

Reforma estructural de la política exterior europea

LA inacción de la Unión Europea ante los conflictos y violaciones de los Derechos Humanos que suceden dentro y fuera del continente, y la indigna política de inmigración, suscitan una reflexión de fondo sobre la política exterior de la Unión. En diferentes ocasiones hemos afirmado la necesidad de una constitución política para la Unión Europea, de un proyecto internacionalista que dé respuestas eficaces a las graves quiebras que sufre nuestro mundo y ante las que **Europa es un actor con mucho poder que toma poca responsabilidad.** En esta ocasión queremos dirigirnos al problema estructural de la política exterior europea y a las posibles reformas necesarias para ser constructores de solidaridad continental y mundial. El cambio del signo político en la mayoría de los gobiernos europeos puede abrir una oportunidad para un giro en la constitución y proyección internacional de Europa, pero el paso crucial

será la presión de la sociedad civil que apunta al núcleo de la legitimidad.

*El proceso de unificación no responde a un modelo previo institucionalizado, sino que es una negociación pragmática que atiende a los conflictos e intereses que se plantean en cada momento. Ese itinerario explica la actual situación: un esquema institucional en el que hay ámbitos federalizados (infraestructuras, investigación y desarrollo, medio ambiente o inmigración) y **otros como la política exterior en los que hay un vacío institucional** más allá de la acción gubernamental. Algunos de esos ámbitos, además, son opcionales según la fórmula práctica de "Europa a la carta" que permitió el acceso comunitario a países con graves reparos a la cesión de soberanía. Esa Europa con arquitectura de integración, pero con una geometría variable, avanza, pese a todo, hacia una federación sectorial.*

Europa necesita una identidad-proyecto moral

*EL papel de Europa es fundamental para afianzar la compensación de poderes en la nueva poliarquía mundial y, además, apunta a **una posible vía institucional** para ganar espacios de solidaridad ante el despiadado e incierto proceso de globalización. La formación de la Unión Europea como una figura jurídica internacional es una necesidad para hacer frente desde la solidaridad a la globalización y desde la democracia a la arbitrariedad americana actual y a la China del futuro.*

Además de esas razones de arquitectura internacional, hay otras relacionadas con la legitimidad. La crisis de la figura del Estado nacional acentúa la deslegitimación de una Europa que sea meramente un instrumento

comercial para las grandes agencias financieras e industriales europeas.

Esa crisis de legitimidad estatal está muy vinculada al déficit de legitimidad de Europa, ya que las elites políticas y financieras han unido su destino al europeo a pesar de la oposición de parte de la población, a la que no se ha querido dejar participar en el debate público de un asunto tan crucial para cada uno y para el planeta. Las acusaciones de partitocracia, burocratización o alejamiento del ciudadano se multiplican cuando se dirigen a las esferas europeas. La deslegitimación se ve acentuada por la crisis económica europea frente a la productividad estadounidense o asiática, que produce paro en la Unión y consecuentemente el desmantelamiento, a la larga, del Estado de bienestar.

***E**SA legitimación es decisiva y será prioritaria conforme la ciudadanía vaya tomando conciencia del hecho europeo. Esa conciencia se verá espectacularmente crecida por la experiencia de moneda común y la desaparición de las monedas nacionales. El desarrollo europeo tiene el límite de la deslegitimación que puede despertar una reacción antieuropea que haga entrar a las sociedades en barrena: no hay atajos; tarde o temprano habrá que abordar el problema de la Europa de los ciudadanos, que hasta hoy es sobre todo retórica que no convence.*

*La relegitimación de la Unión Europea pasa por la identidad europea. Una identidad que no tiene posibilidades de basarse en principios nacionalistas de exclusión (religión, etnia, cultura o capitalismo). La única opción que se abre al futuro es la de **una identidad europea que se fundamente en un proyecto moral**. Ese proyecto moral viene dado por los valores comunes que los europeos cultivan: Estado de*

derecho, pluralidad liberal, Estado de bienestar, derechos laborales, defensa de los Derechos Humanos, desarrollo de los pueblos empobrecidos, sostenibilidad medioambiental, creación cultural crítica, participación ciudadana y promoción de las identidades regionales y urbanas.

Algunos de estos valores o creencias apuntan claramente contra las tendencias de la globalización (flexibilización radical del empleo, neoliberalismo, fundamentalismo cultural, autoritarismo supragubernamental, etc.) y es cierto que los europeos guardan en su patrimonio moral maldades perniciosas como la xenofobia, el nacionalismo insolidario o armado, el consumismo, autoritarismo, etc.

Pero parece claro que sólo a través de un proyecto integral de Unión Europea será posible la legitimación civil de las decisiones tomadas por las elites nacionales y continentales.

Reformar el fundamento y las instituciones de la política exterior europea

EL *área de las relaciones exteriores es una de las más sensibles para los estados miembros y también para los ciudadanos. Los países son muy susceptibles, dadas sus estrategias particulares y sus tradiciones, y exigen autonomía; los ciudadanos son muy susceptibles a la inacción europea, consecuencia coherente con la idea de Europa con que se ha logrado aceptación de la Unión. La política exterior de Europa es uno de los ejes más configuradores del proyecto moral, de la constitución institucional y una de las vías privilegiadas de legitimación de Europa. Fruto de esta sensibilidad ciudadana y signo de la vulnerabilidad de la Unión hacia ese proyecto subyacente de Europa es*

que la política europea de cooperación para el desarrollo es el área que mejor está articulada entre todas las que se ven afectadas por la política exterior.

El estado de la cuestión de la política exterior europea no es risueño aunque está abierto al cambio. La política exterior europea carece de una institución que opere en ese campo y de un marco político y jurídico. Simplemente hay un conjunto de competencias desperdigadas que están vinculadas sobre todo con las relaciones comerciales. Pero no existe proyecto de política exterior que la fundamente. Esto ha ocasionado serios contenciosos en la arena de la actividad comercial y es una oportunidad para la emergencia de conflictos que afectan a la misma constitución de la Unión y a las relaciones europeas, especialmente en las fronteras mediterránea y oriental. **Esa fragmentación competencial, la incertidumbre jurídica y la abulia política** son la infraestructura de cualquier operación exterior.

EUROPA está dotada de un cuerpo doctrinal sobre sanciones económicas a terceros países, formado por los sucesivos conflictos (Malvinas en el 82, Sudáfrica en el 86, Irak y Libia en los primeros 90, y Serbia o Haití en la mitad de la década) y ligado a materias de naturaleza económica. La indefinición política europea ha llevado a que se articule de forma secundaria un instrumento de política exterior ubicado en la política comercial. Pero esa doctrina de sanciones económicas, respuesta corporativa a las resoluciones de la ONU, sufre también de **parálisis dada la duplicidad de actos jurídicos** y procedimientos que implican a instituciones unitarias y a gobiernos nacionales.

La articulación de los espacios de política exterior con el nombre de Cooperación Política Europea (CPE) o Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se ve bloqueada

por la falta de voluntad política de los Estados y por la estructura constitucional de la Unión.

*El procedimiento dual por el que se establecen dos grandes órganos asimétricos de diferente naturaleza jurídica y política (Comisión europea y Consejo europeo) ha impedido el desarrollo estructural de la política exterior. Incluso el Tribunal de Justicia europeo carece de competencias fiscalizadoras en esa materia, por lo que **la división de poderes está parlamentaria y judicialmente colapsada.***

*El Tratado de Amsterdam da más fuerza a esa **tendencia particularista**, ya que el discurso de demanda retórica de la cooperación es totalmente insuficiente para las exigencias del mundo roto en que vivimos.*

***ACTUALMENTE** la Unión Europea no puede entablar conversaciones, y menos acuerdos contractuales o prestaciones, con ningún país del mundo, ya que dicha competencia necesariamente exige el permiso de cada uno de los países miembros. De hecho, el Tratado de Amsterdam ni siquiera otorga el reconocimiento explícito a la UE como figura jurídica internacional. **Europa carece de personalidad jurídica para su acción en la comunidad internacional**, pese a los reconocimientos pragmáticos de las otras potencias y de la ONU.*

El resultado de estas carencias y abulias son la deslegitimación de la Unión Europea en un sector al que la opinión pública continental y los observadores internacionales son especialmente sensibles. Incluso la falta de la política exterior europea perjudica seriamente otras áreas que sí están federalizadas como la actividad comercial.

*A estos problemas sólo se puede responder desde **una reforma constitucional**. Esa reforma se basa en tres puntos:*

1. Un régimen de **fundamentos políticos** de la política exterior de la Unión, que ordene y desarrolle la base jurídica y los operadores institucionales.
2. Dotación a la Unión Europea de **personalidad jurídica internacional**. En este sentido, el Tratado de Amsterdam al menos reconoce que es pertinente la función de política exterior de la Unión.
3. **Eliminar la duplicidad asimétrica**, acceder a las decisiones por mayoría cualificada en vez de unanimidad y dar competencias a los poderes legislativo, parlamentario y judicial. El Tratado de Amsterdam ha profundizado la estrategia de coordinación frente a la de integración, pero también se abrió la posibilidad de la decisión por **mayoría cualificada**.

AMSTERDAM permite el desarrollo de una **infraestructura institucional para la política exterior**, aunque es un salto político muy improbable dado el panorama de los intereses políticos. Los intereses civiles son los que tienen en su mano ejercer la presión para la comunitarización de la Unión Europea y para el desarrollo de una política internacional solidaria. En nuestro país, esto sin duda requiere una nueva estructura asociativa en la sociedad civil (más asociaciones políticas, mayor asociatividad y elevar la escala de las asociaciones al escenario europeo) y un cambio en la cultura internacionalista.

Para que sea posible desarrollar mejor la política euromediterránea, la integración del Este eslavo, la cooperación con Latinoamérica, la renovación africana o la reforma de la política de admisión e integración social de la inmigración, es necesaria esa reforma estructural (fundamentos e instituciones) de la política exterior europea.