

A política exterior europea: debilidades estruturais e desafíos globais

Benjamín Kienzle

Ao longo dos cincuenta anos do proceso de integración, a política exterior europea desempeñou un papel secundario. Ata o Tratado da Unión Europea en 1993, baseábase só na coordinación das políticas dos estados membros a través da Cooperación Política Europea, un sistema de cooperación débil creado en 1970 e incluído nos tratados constitutivos coa Acta Única Europea (1987).

Foi só hai 15 anos cando a Cooperación Política Europea se converteu en Maastricht na chamada Política Exterior e de Seguridade Común (PESC), que formou dende entón un marco cada vez máis substancial e importante para a política exterior da Unión Europea (UE) e permitiu que a Unión se presentase como actor colectivo en numerosas ocasións. O fortalecemento da política exterior europea a través da PESC estivo revestida desde o principio dun forte apoio público: tal como sinalan as enquisas do Eurobarómetro, máis de dous terzos dos cidadáns europeos estiveron constantemente a favor dunha política exterior europea común, mentres só un cuarto, aproximadamente, rexeitabana.

En materia de seguridade e defensa, estritamente, o apoio foi incluso máis intenso. Este alto nivel de apoio popular á política exterior europea non mudou durante os 15 anos da PESC, aínda que a UE se enfrontou a varias crises internacionais, máis notablemente nos Balcáns e Iraq, e incorporou en 1995, 2004 e 2007 un total de 15 novos estados membros⁽¹⁾.

Pese a este apoio popular, o fortalecemento da política exterior europea non conduciu a unha política europea autónoma, coherente e eficaz na escena internacional, tal como moitos esperaban e algúns temían. Atopámonos máis ben fronte a un progreso a empuxóns ocasionais, o cal explica tanto os múltiples éxitos como as crises da política exterior europea.

A primeira vista, pouco mudou neste sentido nos últimos anos. Ao contrario, a UE avanzou coma sempre a empurróns, sobre todo en materia de seguridade internacional. Non obstante, manifestouse cada vez máis unha dobre crise estrutural máis profunda, que ten o potencial de diminuír substancialmente a capacidade da Unión para facer fronte aos retos da política internacional a longo prazo. Por unha banda, a política exterior europea sofre unha crise de índole interior, a consecuencia do fracaso do Tratado constitucional, necesario para preparar a política exterior europea para unha Unión dos actuais 27 estados membros.

(1) Os únicos países cun nivel relativamente baixo de apoio popular para a PESC son estados membros cunha política exterior historicamente neutral, como Irlanda, ou atlantista, como Reino Unido.

Por outra banda, a UE enfróntase a unha crise externa, en concreto á crise transatlántica, especialmente no ámbito da seguridade. No presente traballo preténdese analizar con máis detalle esta dobre crise da política exterior europea e como esta afecta á actuación exterior europea a curto e longo prazo. Neste sentido, o texto fíxase en particular na PESC e non nas políticas de índole 'exterior' desenvolvidas no ámbito comunitario da Comisión Europea, como por exemplo a política comercial común –tradicionalmente a política máis influínte– ou a política de cooperación para o desenvolvemento. Isto levaranos a explicar a actual debilidade estrutural da política exterior europea, se non en sentido amplo, ao menos no sentido restritivo da PESC.

A dobre crise da política exterior europea

A dobre crise da política exterior europea non se identifica facilmente como unha crise profunda e estrutural. Despois de todo, o proceso de integración europea experimentou e superou, desde a crise da banqueta baleira ata o rexeite irlandés do Tratado de Niza.

Ao mesmo tempo, as diferenzas transatlánticas xa existían durante a guerra fría (crise de Suez, Gaullismo, *Ostpolitik*, euromísiles, etc). Non obstante, como veremos a continuación, a dobre crise actual é cualitativamente diferente: por unha banda, a crise interna non só ten o potencial de parar o proceso ata unha política exterior europea máis coherente e eficaz senón tamén de inverter este proceso, é dicir, pódese retroceder outra vez.

Por outra banda, a crise transatlántica afecta tamén ao propio fundamento da relación entre Europa e Estados Unidos, ao menos en materia de seguridade internacional. O porqué destas dúas crises nos remite, en primeiro lugar, ao rexeitamento do Tratado constitucional nos referendos de Francia e os Países Baixos no 2005.

Pero, por que foi o fracaso do Tratado constitucional de tanta importancia para a política exterior europea?

A crise de coherencia interna

Certamente, o Tratado constitucional non foi o *saut constitutionnel*⁽²⁾ da política exterior europea que se esperaba en moitos sectores da sociedade europea –pensemos, por exemplo, na falta de melloras no campo do control parlamentario da política exterior ou, en certa inclinación por medios militares.

Noutras palabras, poderíase argumentar facilmente que o vaso estaba medio baleiro. Pero, ao mesmo, poderíase argumentar tamén que o vaso estaba medio cheo:

(2) WESSELS, Wolfgang: A '*Saut constitutionnel*' out of an intergovernmental trap? *The provisions of the Constitutional Treaty for the Common Foreign, Security and Defence Policy*, en: WEILER, J. H. H. e EISGRUBER, Christopher L. (eds.): *Altneuland: The EU Constitution in a contextual perspective*, Jean Monnet Working Paper, 5/04, 2004, p28, <http://www.jeanmonnetprogram.org/>.

a Convención europea sobre o futuro de Europa, que elaborou entre 2002 e 2003 o proxecto de Tratado constitucional, introduciu numerosas reformas para mellorar a eficacia e, sobre todo, a coherencia da acción exterior dunha Unión, que xa non consiste en 12 estados membros como cando se estableceu a PESC senón en 27 e, no futuro, posiblemente 35 estados membros.

O máis significativo é, sen embargo, que despois do rexeite do Tratado constitucional en Francia e nos Países Baixos, non quedemos nin cun vaso medio baleiro nin medio cheo, senón cun vaso totalmente baleiro. É dicir, que non se realizaron as reformas que houberan sido necesarias para preparar a PESC dos 12 para a PESC dos 27+. Así que nos quedamos cunha PESC inalterada, con máis actores e, polo tanto, menos coherencia e eficacia.

A lista de reformas que ao final non se levarán a cabo é longa: no ámbito institucional destacan especialmente a creación do cargo de ministro de Asuntos Exteriores da Unión –principalmente a través da combinación do posto do Comisario de Relacións Exteriores e do Alto Representante da PESC– e do Servizo Europeo de Acción Exterior baixo o seu mando.

A gran maioría de analistas non dubidan en que este cambio institucional houbo de constituír a novidade máis innovadora da política exterior da Unión –se non de todo o Tratado constitucional⁽³⁾. O ministro de Asuntos Exteriores e o seu Servizo Exterior puido ter, de feito, o potencial de solucionar polo menos dous problemas claves da política exterior europea: primeiro, a multirepresentatividade da Unión –personificada na *troika* (informal) de presidente do Consello, presidente da Comisión e alto representante da PESC– e, segundo, a falta de coherencia entre a PESC do Consello e as políticas exteriores da Comisión.

En relación co problema da multirepresentatividade, a figura do ministro de Asuntos Exteriores, xa que había de ter as funcións principais de representación da Unión, podería dar por primeira vez unha cara única á Unión de actualmente 27 estados membros e serviría, así, como punto de referencia para países terceiros. Por fin, Henry Kissinger, o ex-ministro de Asuntos Exteriores estadounidense, quen se queixaba nos seus tempos de non saber a quen chamar na Comunidade Europea, obtería finalmente o seu número de teléfono e, se quixese, o seu correo electrónico.

Ao mesmo tempo, a Unión non só tería unha única cara senón tamén –utilizando a analogía de Francisco Aldecoa– un brazo único (aínda que con dedos diferentes): o Servizo Exterior⁽⁴⁾. No que se refire ao problema da falta de coherencia, o Tratado constitucional había de pór ao ministro de Asuntos Exteriores nunha posición útil para coordinar as diferentes políticas exteriores da Unión, xa que podería levar dous sombreiros: o da Comisión e o do Consello. Así, un único actor euro-

(3) Véxase, por exemplo, ALDECOA LUZARRAGA, Francisco: *Una Constitución para Europa y su política exterior común: Hacer gobernable la globalización*, Documento de Trabajo, 1/2004, Real Instituto Elcano, 9 de enero de 2004, <http://www.realinstitutoelcano.org/>; ou SERRA i MASSANSALVADOR, Francesc: *La Constitución Europea y la PESC*, ARI, 131/2004, Real Instituto Elcano, 21 de xullo de 2004, pp1-2, <http://www.realinstitutoelcano.org/>.

(4) Véxase, ALDECOA, op.cit.

peo podería, por primeira vez, guiar e liderar a multitude das políticas da Comisión e do Consello, aproveitar e controlar os fluxos de información de ambas institucións e, polo tanto, dar máis coherencia á política exterior europea no seu conxunto.

Pero tamén hai que se preguntar, ¿que vantaxes concretas aportaría a solución dos problemas claves da política exterior europea mencionados enriba? En primeiro lugar, hai que ter presente que a gran vantaxe (potencial) da UE é xusto a multitude de políticas e instrumentos que esta ten á súa disposición para enfrontarse ás diversas ameazas novas (ou non tan novas) que poñen en perigo a seguridade dos cidadáns en Europa e en países terceiros como o terrorismo, os conflitos rexionais, o fracaso de estados, as catástrofes ambientais ou a falta de recursos naturais.

De todos eles, o caso dos conflitos rexionais pon especialmente de relevo a necesidade de coordinar as distintas políticas europeas, posto que un conflito en que intervén a UE require non só competencias do Consello, como o envío de soldados ou policía, e competencias comunitarias, como a axuda humanitaria e o apoio á reconstrución, senón tamén a coordinación eficaz entre elas. Pero xusto esta coordinación faltou en gran medida ata agora.

Polo tanto, como destaca a Estratexia Europea de Seguridade “[e]l desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades” e facelos “máis coherentes”⁽⁵⁾. O ministro de Asuntos Exteriores (coa axuda do Servizo Exterior) houbera tido a vantaxe de estar en posición de responder adecuadamente a este desafío. En segundo lugar, a coherencia que houbera aportado a creación do Ministro de Asuntos Exteriores á política exterior houbera podido aumentar o peso da Unión no mundo e darlle máis poder e influencia en negociacións con países terceiros, sobre todo en relación a Estados Unidos, que nalgunhas ocasións non aceptaron a Presidencia dun Estado membro pequeno como interlocutor igual.

Aparte das reformas institucionais, o Tratado constitucional prevía tamén algunhas innovacións significativas máis xerais: houbera agrupado por primeira vez todos os aspectos da “acción exterior da Unión” nun título único –o título V. Ademais, o Tratado prevía algunhas novidades no ámbito da política europea de seguridade e defensa, como, por exemplo, cooperación estruturadas permanentes.

Pódese destacar tamén a importancia da personalidade xurídica, que a Unión houbera obtido co Tratado constitucional, xa que así a Unión podería presentarse por primeira vez no ámbito exterior como un actor único, o que podería ter consecuencias significativas, por exemplo, para a representación da UE en organizacións internacionais ou para a firma de acordos internacionais. En xeral, o Tratado constitucional houbera sido un primeiro paso para converter a Unión ampliada nun actor máis coherente e eficaz.

Co rexeite do Tratado constitucional, a Unión no só deten o seu camiño cara unha política exterior mellorada senón que retrocede, xa que as deficiencias actuais

(5) *Estrategia europea de seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor*, Bruselas, 12 de decembro de 2003, pp12-13.

da PESC aumentarán coa continua ampliación da Unión. Neste sentido, hai que considerar a tradicional reticencia dos Estados membros a compartir soberanía neste ámbito sensible. Existe, polo tanto, un grave problema estrutural, posto que a Unión amplíase pero sen afondar.

A crise transatlántica

Ao mesmo tempo, en materia de política exterior e de seguridade, a Unión afastouse cada vez máis da única superpotencia no sistema internacional, Estados Unidos. As diferenzas transatlánticas manifestáronse en numerosas ocasións: en relación co Protocolo de Quioto, o Tratado de Ottawa (para eliminar as minas antipersoas) ou, máis notablemente, a guerra anglo-americana en Iraq.

Así que, mentres durante a guerra fría as relacións transatlánticas foron a pedra angular da seguridade europea, despois da caída do muro de Berlín e o fin da chamada ameaza soviética, estas relacións foron postas a proba con frecuencia ata o punto de que algúns analistas prognosticaron un cambio ou unha fenda entre as dúas partes do Atlántico ou, incluso, o divorcio⁽⁶⁾.

Entre outros asuntos, pódense detectar, de feito, diferenzas importantes en cómo Estados Unidos e Europa identifican as ameazas do mundo da pos-guerra fría e nas solucións que propoñen. Neste sentido, unha comparación da Estratexia Europea de Seguridade e a Estratexia Nacional de Seguridade dos EEUU é, especialmente, reveladora⁽⁷⁾.

Aínda que as dúas estratexias coinciden nalgunhas ameazas claves –terrorismo, armas de destrución masiva, conflitos rexionais ou a descomposición de Estados– se diferencian substancialmente na forma de interpretalas e nas súas solucións. Desde un punto de vista teórico, pódese identificar –de forma moi simple– a Estratexia europea como un documento de inspiración liberal mentres a Estratexia estadounidense se distingue, en moitos sentidos, pola súa inspiración realista.

Así, os europeos non se fixan principalmente nas ameazas concretas para Europa (terrorismo, armas de destrución masiva, etc) senón que destacan, ante todo, os desafíos mundiais como a pobreza, a malnutrición, a escaseza de recursos naturais ou as novas enfermidades. O goberno estadounidense, pola súa banda, da a estes desafíos, se os menciona realmente, un papel secundario e concéntrase nas ameazas mencionadas arriba e outras como a competencia doutras potencias. Polo tanto, podemos ver como sitúa a seguridade nacional –o concepto clave do realismo– no centro da súa atención.

Pero para non terxiversar demasiado, débese mencionar que a Estratexia norteamericana se caracteriza tamén –e en contra das ideas realistas– pola súa conciencia misionaria, é dicir, polo seu compromiso coa defensa dos valores de liberda-

(6) Véxase, por exemplo, DAALDER, Ivo H.: *The end of Atlanticism*, Survival, 45, 2, 2003, pp147-166.

(7) Para unha análise máis detallada, véxase, AIXALÁ, Albert y SABIOTE, María A.: *¿El fin de la comunidad de seguridad atlántica?*, en: BARBÉ, Esther (ed.): *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Catarata, Madrid, 2005, pp51-67.

de en todo o mundo. Non obstante, para enfrontarse ás ameazas que identificou si fai en gran medida uso de ideas tradicionais do realismo: o equilibrio de poder, o *hard power* (incluído o seu uso preventivo), e as alianzas e coalicións.

A isto, a Estratexia europea obxecta que “ningún país pode facer fronte en solitario aos complexos problemas do mundo de hoxe”⁽⁸⁾. Por conseguinte, face fincapé na cooperación internacional, sobre todo nas diversas institucións multilaterais, tanto no nivel global como rexional, e no Dereito Internacional. Aínda que non descarta o uso da forza para contribuír á solución das ameazas para Europa, esta prefere “unha combinación de instrumentos”⁽⁹⁾ entre os que destacan os medios civís.

¿Cómo podemos explicar todas estas diferenzas? As causas da fenda transatlántica hai que buscalas en tres niveis distintos: (a) ao nivel estrutural do sistema internacional; (b) a un nivel social-ideacional; e (c) ao nivel das relacións de Europa coa Administración de George W. Bush⁽¹⁰⁾. No primeiro caso, o acontecemento principal é o fin da Guerra Fría, que converteu o mundo bipolar da confrontación entre Estados Unidos e a Unión Soviética nun sistema unipolar con Estados Unidos como única superpotencia.

Consecuentemente, no mundo da posguerra fría, Estados Unidos puido exercer o seu poder con moita máis liberdade que antes. Ao mesmo tempo, a disolución da Unión Soviética –o inimigo común do mundo occidental– disolveu o “pegamento” da comunidade de seguridade transatlántica. Hoxe en día, os Estados europeos e a propia UE poden exercer a súa política exterior e de seguridade con máis independencia e non teñen que seguir automaticamente o liderado norteamericano.

A estes cambios estruturais lles acompañan diferentes intereses e valores no ámbito da política exterior a ambos lados do Atlántico. Por unha banda, a perspectiva estadounidense en Europa durante a Guerra Fría converteuse nun enfoque máis global pero con novas prioridades en Asia, en particular en China, e en Oriente Medio. Os europeos, pola súa banda, concentraron a súa actividade na súa veciñanza, sobre todo na Europa oriental e na conca mediterránea.

En segundo lugar, os valores no ámbito da política exterior fóronse diferenciando: mentres en EUA impúxose unha visión da política exterior máis propensa ao unilateralismo e o uso da forza para solucionar problemas internacionais a curto prazo, a acción exterior europea fixouse no multilateralismo e as solucións civís a longo prazo. Neste sentido, hai que destacar que a debilidade europea en *hard power* é o resultado da falta de apoio popular a custosos programas de rearme e non á falta de recursos.

De feito, cando en Europa existe a vontade, a UE e os seus Estados membros si teñen a capacidade para competir con EUA en sectores estratéxicos. Hoxe en día,

(8) *Estrategia Europea de Seguridad*, op.cit., p1.

(9) *Estrategia Europea de Seguridad*, op.cit., p7.

(10) Véxase, BARBÉ, Esther: *¿Intereses o valores? Encuentros y desencuentros entre los Estados Unidos y la Unión Europea en la escena internacional*, en: LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé e CANCELA OUTEDA, Celso, coord.: *Europa, Europa*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2006, pp211-226.

Airbús está ao mesmo nivel que Boeing e Galileo é un rival serio para o GPS. En terceiro lugar, a administración Bush agudizou –pero non causou– a crise transatlántica coa súa política exterior agresiva e coa súa retórica de índole relixiosa (“eixe do mal”, “guerra contra o terrorismo”, etc). Ante todas estas diferenzas entre as dúas ribeiras do Atlántico, cabe preguntarse finalmente ¿por que a brecha transatlántica en materia de seguridade constitúe un problema para a política exterior europea?

O problema desta crise transatlántica para a UE ten dúas caras: por unha banda, o afastamento da UE dun actor clave dificulta a realización da axenda europea, xa que maioritariamente os asuntos de dita axenda –poñamos por caso a loita contra o cambio climático e o establecemento dun sistema multilateral eficaz– requiren un acercamento global.

Non cabe a menor dúbida que EEUU é actualmente o poder hexemónico no sistema internacional e disfruta dun poder sen competencia en moitos ámbitos. Así que a Unión terá moitas dificultades para levar a cabo a súa axenda sen o apoio implícito ou explícito de Estados Unidos. Por outra banda, a crise transatlántica aumenta as diferenzas entre os Estados membros da propia UE –tal e como puido observarse durante a guerra en Iraq, cando a Unión se dividiu, nos termos polémicos de Donald Rumsfeld, nunha “vella” e “nova” Europa. Neste caso pódese ver tamén como a crise transatlántica e a crise de coherencia interna (como consecuencia do fracaso do Tratado constitucional) se reforzan mutuamente. Incluso o propio Tratado constitucional veuse afectado pola crise transatlántica, xa que as diferenzas en relación coa guerra en Iraq non permitiron compromisos máis progresivos durante a Convención Europea celebrada ao mesmo tempo.

En suma, a UE enfróntase na actualidade a dúas crises –unha interna e outra externa– que se reforzan mutuamente. Tanto a falta de coherencia interna como as diferenzas transatlánticas supoñen unha debilidade estrutural de longa duración, que son difíciles de solucionar a curto prazo e que poden afectar á política exterior europea a longo prazo. En canto aos efectos desta dobre crise a curto prazo, sen embargo, os resultados non son tan claros.

Consecuencias e desafíos

Durante a guerra anglo-americana en Iraq, a Unión demostrou en toda a súa crueza que non se pode actuar en campos de primeira orde da política internacional se os seus estados membros están divididos. De feito, o cisma europeo durante este conflito foi unha crise sen precedentes no ámbito da política exterior europea e demostra que a crise transatlántica pode ter consecuencias moi graves para a política exterior da UE.

Case exactamente dous anos despois do fin oficial da invasión anglo-americana en Iraq, a Unión enfrontouse, como expliquei anteriormente, a outra crise: o fracaso do Tratado constitucional. Non obstante, tal e como sinala Christopher Hill,

a política exterior europea non foi renacionalizada polos Estados membros⁽¹¹⁾. Ao contrario, paradoxalmente, xusto o período desde a guerra en Iraq ata a actualidade foi tamén un dos máis frutíferos da política exterior europea. É dicir que, en gran medida, a dobre crise da Unión non afectou a curto prazo á política exterior europea.

Os avances a curto prazo

Os avances da política exterior europea nos últimos anos pódense dividir en tres categorías: en primeiro lugar, avances doutrinais; en segundo lugar, avances institucionais; e, en terceiro lugar, avances prácticos. Entre os avances doutrinais destacan catro elementos: a Estratexia Europea de Seguridade e a Estratexia da UE contra a proliferación de armas de destrución masiva do 2003 así como a Estratexia da UE contra a acumulación e o tráfico ilícitos de armas pequenas e lixeiras e das súas municións e a Estratexia da Unión Europea de loita contra o terrorismo do 2005.

Estes documentos demostran que a Unión foi capaz de atopar alén do denominador común máis pequeno o consenso en ámbitos clave da seguridade internacional. Tal e como se demostrou anteriormente no caso da Estratexia Europea de Seguridade, distínguense en moitos ámbitos das estratexias norteamericanas e exhiben un perfil *sui generis* da política exterior europea.

A Estratexia de non proliferación, por exemplo, esboza as características da Unión neste ámbito⁽¹²⁾. Neste sentido, a análise das ameazas da UE non se concentra nas clásicas ameazas militares directas contra a UE, senón en ameazas máis xerais contra a paz e a seguridade internacionais. No que se refire ás medidas europeas, baséanse principalmente nas capacidades civís da UE, como o reforzamento das institucións multilaterais, e fan fincapé na necesidade de arrancar as causas da proliferación de raíz.

Aínda que moitos analistas sosteñen correctamente que o uso da forza como *ultima ratio* é un elemento revolucionario e novo da Estratexia, hai que sobrancear que o uso da forza está subordinado explicitamente ao Capítulo VII da Carta das Nacións Unidas e ao dereito internacional en xeral. Ademais, a Estratexia outorga neste respecto un papel clave ao Consello de Seguridade das Nacións Unidas. Hai que ver a “cláusula de uso de forza” da Estratexia máis ben como unha resposta europea á Estratexia nacional para combater armas de destrución masiva de EUA.

Por unha banda, os europeos conceden que a forza podería ser necesaria no último dos casos, pero por outra banda queren subordinar firmemente o uso da forza ao dereito internacional. Así que a suposta “americanización”⁽¹³⁾ da política europea de non proliferación é –como en moitos outros aspectos– máis superficial ca substancial.

(11) Véxase, HILL, Christopher: *Renationalizing or regrouping? EU foreign policy since 11 September 2001*, *Journal of Common Market Studies*, 42, 1, 2004, pp143-63.

(12) Entre nós, véxase, SANTOS VARA, Juan: *La Estrategia de la Unión Europea contra la proliferación de armas de destrucción masiva*, *Revista Española de Derecho Internacional*, 56, 1, 2004, pp551-557.

(13) SAUER, Tom: *The “Americanization” of EU nuclear non-proliferation policy*, *Defense and Security Analysis*, 20, 2, 2004, pp113-131.

Os avances doutrinais da UE nos últimos anos estiveron acompañados dalgúñas innovacións institucionais paralelas. Así a Estratexia de non proliferación veuse reforzada co nomeamento de Annalisa Giannella como representante persoal para a non proliferación de armas de destrución masiva e co establecemento dunha unidade específica no Consello baixo o seu mando no 2003. En marzo do 2004, reforzouse tamén a Estratexia contra o terrorismo cun novo coordinador europeo da loita contra o terrorismo (Gijs de Vries). Así mesmo, iniciouse no 2004 a creación dun posto de representante persoal para temas de dereitos humanos no ámbito da PESC. Ademais aumentouse recentemente o número de representantes especiais da UE, o cal sinala que a Unión tenta asumir un papel máis destacado no mundo.

Así, no 2005 nomeáronse representantes especiais para Sudán, Moldova e Asia Central. Finalmente, a Unión avanzou tamén no polémico campo da integración das forzas armadas. Desde xaneiro do 2007, a Unión ten á súa disposición dous “grupos de batalla” de entre 1.500 e 2.200 tropas multinacionais para intervir rapidamente en situacións de crise ou en preparación de misións de mantemento de paz. Considerando a crise en relación coa guerra de Iraq, isto constitúe un avance notable cara aos *Headline Goals 2010*, que deben preparar a Unión para a xestión de conflitos.

Todos estes avances reflectiron tamén no ámbito práctico. Mentres moitas actividades europeas solen ser pouco visibles, ao menos dous ámbitos destacaron nos últimos anos: primeiro, as misións de xestión de conflitos e, segundo, as negociacións con Irán. Dentro dos límites do presente traballo non é posible analizar estas accións con máis detalle, pero si foron unha manifestación de que a Unión non pode só mellorar no ámbito doutrinal e institucional senón tamén na práctica.

Ata a actualidade, a Unión activou ou está activando 15 misións militares, policiais ou xudiciais en nove países, dende Bosnia-Herzegovina ata Indonesia. Noutros casos, como por exemplo en Afganistán ou en Transnistria/Moldova, a Unión converteuse no actor principal no que se refire á axuda civil e humanitaria. Aínda que a acción europea non foi necesariamente eficaz por unha amplitude de razóns –a negociación con Irán na actualidade é un exemplo moi claro– constitúen de todas formas avances da política exterior europea.

Ante a dobre crise da política exterior europea, os avances dos últimos anos foron sorprendentes. Pero ao menos catro razóns poden explicar estes avances a curto prazo: en primeiro lugar, a crise de Iraq serviu como un *shock* san, que facilitou esforzos novos no ámbito da política exterior europea. Este fenómeno xa se manifestaba durante os anos noventa, coa primeira Guerra do Golfo e a creación da PESC, a guerra en Bosnia e os avances da PESC no Tratado de Ámsterdam e o comezo da integración militar tras a guerra de Kosovo⁽¹⁴⁾.

En segundo lugar, en moitos ámbitos da política exterior europea, os novos estados membros non desenvolveron posicións propias, que se diferencian en gran

(14) Véxase, BARBÉ, Esther: *La Unión Europea en el Mundo: Entre el Poder de Transformación y los Límites de la Constitución*, Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, 43/44, 2004, pp162-181.

medida da posición europea. De feito, como demostrou Elisabeth Johansson, os novos estados membros acercaron sucesivamente as súas posicións nunha gran parte dos campos da política internacional á dos seus socios europeos⁽¹⁵⁾. En gran medida este acercamento foi o resultado do proceso de ampliación –en si mesmo un éxito da política exterior europea– o cal obrigou aos estados aspirantes a adoptar o acervo comunitario, ou sexa todo o que se adoptara no marco de la UE anteriormente.

Consecuentemente, os novos estados membros acostumáronse a unha rutina, que pon no centro da súa actuación á Unión –tamén na política exterior. En terceiro lugar, a PESC baséase en numerosas institucións, que independentemente de crises internas ou externas da Unión, seguen funcionando: o Alto Representante para a PESC, o Comité Político e de Seguridade, o Comité Militar, o Comité para a Xestión Civil de Crises, o Centro de Situación ou o Secretariado do Consello da UE.

Polo tanto, as estruturas europeas no ámbito da política exterior europea puideron amortecer as diferenzas entre os estados membros. Finalmente, a propia crise transatlántica en materia de seguridade internacional (aínda) non se estendeu a moitos outros campos: Europa e Estados Unidos aínda están unidos polos seus valores básicos (democracia liberal e dereitos humanos), por institucións comúns (Organización do Tratado do Atlántico Norte, Organización para a Seguridade e a Cooperación en Europa, Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico, etc) e o forte entrelazamento económico (notablemente, no 2003 Estados Unidos investiu un 2,5 máis en Irlanda ca en China).

En suma, unha combinación de varios factores permitiron que a política exterior avance a curto prazo pese á súa dobre crise. Pero, ¿son estes factores suficientes para compensar a longo prazo a debilidade estrutural da Unión debida á dobre crise?

Os desafíos a longo prazo

O reto principal da política exterior europea a medio e longo prazo é a estabilización, a democratización e o desenvolvemento –ou dito nunha palabra, a transformación– dos seus países veciños, tanto no sur como no leste.

Na actualidade, o leste, concretamente a rexión de Oriente Medio e o espazo euroasiático caucásico, constitúen en sentido amplo unha zona de múltiples desafíos: pobreza, migración, redes criminais transnacionais, proliferación de armas pequenas e de destrución masiva (en Israel, Irán e posiblemente Exipto e Arabia Saudí), estados febles e/ou ditatoriais e guerras civís ou “conxeladas” (o conflito israelí-árabe/palestino e os conflitos no Sáhara Occidental, Alxeria, Iraq, Chechenia, Nagorno-Karabakh, Abxasia, Osetia do Sur e Transnistria).

Estes problemas son dunha complexidade e envergadura tan grande, que só un actor coherente e con capacidades suficientes podería contribuír á súa so-

(15) Véxase, JOHANSSON-NOGUÉS, Elisabeth: *The Fifteen and the Accession States in the UN General Assembly: What future for European foreign policy in the coming together of the 'old' and 'new' Europe?*, *European Foreign Affairs Review*, 9, 2004, pp67-92.

lución. Ademais, require a cooperación con socios claves, en particular Estados Unidos. Pero a dobre crise da política exterior europea ten a capacidade de debilitar xusto á Unión como actor coherente, así como a cooperación da Unión con EUA. É dicir, que a longo prazo, a Unión está mal preparada para o maior desafío da súa política exterior.

Hoxe en día pódese distinguir numerosos campos onde a UE sufriu diversos problemas de eficacia. Neste sentido, os fluxos enerxéticos son un asunto chave. A UE depende en gran medida dos seus países veciños para a súa seguridade enerxética: por exemplo, no 2005 máis do 55% das importacións de gas natural viñan de só dous países veciños –Rusia (36,7%) e Alxeria (19,1%)–. No caso do petróleo, o 63% viña da antiga Unión Soviética (36,4%), Arabia Saudí (11,1%), Libia (9,2%) e Irán (6,3%)⁽¹⁶⁾.

Ademais, esta dependencia enerxética aumentará probablemente no futuro. Por conseguinte, os asuntos enerxéticos son un tema moi sensible para a Unión e os seus Estados membros. Facilmente, o tema da enerxía convértese nun asunto divisor entre os estados membros, tal e como se manifestou, por exemplo, no conflito entre Alemaña e Polonia sobre un oleoduto que vai directamente desde territorio ruso a Alemaña. Velaí que a eficacia da política exterior diminúa co tempo.

Ao contrario dos estados membros pequenos no leste da Unión, os Estados grandes e influentes, en particular Alemaña, Francia e Reino Unido, xa demostraron, por exemplo, pouca vontade para seguir a axenda de transformación nos países veciños para non poñer en perigo os fluxos enerxéticos a Europa. En concreto, no caso dos conflitos no leste de Europa (Transnistria, Abxasia, Osetia do Sur e Nagorno-Karabakh) a Unión non desafiou os intereses de Rusia no *status quo* e non utilizou medidas potentes de xestión de conflitos.

Outro asunto, onde a falta de coherencia entre os estados membros e a crise transatlántica maniféstase como punto débil da Unión, é Irán. Nas negociacións con este país sobre un programa nuclear que presuntamente sirva para desenvolver armas de destrución masiva, a posición europea sofre dunha incoherencia grave: dous dos seus países negociadores son potencias nucleares, Francia e Gran Bretaña, que non teñen a mínima intención de abandonar as súas armas atómicas.

Noutras palabras, a Unión quere convencer a Irán de que non desenvolva armas nucleares, aínda que dous dos seus estados membros defenden o seu propio dereito a ter ditas armas. Ao mesmo tempo, dous estados membros, en concreto Polonia e a República Checa, apoian un sistema antimísiles norteamericano (presuntamente para defenderse das armas nucleares iranianas), mentres outros se opoñen abertamente (*nota bene*, para non inquietar a Rusia). En suma, incluso nun conflito relativamente abarcable como o iraniano, as diferenzas entre os estados membros e entre Europa e Estados Unidos dificultan substancialmente o procedemento da Unión.

(16) Véxase, European Commission, Directorate-General for Energy and Transport: *European Union: Energy and transport in figures 2006: Part 2: Energy*, dispoñible en Internet: http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport.

Todo isto non quere dicir que a Unión sexa incapaz de actuar en relación cos seus países veciños. Despois de todo, a UE desenvolveu (en gran medida no seo da Comisión) unha política específica para os países veciños, a chamada política de veciñanza⁽¹⁷⁾. Pero incluso sen tomar en consideración a dobre crise da política exterior europea, esta política xa é suficientemente complexa en si mesma. Neste sentido, o problema principal é que a Unión non pode utilizar no caso dos países veciños a mesma baza que funcionou cos novos estados membros durante o proceso de ampliación e que aínda funciona ata certo punto no caso dos países balcánicos: a perspectiva de adhesión á Unión.

Así que a UE vese obrigada a utilizar outros incentivos, como a participación no mercado interior (*everything but institutions*) ou axudas financeiras (a través do novo instrumento europeo de veciñanza e asociación). Ademais, desenvolveuse ou, nalgúns casos, estase a desenvolver “planos de acción” con cada país veciño para activar medidas concretas de forma individual.

Non obstante, non está nada claro se a Unión vai ser capaz de proporcionar o que os países veciños realmente esperan, especialmente en materia de agricultura, libre circulación de traballadores e asistencia financeira. É dicir, non está claro se a política de veciñanza vai ser eficaz. E tomando en consideración a dobre crise da política exterior europea, non é moi probable que as perspectivas cambien substancialmente no futuro.

Conclusiones: entre as crises actuais e os desafíos futuros

A modo de conclusión, pódese dicir que a política exterior europea sofre unha dobre crise, tanto interna como externa, pero sen repercusións graves a curto prazo, aínda que as crises se manifestaron xa nalgúns casos como por exemplo o cisma europeo en relación coa guerra de Iraq ou as divisións actuais acerca do sistema norteamericano de antimísiles.

Non obstante, os últimos anos da política exterior europea observaron avances significativos, se ben foron –como ao longo do proceso de integración europea– pasos pequenos, que en moitas ocasións ocorreron a empurróns. Exemplos destes avances pódense atopar no ámbito doutrinal (estratexias para campos claves da política internacional, por exemplo a Estratexia Europea de Seguridade), no ámbito institucional (en particular os novos representantes especiais e persoais) e, finalmente, no ámbito práctico, o cal se manifestou, poñamos por caso, nas numerosas misións militares e civís fóra do territorio da Unión.

Non obstante, a longo prazo farase notar tanto a crise interna, ou sexa a crecente división entre os agora 27 estados membros tras o fracaso do Tratado cons-

(17) Véxase, BARBÉ, Esther: *Identidad y frontera en Europa: Los Veinticinco y sus vecinos*, en: PÉREZ VERA, Elisa e RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J. (coord.): *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Tomo 1, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp199-217.

titucional, como a crise entre as dúas ribeiras do Atlántico en materia de seguridade internacional. Será cada vez máis difícil converter a Unión nun actor coherente e eficaz, que aborda os desafíos futuros en cooperación con Estados Unidos. Neste sentido, o desafío principal para a Unión é a estabilización, a democratización e o desenvolvemento dos seus países veciños.

Non obstante, a dobre crise actual da política exterior europea non é necesariamente unha crise duradeira. A Unión xa superou numerosas crises graves e tamén esta vez existe a posibilidade de que se supere, ou polo menos minimize, a dobre crise. No que se refire á crise transatlántica, pódense amortecer as diferenzas obvias con máis sensibilidade e cooperación por parte da Administración norteamericana e cunha mellor comprensión das prioridades da política exterior estadounidense por parte dos europeos.

No que se refire á crise interna, a Unión debería activar, en primeiro lugar, pequenas reformas institucionais para mellorar a coherencia entre as diferentes políticas e institucións e aumentar así, a eficacia da política exterior europea na súa totalidade, tal como xa propuxera a propia Comisión Europea ou o Centro de Reforma Europea⁽¹⁸⁾. En segundo lugar, a Unión e os seu estados membros deberían lanzar de novo o Tratado constitucional antes das eleccións ao Parlamento Europeo do 2009, o cal debería incluír tamén –por que non?– o aumento do control democrático da PESC, para que os pobos europeos poidanse identificar verdadeiramente coa “súa” política exterior.

Ao mesmo tempo, os cidadáns europeos que –como xa dixemos ao principio– son a espiña dorsal da política exterior europea, poden ser desta forma o motor dunha reforma máis profunda da Unión no ámbito da política exterior. Neste aspecto hai que destacar que os cidadáns xa manifestaron polo menos unha vez que unha política exterior nacional en contra da opinión pública europea ten o seu prezo: os catro líderes europeos, que xunto coa Administración Bush acordaron nas illas Azores que a ameaza das presuntas armas de destrución masiva de Saddam Hussein xustificaban a invasión de Iraq sen autorización por parte das Nacións Unidas, pagaron o seu apoio con fracasos electorais: José María Aznar e José Manuel Barroso, aínda que non se presentaron por diferentes razóns ás últimas eleccións, contribuíron coa súa política aos fracasos electorais dos seus partidos; Silvio Berlusconi, pola súa banda, perdeu directamente a súa reelección; e Tony Blair tivo que consentir o traspaso do seu cargo de primeiro ministro ao seu chanceler, Gordon Brown.

Benjamín Kienzle é membro do Observatorio de Política Exterior Europea e na actualidade é investigador visitante na Universidade de Berkeley (California, USA).

(18) Véxase, Comisión de las Comunidades Europeas: *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de junio de 2006: Europa en el mundo - Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad*, COM(2006) 278 final, Bruselas, 2006; e GRANT, Charles e LEONARD, Mark: *How to strengthen EU foreign policy*, Policy Brief, Centre for European Reform, London, 2006.

Bibliografía

- AIXALÁ, Albert e SABIOTE, María A.: *¿El fin de la comunidad de seguridad atlántica?*, en: BARBÉ, Esther (ed.): *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Catarata, Madrid, 2005, pp51-67.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco: *Una Constitución para Europa y su política exterior común: Hacer gobernable la globalización*, Documento de Trabajo, 1/2004, Real Instituto Elcano, 9 de enero de 2004, disponible en Internet en <http://www.realinstitutoelcano.org/>.
- BARBÉ, Esther: *¿Intereses o valores? Encuentros y desencuentros entre los Estados Unidos y la Unión Europea en la escena internacional*, en: LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé e CANCELADA OUTEDA, Celso, coord.: *Europa, Europa*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2006, pp211-226.
- BARBÉ, Esther: *Identidad y frontera en Europa: Los Veinticinco y sus vecinos*, en: PÉREZ VERA Elisa y RODRÍGUEZ CARRIÓN Alejandro J. (coord.): *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Tomo 1, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp199-217.
- BARBÉ, Esther: *La Unión Europea en el Mundo: Entre el Poder de Transformación y los Límites de la Constitución*, Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, 43/44, 2004, pp162-181.
- Comisión de las Comunidades Europeas: *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de junio de 2006: Europa en el mundo - Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad*, COM(2006) 278 final, Bruselas, 2006.
- DAALDER, Ivo H.: *The end of Atlanticism*, Survival, 45, 2, 2003, pp147-166.
- Estrategia europea de seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.
- GRANT, Charles e LEONARD, Mark: *How to strengthen EU foreign policy*, Policy Brief, Centre for European Reform, London, 2006.
- HILL, Christopher: *Renationalizing or regrouping? EU foreign policy since 11 September 2001*", Journal of Common Market Studies, 42, 1, 2004, pp143-63.
- JOHANSSON-NOGUÉS, Elisabeth: *The Fifteen and the Accession States in the UN General Assembly: What future for European foreign policy in the coming together of the 'old' and 'new' Europe?*, European Foreign Affairs Review, 9, 2004, pp67-92.
- SANTOS VARA, Juan: *La Estrategia de la Unión Europea contra la proliferación de armas de destrucción masiva*, Revista Española de Derecho Internacional, 56, 1, 2004, pp551-557.
- SAUER, Tom: *The "Americanization" of EU nuclear non-proliferation policy*, Defense and Security Analysis, 20, 2, 2004, pp113-131.

SERRA i MASSANSALVADOR, Francesc: *La Constitución Europea y la PESC*, ARI, 131/2004, Real Instituto Elcano, 21 de xullo de 2004, dispoñible en Internet en <http://www.realinstitutoelcano.org/>.

WESSELS, Wolfgang: *A 'Saut constitutionnel' out of an intergovernmental trap? The provisions of the Constitutional Treaty for the Common Foreign, Security and Defence Policy*, en: WEILER, J. H. H. e EISGRUBER, Christopher L. (eds.): *Altneuland: The EU Constitution in a contextual perspective*, Jean Monnet Working Paper, 5/04, 2004, pp1-37, Internet: <http://www.jeanmonnetprogram.org/>.