
EL FIN DEL ATOLLADERO CONSTITUCIONAL: NUEVOS LÍDERES, NUEVOS INSTRUMENTOS, DESAFÍOS PENDIENTES

JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA

INTRODUCCIÓN

Con la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (y salvo sorpresas de última hora en fase de ratificación), la Unión Europea debería poner punto y aparte a más de diez años de reformas institucionales y punto y final a más de dos años de crisis constitucional. Independientemente de los méritos y deméritos del texto en cuestión (que son muchos y complejos de analizar y equilibrar), el acuerdo alcanzado en el seno de la Conferencia Intergubernamental (CIG) 2007 debería servir, como mínimo, para restaurar la lógica original que motivó todo el proceso: la de dotar a la Unión Europea ampliada de los instrumentos adecuados para gobernarse (hacia dentro, pero también hacia fuera) de forma eficaz y democrática.

De esta manera, la vieja Comunidad Europea a doce miembros, que se viera sorprendida hace ahora dieciocho años por la caída del muro de Berlín, debería poder por fin dejar atrás un legado sin duda contradictorio, caracterizado, por un lado, por una incapacidad casi total de completar sus reformas institucionales (como demostraran las negociaciones en torno al llamado «reparto de poder» con ocasión de los Tratados de Ámsterdam, Niza, Roma o, más recientemente, Lisboa) pero, por otro, por una increíble capacidad de ir superando por la vía de los hechos, hitos que parecían inalcanzables (la Unión Monetaria, la ampliación a 27 miembros, la redacción de una Estrategia Europea de Seguridad, la apertura de negociaciones con Turquía, etc.). A partir de ahora, la UE debería poder proyectarse de una manera mucho más decisiva hacia el futuro y, especialmente, hacia fuera de sus fronteras.

Ciertamente, como ha señalado Timothy Garton Ash haciendo gala de su ironía habitual, el Tratado de Lisboa es, al lado de la brillante sencillez

y elegancia de la Constitución americana, algo tan sugerente e inspirador como el manual de instrucciones de una carretilla elevadora (1). Con todo, es evidente que la cuestión no reside tanto en la belleza estética de lo europeo (que siempre será víctima de compromisos, arreglos e intercambios y, por tanto, de sacrificios en nombre del consenso) sino en dilucidar una cuestión esencial: si el Tratado Constitucional, firmado en Roma en octubre de 2004 marcó el techo límite de la integración europea y, en consecuencia las aguas de la integración están condenadas a receder o si, por el contrario, el universo europeo seguirá en expansión después del *big bang* desatado por la combinación de la unión monetaria y la ampliación.

Sin duda es pronto para dar un diagnóstico definitivo: por un lado, el texto pactado en Lisboa es prácticamente idéntico al fallido texto constitucional, lo que debería inducir al optimismo; por otro, los daños inflingidos al edificio europeo por la crisis constitucional son muy evidentes, tanto desde el punto de vista del desapego ciudadano hacia lo europeo en algunos países clave como en lo referido a las reservas de poder y matizaciones introducidas en el nuevo texto por algunos Estados miembros que, en ocasiones, dibujan un Tratado «de sospecha» más que un Tratado de reforma.

Al tiempo, el otro gran factor decisivo de la integración europea, el liderazgo, también presenta caras contradictorias. La ansiada renovación de liderazgo europeo se ha completado: los líderes de los seis grandes Estados miembros (Schröder, Chirac, Blair, Aznar, Berlusconi, y los Kacynski), que pusieron en marcha la superación del Tratado de Niza para, sin embargo, luego caer víctimas de la máxima desunión europea en torno a la guerra de Iraq y, posteriormente, fracasar a la hora de poner en marcha el Tratado Constitucional, han sido reemplazados por una nueva generación (Merkel, Sarkozy, Brown, Prodi, Zapatero y Tusk). Sin embargo, la configuración de esta generación, aunque tenga todavía mucho camino por recorrer, presenta algunas incógnitas importantes en cuanto a la compatibilidad de las visiones de Europa que puedan albergar y, sobre todo, en cuanto a la voluntad de completar una unión política que supere los consabidos límites del método intergubernamental.

Muy probablemente nos encontraremos, además, con una paradoja adicional ya que el potencial de liderazgo europeo disponible en manos de esa combinación de líderes (muy superior al vigente al comienzo de esta

(1) Timothy Garton Ash, «Batiburrillo en Lisboa», EL PAÍS Domingo, 16 de diciembre de 2007, p.11.

década) se encontrará con una importante limitación en lo referido al apoyo popular al proceso de integración, que difícilmente pasará del apoyo tenue, situándose más bien entre la indiferencia y la hostilidad en un gran número de países. En consecuencia, pese a que en muchos sentidos (como muestran los Eurobarómetros que miden las preferencias y preocupaciones ciudadanas) los problemas que sufre la UE se asemejan más a una crisis de oferta (cuando la capacidad instalada es insuficiente para responder a la demanda) que a una crisis de demanda (cuando no existe demanda para la capacidad instalada), lo cierto es que, incluso en países tradicionalmente europeístas como España, el lema histórico «más Europa» están siendo sustituido progresivamente por el de «mejor Europa».

Por tanto, parece claro que la Unión deberá prepararse para vivir en un contexto en que los arrebatos integradores, provengan de líderes o de la ciudadanía, estarán considerados como inoportunos y estridentes. Ello no necesariamente tiene que considerarse catastrófico si las energías que se liberen una vez puesta fin a la reflexión sobre la *finalité politique* (a la que Europa, francamente, ha dedicado demasiado tiempo) son dedicadas a buscar, negociar y consensuar respuestas a los nuevos desafíos.

Frente a este panorama, ciertamente difuso, incluso borroso, en lo relativo a la fortaleza tanto de sus medios (los Tratados) como de las voluntades de los líderes (pero también de la opinión pública europea), los desafíos que enfrenta la Unión Europea son de una nitidez pasmosa: por un lado, el auge de China y Rusia, junto con el rotundo fracaso de los neoconservadores estadounidenses a la hora de forjar un «nuevo siglo americano» (2), configura un orden internacional muy deslavazado, sin líderes claros y con principios rectores débiles; un orden donde vuelven a campar a sus anchas los parámetros clásicos de las relaciones internacionales (el poder militar, la competencia por las materias primas, el potencial demográfico, la capacidad de construir alianzas estratégicas, etc.). Este orden, basado en la combinación de máxima interdependencia económica y máxima independencia política se parece demasiado a la Europa inmediatamente anterior a 1914 (como se recordará, sumamente inflamable,) y no puede sino ser considerado una indudable amenaza para el proyecto supranacional europeo, que es de naturaleza esencialmente abierta, basado ante todo en la solidez del derecho, la legitimidad de la democracia y la capacidad de los mercados y por tanto en absoluto preparada (con

(2) Véase la declaración de principios del «Proyecto para un Nuevo Siglo Americano», en <http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm>

sus actuales medios) para sobrevivir en un mundo configurado de acuerdo a estos parámetros (3).

La realidad es que los desafíos relacionados con la seguridad de los europeos, tal y como el cambio climático, los movimientos migratorios, la seguridad energética, el terrorismo, la proliferación nuclear, los Estados fallidos, las pandemias o la protección civil internacional, bien están íntimamente relacionados con la profundidad de la inequidad global o bien plantean dilemas de acción colectiva que sólo pueden ser resueltos en la esfera global. Por tanto, si durante los últimos 50 años, Europa, pese a sus limitaciones institucionales y de capacidades militares, se encontraba en posición de proveer los bienes públicos esenciales para su seguridad sin necesidad de dotarse de una política exterior integrada y de una presencia y capacidad de actuación global, en la actualidad (y cada vez más) la provisión de su seguridad sólo podrá ser llevada a cabo en un contexto global. Por tanto, la UE, cuya razón de ser siempre fue proveer bienes públicos en el ámbito estrictamente europeo, se encuentra ahora con que esos mismos bienes públicos sólo pueden ser provistos de forma global.

En consecuencia, la UE que nace del Tratado de Lisboa se forjará en la intersección entre los desafíos globales que tiran de ella y los factores endógenos con los que cuenta para empujar (sus líderes, el apoyo ciudadano y los instrumentos). El problema es que, por un lado, los desafíos globales a los que nos enfrentamos son muy nítidos en su carácter, pero de respuesta sumamente compleja y variada tanto técnica como políticamente (cabén soluciones centralizadas, descentralizadas, provisiones unilaterales de bienes públicos etc.) mientras que, por otro, los líderes mantienen una ambigüedad calculada (ya que aunque los desafíos sean globales, sus electorados son nacionales); los públicos se encuentran desconcertados ante la existencia de narrativas contradictorias acerca de la integración europea, el Estado-nación, la democracia y la globalización; y los instrumentos jurídicos, presupuestarios o de poder diplomático y militar de los que dispone la UE son sumamente limitados.

Así las cosas, la Unión Europea tendrá una capacidad de empuje limitada, sin que los factores de arrastre marquen una dirección muy clara. Es claro, pues, que los desafíos que enfrenta Europa no se resolverán de forma técnica o funcionalista, sino de forma política. Por ello, frente al dis-

(3) Para una visión más amplia de las tendencias mundiales en material de seguridad, economía y demografía, véase el capítulo de Emilio Lamo de Espinosa en este mismo volumen.

curso más frecuente hoy en Europa, que fía todo el impulso político a los desafíos que viene de fuera, conviene recordar que estos desafíos en modo alguno constituirán en sí mismos una causa de mayor integración: al igual que los economistas nos recuerdan a menudo en relación a las políticas monetarias, no se puede utilizar una cuerda para empujar un coche. Inevitablemente, Europa tendrá que empujarse a sí misma, lo cual permite adivinar un proceso más marcado por los titubeos, los retrocesos, las meteduras de pata y los trompicones que un progreso lineal claro en el que instrumentos, voluntades y fines estén perfectamente delimitados y engarzados. En esos titubeos (llamados Kosovo, Afganistán, Rusia o Irán), y en las lecciones que se extraigan de ellos, se irá construyendo la posición de Europa en el mundo. Difícilmente será de otra manera.

¿LUZ AL FINAL DEL TÚNEL?

Los rasgos esenciales de la crisis constitucional europea han sido tratados en toda su extensión en los capítulos correspondientes de los Panoramas Estratégicos 2005-2006 y 2006-2007, especialmente en lo referido al efecto dominó del doble «no» francés y holandés sobre las políticas europeas y, más concretamente, en lo relacionado con el legado de debilidades que éste dejó a su paso. Dejando atrás pues el planteamiento y el nudo de la crisis, conviene centrarse en el desenlace de la crisis europea, que arranca con la firme voluntad de la Canciller alemana, Angela Merkel, de proceder al rescate sustantivo del Tratado Constitucional durante el semestre de presidencia alemana del Consejo (primera mitad de 2007), pasa por la elección de Sarkozy a la presidencia de la República francesa en mayo de 2007, y termina por materializarse durante la presidencia portuguesa (segundo semestre de 2007) con la firma del llamado «Tratado de Reforma» o Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

La operación de rescate no ha sido en absoluto fácil, ni podía darse por hecho. Recuérdese que, al comienzo de la presidencia alemana (es decir, a 1 de enero de 2007), la UE se encontraba dividida en dos bloques irreconciliables. Por un lado, dieciocho Estados había ratificado exitosamente la Constitución Europea firmada en Roma el 29 de octubre de 2004, mientras que otros nueve bien habían fracasado a la hora de intentarlo (Francia y los Países Bajos) o directamente habían desistido de intentarlo (República Checa, Dinamarca, Irlanda, Polonia, Portugal, Suecia y Reino Unido). Dada la necesidad de unanimidad en la ratificación y la falta de un Plan B, el impás era absoluto y la salida o salidas, difíciles tanto jurídica

como políticamente y, en muchos casos, abiertamente preocupantes (como la propuesta de octubre de 2006 del entonces candidato Sarkozy de sustituir el Tratado Constitucional por un mini-Tratado) (4).

Además del bloqueo técnico, las divisiones políticas ponían en entredicho no sólo si la Unión saldría de la crisis, sino si lo haría unida o más bien pensando en una ruptura pactada que dejara atrás a los miembros más euroescépticos. Estas divisiones quedaban ejemplificadas de forma singular en torno a las desavenencias en cuanto al análisis de las causas de la crisis y sus soluciones (especialmente en lo relativo al intento de endosar a las ampliaciones y la cuestión turca la responsabilidad del doble «no»), fueron también muy visibles en la reunión de los «amigos de la Constitución» celebrada en Madrid en enero de 2007, y se revelaron posteriormente con singular crudeza en las durísimas negociaciones semánticas habidas en torno a la celebración del 50 aniversario del Tratado de Roma y la redacción de la consiguiente declaración de Berlín (5).

En estas circunstancias, la Presidencia alemana adoptó una estrategia y un método consistente en forzar la convocatoria de una nueva conferencia intergubernamental con un mandato sumamente estrecho, pretendidamente técnico y, a la vez, absolutamente hermético. Se trataba pues de trocear el Tratado Constitucional y reempaquetarlo de tal manera que los Estados miembros pudieran elegir cómo presentarlo ante sus opiniones públicas: el mismo texto sería presentado ante unos públicos como un Tratado más (una especie de Niza II) al cual no deberían prestar demasiada atención ya que había sido despojado de todos los elementos supuestamente amenazadores, mientras que ante otros públicos serían presentado como un texto sustancialmente idéntico al anterior, por lo cual tampoco deberían prestarle mucha atención.

Por tanto, el mandato (6) en cuestión, aprobado por el Consejo Europeo del 21-22 de junio de 2007 tenía una indudable virtud, la de permitir acotar perfectamente y de antemano el contenido del nuevo Tratado. Así, para ali-

(4) Para un análisis más detallado, véase: G. C. Rodríguez Iglesias y J. I. Torreblanca (coords.), «El futuro de la Constitución Europea: opciones para España», *Informe Elcano* 8/2007. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

(5) Véase: «Tiempo de aniversario, tiempo de trincheras, riesgo de ruptura», *Análisis del Real Instituto Elcano* ARI N.º 16/2007 de 12.02.2007; «España toma la iniciativa europea», *Análisis del Real Instituto Elcano* ARI N.º 8/2007 de 23.01.2007 y «Ampliar o no ampliar, esa no es la cuestión», *Análisis del Real Instituto Elcano* ARI 67/2006 de 6.06.2006.

(6) Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas 21/22 de Junio de 2007, Anexo 1, Mandato para la CIG, pp.15-30.

vio de los dieciocho Estados miembros que habían ratificado la Constitución Europea, las poco más de quince páginas en las que se condensaba el mandato de la CIG 2007 contenían, con pequeñas modificaciones, el texto íntegro de la fallida Constitución Europea, eso sí envuelto en una serie de importantes concesiones a los eufemísticamente llamados «países que habían experimentado dificultades durante el proceso de ratificación». ¿En qué se expresaban estos guiños a los Parlamentos y opiniones públicas nacionales?

En primer lugar, y de forma más importante, en el abandono de la retórica constitucional. Así, en lugar de refundir todos los Tratados existentes en un solo texto, como había pretendido la Constitución Europea en aras de la sencillez y la lógica, la CIG 2007 produciría un Tratado de Reforma que enmendaría tanto el Tratado de la Unión Europea (TUE) como el Tratado de la Comunidad Europea (TCE). En adelante, pues, la UE dispondría de dos grandes textos: por un lado, un Tratado de la Unión Europea, que básicamente contendría las novedades pactadas en la CIG 2004 y plasmadas en el Tratado Constitucional y, por otro, un segundo texto, también denominado «Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión», que incluiría todas las disposiciones acerca de las políticas comunes, herederas del Tratado de la Comunidad Europea.

En el mismo sentido, el mandato invitaba a los técnicos a suprimir los símbolos (bandera, himno, divisa) del nuevo texto (por más que las instituciones europeas fueran a seguir usándolos); a degradar el rango simbólico del «Ministro de Asuntos Exteriores» previsto en la Constitución al de «Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad» (aunque sus funciones fueran a ser las mismas); a renunciar a denominar «leyes» a las normas europeas manteniendo la denominación tecnocrática de «directivas» y «reglamentos» (aunque su carácter legal se mantuviera incólume); a dejar en un plano políticamente menos visible la primacía del derecho comunitario (por más que ésta siguiera unánimemente considerada por los Estados el pilar inamovible sobre el cual descansa el edificio comunitario); y a hacer más visibles a los Parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones comunitarias. Para completar la operación de maquillaje, también se expulsaba del nuevo Tratado el articulado de la Carta de Derechos Fundamentales, aunque se anunciara en el mismo mandato que esto no afectaría a su valor legal (7).

(7) Para un análisis detallado de los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa respecto al fallido Tratado Constitucional, véase el estudio del Prof. José Martín y Pérez de Nanclares, en www.realinstitutoelcano.org

La intencionalidad política de todos estos cambios era meridianamente clara: como se expresaba con toda rotundidad en el punto 3 del mandato, [el nuevo Tratado o Tratados] «no tendrá carácter constitucional». En la práctica, esta afirmación, como tantas otras que se introducían en el mandato, no tenía sentido jurídico (dado que la existencia de una constitución «material» en el ámbito europeo está largamente asentada tanto desde el punto de vista jurídico, político o económico). Dicho de otra manera: lo que los Veintisiete querían transmitir a los Estados miembros y opiniones más euroescépticas es que la integración europea (es decir, los Tratados en los que ésta se expresa) en absoluta deroga las Constituciones nacionales, sino que emana de ellas (como no podía ser de otra manera), por lo que no puede considerarse que erosione las soberanías nacionales ni pretenda reemplazar al Estado-nación. Dada la obviedad de estos mensajes (que reflejan no sólo el sentido común político, sino la doctrina de todos los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros), el mandato de la CIG 2007 sólo podía ser interpretado como una suerte de exorcismo político dedicado a apaciguar a los más soberanistas.

Más allá de estos cambios, destinados a reforzar las posibilidades de ratificación del texto, el mandato de la CIG también plasmaba el oportunismo de algunos Estados miembros (especialmente de los Gobiernos británico y polaco), que aprovechaban la ocasión para introducir nuevas demandas, o retroceder respecto a concesiones ya realizadas en 2004, poniendo en peligro los frágiles equilibrios institucionales y políticos en los que se asentaba el acuerdo en torno al Tratado Constitucional. Así, el Gobierno polaco, preso de la retórica nacionalista de los gemelos Kaczynski, porfiaba para evitar que se consolidara el paso del sistema de votación en el Consejo vigente en Niza al sistema de doble mayoría Estados-población previsto en el Tratado Constitucional mientras que, por su parte, el Gobierno británico establecía por doquier nuevas «líneas rojas» en materias como los derechos fundamentales, el espacio de libertad, seguridad y justicia y la política exterior, de seguridad y defensa.

Más allá de los detalles, lo cierto es que esta operación de rescate de la sustancia del Tratado Constitucional no puede sino considerarse sumamente arriesgada desde cualquier ángulo que se observe. Por un lado, al optar por mantener el texto rechazado en Francia y en Holanda con mínimos cambios de contenido, pero despojándolo de toda retórica constitucional, se abre un flanco para el reforzamiento de las críticas euroescépticas acerca de la naturaleza intrínsecamente deficitaria de la democracia en el ámbito de la UE; por otro, se deja el camino expedito para la aliena-

ción de los europeístas, que tendrán que aceptar no sólo el sacrificio de los símbolos de la unidad europea y su finalidad política sino también un retroceso evidente en cuanto a los estándares democráticos, procedimentales y transparencia del proceso de reforma de Tratados (8).

Así las cosas, por mucho que los líderes europeos pactaran entre bastidores que el nuevo texto no fuera sometido a referéndum popular con el fin de evitar nuevas sorpresas, el nuevo procedimiento tampoco garantiza que la ratificación fuera a ser completada exitosamente ya que ni el requisito de unanimidad se ha modificado, ni el nuevo Tratado prevé cláusula de escape alguna en caso de fracaso, ni las dinámicas políticas en los Estados miembros más problemáticos pueden ser controladas con tanta exactitud. Por ello, desde muy pronto quedó claro que la operación diseñada desde Alemania, con el beneplácito de los Estados Miembros, sólo podrá legitimarse por su éxito, difícilmente desde los aspectos sustantivos o procedimentales, que arrojan un balance muy negativo en cuanto al retorno de la lógica aparentemente tecnocrática, jurídica y despolitizada del proceso de integración europeo.

El caso es que tras unas negociaciones desarrolladas en régimen de suma opacidad, la CIG 2007 terminaría por lograr, a finales de octubre, un acuerdo en torno a los contenidos del nuevo Tratado de Reforma. El nuevo texto satisface pues las demandas tanto de los Estados que habían ratificado como las de los que habían fracasado a la hora de ratificar el Tratado Constitucional. Más allá del despojo de los símbolos constitucionales y el refuerzo de los mecanismos de control intergubernamental y nacional sobre las instituciones europeas, el gobierno polaco ha conseguido retrasar una legislatura (hasta 2014) la entrada en vigor del nuevo sistema de votación por doble mayoría en el Consejo (e incluso logra mantener una cláusula de escape en este sentido hasta el año 2017) mientras que, por su parte, el gobierno británico, obtiene (una vez más) todas sus demandas, logrando así un nuevo lote de excepciones, derogaciones y salvedades en lo relativo a su participación en el proceso de integración europeo.

Con todo, tal y como había prometido la Canciller Merkel, la «sustancia» material del Tratado Constitucional ha sido puesta a salvo: el Tratado de Lisboa incluye todos los avances institucionales y políticos logrados por el Tratado Constitucional, y aunque para muchos se parezca más en

(8) Para una crítica sustantiva, véase José María de Areilza, «Mito y realidad del Tratado de Lisboa», ABC 14 de diciembre de 2007.

su jerga a un Tratado de Niza II o reformado que a la Constitución Europea, la realidad es que las coincidencias materiales están fuera de toda duda, siendo este punto objeto de consenso entre sus detractores euroescépticos y sus más firmes partidarios así como en los dictámenes de instituciones parlamentarias con perspectivas y visiones notablemente contrapuestas en torno a los temas europeos, como son la Cámara de los Comunes y el Parlamento Europeo (9).

Con el Tratado en la mano, la UE llevará a cabo nuevas políticas (especialmente en el ámbito de seguridad, defensa y asuntos de justicia e interior), con nuevos instrumentos jurídicos e institucionales (la Presidencia estable del Consejo, la doble mayoría), de forma más ágil (al suprimirse la unanimidad en numerosos ámbitos) y con la participación extendida del Parlamento Europeo (que amplía notablemente sus poderes en el proceso legislativo de la UE, especialmente en lo relativo a las cuestiones presupuestarias). Además, para los Estados que deseen avanzar más rápido, las normas para establecer las llamadas «cooperaciones reforzadas» se flexibilizan notablemente, mientras que en el ámbito de la seguridad y la defensa, se mantienen todas las innovaciones previstas en cuanto a la posibilidad de que una serie de Estados establezcan una «cooperación estructurada» permanente (10). Por último, y de forma más importante, las reformas en la figura del Alto Representante para la Política Exterior son de tal calado (al situarlo a la vez dentro del Consejo y de la Comisión Europea, como Vicepresidente) que sin duda ofrecen una oportunidad muy importante de lograr una mayor coherencia y visibilidad de la acción exterior de la UE.

El desbloqueo de la crisis, y la consiguiente salida del atolladero constitucional, puede ser atribuida casi en exclusiva al tándem Merkel-Sarkozy: en el primer caso porque la Canciller, pese a las críticas acerca del evidente retroceso democrático implícito en el método adoptado, marcó

(9) Para una visión abiertamente euroescéptica, véase Jens Peter Bonde, «The EU Reform Treaty: a badly written version of the new Constitution» Euobserver.com 26.09.2007. También, Foreign Affairs Committee, House of Commons, «Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty», 16 de enero de 2008 y House of Common Research Papers, The Treaty of Lisbon: amendments to the Treaty on European Union, 2008/09 de 24 de enero de 2008. En el otro extremo, véase Francisco Aldecoa, «Regreso al futuro: el Tratado de Reforma», El PAÍS, Opinión, 19 de octubre de 2007, Andrew Duff, «The True Guide of the Lisbon Treaty», www.andrewduffmep.org.uk, así como el Dictamen del Comité de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Lisboa, aprobado el 23 de enero de 2008 con 20 votos a favor y 6 en contra (Informe Méndez Vigo-Corbett).

(10) Para una visión más detallada, véanse las páginas 83-85 del Panorama Estratégico 2004-2005.

un rumbo claro, supo sostenerlo con respecto a las presiones y no se desvió de él; en el segundo caso porque Sarkozy, que como candidato comenzó con un posicionamiento acerca del Tratado Constitucional prácticamente imposible de reconciliar con los países que sí habían ratificado, ha terminado por aceptar, gracias a la holgura de su victoria presidencial, un texto sustancialmente idéntico al que los franceses rechazaron en referéndum el 29 de mayo de 2005. La combinación de la rigidez alemana y la flexibilidad francesa ha resultado pues crucial para lograr una salida al atolladero constitucional.

Claramente, la salida de dicho atolladero sólo se podrá dar por definitiva en la medida en la que el proceso de ratificación se complete satisfactoriamente de forma que el Tratado pueda entrar en vigor, como está previsto el 1 de enero de 2009. A partir de ahí, los gobiernos de la Unión tendrán dos responsabilidades primordiales que atender.

En primer lugar, implementar sin dilaciones y de forma eficaz las innovaciones previstas en el Tratado. El Tratado de Lisboa es sumamente complejo, y requerirá notables esfuerzos de adaptación a los gobiernos y a los Estados miembros. Sólo en el ámbito de la política exterior y de seguridad, la introducción de las innovaciones institucionales referidas el Presidente estable del Consejo así como la inserción del Alto Representante en la Comisión Europea requieren complejas negociaciones que muy fácilmente pueden ser víctima de rivalidades personales, entre Presidente del Consejo y Alto Representante, o burocráticas, entre Consejo y Comisión.

Así, la intención de Sarkozy de ofrecer a Tony Blair el puesto de Presidente del Consejo no es quizá el mejor augurio en cuanto a la facilidad con la que encajarán dicha innovaciones en el entramado político e institucional de la UE. Dado que el Alto Representante, por su parte, se sentará en la Comisión Europea como Vicepresidente pero presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, su control sobre la agenda exterior de la Unión será notable, lo que le muy probablemente le expondrá al fuego cruzado de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y la propia Comisión Europea. Por su parte, las primeras escaramuzas en torno al diseño del servicio de acción exterior previsto en el Tratado dejan a la Comisión un papel muy secundario: aunque ésta aportaría su extensísima red de delegaciones el mundo, los Estados miembros completarían su personal con diplomáticos nacionales y su dirección recaería sobre el Alto Representante (nombrado por el Consejo), lo cual supondría en la práctica la absorción por parte de

los Estados miembros de los recursos de la Comisión. En consecuencia, no parece difícil anticipar que la puesta en marcha de las innovaciones institucionales en materia de política exterior sea más problemática de lo esperado.

El segundo conjunto de retos que tienen que ver con el desarrollo del Tratado se refiere a la incógnita en torno a si los Estados miembros sacarán el máximo partido de los instrumentos, la flexibilidad y del potencial de integración que ofrece el Tratado. Ello tiene que ver con el avance en la coordinación de las políticas monetarias y fiscales, la energía y el cambio climático, el espacio de libertad, seguridad y justicia, y muy especialmente con las cooperaciones estructuradas en materia de defensa y la posibilidad de proceder a formas de integración flexible o diferenciada (11). En todos estos ámbitos, el Tratado de Lisboa ofrece un potentísimo instrumento: que se aproveche o no dependerá en gran medida del liderazgo, pero también de la percepción acerca del estado de la opinión pública.

NUEVOS LÍDERES, SÍ, PERO...

Las instituciones establecen las reglas del juego y fijan los límites que los jugadores no pueden traspasar. Su misión es acotar lo posible: elegir entre conservar o arriesgar es tarea de las personas. Así, con las mismas reglas del juego podemos asistir a desarrollos muy diversos en cuanto a la creatividad o la innovación. Por ello, no cabe duda de que la voluntad política es el gran motor de la integración europea y que la combinación o concatenación de líderes dispuestos a mover las fronteras de lo posible y lo deseable más allá del statu quo es fundamental.

La cuestión es, como se señalaba en la introducción, si la renovación del liderazgo europeo al que hemos asistido en los dos últimos años (especialmente en Francia y Alemania, pero también en el Reino Unido, Polonia o Italia) es susceptible de configurar un equipo que pueda dar al proyecto europeo un empuje comparable al vivido en los ochenta de la mano de los Delors, Kohl, González, Mitterrand.

Comenzando por el lado alemán, la Canciller Merkel ha demostrado hasta la fecha tener muy sólidas credenciales. Su manejo del embrollo

(11) «From threat to opportunity: Making flexible integration work», Sebastian Kurpas, Julia De Clerck- Sachsse, José I. Torreblanca y Gaëtane Ricard Nihoul. *EPIN Working Papers*, no.15, September 2006.

constitucional ha sido acertado, como también lo fue en general su gestión al frente de la agenda internacional de la UE durante la Presidencia alemana. En todos los problemas difíciles con los que se ha encontrado, Merkel ha encontrado un tono intermedio correcto: en EEUU supo a la vez criticar a la Administración Bush por su desastroso récord de derechos humanos, pero a la vez tender una mano a la recuperación del espíritu transatlántico que ha presidido la política exterior alemana de la posguerra. Algo similar se puede decir respecto a Irán, donde Alemania ha logrado ser consecuente con el deseo europeo de alejar la opción militar, apoyando la tarea del Alto Representante y dando credibilidad a la amenaza de sanciones como vía para reforzar la vía negociadora.

De la misma manera, con respecto a la Rusia de Putin, Merkel ha sabido mostrarse firme cuando ha sido necesario sin por ello dejar que se deteriorare el núcleo estratégico esencial de la relación con Moscú. Todo ello contrasta muy vivamente con la política del Canciller Schröder, cuya política hacia EEUU, pese a predicarse sobre la base de unos sólidos principios, sin duda fue artificialmente endurecida por consideraciones electorales internas, mientras que su relación con Rusia se sumía en un exceso de cinismo y realismo, ignorando una y otra vez todas las señales de advertencia, lo que en última instancia transmitió a Moscú el mensaje de que podía ignorar sistemáticamente a la UE y alcanzar arreglos bilaterales con los Estados miembros a golpe de talonario energético. Con la victoria de Donald Tusk en Polonia, Merkel tiene además una inmejorable oportunidad de restaurar la política de la UE hacia Rusia y, de paso, de volver a ganarse la confianza de los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental poniendo fin al penoso legado dejado en la región por el tándem Chirac-Schröder (12)

Además de todo esto, Merkel está contribuyendo a reforzar el liderazgo europeo y la posición de Alemania en la UE de la manera adecuada, es decir asumiendo los costes políticos y gestionando eficazmente una serie de reformas económicas de gran calado que permitirán a Alemania ganar en competitividad, crear empleo, y cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Todo ello, no debe olvidarse, en un contexto político sumamente difícil, dominado por una victoria electoral muy ajustada y un gobierno de gran coalición sumamente complejo de gestionar. Sin embargo, pese a todas sus virtudes y a las afinidades ideológicas, existe una

(12) Poland's Second Return to Europe? Pawel Swieboda. ECFR Policy Brief /03 December 2007.

enorme distancia entre la Alemania de Kohl y la de Merkel. Dieciocho años después de la caída del muro, Alemania es hoy un socio «normal», lo que implica que establece con mayor libertad sus prioridades y define sus intereses de forma más pragmática. Por ello, aunque su vocación e identidad europea sigan incólumes, ello es compatible con una aproximación más intergubernamental que federal a la política exterior (véase la posición sostenida en torno a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) así como de una visión más beligerante en lo relativo al difícil encaje de su régimen de división de competencias entre Estado y *länder* en la lógica del mercado interior y las normas comunitarias.

Frente a esta Alemania que ya ha alcanzado una altitud y velocidad de crucero estables, aposentado sus reformas y que practica una enorme coherencia tanto hacia dentro como hacia fuera, nos encontramos una Francia que está dominada por el hiperactivismo de Sarkozy y cuyas señales, más allá del continuo *spin* político y mediático son, en ocasiones, notablemente contradictorias. Por ello, puede decirse que el retorno de Francia a la escena europea e internacional ha sido largamente esperado, pero está siendo algo abrupto y presenta dos caras: una enormemente positiva, que debería ser aprovechada al máximo por sus socios para impulsar el proyecto europeo; y otra más problemática, que sin duda planteará (en realidad, ya lo ha hecho) algunas tensiones importantes que conviene no ignorar (13).

Quizá nada mejor para calibrar el liderazgo de Sarkozy que el discurso pronunciado por éste el 27 de agosto de 2007 ante los Embajadores del cuerpo diplomático francés (14). Allí se muestra, en primer lugar, el carácter transformador (casi revolucionario) de la política exterior de Sarkozy. Se trata de un intento sistemático de repensar completamente las bases de la política exterior francesa de los últimos cincuenta años, probablemente un intento de reinterpretar y adaptar para el siglo XXI, de reinventar, en definitiva, el gaullismo (entendido, más allá de los matices ideológicos, como una manera ambiciosa de ver la presencia y papel de Francia en el mundo). Desde esa perspectiva, tanto Giscard como Mitterrand o Chirac habrían practicado una misma política exterior, una política en la

(13) He desarrollado estas ideas con algo más de detalle en el texto, «España, Francia y Europa, percepciones, sintonías y desajustes», presentado en el Foro Hispano-Francés organizado por CIDOB celebrado en París los días 10-11 de enero de 2008.

(14) Allocution de M. Nicolas SARKOZY, Président de la République, à l'occasion de la conférence des Ambassadeurs. Palais de l'Élysée, Paris, le 27 août 2007 http://elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/aout/allocution_a_l_occasion_de_la_conference_des_ambassadeurs.79272.html

que Francia actuaba como líder mundial «por defecto», un actor ciertamente influyente, pero más bien pasivo o defensivo en cuanto a sus planteamientos, obsesivamente centrado en equilibrar el papel de EEUU en Europa y en el mundo, y más presto a criticar a los EEUU desde una posición de contrapoder que a tomar sus propias iniciativas. En contraste, del discurso de Sarkozy se deduce claramente que la Francia en la que él piensa no quiere influir sólo como un mero contrapoder de EEUU, en línea con el legado que dejó De Gaulle y que los presidentes franceses deberían administrar, sino que quiere configurar activamente un orden internacional marcado por enormes desafíos, lo cual requeriría un nuevo discurso sobre la seguridad y, muy especialmente, sobre las relaciones transatlánticas y el papel de Europa en el mundo.

En segundo lugar, y combinado con lo anterior, la política exterior que plantea Sarkozy es inseparable de una visión muy clara de su liderazgo personal. Como el propio Sarkozy señalaba en su discurso de 27 de agosto: «la impronta de un estadista es cambiar el curso de los acontecimientos, no sólo describirlos o explicarlos». Este elemento de liderazgo tiene, como es natural, dos caras: por un lado, puede ser un enorme facilitador del proceso de toma de iniciativas y adopción de decisiones; por otra, puede distorsionar el cauce normal en el que se formula la política exterior en un país democrático, consistente en la búsqueda y negociación del equilibrio entre diferentes visiones, instituciones, sectores sociales, prioridades, actores, etc. En última instancia, una política exterior que lo fíe todo al liderazgo personal, renunciando a construir una base amplia de apoyo político y social, difícilmente será sostenible, ya que se verá expuesta a los vaivenes que sufra el liderazgo que la impulsa.

Por ello, cuando Sarkozy propone en septiembre de 2006 un mini-Tratado en sustitución de la Constitución Europea; fuerza una reapertura de la cuestión de la adhesión turca; impone una Unión Mediterránea; exige un Comité de Sabios que reflexione sobre las fronteras de la Unión; o pone en marcha unilateralmente un proceso de revisión de la Estrategia Europea de Seguridad; la perspectiva europea, en el sentido de buscar la compatibilidad entre el interés europeo y el nacional, queda oscurecida o relegada a un segundo plano. Esta aproximación al interés europeo, de abajo a arriba, a golpe de discurso y sin buscar previamente el consenso, merma sensiblemente las opciones de Europa, que quedan reducidas a intentar acomodar los intereses nacionales o, más directamente, a intentar ejercer de co-rea de transmisión para amplificar los intereses nacionales, cuando no a ser obviada y marginalizada caso de plantear algún obstáculo.

El planteamiento, desarrollo y desenlace del Comité de Sabios, convertido finalmente en Grupo de Reflexión podría muy bien ejemplificar este fenómeno, como sin duda lo es también todo lo relativo a la génesis y desarrollo del proyecto de Unión Mediterránea, donde las tensiones con Alemania han provocado unas chispas verbales inéditas desde hace tiempo entre los socios del eje franco-alemán (15). En consecuencia, en la medida que Sarkozy siga una agenda autónoma y su coordinación con Berlín se produzca a posteriori más que a priori, el eje franco-alemán funcionará más a trompicones que de una forma sostenida.

Tampoco puede decirse que las cosas marchen bien por el lado británico ya que el desdén de Brown por lo europeo es bien conocido; sumado, además, a una debilidad interna congénita en materia de política europea, el resultado es, una vez más, una política europea en espera (*stand-by*), exclusivamente pendiente de sobrevivir al trámite parlamentario de ratificación del Tratado de Lisboa. Pero incluso en el caso de una ratificación satisfactoria, la gran asignatura pendiente de Brown (ganar unas elecciones) impondrá un corsé tan estrecho que éste dispondrá de un margen de maniobra incluso más reducido aún que el de Blair en materias en las que el Reino Unido, pese a la fragilidad del apoyo popular a la integración europea, tradicionalmente sí ha podido tomar la iniciativa.

Así, si en el pasado, el Reino Unido podía consensuar con Francia el relanzamiento de la política europea de defensa (Acuerdos de St.Maló) y con Alemania políticas económicas reformistas (Agenda de Lisboa), su capacidad de complementar el eje franco-alemán en estas dos materias (defensa y reformas económicas) en las que París y Berlín necesitan a Londres, se ve en entredicho. Así, los tímidos avances en este sentido puestos en marcha por el Foreign Office de David Miliband han sido parados en seco por la oficina del Primer Ministro (16). Por tanto, parece evidente que la supervivencia política de Brown está íntimamente vinculada a que todo lo que tenga que ver con Europa vuele tan bajo que no pueda ser detectado por los radares de los conservadores, la prensa y opinión pública euroescéptica. Como consecuencia, resulta una incógnita averiguar qué

(15) Véase las duras declaraciones de Merkel sobre la cuestión. «Merkel sure Mediterranean Union will not happen». AFP, 7 December 2007, <http://www.eubusiness.com/news-eu/1197048725.87/> y «Merkel criticises Sarkozy's Mediterrean Plans», Euobserver.com, 6.12.2007.

(16) Véase por ejemplo las tensiones entre Downing Street y el Foreign Office a costa del discurso de D. Miliband en Brujas el 15 de noviembre de 2007. «No.10 admits PM changed Miliband speech», The Guardian, 16 November 2007. http://www.guardian.co.uk/uk_news/story/0,,2212320,00.html

hará Brown cuando Sarkozy, bajo Presidencia francesa de la Unión en el segundo semestre de 2008, lance una doble propuesta de reforma de la Estrategia Europea de Seguridad y, a su vez, de la Alianza Atlántica, que refuerce la sinergia entre UE-OTAN y, a la vez, la posición de la política francesa de defensa dentro de ambas dos. Por tanto, es razonable prever que la posición del Reino Unido seguirá siendo notablemente excéntrica, más inhibitora que facilitadora, incluso en aquellas materias en las que Londres tenga un interés nacional claro.

Quedan por mencionar los otros dos Estados grandes, la España de Zapatero y la Italia de Prodi, que siempre tienden a contarse entre los que apoyarán y facilitarán iniciativas integracionistas pero que raramente son sus iniciadores por lo que su visibilidad como líderes tiende a ser reducida o limitada a aspectos sectoriales.

En las negociaciones en torno al Tratado Constitucional, España ha salvado un gran número de políticas y reformas institucionales de mucho interés desde el punto de vista de sus prioridades europeas (desde la política exterior, de seguridad y defensa a la energía así como todo lo relacionado con el espacio de libertad, seguridad y justicia). Sin embargo, los cuatro años de política europea de Zapatero no pueden dejar sino un poso de insatisfacción en cuanto al desfase entre la profundidad y extensión de la demanda de Europa formulada en 2004 bajo el epígrafe «el retorno a Europa» y las dificultades con las que dicho retorno encontró, primero en forma de un liderazgo franco-alemán agotado, luego en cuanto a la frustración provocada por el rechazo en Francia y Holanda al Tratado Constitucional, que España decidió someter a ratificación popular plenamente convencida de que su contenido y vocación significaban un salto definitivo en la integración política.

Más allá de los aspectos institucionales, la realidad es que durante estos últimos cuatro años, España se ha visto enfrentado en demasiadas ocasiones a situaciones y problemas para los que la UE no podría sino ofrecer respuestas parciales o insatisfactorias. Así, en grandes cuestiones que interesan a España (la seguridad energética, los flujos migratorios o la seguridad de nuestras inversiones en América Latina), Europa se ha mostrado incapaz de estar a la altura de las ambiciones o necesidades de Madrid. En justa reciprocidad, cabe decir sin embargo que en otras cuestiones que afectan decisivamente al futuro de Europa, como Kosovo o Afganistán, quien no ha estado siempre a la altura de las necesidades europeas ha sido España. En el primero de los casos, porque España no

ha terminado de encontrar la manera de conciliar sus intereses europeos, que le deberían situar al lado de Alemania, Francia, Reino Unido o Italia, con sus intereses domésticos, que le han situado finalmente al lado de Grecia, Chipre, Eslovaquia o Bulgaria. En el mismo sentido, España se ha mostrado atezada por su opinión pública en lo relativo a Afganistán, lo que ha limitado su capacidad de contribuir a reforzar el pilar europeo de seguridad cuando éste era más necesario.

Todo ello tiene que ver con un fenómeno evidente, que afecta a la posición de España en la UE y al futuro de su política europea, y que deberá ser objeto de reflexión: el de que en la última década, el crecimiento de España la ha situado en una posición global inédita, en América Latina, pero también en la propia Unión Europea, el Mediterráneo o África. Si en el pasado España concibió tendió a concebir su presencia en estas zonas del mundo vía su pertenencia a la Unión Europea, intentando que la Unión Europea reforzara las capacidades y los fines de nuestra política exterior, y sin en absoluto poder considerar el plano europeo y el plano nacional de forma independiente, la situación ha evolucionado en una dirección distinta a la esperada. Dicho de otra forma, quien se ha globalizado en América Latina es España, no la Unión Europea, lo que obliga a España a reforzar sus activos y capacidades nacionales, en definitiva, a construir una presencia española. Por tanto, si en el pasado España tendió a pensar que primero habría que europeizar la política exterior española, es decir construir una presencia europea en América Latina o el Magreb como vía para los intereses españoles, hoy muy probablemente deberíamos reflexionar sobre hasta qué punto la europeización ocurrirá de forma inversa, es decir, como resultado de la intensísima presencia española en ambas zonas. Por ello, muy probablemente, España terminará por llegar a la misma conclusión (por convencimiento o imitación) a la que ya parecen haber llegado sus vecinos franceses, alemanas o británicos, acerca de la necesidad ineludible de reforzar sus propias capacidades de actuación y proyección de poder (blando o duro) ya que esas capacidades serán útiles tanto en un contexto nacional como europeo, es decir, independientemente de cómo y en qué sentido evolucione la Unión Europea.

En consecuencia, como avanzaba al principio, pese a la aparición de una nueva constelación de líderes europeos, el recorrido potencial de la Unión Europea se encuentra lastrado por desajustes y problemas de falta de sintonía. Estos problemas no son insuperables, pero limitarán de forma decisiva la capacidad de dar una respuesta rápida y coherente a los desafíos que enfrenta la UE. Veamos cuáles son esos desafíos.

EUROPA EN EL MUNDO ¿MENGUANTE O ASCENDENTE?

Hasta fechas muy recientes, el progreso de la integración europeo podía ser evaluado en términos endógenos. Así, en un *continuum* de integración marcado en un extremo por la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) y en el otro por la unión política, era posible situar con relativa exactitud la posición exacta de la nave europea. Al fin y al cabo, de acuerdo con las teorías de integración, la UE obedecía a un plan perfectamente lineal y funcionalista en el que al carbón y al acero seguiría el mercado interior, a éste la unión aduanera, a ésta la unión económica y monetaria y a ésta la unión política. Como la variable tiempo importaba relativamente poco, porque la UE competía consigo misma, lo importante no era si la UE iba retrasada o avanzada con respecto a algún reloj histórico, sino si progresaba o avanzaba, lo que llevaba a discusiones interminables sobre si la botella estaba «medio llena» o «medio vacía».

Sin embargo, cuando introducimos en nuestro análisis factores exógenos, el problema comienza a ser cuál es el tamaño de la botella en relación a las otras botellas que hay al lado. Como se ha señalado acertadamente, «en un orden mundial definido por potencias extragrandes –China en ascenso, Rusia que renace, más un EEUU unilateral– [sin olvidar la India o Brasil] y problemas XXL como el cambio climático, el terrorismo o las pandemias globales, el tamaño importa» (17). Dicho de otra forma, observado a las tendencias demográficas y económicas mundiales [véase el capítulo 4 de este Panorama], lo evidente es que, en términos relativos, la botella europea es y será cada vez más pequeña. Esto debería suponer un acicate para los Estados miembros porque sólo bajo el prisma de la agregación de sus magnitudes económicas, demográficas o militares tiene Europa alguna oportunidad de tener una visibilidad mundial. Ello no quiere decir que los Estados europeos estén condenados a la extinción, pero sí a una relevancia política cada vez menor y una capacidad de influencia necesariamente menguante. En consecuencia la visión geológica o hegeliana que los europeos tienden a tener de su proyecto de integración, en el sentido de que el tiempo juega a favor de su idea del mundo, dista mucho de ser realista.

Tomemos por ejemplo, el ámbito del «poder blando», basado en el atractivo que ejerce un país ante otros y que resumen bien el tipo de po-

(17) «El efecto Europa», by Mark Leonard and Richard Youngs. *Foreign Policy edición española*, October-November 2007, pp.34-39.

der en el que Europa viene confiando de manera tradicional como elemento de influencia en el mundo. Si observamos las encuestas mundiales, la Unión Europea sigue gozando de una gran aceptación en el mundo (18). Sin embargo, si nos trasladamos a nuestra periferia más inmediata, como Egipto, Croacia, Bosnia o Turquía, también podemos constatar cómo esa aceptación se está erosionando (19). En estas tres últimas, las dudas de la UE acerca de su capacidad de expansión están cobrándose un elevado precio y la UE comienza a ser percibida como una potencia más imperial que benigna (que crea protectorados y los gobierna vía procónsules omnipotentes) (20). Algo parecido puede decirse de Oriente Medio, donde la legitimidad de la UE ha sido tradicionalmente alta, pero ahora aparece como demasiado pasiva frente a los EEUU. Este deterioro de la imagen de la UE tiene que ver también con cómo ésta proyecta una imagen de cerrazón tanto a los productos como a las personas de terceros países y con cómo aparece obsesivamente centrada en su seguridad (energética, frente al terrorismo, de sus Estados del bienestar, etc.) frente a las necesidades de sus vecinos en términos de desarrollo económico, gobernanza política o seguridad humana.

Las cosas no parecen estar en mejores condiciones en lo referido a indicadores más clásicos de poder «duro». En este sentido, la incapacidad de Europa para sacar partido de sus recursos y movilizar su potencial es simplemente pasmosa. En Naciones Unidas, por ejemplo, pese a aportar más del 40% del presupuesto de la organización, ser el primer donante de ayuda al desarrollo, tener cinco asientos en el Consejo de Seguridad (dos de ellos con derecho de veto), y ser el primer contribuyente a operaciones de mantenimiento de la paz, Europa cada vez tiene menos éxito en lograr formar bloques amplios y se encuentra frecuentemente desbordada por coaliciones lideradas por China.

De la misma manera, pese a que el PIB agregado de la UE-27 supera ya al de EEUU y aunque la UE sea el primer bloque comercial del mundo,

(18) Véase los resultados de una encuesta mundial realizada conjuntamente entre Gallup y el European Council on Foreign Relations en la que se entrevistaron 52.000 personas en 52 países en la que se pone de manifiesto el atractivo mundial de la Unión Europea. «New World Order: The balance of soft power and the rise of herbivorous powers (by Ivan Krastev and Mark Leonard), European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 24 October, 2007.

(19) «World Publics See European Union as a Positive Influence», <http://worldpublicopinion.org> March 21, 2007.

(20) Gerald Knaus y Marcus Cox, «The Helsinki moment in SouthEastern Europe», *Journal of Democracy*, Volume 16, No. 1. January, 2002.

se ve incapaz de lograr que sus principios y puntos de vista se abran camino en las principales instituciones multilaterales. Por ello, pese a que su peso económico y comercial sí que es considerable, en el caso de Irán, por ejemplo, la Unión Europea representa el 37% del comercio exterior (lo que en teoría le debería conceder un margen de actuación importante) la realidad de su capacidad negociadora es bien distinta.

En sentido parecido, cuando los veintiún Estados miembros de la UE que son también miembros de la OTAN se muestran incapaces de aportar algo más de una decena de helicópteros a la misión en Afganistán de entre los 16.000 de los que disponen, cuando confiesen que sólo un 2.8% de sus fuerzas (66.000 efectivos) son desplegadas en el exterior, o cuando pese al visto bueno de Naciones Unidas a la constitución de una misión de paz para Chad-Darfur, tardan meses en acordar la distribución de los costes y esfuerzos, resulta indudable que el problema no reside en el volumen de gasto militar agregado de los veintisiete, sino en el escaso retorno que la seguridad europea obtiene de éste.

Por tanto, aunque es evidente que la UE podría hacer mucho más por reforzar sus capacidades y construir una presencia global para el mundo de los años 2020-2030, sólo el mero hecho de usar coherente y eficazmente los recursos de los que ya dispone ya sería un indudable progreso y, además, le permitiría responder pensar y actuar por sí misma para hacer frente de forma eficaz a los desafíos que tiene planteados en este momento.

Tomemos, por ejemplo, el caso de EEUU. Es cierto que la política exterior de la Administración Bush ha sido muy negativa desde el punto de vista de los intereses europeos y que Europa está fracasando a la hora de sostener el orden multilateral de la guerra y la posguerra fría frente a los embates de EEUU, Rusia y China. El problema es que Europa se ha acostumbrado a ver el mundo a través de los EEUU, bien mostrando su apoyo incondicional a las políticas estadounidenses, pero secundándolas como un *free-rider*, es decir sin contribuir a ellas, bien criticándolas incondicionalmente, pero sin estar dispuesta a poner en marcha propuestas y visiones alternativas. Sin embargo, desde el Tribunal Penal Internacional a la reforma de las Naciones Unidas, el cambio climático o la propia intervención en Iraq, es posible argumentar que EEUU ha actuado de acuerdo con sus propios intereses, imponiéndose allí donde podía, negociando donde no tenía más remedio. ¿Por qué Europa no puede hacer lo mismo? Esa es desde luego una mejor opción que esperar un cambio de adminis-

tración en Washington, cambio que, primero, puede no producirse, y segundo, que aunque se produjera, tampoco daría lugar a una política exterior completamente coincidente con los intereses europeos dadas las reticencias del Senado, pero también de los demócratas, a establecer compromisos multilaterales en política exterior. Claramente, Europa debe pensar y actuar por sí misma, no frente a ni al servicio de Estados Unidos.

Sin duda, la mejor prueba de que los problemas europeos no se originan (ni por tanto, tienen su solución) en Washington se encuentran en la más inmediata periferia europea. En el caso de las relaciones con Rusia, por ejemplo, un informe del European Council on Foreign Relations señala cómo, para la Unión Europea, «Rusia se ha convertido en el factor de división más acusado desde que el ex secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, separó a los Estados miembros entre “nuevos” y “viejos”» (21). El informe identifica hasta cinco grupos de Estados miembros (desde los más apaciguadores hasta los partidarios de una nueva guerra fría) dependiendo de sus preferencias a la hora de tratar con Moscú. Por culpa de dichas divisiones, se destaca, aunque la UE es una potencia mucho mayor que Rusia (su población es tres veces y media la rusa, su gasto militar es 10 veces superior y su economía supera 15 veces la de este país), la Rusia de Putin está logrando imponer sus puntos de vista comerciales, energéticos y de seguridad a los europeos. El informe señala hasta qué punto la UE se encuentra dividida entre quienes ven en Rusia a un socio potencial al que se puede atraer a la órbita de la Unión mediante un proceso de «integración paulatina» (vinculando a Rusia a tantas instituciones como sea posible y fomentando sus inversiones en el sector energético de la UE, aunque en ocasiones Moscú vulnere las reglas) y los que ven en Rusia una amenaza y quisieran tratarla como tal, frenando el expansionismo ruso y su desprecio hacia la democracia mediante una política de «contención suave» que conllevaría la exclusión del país del G-8, la inclusión de Georgia en la OTAN, el apoyo a regímenes antirrusos en su vecindad, el desarrollo de escudos de misiles y de una «OTAN de la energía», así como el freno a cualquier inversión rusa en el sector energético europeo.

Tampoco puede decirse que la UE esté actuando brillantemente en Kosovo, Serbia y Bosnia, países donde pese a contar con todos los triunfos en su mano (diplomáticos, militares, políticos y económicos), las divi-

(21) Mark Leonard y Nicu Popescu, «A Power Audit of EU-Russia Relations». European Council on Foreign Relations, ECFR, Report 1/2007.

siones europeas desgastan sustancialmente el inmenso capital político acumulado tras más de una década de presencia activa en la región. Aquí de nuevo, es difícil trasladar las responsabilidades a terceros.

En Kosovo, la UE se encuentra a la defensiva, incapaz no sólo de practicar la firmeza ante Belgrado y Prístina, sino muy especialmente, de marcar unos límites claros tanto a Estados Unidos como a Rusia. Frente a la situación actual, en la que las cuatro partes mencionadas intentan arrastrar a la UE a sus posiciones, lo que proyecta una UE con aspecto de débil y maleable, la UE debería ser capaz de persuadir a las partes de que sólo ella puede garantizar una solución estable, duradera y equitativa a las partes. Paradójicamente, además, la UE se ha mostrado más firme y exigente con los kosovares, haciéndoles ver (con razón) que una declaración unilateral de independencia sería incompatible con el compromiso europeo de asistir a Prístina que con Belgrado. El problema es que, como en el caso de Rusia (también en cuanto a la polémica decisión de levantar la restricción de visado al Presidente Mugabe), la UE se muestra con demasiada frecuencia proclive a responder a cada nueva dificultad flexibilizando sus principios, no actuando de forma consecuente con ellos. En ese sentido, la relajación de los requisitos impuestos a Belgrado en relación a la entrega de Mladic y Karadjic al Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia como paso previo a la firma de un acuerdo de asociación y estabilización difícilmente sirve no sólo a los intereses de la UE sino a los de la propia sociedad civil serbia, a la cual la UE debería ayudar a tener un futuro libre de hipotecas. A estas alturas, la UE debería haber asumido ya que el nudo kosovar no se resolverá con el concurso entusiasta de Serbia y de Rusia y haber actuado en consecuencia, acomodando los intereses de Belgrado y de Moscú a posteriori, no incorporándolos ex ante al proceso, lo cual, como se demuestra, conduce al bloqueo.

Bosnia ofrece otro escenario en donde las dudas y proceder de la Unión Europea erosiona en ocasiones su propia política, sin necesidad del concurso de terceros. En el pasado, la perspectiva de adhesión justificaba el hecho de que los países candidatos aceptaran imposiciones de una notable extensión y profundidad. Con todo, aunque la UE fuera un elemento central en la gobernanza de los candidatos, ésta se producía a distancia, vía el acervo comunitario, los instrumentos de pre-adhesión y las negociaciones de adhesión. En los Balcanes, sin embargo, y especialmente en Bosnia, la UE ha gobernado sin intermediarios, en un régimen de protectorado sólo aceptable en tanto en cuanto se trataba de países arrasados por la guerra y sin ninguna perspectiva de futuro. Pero al diluir-

se la perspectiva de adhesión (en parte debido a la «fatiga de ampliación» que atenaza a muchos Estados miembros desde los referendos francés y holandés de 2005), el régimen de protectorado se ha hecho cada vez más insoportable, especialmente en la medida en la que la UE no ha sabido compensar hasta muy recientemente la falta de perspectiva de adhesión con acuerdos generosos en cuanto a libre circulación de personas y bienes. Así, con epicentro en Bosnia (como caso extremo), pero alcanzando a toda la política de vecindad de la UE (desde Ucrania a Marruecos), la UE se ha encontrado con la dificultad de encontrar las claves de una política posampliación exitosa. Como se muestra en las encuestas, es paradójicamente allí donde la UE ha hecho más (en Bosnia) donde su imagen más se ha deteriorado. Para algunos de sus vecinos, la UE sólo muestra interés por controlar los flujos de personas, luchar contra el crimen organizado y garantizar su seguridad energética, dejando a un lado cuestiones esenciales para el futuro de estos países (22).

En la misma línea, los mensajes diarios que socavan la política europea hacia Turquía suponen un despilfarro de capital político sin precedente, probablemente compensado de forma muy magra por ganancias menores en la popularidad de algunos líderes en algunos países. En el caso particular de Francia, iniciar una nueva política mediterránea, como ha hecho Sarkozy, cargando con el vecino y aliado mejor predispuesto (Turquía), no parece tener mucho sentido. Sin duda, la oposición a la entrada de Turquía es una opción legítima, pero dado que todos los Gobiernos franceses (como los de los otros veintiséis Estados miembros) son responsables y cosignatarios de la actual política (que considera de forma inequívoca, y por eso hace tiempo que ya ha traspasado dicho umbral, que Turquía *puede* ser miembro de la UE), el cambio de rumbo no se puede hacer desde el veto unilateral y desde las amenazas, sino de una forma gradual, responsable y a largo plazo.

Sin ampliación, no hay hechizo europeo. Pero la UE carece de una política de postampliación, y eso es algo que deberá ser objeto de debate político durante los próximos años (23). El entonces Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, formuló hace algunos años el lema «todo menos las instituciones» en relación a la perspectiva europea de Rusia.

(22) «The worst in class. How the international protectorate hurts the European future of Bosnia and Herzegovina». *European Stability Initiative*. Discussion Paper, 8 de noviembre de 2007.

(23) European Commission. «A Strong European Neighbourhood Policy». COM(2007) 774 final. 5/12/2007.

Probablemente, una política de ese estilo podría haber servido en relación al Mediterráneo o Europa Central y Oriental en los noventa. En la actualidad, sin embargo, la UE podría ser tan flexible hacia fuera como lo es ya hacia dentro por lo que las instituciones podrían ser (al menos parcialmente) parte de la oferta europea caso de formularse una política de vecindad renovada en cuestiones como la energía, Schengen, comercio etc. La UE del futuro será mucho más variable en su geometría, también en cuanto a sus políticas: parece lógico pues que dicha flexibilidad se aproveche también para dar mayor profundidad a su política exterior.

CONCLUSIÓN

Europa necesita seguir desarrollando su proyecto. Se trataría, pues, de volver a considerar las reformas institucionales como medios para lograr fines, no como fines en sí mismos, fenómeno al que hemos asistido con demasiada frecuencia en los últimos años. Esta llamada al pragmatismo no debería interpretarse como una reivindicación del viejo funcionalismo, ni tampoco como un apoyo al muy criticable proceso de oscurecimiento democrático por el que se ha rescatado el texto constitucional, ni siquiera como un alegato en pro de la tecnocracia y la despolitización, sino como una necesidad de rebajar la polarización a la que el proceso de integración ha dado lugar en estos dos últimos años. En democracia, los medios son siempre imperfectos, los fines incompletos, y ambos son siempre objeto de contestación; en estas circunstancias, la tarea del proceso político no es facilitar la búsqueda de la verdad sino el acuerdo. Y ese acuerdo tiene que producirse en torno a una serie de temas sustantivos, que permitan definir la naturaleza y construir la base de un poder europeo. Ello requerirá seguir pensando en cómo manejar de forma flexible las fronteras, pero también las instituciones y las políticas, en geometrías variables, cómo no en rescatar los procedimientos democráticos y la ciudadanía. etc.

Eso sí, una vez rescatada la nave europea del marasmo en el que la sumió el «no» francés de mayo de 2005, y de forma previa, un control de daños no podría menos que señalar algunos signos preocupantes de tensión.

En primer lugar, en lo relativo a la profundización. El Tratado de Lisboa ha supuesto un retroceso evidente con respecto al Tratado Constitucional, tanto en términos sustantivos (nuevas líneas rojas) como en lo referente al sentimiento de propósito compartido (desarme identitario). En cualquier

caso, parece claro que el Tratado Constitucional marcó el techo de la integración a 27, lo que supone que en el futuro funcionará más la geometría variable, las especializaciones sectoriales y las cooperaciones reforzadas. La flexibilidad ofrece grandes posibilidades prácticas pero también conlleva un riesgo muy importante: que sea la Unión Europea (como la Unión Mediterránea) la que se convierta en una «unión de proyectos» en lugar de «un proyecto de unión». No dejaría de ser curioso, ahora que Rumsfeld se ha marchado, que la Unión cambiara su divisa («unida en la diversidad») por el lema favorito de éste («la misión determina la coalición»).

En segundo lugar, la política de ampliación. Otra de las consecuencias del referéndum francés y la crisis subsiguiente ha tenido que ver con la extensión de un juicio retrospectivo negativo (e infundado) sobre los efectos de la ampliación de 2004. Por un lado, esta visión negativa de la ampliación ha dañado notablemente la imagen y capacidad de influencia de Francia en Europa Central y Oriental. Por otro, el giro adoptado por Sarkozy respecto a Turquía, en contradicción total con las decisiones adoptadas durante más de una década por Chirac, introduce también fortísimas tensiones internas en el seno de la UE (y especialmente con España, que siempre ha sido defensora de la elegibilidad de Turquía, amén de la promotora de la «Alianza de las Civilizaciones»).

Reenganchar estos dos motores (ampliación e integración), aunque necesariamente bajo nuevos formatos y ambiciones (seguramente más flexibles y heterogéneos) parece sin duda el reto del futuro.