

TRIBUNA ABIERTA

LA VUELTA DE LA GEOPOLÍTICA

JOSEP BORRELL FONTELLES*

La vuelta de la geopolítica

La Unión Europea debe aprovechar los retos que plantean los nuevos desafíos geopolíticos para hacer que su política exterior y de seguridad común sea lo más efectiva posible, promoviendo para ello una verdadera cultura estratégica común. La Unión es responsable de ejercer su papel de actor global de una forma coherente, suficiente y solidaria, para alcanzar soluciones eficaces a los problemas comunes de sus miembros. En este artículo se reflexiona sobre los intentos de superar el mecanismo intergubernamental en este ámbito y la búsqueda de una mayor integración, así como sobre las herramientas desarrolladas para ello, llamando a ponerlas en práctica mediante una decidida voluntad política que otorgue a la Unión una única voz. Lo contrario solo redundará en beneficio de aquellos que busquen la discordia, el bloqueo y la división en el viejo continente.

PALABRAS CLAVE

Geopolítica, Unión Europea, Política Exterior y de Seguridad Común.

The return of geopolitics

The European Union must use the challenges posed by a new geopolitical scenario as a way of ensuring that its common foreign and security policy is as effective as possible, promoting a true common strategic culture. The Union is responsible for acting as a global player in a coherent, adequate and combined manner to achieve effective solutions to its members' common problems. This article reflects upon the efforts to overcome the intergovernmental mechanism in this area and to increase integration, as well as on the procedures developed to achieve that integration, calling for them to be put into action through determined political resolve giving the Union a common voice. The contrary will only benefit those who seek discord, impasse and division in Europe.

KEY WORDS

Geopolitics, European Union, Foreign Policy and Common Security.

Fecha de recepción: 27-11-2019

Fecha de aceptación: 1-12-2019

Hace quinientos años, el mundo se hizo más pequeño. Un Rey de España, Carlos I, tuvo la visión de autorizar y financiar una expedición que fue todo un éxito comercial y científico en la época. Se trata de la expedición que zarpó el 10 de agosto de 1519 bajo el mando de Magallanes con el objetivo de abrir una ruta comercial con las llamadas "Islas de la Especiería". Expedición que, con la muerte a medio camino de Magallanes, fue radicalmente transformada en la primera circunnavegación del globo por Juan Sebastián de Elcano. Esta hazaña, que completó el marino español el 6 de septiembre de 1522 fue el primer paso hacia la globalización.

Hoy, las distancias nos parecen mucho más cortas. Nuestro mundo ha sido transformado y sigue trans-

formándose cada vez más rápido. Los acontecimientos locales o regionales en una punta del planeta ahora nos afectan con una mayor intensidad. Hablamos ahora de retos globales, como son el cambio climático, las crisis migratorias, la estabilidad económica, las amenazas híbridas y, en definitiva, el mantenimiento de la paz y la seguridad mundiales. Son problemas comunes que requieren la colaboración de todos.

Paradójicamente, en este mundo globalizado, han resurgido las tensiones comerciales, y Europa se encuentra cada vez más sola. Estados Unidos se está distanciando del viejo continente, optando por la vía de la unilateralidad. Rusia continúa incrementando su influencia en nuestro vecindario y en el resto del mundo. China promueve su modelo económico alternativo y establece sus propias redes.

La Unión está llamada a ser un actor global que ejerza su responsabilidad en la protección de los

* Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

bienes comunes mundiales. Es parte del proceso natural de madurez de una organización internacional de integración tan profunda y singular como la Unión Europea. Quienes nos precedieron ya sabían esto y plantaron, hace ya décadas, las semillas de nuestra actual Política Exterior y de Seguridad Común, también conocida como la PESC.

Debemos tomar conciencia de nuestro peso global y del atractivo de nuestra Unión para el resto del mundo. Quizás sea el euro el símbolo más representativo de nuestro peso en el exterior. La moneda única ha resistido a la crisis y permanece como una de las principales divisas internacionales. Somos, además, el primer bloque comercial, que aglutina un enorme poder normativo. Nuestros estándares son ya referentes mundiales e incluyen cuestiones capitales, como es la lucha contra el cambio climático. Más allá de todo esto, en el mundo, Europa representa un modelo socioeconómico justo, que no abandona a los más débiles y que hace efectivo el principio de solidaridad entre ciudadanos, entre regiones y entre países.

La Presidenta Von der Leyen ha propuesto celebrar una Conferencia sobre el Futuro de Europa para que juntos reflexionemos sobre cómo mejorar nuestra Unión Europea. Esta nueva Comisión, ambiciosa y “geopolítica”, desea aprovechar esta gran oportunidad para hacer la PESC lo más efectiva posible y al mismo tiempo promover una auténtica cultura estratégica común. Solo así conseguiremos hacer de la Unión un verdadero actor global.

NUESTROS ORÍGENES

Hace mucho que nos hemos dado cuenta los europeos de que ciertos problemas se solucionan con cooperación e integración. Nuestra Unión Europea es el mejor ejemplo de esta dinámica porque ha sido creada desde su inicio como una solución a los problemas comunes de sus miembros, pero también, porque lejos de anclarse en un modelo rígido, se fundamenta en un proyecto ambicioso que mira al futuro.

Ahora bien, la evolución de la Unión ha tomado forma mirando hacia dentro y no tanto hacia el gran exterior, dejando grandes parcelas al método intergubernamental. Esto se debe a que, tradicionalmente, los Estados controlan la política exterior, mientras que las organizaciones internacionales coordinan posiciones nacionales. Ciertamente, no podemos obviar la labor de los Estados miembros

que integran la Unión en la solución de los grandes retos globales. Pero, ni es suficiente ni es comparable con los resultados que podríamos obtener gracias a todo nuestro esfuerzo combinado.

El Tratado de Roma de 1957 creó un mercado común. Con el paso del tiempo se desarrollaron y “comunitarizaron” algunos aspectos propios de las relaciones exteriores, como son la política comercial o la política de cooperación al desarrollo. Sin embargo, no se construyó una unión más política, ni siquiera con el Tratado de Maastricht, que pudiese originar una política exterior o de defensa común. Es cierto que hubo intentos —empujados por el inicio de la Guerra Fría— para avanzar en estos dos planos, como fueron las fallidas Comunidad Europea de la Defensa, con la correlativa Comunidad Política Europea, o el Plan Fouchet, por otro lado, fuertemente intergubernamental.

En los años setenta, a partir del Informe Davignon, los miembros de las Comunidades Europeas decidieron crear un mecanismo intergubernamental que permitiese la concertación de posturas en asuntos de política exterior: la Cooperación Política Europea. Se trataba de un tímido paso adelante que pretendía presentar las Comunidades como un modelo de diplomacia blanda. En efecto, el mecanismo estaba circunscrito a instrumentos comerciales o de ayuda al desarrollo, lo cual aseguraba el apoyo de los Estados más reticentes a la proyección de una imagen de potencia dura en plena Guerra Fría. En la práctica, generó una extensa red de contactos que demostró su utilidad para realizar consultas entre Estados sobre los asuntos más complejos. Un buen ejemplo de los resultados de este mecanismo fue la creación del Diálogo Euro-Árabe.

La Cooperación Política Europea fue un primer paso, pero a medida que el mundo se transformaba, se hacían evidentes sus limitaciones. Solo en los últimos años de la década de los ochenta vivimos la distensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética, el final de la Guerra Fría, la descomposición de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín. La nueva década de los noventa comenzó con acontecimientos como la invasión de Kuwait o la descomposición de Yugoslavia, que fue señalada, en un primer momento, como una “responsabilidad europea”. Europa sabía que venían cambios de calado que cambiarían su papel en la política mundial, pero no reaccionó con la rapidez y profundidad necesaria, por lo que al final tuvieron que intervenir los Estados Unidos.

El Tratado de Maastricht, en su artículo J, estableció la Política Exterior y de Seguridad Común, integrante del llamado “segundo pilar”. Por primera vez se atribuyó al Consejo la posibilidad de definir por unanimidad una posición común, sobre la base de las orientaciones del Consejo Europeo. Correspondería a la Presidencia del Consejo la representación, iniciativa e implementación de lo acordado. Siendo una política comunitaria netamente intergubernamental, como su predecesora, el papel de la Comisión y del Parlamento Europeo era reducido. Asimismo, los socios consideraron que, salvo que decidiesen lo contrario, tomarían las decisiones por unanimidad.

Esta primera PESC fue muy limitada y no incluyó un catálogo real de herramientas y mecanismos a disposición de la Unión. Pese a no hablar de herramientas civiles y militares, el Tratado de Maastricht sí hizo un llamamiento a la integración con la Unión Europea Occidental (UEO), el primer proyecto intergubernamental de alianza militar europea. Se hacía una alusión así a la vertiente defensiva de la PESC, que sería formulada en la Cumbre de Niza de diciembre del año 2000, en la que se aprobó el Informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa, la base de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Hasta la reunificación de Alemania, la UEO había tenido una actividad limitada, siempre alineada con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Sin embargo, la UEO era consciente de la necesidad de poner en común los recursos de los socios europeos. En junio de 1992, en la Declaración de Petersberg, sus miembros aceptaron que sus fuerzas pudiesen contribuir a misiones humanitarias, de rescate, de mantenimiento de la paz y gestión de crisis. Nacieron así las misiones “Petersberg”, que serían integradas, junto con la UEO, en la estructura comunitaria en el Tratado de Ámsterdam y en el Tratado de Niza. Su necesidad, o más bien las carencias de Europa a la hora de afrontar una crisis en su vecindario, se vieron reflejadas en la Guerra de Kosovo, sirviendo de llamada de atención para los socios.

El Tratado de Ámsterdam, sin cambiar mucho en lo sustancial, creó la figura del Alto Representante para la PESC, que ocupó Javier Solana. El Alto Representante tenía unas funciones muy reducidas, circunscritas a prestar apoyo al Consejo contribuyendo a la formulación, preparación e implementación de las decisiones PESC. No obstante, esta novedad supuso dar una imagen visible y una voz más clara a la

Unión Europea en la política mundial. Esta intención no se detuvo aquí, pues el Consejo Europeo inició entonces un proceso de reflexión que culminó con la Declaración de Laeken de 2001, en la que se estableció el objetivo de “hacer que la Unión esté más presente en el mundo”.

LA PESC TRAS EL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa recogió y racionalizó los desarrollos de la PESC desde Niza, introduciendo, además, modificaciones en la arquitectura institucional de la PESC sin cambiar su esencia fundamental: es una política intergubernamental. La PESC sigue siendo el segundo pilar, regulado principalmente en el Tratado de la Unión Europea, y no en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Entre las principales novedades en la arquitectura institucional, el Tratado de Lisboa formalizó la inclusión del Consejo Europeo como Institución de la UE. Se creó el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE), como una nueva formación del Consejo, desgajada del antiguo Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Se formalizó la figura del Representante Especial de la UE. Se creó la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que preside el CAE y a la vez es Vicepresidente de la Comisión. Este Alto Representante dirige y se apoya en el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que cuenta con una extensa red de Delegaciones de la Unión.

La solidaridad entre los Estados miembros también se quiso plasmar con la inclusión de la llamada “Cláusula de Solidaridad” del artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) y la “Cláusula de Asistencia Mutua” del artículo 42 (7) del Tratado de la Unión Europea (TUE), activada por primera vez en la historia por Francia en 2015 a raíz de los atentados terroristas en dicho país.

Con respecto a la toma de decisiones, el Tratado de Lisboa amplía los casos en los que se pasa de la decisión por unanimidad a la decisión por mayoría cualificada. Es el caso de la designación del Alto Representante por el Consejo Europeo, las decisiones sobre algunas materias presupuestarias, las decisiones sobre el Estatuto de la Agencia Europea de Defensa o algunas decisiones sobre la Cooperación Estructurada Permanente.

Se añaden además dos fórmulas de flexibilidad que también permiten la decisión por mayoría cualifica-

da. En primer lugar, la posibilidad de decidir por mayoría cualificada sobre la base de una propuesta presentada por el Alto Representante, a petición del Consejo Europeo (que, por otra parte, decide por unanimidad). En segundo lugar, la creación de la pasarela del artículo 31 (3) del TUE, que permitiría al Consejo Europeo decidir, por unanimidad, que ciertas materias PESC se decidan por mayoría cualificada.

Para ofrecer mayores garantías a los Estados miembros, el Tratado de Lisboa retiene la fórmula de la abstención constructiva y un freno de emergencia que puede ser activado por un socio para oponerse a una decisión votada por mayoría cualificada, “por motivos vitales o explícitos de su política nacional”.

El resultado es una estructura institucional y unos procedimientos mejorados que hacen posible, si los Estados miembros quieren, tomar decisiones importantes de una forma más coherente, eficiente y eficaz.

UNA GRAN CAJA DE HERRAMIENTAS

Tras este recorrido histórico, parece que la PESC es una excepción intergubernamental dentro del sistema comunitario. Lejos de considerarlo una decepción debemos reconocer que los progresos de la Unión en este campo han sido extraordinarios desde la primera formulación de una política exterior común.

Disponemos de una “caja de herramientas” que incluye una gran variedad de mecanismos, políticas e instrumentos, tanto “blandos” como “duros”. A nuestra disposición tenemos los programas de intercambios culturales, científicos o educativos, de entre los cuales destaca Erasmus+. Constituyen una vía de éxito para estrechar lazos y promover nuestros valores. Sumemos a ello la comunicación estratégica, diseñada para prevenir la desinformación y conformada por los equipos StratCom para el Este, para el Sur y para los Balcanes Occidentales.

Contamos también con políticas que incentivan el progreso. Pensemos en las políticas de vecindad, de ampliación, o la cooperación para el desarrollo, apoyadas por fondos como es el Instrumento para la Democracia y los Derechos Humanos. En 2020 se movilizarán 44.000 millones de euros en inversiones público-privadas en África y el resto del vecindario europeo, de forma que se promueva el progreso económico, la estabilidad, la innovación y la economía sostenible.

Estamos cada vez mejor dotados, con experiencia y medios, para la prevención de conflictos y mediación. Hemos intervenido como mediadores en Yemen, Serbia, Filipinas o Colombia, donde aportamos 600 millones de euros para el plan de paz. Quizás el mejor ejemplo de nuestra mediación sea el Sahel, abarcando acciones diplomáticas, de seguridad, de cooperación al desarrollo, de política migratoria, de ayuda humanitaria y climática.

Finalmente, hemos continuado profundizando en nuestra seguridad exterior sin poner nunca de lado nuestro vínculo atlántico. Para mejorar nuestras capacidades defensivas, hemos puesto en marcha la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), la Revisión Anual Coordinada de Defensa (CARD, por sus siglas en inglés) y hemos dotado al Fondo Europeo de Defensa con 13.000 millones de euros. Para incrementar nuestra capacidad de respuesta, hemos acordado poner los medios para poner en marcha una operación civil en el plazo de 30 días y hemos creado la Capacidad de Planificación y Coordinación Militar, presente ahora en nuestras operaciones en Malí, Somalia y República Centroafricana. La Unión Europea contribuye a suministrar bienes públicos globales como la seguridad marítima en misiones contra la piratería (Atalanta) o lucha contra los traficantes de personas (Sophia).

En suma, contamos con herramientas de sobra para poder poner en práctica una política exterior. Incluso podemos estar orgullosos de los logros alcanzados. Sin embargo, esto no es suficiente para hacer efectiva la Estrategia Global de la Unión Europea de 2016: es preciso que la voluntad política esté a la altura de las posibilidades que ofrecen los instrumentos disponibles.

EL FUTURO DE LA PESC: HACER EFECTIVA NUESTRA ESTRATEGIA GLOBAL

Si nuestro objetivo es hacer de la Unión un verdadero actor global, que haga uso de su influencia, es naturalmente necesario que pueda tomar decisiones con más soltura.

Esto requiere hacer frente a dos cuestiones. La primera, la constitución y desarrollo de una verdadera cultura estratégica común. La segunda, el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en la PESC.

Con respecto a la primera cuestión —la constitución y desarrollo de una verdadera cultura estratégica común— es necesario hacer frente y superar

una serie de realidades fruto de la naturaleza política de la Unión y de la PESC. La Unión, tal y como opera en la sociedad internacional, puede ser percibida como un actor más, en el mismo plano que los Estados miembros. De esta forma, si sus posiciones no coinciden plenamente, existe el riesgo de que sus mensajes sean incoherentes, con la consiguiente pérdida de fuerza de la Unión. Por otra parte, los socios europeos, con los mismos derechos y obligaciones, tienen una historia y unas tradiciones muy diversas que les hacen percibir la realidad de forma diferente. Naturalmente, esto puede dificultar el proceso de definición de objetivos y prioridades y la forma de alcanzarlos.

No obstante, los socios sí tienen ideas muy parecidas de lo que constituyen los retos que tienen que afrontar. Sus reflexiones han sido plasmadas en nuestra Estrategia Global. Ya existen los mimbres para esta cultura estratégica común. Es nuestra responsabilidad concienciar a la sociedad europea y a sus gobernantes de la necesidad de pensar como un solo actor, responsable, leal y solidario. Esto no excluye, de ninguna forma, ser realistas sobre cómo vemos las cosas.

Con relación a la segunda cuestión —el paso a la mayoría cualificada— se trata de despejar los obstáculos institucionales o procedimentales existentes. Debemos reconocer que a la hora de poder tomar decisiones determinantes y ágiles no bastará con contar con una cultura estratégica común si se tiene que hacer por unanimidad. En efecto, la mayoría cualificada no acabará con todos nuestros problemas, pero sí contribuirá a tomar decisiones PESC de forma más eficaz. En la medida en la que se pueda facilitar la toma de decisiones, mayor será el potencial de las herramientas con las que nos hemos dotado para llevar a cabo nuestra PESC.

La unanimidad, como técnica para tomar decisiones, se adecuaba bien a aquellas situaciones en las que se prima la participación de los socios en una decisión sobre la ambición de esta. Por tanto, si los socios comparten objetivos comunes —existe consenso— la unanimidad podría ser una regla idónea. Ahora bien, si lo que queremos es ser ambiciosos y aupar a la Unión a una posición de actor global, no podemos conformarnos con esto.

En demasiadas ocasiones, pudiendo ser constructivos, hemos caído en la tentación de bloquear grandes decisiones, presentando condiciones imposibles de cumplir, que solo benefician a los terceros que fomentan nuestra división. Quizás la resisten-

cia a la mayoría cualificada se haya ido venciendo a medida que los Estados miembros aceptaban la expansión de la solidaridad europea.

Recordemos que, no hace mucho, tomábamos decisiones por unanimidad en otras áreas en las que hoy es natural el uso de la mayoría cualificada. Ello incluye la aprobación de los presupuestos anuales de la Unión (conforme al artículo 314 TFUE) o ciertas decisiones sobre la Política Comercial Común (conforme al artículo 207 del TFUE), de gran importancia para la Unión. Además, la mayoría cualificada es ya una realidad en ciertos ámbitos de la PESC. ¿Por qué no ampliar este ámbito?

El anterior presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, propuso en su discurso sobre el Estado de la Unión de septiembre de 2018 aprovechar las posibilidades del Tratado de Lisboa y activar la cláusula pasarela del artículo 31 (3) TUE para tres materias: establecimiento de régimen de sanciones, posiciones de la UE sobre Derechos Humanos en foros internacionales y decisiones de lanzamiento e implementación de Misiones Civiles en respuesta a crisis en el extranjero. Esta cláusula pasarela permitiría que, mediante una decisión tomada por unanimidad, las decisiones sobre estas materias se tomaran por mayoría cualificada y no por unanimidad como hasta ahora.

Es una buena iniciativa. Por fortuna, en cuanto a la puesta en marcha de misiones civiles, no se han suscitado grandes controversias entre los Estados miembros, por lo que no existen razones para impedir que sean activadas por mayoría cualificada y no por unanimidad. Sin embargo, por lo demás, con frecuencia encontramos que la Unión Europea no puede ejercer una política creíble contra las violaciones de los Derechos Humanos o del Derecho Internacional en el resto del mundo. Debemos agilizar la toma de decisiones, de forma que podamos emitir rápidamente declaraciones contundentes que dejen claros nuestros valores, seguidas de las sanciones que sean necesarias. Tampoco excluamos expandir esta lista de materias bajo mayoría cualificada, pues es también acuciante poder definir con eficacia nuestra posición común ante organizaciones y conferencias internacionales.

Ahora bien, no solo está la mayoría cualificada. Disponemos también de otra gran herramienta del Tratado de Lisboa, la abstención constructiva, recogida en el artículo 31 (1) TUE. Mediante la abstención constructiva, un Estado miembro puede abstenerse de una decisión del resto de los socios sin obstaculizar su efectividad. El Estado en cuestión tendría

que hacer una declaración nacional previa para no quedar obligado por la decisión que tome el resto de los Estados miembros.

Por desgracia, este mecanismo está siendo infrautilizado y podría sacarnos de la situación de bloqueo casi permanente, sirviendo como complemento a la expansión de la mayoría cualificada. Para hacer la abstención constructiva efectiva, debemos desarrollar su práctica y cerciorarnos de que no queden dudas jurídicas cada vez que se invoca.

En definitiva, y lejos de adoptar una actitud maximalista que nos lleve a unas expectativas incompletas, debemos adoptar un enfoque gradual. Concentrémonos primero en aquellas áreas donde podamos elevar la eficacia de nuestras decisiones y reforzar la unidad al mismo tiempo. Ya sea mediante la mayoría cualificada, ya sea por la abstención constructiva. Hagamos que el principio de solidaridad se haga verdaderamente presente en la PESC y, sobre todo, hagamos que la Unión Europea pueda desempeñarse eficazmente como un actor global.