ARTÍCULOS CENTRALES

La UE, ni enano político ni gusano militar

Elina Viilup
Analista política del Parlamento Europeo

En 1991, el entonces ministro de Asuntos Exteriores belga Mark Eyskens definió Europa como “un gigante económico, un enano político y un gusano militar”. Esta célebre afirmación es citada a menudo por académicos y políticos, pero ¿sigue siendo verdad? Una rápida mirada a las noticias diarias nos indica que las economías europeas están estancadas y que la Unión Europea está lejos de ser un actor político y militar coherente. En esta situación generalizada de falta de entusiasmo por el proyecto europeo, resulta difícil no caer en el pesimismo. Pero hemos de ser justos: pese a que, en muchas áreas, la Unión no está a la altura de sus posibilidades, los europeos han recorrido un largo camino desde 1991.

En el breve periodo de algo más de 30 años, hemos asistido a la creación de la UE, que cada vez se parece más a un Estado federal. Tiene una estructura institucional compleja y multidimensional, con competencias políticas de gran alcance en algunas de las áreas más sensibles de la política nacional, como la política interior, la política comercial y la política monetaria, así como la política exterior y de defensa, aunque estas últimas siguen siendo intergubernamentales. El final de la Guerra Fría y el orden mundial bipolar de principios de los noventa se transformaron rápidamente en euforia por una nueva era de paz y democratización. La UE, aún hoy el proyecto de paz más exitoso del mundo, se benefició de esta atmósfera. En efecto, los fundamentos de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y de sus políticas de justicia e interior fueron creados en los años noventa.

Los noventa vieron también el inicio del proceso de ampliación más ambicioso de la UE, que concluiría en 2014 con la adhesión de once Estados poscomunistas, todos ellos convertidos en democracias liberales y economías de mercado más o menos efectivas, así como de Chipre y Malta. Inspirándose en su éxito en el ejercicio del "poder normativo", la UE puso en marcha, en 2004, la Política Europea de Vecindad (PEV), con el propósito de extender el área de estabilidad, democracia y prosperidad a los vecinos del este y el sur de la UE. La PEV se concibió como una especie de política de ampliación ligera, con una agenda de reformas y unas condiciones parecidas, pero sin la zanahoria de la adhesión a la UE, creyendo que unas relaciones más estrechas con la UE constituirían un incentivo suficiente para que los países vecinos llevaran a cabo costosas reformas económicas y administrativas. En 2003, se aprobó la Estrategia Europea de Seguridad (EES), que identificaba los potenciales desafíos relativos a la seguridad: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, estados fallidos, crimen organizado y -desde la reforma de 2008- ciberseguridad. El Tratado de Lisboa de 2009 supuso la elevación de categoría de la naturaleza política de la UE, reforzando la Política Europea de Defensa y la Política Exterior y de Seguridad Común, principalmente con la creación del cargo de Alto Representante de la Unión/Vicepresidente de la Comisión para dar a la UE "una voz" en política exterior y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el correspondiente instrumento diplomático europeo. Así, la UE se ha convertido en un actor de seguridad que se desarrolla y que ya maneja una compleja caja de herramientas. Las políticas exterior y de seguridad europeas cuentan con un amplio apoyo entre la ciudadanía: una gran mayoría de europeos es favorable a que la UE ejerza un "fuerte liderazgo en los asuntos mundiales"[1].

" La respuesta de la UE a las crisis internacionales demuestra que está lejos de ser un actor exterior coordionado y maduro, aunque empieza a mostrar una sorprendente coherencia "

Pese a todo, el desarrollo dinámico de la identidad política y de seguridad de la Unión prácticamente se ha paralizado desde el inicio de la crisis económica y financiera global, que empezó en Estados Unidos pero que ha golpeado a la UE con especial dureza. La crisis ha acelerado las grandes tendencias internacionales, incluyendo la creciente interdependencia entre países, el surgimiento de nuevos actores y la subsiguiente erosión del poder de EEUU y particularmente de la UE. La influencia de la Unión en el mundo ha dependido, en gran medida, de su "poder blando" o "poder de atracción" y la capacidad para ejercer esta influencia se ha visto menoscabada cuando el mundo ha asistido a su lucha contra la inestabilidad fiscal y los problemas económicos. La escasez de fondos públicos ha comportado también que hubiera menos dinero para las políticas exterior y de defensa, lo cual ha debilitado su capacidad de influir en lo que está pasando en el mundo. Los problemas económicos de la UE han coincidido con una mayor agitación e inestabilidad a nivel mundial y también cerca de sus propias fronteras. Primero al sur,, con la ola de protestas populares que se conoció como la Primavera Árabe y, posteriormente, al este, donde las viejas fricciones geopolíticas han dado lugar a una auténtica guerra en Ucrania.

La respuesta de la UE a los acontecimientos se ha visto afectada por la llamada "brecha entre capacidades y expectativas". La valoración del mundo académico y de la ciudadanía es que su reacción ha sido tardía, débil y cacofónica. La crítica generalizada no tiene su origen únicamente en la frustración generada por las altas expectativas de la opinión pública -que esperaba que la UE jugara un papel más importante en los asuntos mundiales- sino que debe interpretarse también en el contexto actual de creciente euroescepticismo.

Es fácil estar de acuerdo en que la respuesta de la UE a los acontecimientos internacionales citados muestra que está lejos de ser un actor exterior coordinado y maduro. Sin embargo, en los últimos años, aunque despacio y de manera vacilante, ha empezado a mostrar una sorprendente coherencia, especialmente si se compara con el pasado. Y ello incluso en las cuestiones que más dividen a los Estados miembros, como las relaciones con la Federación Rusa. Es importante recordar que no hace mucho, en 2008, cuando se produjo el conflicto entre Rusia y Georgia, los Estados miembros fueron incapaces de alcanzar una posición común en relación con las sanciones económicas y diplomáticas contra su polémico vecino y la actual respuesta común a la

guerra de Ucrania hubiera sido entonces inimaginable. Es más, si bien la baronesa Ashton, la anterior Alta Representante para la PESC/Vicepresidente de la Comisión, puede ser criticada por muchos fallos, lo cierto es que logró algo fundamental. Consiguió demostrar que la UE puede jugar un papel importante al más alto nivel internacional con su enfoque multilateral si hace uso efectivo de los instrumentos de que dispone, y lo hizo combinando hábilmente sus capacidades para formar coaliciones políticas y diplomáticas con los incentivos económicos y la presión de las sanciones. Aunque las preocupaciones sobre la durabilidad de los acuerdos no deben ser tomadas a la ligera, es justo decir que tanto en la negociación del acuerdo de paz de 2013 entre Serbia y Kosovo como en las conversaciones sobre la cuestión nuclear con Irán la UE jugó un papel fundamental.

“ La Estrategia Europea de Seguridad precisa una actualización urgente puesto que el contexto internacional ha cambiado sustancialmente ”

El Tratado de Lisboa crea amplias oportunidades para que la UE refuerce su acción exterior, de modo que pueda afrontar las complejas crisis de multiplicidad de actores y dimensiones, y los crecientes desafíos a la seguridad, identificados por la Estrategia Europea de Seguridad. Y, sin embargo, en los años de crisis económica hemos asistido a la lenta desintegración de las capacidades civiles y militares de la UE. A los años de pujante desarrollo y de proliferación de misiones civiles y militares de la UE, le ha seguido una parálisis casi total. Irónicamente, este proceso ha coincidido con la integración de estructuras en el Servicio Europeo de Acción Exterior, el instrumento que justamente debía fortalecer el enfoque global de la Unión. Dicho esto y a pesar de que los Estados miembros se cierren en banda en nombre de la defensa de su soberanía, con el establecimiento de la legislación necesaria y de un marco político a nivel de la UE, y con la creación de estructuras de apoyo y las continuas inversiones en investigación en este campo, se ha preparado el terreno para que, a largo plazo, se produzca una transformación en el ámbito de la defensa.

Los documentos estratégicos de la UE precisan una actualización urgente, en particular la Estrategia Europea de Seguridad, puesto que se han producido acontecimientos internacionales muy significativos desde que se redactó y, además, el contexto internacional ha cambiado sustancialmente desde 2003. Es también necesaria una revisión a fondo de la Política Europea de Vecindad, ya que la estrategia no ha alcanzado sus objetivos, ni con los vecinos del sur ni con los del este. Pero, por encima de todo, la UE necesita, con urgencia, hacer un uso efectivo y coherente de la amplia variedad de instrumentos y recursos de que ya dispone, desde el Servicio Europeo de Acción Exterior y su red de delegaciones a los instrumentos financieros, por no mencionar las sanciones. El tema de las relaciones con la OTAN sigue también sobre la mesa.

“ Los Estados miembros deben dar nueva vida a la cooperación en seguridad y defensa y reafirmar la relevancia de la Unión como actor global ”

Como dato más positivo, cabe señalar que la recién nombrada Comisión Juncker y la nueva Alta Representante/Vicepresidente de la Comisión, la italiana Federica Mogherini, parecen más interesados en las políticas de defensa y seguridad que sus predecesores. Recientemente, el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, ha retomado públicamente la vieja idea de crear un ejército común europeo que contrarreste la amenaza rusa y ha nombrado al ex comisario francés, Michel Barnier, asesor especial en Política de Seguridad y Defensa europea. Aún no se sabe cuál será el contenido exacto de su propuesta y si un tema tan polémico como poner en común y compartir recursos militares podrá encontrar el apoyo de todos los Estados miembros, en especial porque aumentar las capacidades comportará inevitablemente la necesidad de aportar más dinero procedente de los ya debilitados presupuestos nacionales. No obstante, algunos Estados miembros ya han dado a conocer sus tímidas reacciones positivas en relación con la idea. En todo caso, en breve sabremos más sobre este asunto, ya que la

cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de junio estará dedicada a temas de defensa. Solo cabe esperar que los Estados miembros decidan dar nueva vida a la cooperación en seguridad y defensa en la UE, ayudando así a reafirmar la relevancia de la Unión como actor en el campo de la seguridad, no solo a nivel global sino también en sus propias fronteras, una cuestión que hoy es más actual que nunca. A pesar de que la UE ha pasado un periodo de exasperación con los años de crisis y su confianza se ha visto minada, no existen alternativas reales a intensificar nuestro compromiso exterior, puesto que no hay otra salida para enfrentarnos a la inestabilidad que cada vez tenemos más cerca.

*Las opiniones expresadas en este artículo son las de la autora y no reflejan las del Parlamento Europeo

1. Thomas Renard, «The European Union: A New Security Actor?». Disponible aquí (consultado el 21 de marzo de 2015)

Fotografia : European External Action Service / CC / Desaturada.

– Reunión del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE, Octubre 2014 –

© Generalitat de Catalunya