

Vicisitudes de la política exterior y de seguridad de la UE en 2011

Rosa Balfour,
Directora del Programa Europeos en el Mundo,
European Policy Centre, Bruselas

Días después del lanzamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el 1 de diciembre de 2010, una serie de revoluciones y levantamientos recorrió el norte de África y Oriente Medio. Las estructuras y los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa en asuntos de política exterior y de seguridad fueron puestos a prueba. Y hay poca unanimidad en poner buena nota al SEAE y a su máximo responsable, la alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, que también es vicepresidenta de la Comisión Europea.

El telón de fondo era una profunda crisis financiera, económica y política cuya gestión de emergencia absorbía la energía de los líderes de la UE. La crisis no sólo provocó una serie de recortes en el presupuesto de la política exterior y de defensa, sino que también exacerbó la percepción de la irrelevancia y el declive global de Europa.¹ La crisis puso de manifiesto un proceso estructural más amplio de un relativo declive del poder europeo y occidental, que hace que sea importante discernir cuáles son las causas a largo plazo y los factores desencadenantes a corto plazo. En apariencia, la crisis asestó un duro golpe a la ya menguante “atracción” que la UE ejercía en el resto del mundo. Esto implica una pérdida de peso político y un debilitamiento de su posición como normatizadora, lo que, combinado con su continua incapacidad a la hora de jugar el juego del poder en un escenario global cambiante y cada vez más asertivo, ha llevado a la UE a parecer una burda imitación de ella misma durante un año cargado de acontecimientos.

Si bien no existe un patrón claro con el que medir el éxito de la política exterior de la UE, son varios los dedos que apuntan a una ausencia de liderazgo en la UE,

a una falta de visión de su papel en el mundo, y a la sobrecarga del rol que desempeña la alta representante y vicepresidenta. Los desafíos a la confianza y a la solidaridad entre los Estados Miembros han sido vistos como causa y consecuencia de la forma en que se ha manifestado la crisis en Europa, y sus implicaciones para el rol global de la UE han sido interpretadas como una “re-nacionalización” de la política exterior. Si bien este debate no es nuevo,² algunos aspectos del mismo relativos a la implementación del SEAE y a la representación internacional de la UE han sido bloqueados por algunos Estados Miembros –un preocupante paso atrás comparado con las innovaciones introducidas por el Tratado de Lisboa (que no revolucionó precisamente la política exterior de la UE)–.

La percepción de un ocaso de la UE necesita ser compensado por una comprensión de temas más estructurales. Aunque el Tratado de Lisboa, acordado antes de que estallara la crisis en Europa, comporta unas cuantas complicaciones (¿imprevistas?) en el proceso de toma de decisiones, el hecho es que no hace ninguna concesión al intergubernamentalismo. Una “edad de oro” anterior a la crisis en la que los Estados Miembros de la UE cooperaban con mucho gusto en asuntos internacionales dista mucho de la realidad que parecen dar por supuesta frecuentemente los críticos de la desunión actual. La magnitud del reto que representó la creación del SEAE fue probablemente subestimada desde el punto de vista de los recursos humanos y de la adaptación institucional, por no mencionar las restricciones presupuestarias y de personal con las que se supone que ha de hacer frente a una larga lista de problemas en todo el mundo, pero los problemas de su construcción pueden ser superados. Dicho de otro modo, las interconexiones entre las debilidades pre-existentes de la UE como actor internacional y el impacto de la crisis proyectan una espesa sombra sobre su capacidad para hacer frente a los actuales desafíos internos y externos. Pero esto no significa que el partido haya terminado.

El año 2011, la política exterior de la UE tuvo que responder sobre todo a los rápidos cambios que se produjeron a consecuencia de la primavera árabe, que contribuyó al debate interno sobre la revisión de la Política Europea de Vecindad (de la que me ocupo más adelante en este artículo), y que también tuvo repercusiones en la Europa del Este (como también se comenta más adelante). En parte como consecuencia de la necesidad de dar una respuesta a las convulsiones que tuvieron lugar cerca de Europa, la prioridad en el desarrollo de asociaciones estratégicas anunciada por la alta representante al asumir el cargo en 2009, no tuvo una implementación evidente. Aparte de varias cumbres y viajes, las relaciones bilaterales con los socios mayores y más importantes no sufrieron muchos cambios por lo que respecta al contenido, si bien sirvieron para discutir asuntos internacionales que estaban en el orden del día de las instituciones multilaterales. La UE también siguió parcialmente

las disposiciones del Tratado de Lisboa relativas a su representación internacional. Y por último, pero no por ello menos importante, 2011 fue el año del bautismo de fuego del SEAE, y sus problemas, estructura y actuación son cruciales en cualquier evaluación de la política exterior de la UE. Las vicisitudes del año han puesto de manifiesto algunas debilidades y han abierto al mismo tiempo una serie de oportunidades; queda por ver si esto llevará a la UE, a sus instituciones y a sus Estados Miembros a repensar el papel de la Unión en el mundo.

Las revoluciones árabes: hacia una revisión de la política de vecindad de la UE

La primavera árabe produjo una gran conmoción que sacudió los aspectos fundamentales del compromiso europeo con el norte de África y Oriente Medio, dejando al descubierto la complicidad de los gobiernos en su apoyo al autoritarismo, poniendo en cues-

“La crisis no sólo provocó recortes en el presupuesto de la política exterior y de defensa, sino que también exacerbó la percepción de la irrelevancia y el declive global de Europa”

tión la mayor parte de los supuestos acerca de la reforma política y económica, acerca de la contención y la estabilidad, y acerca de la supuesta falta de preparación de las sociedades árabes para el pluralismo, la expresión personal y la democracia. La cacofonía fue uno de los rasgos más visibles en las respuestas de la UE, especialmente a comienzos de año. Esto no es nada sorprendente si tene-

mos en cuenta la diversidad del compromiso europeo con la región desde los tiempos de la descolonización; pero estas respuestas quedaron muy por debajo de las expectativas que surgieron en toda Europa cuando los árabes salieron a la calle.

Si bien se hicieron esfuerzos para enmendar la disonante diplomacia europea, la desunión siguió siendo grande, especialmente respecto a los asuntos más importantes, con el voto para la representación palestina en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como ejemplo macroscópico, pues Francia, Gran Bretaña y Alemania votaron la resolución con tres signos diferentes. La intervención militar de la OTAN en Libia, celebrada a posteriori como “un éxito de Europa”, hubiera sido una excelente oportunidad para una misión de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) respaldada por un consenso internacional extraordinario. Pero la división sobre el tema en la UE no fue un buen augurio para el futuro de la PESD (Biscop, 2012).

A medida que avanzaba el año, las instituciones de la UE empezaron a encontrar una nueva brújula para organizar sus relaciones con los países del norte de África y Oriente Medio. Para el recién nacido SEAE, la primavera árabe fue un auténtico reto. Con pocos recursos, unas delegaciones escasas de personal, un conocimiento irregular de la región y de su desarrollo político sobre el terreno, y sin la ayuda de una historia previa de coordinación y de intercambio de información entre los Estados Miembros y las instituciones presentes en la región, costó mucho identificar prioridades y objetivos. Entre las actividades menos visibles estaba el establecer contacto con nuevos actores, desde las organizaciones de la sociedad civil hasta los nuevos y viejos partidos políticos, incluidos los islamistas. Hasta ahora, los resultados electorales en Túnez, Marruecos y Egipto, que han visto como los partidos islamistas acaparan un porcentaje importante de los votos, han sido recibidos con tranquilidad y cautela en Europa; un cambio aparente importante en comparación con el posicionamiento anterior a la primavera árabe, cuando el temor a un ascenso del islamismo justificaba el apoyo a unos regímenes seculares autoritarios. Está por ver si esto llevará a un cambio político y a la aceptación en la UE del denominado “islam político”.

El reconocimiento de que las viejas políticas estaban mal encaminadas llevó a una reconsideración del espectro de instrumentos de la UE hacia la región que culminó en la publicación de dos comunicados, el primero en marzo con los puntos principales para una renovación de las relaciones euromediterráneas y con la introducción del concepto de “democracia profunda” como objetivo fundamental a largo plazo de las políticas de la UE y como el nuevo principio orientador de las mismas.³ El segundo fue parte del proceso de revisión de la Política Europea de Vecindad (PEV), que se había iniciado en 2010 y que consideraba tanto el “vecindario” oriental como el meridional de la UE.⁴

Las políticas revisadas se basan en cuatro pilares: una condicionalidad mejorada, una mayor diferenciación entre países, nuevos instrumentos para contribuir a la construcción de la democracia y un foco mayor en el desarrollo socioeconómico sostenible. Bajo el lema “más es más”, la UE ha elegido centrarse más en los incentivos: las “tres M” (“más dinero, más acceso al mercado y más movilidad”) son los incentivos en oferta. El nuevo programa SPRING (Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth, Ayuda a la Asociación, la reforma y el Crecimiento Inclusivo), destinó 350 millones de euros para el 2011 y el 2012 en la región. Túnez y Egipto también son los beneficiarios de un fondo adicional de recursos financieros por medio del Instrumento para la Política Europea de Vecindad (con un total, respectivamente, de 160 y 449 millones de euros para el período 2011-2013, lejos de las necesidades y de lo solicitado por estos países). Un uso más dirigido a objetivos concretos de la ayuda económica y financiera, y una petición por parte de la Comisión a incrementar los recursos

del próximo Marco Financiero Multianual son pasos bien recibidos, aunque insuficientes, para hacer frente a la profundidad de los problemas socioeconómicos y a las expectativas de los nuevos gobiernos de la región. Un Acuerdo Profundo e Integral de Libre Comercio (DCFTA) ofrecería beneficios parecidos a los pensados para la Europa del Este. Con el compromiso de la Comisión de trabajar para la eliminación de las barreras proteccionistas que hasta ahora han limitado el acceso al mercado para estos países, esto podría constituir un incentivo considerable, especialmente para aquellos países más dependientes del comercio con Europa. Las “asociaciones para la movilidad” deben facilitar supestamente los movimientos de la población para algunos ciudadanos de la región, empezando por Túnez, Egipto y Marruecos, pero el alcance de las mismas estará circunscrito a unas categorías específicas de la población y sometido a unas condiciones adicionales.

Es posible que la clarificación de la condicionalidad y el énfasis en la diferenciación den un mayor sabor a los ingredientes, pero la receta no difiere significativamente del enfoque de la PEV. La PEV ya incluía elementos de diferenciación y condicionalidad, ofreciendo más integración con la UE a aquellos países que más progresos hiciesen en función de los parámetros acordados sobre la aproximación a las normas y reglamentos de la UE. Podrían darse realmente diferencias si las instituciones de la UE y los Estados Miembros fueran capaces de mantener sus principios y promesas y de entregar los incentivos en oferta (el documento de la Comisión habla de “responsabilidad mutua”). Incluso así, es legítimo cuestionarse si todo el enfoque no requeriría una reconsideración más radical, dado que sus fallos políticos y de políticas han sido seguramente más prominentes que sus éxitos –tanto en el sur del Mediterráneo como en el Este de Europa (que tratamos en la siguiente sección). A su vez, esto requeriría un conocimiento más profundo de las motivaciones subyacentes a los problemas relativos al compromiso de la UE con sus vecinos que vaya más allá de una simple crítica a la PEV (Balfour, 2012).

La UE también ha desplazado su atención hacia la identificación de formas de promover una “democracia profunda” dando un papel más relevante a la sociedad civil. La revisión de la Política Europea de Vecindad estableció la creación de un instrumento para la sociedad civil (Civil Society Facility) dotado con 22 millones de euros para el período 2011-2013, que incluía el desarrollo de medios de comunicación social. El Fondo Europeo para la Democracia (EED), que ha de ser creado como organismo autónomo capaz de responder a las solicitudes de financiación de un modo más flexible y más rápidamente que los instrumentos ya existentes en la UE, permitiría ayudar a organizaciones no registradas y no gubernamentales de la sociedad civil, incluyendo, al menos en teoría, a los partidos islamistas. Si el EED logra estar a la altura de estas expectativas representará un alejamiento

importante del tradicional no-partidismo de la UE respecto a la dinámica política en terceros países. Por lo que respecta a los recursos, sin embargo, las contribuciones de la UE no dejan de ser una gota de agua en el océano comparadas con la promoción de la democracia de los norteamericanos o la ayuda de Arabia Saudí a las organizaciones de base.

Europa fuera de la UE

La revisión de la PEV que sentó las bases del “renovado” enfoque de la UE incluía también una revisión de las relaciones con la Europa del Este y con el sur del Cáucaso. Aunque los vecindarios del sur y del este de la UE siguen estando bajo el mismo paraguas político, la revisión de la PEV confirmó la creciente separación *de facto* entre los dos, un proceso que había empezado con el lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo en 2008 y de la Asociación Oriental en 2009. Como en el caso del sur, la sociedad civil de la Europa del Este recibirá una mayor atención, aumentando los recursos disponibles por la Civil Society Facility y reuniendo los requisitos para optar al Fondo Europeo para la Democracia. De hecho, la ayuda externa de la UE en general se está desplazando en un porcentaje cada vez mayor de los fondos hacia la ayuda directa a organizaciones de la sociedad civil, en vez de canalizar dichos fondos a través de los gobiernos.

Con respecto a la Europa del Este, el aspecto más significativo de la revisión de la PEV es la mención, por primera vez, del artículo 49 del Tratado de Lisboa, que estipula que cualquier país europeo puede solicitar ser miembro de la UE. Esta fue una cuestión acaloradamente debatida en las instituciones de la UE, y el compromiso alcanzado fue incluir una referencia al Artículo 2, acerca de los valores en los que se basa la UE, y al Artículo 8, acerca de la prioridad acordada por la UE a la creación de un área de buena vecindad,⁵ en el mismo párrafo.⁶ Si bien esta formulación no acabó con la ambigüedad fundamental de la UE respecto a las repetidas solicitudes de los países de la Europa del Este a ser considerados potencialmente como futuros candidatos a pertenecer a la UE, sí representó un avance para aquellos Estados Miembros que habían estado presionando para un compromiso más profundo con la región.

Se hicieron efectivamente progresos en la agenda de la UE, especialmente en el ámbito del comercio: se negoció un DCFTA con Ucrania, está previsto que se inicien negociaciones para un DCFTA con Moldova y Georgia, y con la Federación Rusa entrando en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Pero políticamente las relaciones con algunos países de la Europa del Este han sido difíciles. Las relaciones UE-Ucrania han estado probablemente en su punto más bajo desde la Revolución Naranja de 2004, en gran

parte a causa del juicio y posterior encarcelamiento de la ex primera ministra y líder de la oposición Yulia Tymoshenko, que puso de relieve la debilidad y la politización del sistema judicial de Ucrania. La UE respondió con una crítica poco habitual y en la cumbre UE-Ucrania celebrada a final de año concluyó las negociaciones sobre el DCFTA, pero suspendió la firma conjunta de un Acuerdo de Asociación en espera de que el país adopte un claro compromiso con los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley, y proceda a enmendar los defectos en los ámbitos de la justicia, el clima empresarial y la reforma constitucional (Füle, 2012). También la política de la UE respecto a Bielarrús, después de buscar vías para el diálogo aprovechando el nuevo enfoque regional desarrollado mediante la iniciativa de la Asociación Oriental, impuso durante el 2011 sanciones más estrictas al gobierno y a sus asociados.

La UE también mostró su poderío en los Balcanes facilitando un diálogo entre Belgrado y Pristina para normalizar las relaciones entre Serbia y Kosovo en espera de una solución al reconocimiento de Kosovo como Estado. En diciembre el Consejo Europeo

demoró una decisión (que finalmente tomó en sentido positivo en marzo de 2012) sobre la petición de Serbia de convertirse en país candidato al ingreso en la UE para presionar al país para que pusiera en práctica las decisiones acordadas en el contexto del diálogo y para que participase en la cooperación regional. También en los Balcanes la UE está caminando sobre una especie

de cuerda floja entre ejercer su influencia para impulsar la resolución de las disputas pendientes con la zanahoria de la perspectiva del ingreso, y correr el riesgo de perder su influencia debido a la “fatiga de la UE” en la región. La firma del Tratado de Adhesión con Croacia en 2011 ya no fue un mensaje lo suficientemente intenso a los países aspirantes de los Balcanes de que la UE seguía comprometida con la ampliación. Con la mayor parte de los países encallados en un punto muerto político durante buena parte del año, y con la “sigilosa nacionalización” del proceso de ampliación (Hillion, 2010), el mensaje de la UE es, como mucho, que la adhesión se ha convertido en un camino más largo y lleno de baches. Esto, combinado con la incapacidad para hacer avanzar las negociaciones para la adhesión con Turquía (aunque Ankara ha sabido posicionarse persuasivamente como potencia regional clave por su relevancia en Oriente Medio y en el Cáucaso Sur), muestra que las perspectivas de una UE más amplia en un futuro próximo no son muy halagüeñas.

“Las contribuciones de la UE para los países árabes son una gota de agua en el océano comparadas con la promoción de la democracia de EEUU o la ayuda de Arabia Saudí a las organizaciones de base”

Entre el multilateralismo y la multipolaridad: la búsqueda de un papel para la UE

Las duras palabras que utiliza la UE con algunos países en Europa se justifican y legitiman sobre la base de los principios que se propone defender. Sin embargo, estas palabras contrastan con las posturas conciliatorias que mantuvo en el pasado, especialmente con la Europa del Este. Y a la inversa, la tendencia general con respecto al resto del mundo ha sido que la UE se ha apartado de estas posturas normativas, especialmente con respecto a los principales actores: los denominados poderes emergentes, pero también los exportadores de energía y los compradores de armas.

En 2010, la alta representante y el presidente del Consejo Europeo habían situado la mejora de las “asociaciones estratégicas” de la UE en un lugar preferente de la agenda, y convocaron una cumbre especial del Consejo Europeo para discutir formas de avanzar. En la práctica, en 2011 el socio más fuerte y más cercano, EEUU, ha puesto repetidamente de manifiesto su cambio de foco respecto al Este, y las agendas de los demás socios estratégicos, como China y Federación Rusa, no han experimentado muchos progresos.⁷ Aparte de una mejora en la preparación y el seguimiento de las cumbres (gracias también a la abolición del papel de las presidencias rotatorias de la UE en la organización de las cumbres internacionales, que no contribuía a la continuidad), las incertidumbres y los nuevos problemas de coordinación no contribuyeron a desarrollar una “diplomacia estratégica” de la UE más fuerte, desbaratada también por las distracciones provocadas por la primavera árabe (Allen y Smith, 2012).

La capacidad de desarrollar una diplomacia estratégica puede no estar limitada sólo por los peligros del ajuste institucional y la coordinación posterior al Tratado de Lisboa. El pasado reciente ha visto también muchas prisas para conseguir contratos comerciales en todo el mundo, una aproximación al comercio más mercantilista y a corto plazo, una necesidad de contar con China para la gestión de la crisis financiera, y un esfuerzo por adaptarse al nuevo relato sobre la multipolaridad y la cambiante distribución del poder global, todo lo cual implica una desviación respecto a la tradicional postura normatizadora de la UE (Youngs, 2011).

A nivel multilateral, tras el contratiempo sufrido en setiembre de 2010 por el intento de la UE de revisar su estatus en la Asamblea General de las Naciones Unidas para reflejar su personalidad legal después de la firma del Tratado de Lisboa, la UE consiguió el derecho a dirigirse a la Asamblea como UE y no sólo por medio de sus Estados Miembros, aunque la resolución aprobada era menos ambiciosa que el texto propuesto inicialmente en 2010 (Wouters et al., 2011). Pero la implementación de las disposiciones del Tratado de Lisboa sobre la representación exterior de la UE ha sido difícil

y muy discutida, no sólo debido a las ambigüedades del Tratado respecto a la representación en ámbitos de “competencia compartida”, sino también debido a las discrepancias de los Estados Miembros entre sí y con las instituciones. Más de 100 declaraciones en organizaciones multilaterales se vieron bloqueadas por la duda de si tenían que presentarse “en nombre de la UE” o “en nombre de la UE y de sus Estados Miembros”, y en muchos casos la práctica pre-Lisboa de la presidencia rotatoria en representación de la UE ha continuado.

La diplomacia de la UE también ha vinculado los asuntos multilaterales a la diplomacia bilateral. Los éxitos en la construcción de consensos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas han sido irregulares, con una única posición internacional en el caso de Libia y profundas divisiones en el caso de Siria. En aquellos casos en los que la UE adoptó una posición común, la alta representante también adoptó esta posición por medio de sus reuniones bilaterales con la Federación Rusa, China, Brasil, etc. Catherine Ashton también prestó una atención especial al diálogo con la Liga Árabe y la Unión Africana, y a los formatos internacionales flexibles para abordar crisis, como el Grupo de El Cairo, actualmente Grupo de Contacto, dirigido por un enviado especial conjunto para Siria de la ONU y la Liga Árabe.

Encontrar un nuevo rol para la UE en este contexto será un desafío para el próximo futuro, pero necesita basarse, entre otras cosas, en la comprensión del nexo existente entre el rol de la UE en la región más amplia, cada vez más inexorablemente unido a los desarrollos internos de Europa desde el punto de vista económico, demográfico y cultural, y en la necesidad de reenfocar el papel global de la UE teniendo en cuenta que la interacción entre la política internacional y la economía puede jugar también un papel a la hora de abordar determinados aspectos de la crisis económica.

El Servicio Europeo de Acción Exterior

El principal objetivo de las disposiciones del Tratado de Lisboa para la política exterior de la UE era mejorar su coherencia y su eficacia. La solución institucional iba a encontrarse superando el dualismo entre el Consejo y la Comisión y conectando los puntos (por lo que respecta a la política y a la toma de decisiones) entre las relaciones externas y la política exterior y de seguridad. El SEAE, dirigido por la alta representante, que es también vicepresidenta de la Comisión Europea, representa supuestamente la unión de estos dos brazos que caracterizaban la política exterior de la UE.

Los primeros doce meses no fueron nada fáciles. Institucionalmente, el SEAE es una innovación, pues desde el punto de vista formal no es una institución ni un organismo de la UE, sino un “organismo autónomo”, que tiene un papel poco claro en la arquitectura

institucional de la UE. Esto significa que la creación del SEAE no ha resuelto el problema de la existencia de múltiples centros para la toma de decisiones en la definición de la política exterior de la UE. Al contrario, ha creado nuevas necesidades para la coordinación interinstitucional, especialmente entre el SEAE y la Comisión, y en el año 2011 esto demostró ser particularmente difícil. Los instrumentos de política exterior de la UE no están totalmente bajo el control del SEAE: la Comisión sigue gestionando la mayor parte de los recursos destinados a las relaciones exteriores (las ayudas al desarrollo, el instrumento de la Política Europea de Vecindad, el instrumento para la pre-Adhesión), mientras que el presupuesto de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) no ha sido modificado con la creación del SEAE, y muchos de los instrumentos relacionados con la seguridad son activados por los Estados Miembros (mientras que la administración del Instrumento para la Estabilidad ha pasado al SEAE, bajo la responsabilidad directa de la alta representante y vicepresidenta).

Más allá de la adaptación institucional, la consistencia y la coherencia seguirán siendo problemáticas mientras la UE no sea un actor unitario. También políticamente, el SEAE ha tenido una actuación por debajo de las (¿elevadas?) expectativas, atrayendo críticas de los ministros de Exteriores nacionales a causa de un liderazgo insuficiente y de una excesiva lentitud en las respuestas, aclarando al mismo tiempo que no se invertirán recursos adicionales en la nueva estructura.⁸ Asegurar que los Estados Miembros se sientan “propietarios” del SEAE será uno de los desafíos que determinarán su éxito (Lehne, 2011), especialmente si el SEAE piensa actuar como un empresario diplomático⁹ o político (Balfour et al., 2012). La coordinación política y diplomática entre los Estados Miembros y las instituciones de la UE son igualmente necesarias para producir una visión estratégica más fuerte de la política exterior de la UE. Las relaciones con el Parlamento Europeo y el liderazgo del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores (FAC) tienen también una importancia crucial para el éxito del SEAE.

Sin embargo, por lo que respecta a su potencial, el SEAE tiene mucho que ofrecer. Comparado con los ministerios nacionales, engloba servicios prestados por los ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa, y contribuye a definir los objetivos de la cooperación para el desarrollo, un papel que en muchos países lo desempeña un ministerio u organismo separado. Dicho de otro modo, su mandato y responsabilidades son mucho más amplios que los de un servicio diplomático tradicional. La red de 140 delegaciones repartidas por todo el mundo, si son adecuadamente dotadas de funcionarios que se ocupen no sólo del comercio y la ayuda, sino que se impliquen en la amplia serie de campos en los que la UE está involucrada, desde la seguridad a la energía y las migraciones, constituye un potencial enorme para dar a la política exterior europea una mayor sustancia

y para ofrecer un interlocutor único a terceros países. Igualmente, si se consigue mejorar la coordinación con la Comisión se crearán nuevas sinergias entre ámbitos políticos transversales.

La rapidez con que se producen los acontecimientos, la sensación permanente de estar en modo de gestión de la crisis, tanto por motivos internos como externos, hace que los árboles no nos dejen ver el bosque. Pero la crisis y el impacto que la crisis está teniendo en el papel de la UE en el mundo también pueden llevar a una reevaluación de oportunidades, estrategias y enfoques, aunque los signos no sean evidentes. Históricamente, la UE ha dado siempre los mayores pasos hacia la integración en respuesta a impactos externos o llevada por los acontecimientos, como el final de la Guerra Fría. Iniciadas las negociaciones sobre el próximo presupuesto para el período 2014-2020 en un contexto de enormes restricciones en las finanzas públicas, la creación del SEAE y las oportunidades que podría tener en la reestructuración de las diplomacias nacionales, el impacto de la primavera árabe, el aniversario de la Estrategia Europea de Seguridad, que será el 2013, y la presión de algunos ministros de Asuntos Exteriores

“La red de 140 delegaciones repartidas por todo el mundo constituye un potencial enorme para dar a la política exterior europea una mayor sustancia y para ofrecer un interlocutor único a terceros países”

para revisarla, todos estos factores podrían llevar a una comprensión más profunda del papel que desempeña la UE en el mundo. Si este replanteamiento se produce en los próximos meses, las vicisitudes del 2011 pueden haber servido para algo.

Notas

1. The European Council on Foreign Relations (2012), *European Foreign Policy Scorecard, 2012*, Londres: el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores sostiene que la UE es un problema y no ya una solución a los problemas globales.

2. Para un análisis del mismo, véase por ejemplo Ian Manners y Richard Whitman (eds.) (2000), *n*, Manchester: Manchester University Press.

3. European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2011), “A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean”, COM (2011) 200 final, Bruselas: 8 de marzo de 2011.

4. European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2011), “A new response to a changing Neighbourhood. A Review of the European Neighbourhood Policy”, COM (2011) 303, Bruselas: 25 de mayo de 2011.

5. El Artículo 8 del Tratado sobre la Unión Europea (versión consolidada en Lisboa) reza: “La Unión desarrollará una relación especial con los países vecinos, con el objetivo de establecer un área de prosperidad y buena vecindad basada en los valores de la Unión y caracterizada por unas relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación”. Official Journal of the European Union (2010), Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 2010 83/01.

6. “Algunos países de la EaP [Eastern Partnership] dan una gran importancia a su identidad europea y el desarrollo de unas relaciones más estrechas con la UE tiene un fuerte respaldo público. Los valores sobre los que se ha construido la Unión Europea, a saber, la libertad, la democracia, el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el imperio de la ley, están también en el centro del proceso de asociación política e integración económica que ofrece la Asociación Oriental. Estos son los mismos valores que se consagran en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y en los que se basan los artículos 8 y 49”.

7. Según el ECFR (2012), la puntuación global de los países y áreas examinados es la misma que en 2010 o inferior.

8. Andrew Willis, “Ashton faces tough questions from EU ministers”, *EU Observer*, 23 de mayo de 2011; carta conjunta de los ministros de Asuntos Exteriores de Bélgica, Estonia, Finlandia Francia, Alemania, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Holanda, Po-

lonia y Suecia a la alta representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión Europea, Catherine Ashton, 8 de diciembre de 2011.

9. Chatham House.

Referencias bibliográficas

ALLEN, David y SMITH, Michael (2012), “The European Union, Strategic Diplomacy and the BRIC Countries”, *European Diplomacy Policy Papers* 11, febrero.

http://dseu.lboro.ac.uk/Documents/Policy_Papers/DSEU_Policy_Paper11.pdf

BALFOUR, Rosa (2012), “Changes and Continuities in EU-Mediterranean Relations after the Arab Spring” en Sven Biscop, Rosa Balfour & Michael Emerson (eds.), *An Arab Springboard for EU Foreign Policy?*, Bruselas, Egmont Paper 54, enero.

BALFOUR, Rosa; BAILES, Alyson; KENNA, Megan (2012), “The EEAS at work. How to improve EU foreign policy”, *EPC Issue Paper*, n°67, Bruselas: enero 2012.

BISCOP, Sven (2012), “Mediterranean Mayhem: Lessons for European Crisis Management”, en Sven Biscop, Rosa Balfour & Michael Emerson (eds.), *An Arab Springboard for EU Foreign Policy?*, Bruselas, Egmont Paper 54, enero.

FÜLE, Stefan, Comisionado Europeo para la Ampliación y la Política Europea de Vecindad, “Ukraine: Relations with the EU at the cross-road”, Eastern Promises Policy Dialogue organised by European Policy Centre, SPEECH/12/127, Bruselas, 27 de febrero de 2012.

HILLION, Christophe (2010), “The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy”, *SIEPS Report* n° 6, Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies.

LEHNE, Stefan (2011), “More Action, Better Service. How to Strengthen the European External Action Service”, Carnegie Endowment of International Peace, 16 de diciembre.

YOUNGS, Richard (2011), “European foreign policy and economic crisis: what impact and how to respond?”, *FRIDE Working Paper* n° 111, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

WOUTERS, Jan; ODERMATT, Jed; RAMOPOULOS, Thomas (2011), “The Status of the European Union at the United Nations after the General Assembly Resolution of 3 May 2011”, *Global Governance Opinions*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Julio.

http://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/opinions/opinions10_wouters_oderlatt_ramopoulos.pdf



