los símbolos de la Unión y suprimiendo el término “constitucional”) como sustantivas (visibles, en particular, en el reforzamiento del carácter intergubernamental de la política exterior y de seguridad, pero también en las derogaciones y excepciones concedidas al Reino Unido).¹⁶ Cabe ahora ver, en el desarrollo de las disposiciones del Tratado, especialmente en lo referente a la política exterior y de seguridad, hasta qué punto este Tratado conseguirá, como se pretendía con su antecesor, la fallida Constitución Europea, lograr un texto que sirva como instrumento de actuación para una Unión Europea que cierra un ciclo, fundamentalmente introvertido, y enfrenta otro, esencialmente volcado hacia el exterior.

“Las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad del nuevo Tratado de Lisboa otorgarán una visibilidad internacional mucho mayor a la UE”

Notas

1. SIPRI. “World and regional military expenditure estimates 1988–2006”. http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_wnr_table.html, Acceso 31 de marzo de 2007.
2. Joseph Nye, Jr. Toward a Liberal Realist: a memo for the next President”: *Harvard Magazine*, March-April 2008
3. Reproduzco aquí de “La fragmentación del poder europeo”, *El País*, 25 de febrero de 2008.
4. “Cry Wolf”, *Newsweek* 25, March 2008.
5. Mark Leonard y Nicu Popescu. “A Power Audit of EU-Russia Relations”, ECFR Policy Paper 02/2007. www.ecfr.eu. Hay versión en español: “¿Qué hacer con Rusia? *Política Exterior* 121, Enero/Febrero 2008, pp. 59-79.
6. Cifras obtenidas de: <http://www.globalsecurity.org/military/world/spending.htm> y de “Una hoja de ruta para la defensa europea”, por el General José Enrique de Ayala. Documentos de Trabajo de la Fundación Alternativas. 17/2007.
7. Dejo a un lado, por cuestiones de espacio, la cuestión de Kosovo, que sin duda ha constituido un excelente ejemplo de la fragmentación del poder europeo, lo que ha permitido a Estados Unidos y a la Federación Rusa convertirse en los árbitros de la situación.
8. M. Leonard e I. Krastev. “New World Order: The Balance of Soft Power and the Rise of Herbivorous Powers”. *European Council on Foreign Relations, Policy Brief* 01/2007. <http://www.ecfr.eu>
9. “Israel and Iran Share Most Negative Ratings in Global Poll”, PIPA, 6 de marzo de 2007. http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/views_on_countriesregions_bt/325.php?nid=&id=&pnt=325 Acceso el 31 de marzo de 2007.
10. “World Publics See European Union as a “Positive Influence”, PIPA 21 de marzo de 2007. http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/views_on_countriesregions_bt/335.php?nid=&id=&pnt=335
11. Eurobarometer 68/2008, First Results, pp. 28 y 38.
12. Piedrafita, S., Steinberg, F. y Torreblanca, J.I. “20 años de España en la UE (1986-2006)”. Real Instituto Elcano/Oficina en España del Parlamento Europeo, pág. 111.
13. Según el Barómetro del Real Instituto Elcano el apoyo a las misiones de Afganistán y Líbano es de sólo un 47%, mientras que el 49% de la población las considera de forma negativa o muy negativa (BRIE 16/2007, <http://www.realinstitutoelcano.org> Véase también, Javier Noya, “La opinión pública española y las misiones de las fuerzas armadas en el exterior”, *ARI* No 121/2007 - 19/11/2007.
14. “Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007”, Diario Oficial de la Unión Europea, Serie C/306, de 17 de diciembre de 2007. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>
15. Breve Análisis del Tratado por el que establece una Constitución para Europa. Secretaría de Estado para la UE.
16. Para una comparación detallada de las diferencias y similitudes entre el Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa, véase: José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea Corres, “Tratado de Lisboa”, Marcial Pons/Real Instituto Elcano, Madrid 2008.

* www.ecfr.eu