

CRISTINA MANZANO  
Subdirectora General de FRIDE

---

## DESINTEGRACIÓN EUROPEA Y CRISIS DEL MULTILATERALISMO: HACIA UN NUEVO REPARTO DEL PODER GLOBAL

Hace apenas unos pocos años el título de esta ponencia podría parecer una provocadora declaración. Hoy es una verdad asumida y predicada por casi todos. El supuesto proceso de desintegración europea, agudizado por la crisis de la zona euro y sus consecuencias, va indisolublemente ligado al declive de Europa, a su irremediable pérdida de peso en la balanza del poder mundial. De hecho, el *declinismo* (del término en inglés, *decline*) se ha convertido en una tendencia entre los estudiosos, analistas, teóricos, políticos y comentaristas varios que siguen el devenir de la Unión Europea. No solo eso, flagelar a la Unión, a sus representantes y a sus instituciones está de moda en los últimos tiempos.

Dos ejemplos recientes. Por una parte, Richard Youngs, director de FRIDE, es el autor de *The Europe's Decline and Fall. The struggle against global irrelevance*<sup>1</sup>, una aproximación teórica a este tema; por otra, José Ignacio Torreblanca, director de la oficina española del European Council on Foreign Relations, ha publicado *La fragmentación del poder europeo*<sup>2</sup>, en el que relata cómo parte de los males de la pretendida descomposición de la UE proceden de la falta de unidad, en los más diversos aspectos, de los Estados miembros. Ambos autores, europeístas convencidos, creen que todavía hay margen para convertir dicha tendencia en oportunidad. ¿Es posible todavía un cierto optimismo?

No hay por qué negarlo. Buena parte de la **disminución del peso de Europa** en el equilibrio de poder mundial es un hecho objetivo, fruto de una serie de variables, internas y externas, sobre las que poco pueden hacer las políticas comunitarias. Para empezar, el factor demográfico. La UE cuenta con unos 500 millones de personas. Como todo, esa cifra sólo tiene sentido en comparación con otras: en su conjunto, es el tercer gran bloque del mundo, detrás de China e India –las auténticas potencias demográficas del siglo XXI–, y representa algo menos del doble de la población de Estados Unidos y más de dos veces la de otros gigantes como Brasil o Japón. Por su puesto, todos los estados miembros, incluida Alemania con sus más de 82 millones de personas, son auténticos enanos demográficos puestos al lado de cualquiera de ellos. Pero en términos relativos, estamos ante una Europa menguante: en 1960 una de cada cinco personas del planeta era europea; hoy, sólo una de cada diez lo es y se calcula que para 2050 apenas un 7,5 por ciento de la población mundial –que habría llegado para entonces a los 9.000 millones de personas– lo será. Por otra parte, ya hoy un 60 por ciento de los habitantes del planeta es asiático.

Se trata, además, de una población envejecida. España, sin ir más lejos, es uno de los países con menor índice de fertilidad del mundo, con 1,39 hijos por mujer, aunque se ha recuperado algo en los últimos tiempos. Los cálculos auguran que para 2050 cada dos ciudadanos activos tendrán que mantener a uno dependiente. Aunque no es un fenómeno exclusivo de Europa: la política del hijo único china augura un país envejecido –si bien siempre superpoblado– en las próximas décadas. Frente a ellos, la mayor parte del mundo árabe cuenta con enormes masas de jóvenes. La necesidad de afrontar pensiones y servicios sanitarios para sociedades de viejos, en unos países orgullosos y aferrados a sus Estado del bienestar es uno de los mayores retos a los que se enfrenta la Unión, y supone buena parte del desafío de la sostenibilidad del modelo que esta crisis ha puesto tan abruptamente de manifiesto.

---

<sup>1</sup> YOUNGS, R., *Europe's decline and fall. The struggle against global irrelevance*, Profile Books, 2010.

<sup>2</sup> TORREBLANCA, J.I., *La fragmentación del poder europeo*, Icaria, 2011.

Pero en el reparto en el equilibrio de poder mundial, el peso de Europa ha residido en los últimos 60 años en su potencia económica. El mayor PIB del mundo, con más de 17,5 billones de dólares; la mayor potencia comercial, con un 20 por ciento de las exportaciones y las importaciones mundiales; y el mayor emisor de ayuda y cooperación internacional, con un 60 por ciento... Pese a lo apabullante de las cifras, su declive en este caso es relativo, debido al ascenso de otros, “*the rise of the rest*”, como lo llamó el intelectual americano Fareed Zakaria<sup>3</sup>. La irrupción en el comercio y en la economía mundiales de China, India o Brasil, pero también de Turquía, de México, de Indonesia, no son sino fruto de unos procesos de globalización que han comenzado a repartir más, geográficamente, la riqueza; fruto de unos procesos alentados, en gran medida, por los principios y convicciones de la propia UE. Es más, el hecho de que sólo en China más de 500 millones de personas hayan salido de la pobreza extrema en la última década debería congratularnos a todos.

Así que, en cierto sentido, el declive europeo no tenía por qué ser necesariamente malo, sino más bien una consecuencia de la evolución natural de los pueblos. Pero nadie había calculado –o nadie había querido ver– las posibilidades de una crisis como la actual, una de cuyas consecuencias es, en efecto, que hayamos comenzado a plantearnos si este declive puede llevar, irremisiblemente, a la desintegración.

De hecho, la crisis atacó con virulencia en lo que parecía el pleno auge del modelo europeo, cuando algunos presentaban la aventura de la UE como el auténtico espejo donde mirarse para alcanzar la paz y la prosperidad. Como bien sabemos, la caída del muro de Berlín supuso el fin simbólico de la división del mundo tal como se había configurado tras la II Guerra Mundial. Con la descomposición del universo soviético, la bipolaridad que había dominado el panorama dio paso a la unilateralidad de un solo poder hegemónico, el de los Estados Unidos. Para el eternamente nombrado Francis Fukuyama, era “el fin de la historia”, el triunfo absoluto del sistema democrático, la economía de mercado y los valores asociados a ellos. Mientras, sin embargo, la globalización seguía su avance y las todavía llamadas potencias emergentes –el debate sobre el término se mueve en un terreno técnico, ligado a cifras del PIB, de pobreza, etc; pero la realidad es que hoy nadie se atreve a discutir que ya han “emergido–, o su acrónimo favorito, los BRICS, iban ocupando posiciones y alzando su voz en las más diferentes cuestiones internacionales. A ello se unió el también famoso declive de Estados Unidos. Por poner un desenfadado ejemplo: en los Oscar a las Relaciones Internacionales organizado por *FP en español*, un ejercicio para tratar de atraer y de llamar la atención a una audiencia no necesariamente especializada en cuestiones internacionales, pero sí interesada, el premio al “Mejor Guión Original” se lo llevó “El declive del imperio americano. Porque nunca la caída de un imperio se había narrado con tanto despliegue, y en directo”<sup>4</sup>, gracias a la votación de los lectores.

La cuestión es que pasó a hablarse de **multipolaridad**, porque ya no se identificaba un único foco de poder en el mundo. Otros hablan “interpolaridad”, entendida como la multipolaridad en la era de una profunda interdependencia<sup>5</sup>; es decir, que los países buscan los equilibrios en función de sus intereses en cada uno de los diversos temas globales.

En todo ese proceso, como se mencionó anteriormente, algunos autores llegaron a ver en la Unión Europea y su construcción la panacea. De hecho, para numerosos países el futuro pasaba por su entrada en el club y los primeros años del siglo XXI fueron testigo de un furor de adhesiones: diez lo consiguieron en 2004, muchos de los cuales habían estado bajo la órbita soviética. Por solo citar algunos ejemplos de dicha euforia, Mark Leonard, director del European Council on Foreign Relations, un británico archieuropeísta, lanzaba ambiciosas aspiraciones en su *¿Por qué Europa liderará el siglo XXI?*<sup>6</sup> (por cierto que, paradójicamente, muchos de los más acérrimos defensores de la idea y la construcción europea son británicos; ¿tal vez sea porque su capacidad para difundir su pensamiento, en un entorno de absoluto

<sup>3</sup> ZAKARIA, F., “The Rise of the Rest”, *Newsweek*, 3 de mayo de 2008.

<sup>4</sup> *FP en español*, 13 de junio de 2012, <http://www.fp-es.org/oscar-de-las-relaciones-internacionales-2012-0>

<sup>5</sup> GREVI, G., “El mundo interpolar”, *Foreign Policy Edición española*, marzo-abril 2010.

<sup>6</sup> LEONARD, M. *¿Por qué Europa liderará el siglo XXI?*, Taurus, Madrid, 2005

dominio anglosajón, sea más eficaz que el de la Europa continental...? pero esto es otro debate). Más allá de la maraña de regulaciones y burocracia que trasciende, el modelo europeo es el que mejor preparado está, en su opinión, para asegurar la paz mundial, la prosperidad y la extensión de la democracia.

También así lo veía uno de los mayores analistas sobre la globalización, Parag Khanna, en su libro *El segundo mundo*<sup>7</sup>, en el que hace un repaso al papel y ascenso de todas aquellas no potencias, aquellos países que no están ni muy desarrollados ni muy atrasados, y su relación con los tres grandes “imperios”: Estados Unidos, Europa y China. Para Khanna, Europa cuenta con un sistema social de bienestar y de gobierno bien afinado demostradamente imitable, y con consumidores educados y con dinero que la hacen ser el mayor mercado del mundo.

Igualmente desde el otro lado del Atlántico un autor como Steven Hill ha manifestado su absoluta fascinación por el proyecto europeo en *Europe's promise*<sup>8</sup>. Para él la UE ha sido capaz de reescribir las reglas de una sociedad moderna, capaz de ofrecer a sus ciudadanos seguridad económica, sostenibilidad medioambiental y estabilidad global.

Por otra parte, y aunque se venía gestando de mucho antes, una consecuencia colateral de ese éxito fue su decisión de querer convertirse, como bloque, en un auténtico actor global. Buena parte del debate que nos ocupa hoy aquí tiene que ver, precisamente, con el papel que quería, (¿quiere?) desempeñar la Unión en el mundo y las herramientas de las que se ha dotado para lograrlo.

Esta visión *idílica* de la potencia de la Unión Europea y sus aspiraciones se topó con el estallido de la crisis financiera en Estados Unidos que acabó afectando inevitablemente al débil andamiaje del euro; sin embargo, muchos de los rasgos en los que se basaba tan ferviente admiración siguen estando ahí. La crisis, y su cascada de consecuencias, también ha tambaleado su ambición de convertirse en un actor global. Más adelante veremos en qué estado nos encontramos, pero antes retrocedamos un poco.

El Tratado de la Unión Europea había introducido, como segundo pilar comunitario, la política exterior y de seguridad común. Pero fue la perspectiva de la ampliación de 2004 la que destapó la necesidad de modificar el marco constitucional de la Unión Europea. Un anexo al Tratado de Niza, la Declaración de Laeken de diciembre de 2001<sup>9</sup>, se comprometía a mejorar la democracia, la transparencia y la eficiencia y estableció el proceso para redactar una constitución que permitiera alcanzar tales objetivos. Al mismo tiempo, identificaba tres desafíos a los que se enfrentaba la Unión:

- El reto democrático de cómo aproximar las instituciones europeas al ciudadano
- El nuevo papel de Europa en un entorno mundializado
- Respuestas a las expectativas del ciudadano en sus necesidades diarias

Todos conocemos ya las peripecias por las que pasó el proceso constitucional y el fracaso de la Constitución europea. El ensimismamiento de los líderes les había llevado a, si no despreciar, al menos no considerar todo lo seriamente que hubieran debido la creciente brecha entre su proyecto y los ciudadanos, y el rechazo por referéndum en Francia y Holanda supuso un baño de agua fría y de realidad. En cualquier caso, su versión remozada, el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, introducía nuevas figuras, con funciones adaptadas, para trabajar por el fin de lograr convertir a **la UE en un actor global**. Ello, a su vez, debía traducirse en un aumento de la visibilidad, la eficacia, la coherencia.

Desde el punto de vista conceptual, en el análisis de qué hay detrás de tal aspiración se encuentra ya la constatación de que Europa, unida, puede aspirar a tener algún lugar en la nueva configuración del mundo; de no ser así, parece abocada a la irrelevancia. Otro aspecto

<sup>7</sup> KHANNA, P., *El segundo mundo*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2008.

<sup>8</sup> HILL, Steven, *Europe's promise. Why the European Way Is the Best Hope in an Insecure Age*. University of California Press, 2010.

<sup>9</sup> Declaración de Laeken, <http://european-convention.eu.int/pdf/lknes.pdf>



que se pretendía abordar era el desfase entre las capacidades de la UE, las expectativas y resultados (fruto en buena medida de una falta de voluntad política). La famosa frase de que el gigante económico es en realidad un enano político y de que su enorme peso en el comercio mundial no se traduce, necesariamente, en influencia en las grandes cuestiones globales. El desafío era, y sigue siendo, cómo gestionar las divergencias entre los intereses nacionales y los europeos –coherencia– y cómo utilizar los mecanismos existentes y los nuevos, partiendo de dos premisas.

- El mundo afronta una serie de problemas que son inabordables individualmente: el cambio climático, la propia globalización, el terrorismo internacional, las migraciones, el acceso a los recursos naturales, la corrupción, la creciente debilidad de las estructuras estatales...
- En la nueva configuración mundial, Europa es irrelevante, pero cada país individualmente es totalmente insignificante.

Todo ello se produce además cuando asistimos a un desplazamiento progresivo del centro de gravedad mundial hacia Oriente, hasta el punto de que algunos ven ya el futuro de Europa como una península en el extremo de Eurasia.

Otras dos características del nuevo contexto son la progresiva regionalización en las relaciones internacionales –sobre todo económicas–, pero también de seguridad; y la fragmentación de los centros de poder, con el surgimiento y el protagonismo de una miríada de actores hasta ahora no convencionales, tanto estatales como no estatales, como los medios de comunicación –con la reciente irrupción de las redes sociales–, los grupos terroristas internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las corporaciones...

Posiblemente el caso que mejor simboliza –puede que injustamente, pero lo hace– todos los males de la UE en su acción exterior fue la Cumbre de Copenhague de 2009 sobre cambio climático. El gran campeón e impulsor global de las políticas ambientales, el líder indiscutible en la lucha por la sostenibilidad, quedó desplazado de la discusión final y ni siquiera salió en la foto. El presidente estadounidense, Barack Obama, y el primer ministro chino tenían ya organizado el acuerdo final cuando se les *colaron* los otros BRICS, India, Brasil y Rusia. Pero la Unión no fue invitada. El fondo y las formas que allí se vieron la dejaron humillada, algo que ha tenido su precio en actuaciones posteriores. ¿Qué falló? ¿La voluntad política, el liderazgo, la coordinación? O simplemente que, como decía el que fuera secretario de Estado norteamericano, Henry Kissinger, cuando llamaba a Europa, no sabía qué número marcar. ¿Tal vez aquí no supieron a quién invitar? Paradójicamente, la Cumbre tuvo lugar tan solo unos días después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cuando los nuevos representantes comunitarios –el presidente del Consejo y la Alta Representante de Política Exterior y Seguridad Común– acababan de estrenar sus cargos.

Este es el contexto y estas son las preocupaciones que movieron a los líderes europeos a tratar de reflejar los modos de ser en el siglo XXI. Así pues, en teoría, el “mandato” y las capacidades potenciales de la UE en su relación con el mundo están recogidas y actualizadas en el texto reducido, maquillado y remendado que es hoy el **Tratado de Lisboa**. Más concretamente, su Título V contiene las “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común”, con el Capítulo 1 dedicado a la Acción Exterior de la Unión y el Capítulo 2 a la Política Exterior y de Seguridad Común. Además, la Quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea describe la Acción exterior de la Unión<sup>10</sup>.

En el camino, sin embargo, se perdieron diez años, una década de discusiones que acabaron además con una inevitable sensación de fracaso y lo que es peor, con la duda de si dicho texto

<sup>10</sup> Entre todas las obras que recogen tanto el texto íntegro de los nuevos tratados (de la Unión y de su Funcionamiento) como un análisis de las modificaciones que introducen en relación a los anteriores, se ha utilizado ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, Mercedes, Marcial Pons, Madrid, 2008.



general es válido para afrontar la crisis y la realidad a la que nos enfrentamos estos días. Porque una de las certezas que la crisis ha dejado al descubierto es que muchos de los cimientos de la construcción europea se pusieron pensando en el buen tiempo, pero no estaban preparados para capear semejante temporal. Es especialmente así en el caso de la unión monetaria y el diseño del euro<sup>11</sup>, pero está afectando también al diseño de las más diversas instituciones. A eso hay que añadir que el nacimiento y el desarrollo de algunas de las herramientas recogidas en el Tratado de Lisboa se han visto tremendamente condicionados por la absoluta prioridad que ha cobrado la supervivencia del euro y que ha restado buena parte del interés y de la atención dedicada a la política exterior.

Bien sabido es que las **dos innovaciones institucionales clave** que introduce el Tratado de Lisboa para reforzar el perfil internacional de la Unión son el nuevo Alto Representante – responsable de la política exterior en el Consejo y en la Comisión– y el Servicio Europeo de Acción Exterior, que ayudará al Alto Representante en la ejecución. Uno de los objetivos principales de ambas instituciones es dar unidad y coherencia a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en su ámbito intergubernamental, y a las relaciones exteriores, en su vertiente comunitaria. Junto a ellos, un presidente estable del Consejo Europeo daría continuidad y estabilidad a la representación exterior, hasta entonces en manos de la presidencia rotatoria correspondiente.

Pero una cosa es sentar las bases teórico-jurídicas y otra desarrollarlas en la práctica, así que en lo que se refiere estrictamente a política exterior y la configuración de la UE como actor global, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa suscitó, en su mismo arranque, una “lucha” institucional por hacerse con aquellas parcelas de poder (muchas), no bien definidas.

Primero fueron los propios nombramientos. La selección de Herman Van Rompuy y de Catherine Ashton como presidente permanente del Consejo y Alta Representante, respectivamente, fue interpretada por algunos como un modo de debilitar cualquier posibilidad de una presencia fuerte de la UE en los foros internacionales. El bajo perfil de ambos y la notable falta de experiencia de la segunda en cuestiones diplomáticas restaron credibilidad a los cacareados intentos de actuar con firmeza como una sola entidad y hablar con una sola voz. Parecía que en el reparto por cuotas de cargos, el del Alto Representante tocaba a una mujer y británica... y no había demasiadas opciones. Los más críticos sostienen que de esa manera los países más potentes se aseguraron el control de sus políticas exteriores nacionales, en detrimento de la común. De ahí que desde su mismo arranque el protagonismo nunca llegara a la pareja Ashton-Van Rompuy, sino que fue rápidamente asumido por la de Merkel-Sarkozy.

Luego, su actuación se ha visto cuestionada continuamente. Y no faltan las constantes referencias a la falta de capacidad, primero –Ashton no era una experta en manejar los términos en los que se mueve el nuevo orden mundial– y de voluntad política, después; además de la indefinición en el reparto de muchas de sus funciones y competencias.

Tampoco la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que nació el 1 de diciembre de 2010, ha tenido un arranque fácil<sup>12</sup>. A las enormes complejidades jurídicas y burocráticas, unidas a la situación de restricciones presupuestarias, se ha sumado la lucha de los Estados miembros por colocar en los puestos clave a sus nacionales. La tarea, en buena medida, es hercúlea, pues se trataría de crear un ministerio de ministerios de asuntos exteriores. Pero mientras su composición, estructura y definición definitivas ven la luz, la discusión se divide entre los que creen que el SEAE debe tener pocas, pero muy claras prioridades (no en vano se le ha pedido que haga “más por menos”), centrándose en la calidad más que en la cantidad; y los que, por el contrario, opinan que definir dichas prioridades, sobre todo en el ámbito geográfico, será sumamente difícil, dados los intereses tan diferentes de los Estados miembros.

<sup>11</sup> AREILZA, J.M y TORREBLANCA, J.I, “¿Cómo salir de la crisis del euro?”, *FP en español*, 13/6/2012 <http://www.fp-es.org/como-salir-de-la-crisis-del-euro-una-perspectiva-desde-espana>

<sup>12</sup> VERA, C., “El SEAE se sube a la escena internacional”, *FP en español*, 26 de mayo de 2011, <http://www.fp-es.org/el-seae-se-suba-a-la-escena-internacional>



Con su doble función de vicepresidenta de la Comisión y Alta Representante –y, por tanto, jefa del SEAE–, una de las tareas principales de Lady Ashton es asegurar la coherencia en la acción exterior de la Unión. Muestra de las dificultades del cumplimiento de este mandato es la carta que doce ministros de Asuntos Exteriores firmaron en diciembre de 2011 para solicitar una mayor coordinación entre el SEAE y la Comisión<sup>13</sup>. En respuesta, la baronesa Ashton presentó un documento, a modo de primera memoria anual del Servicio<sup>14</sup>, que recogía el despliegue de esfuerzos desde su puesta en marcha: 1.551 personas en Bruselas y 2.060 en embajadas en 140 delegaciones; 25 de los 27 países representados a nivel de embajador; 504 declaraciones sobre política exterior europea; 80 reuniones ministeriales de alto nivel con países no comunitarios; 937 *briefings* con las diversas instituciones –muchos de ellos a petición del presidente del Consejo, Van Rompuy, de la Comisión, Durao Barroso y del comisario de Ampliación y de Política de Vecindad, Stefan Füle–; y 243 ofrecidos por la propia Ashton. Pero no existía tal coordinación con otras direcciones generales que son también parte esencial de la política exterior de la UE (como la de Comercio) y sí, aparentemente, un exceso de burocracia que merma la eficacia de la gestión.

El futuro de la diplomacia europea se enfrenta además a la realidad general: para definir estrategias y políticas sólidas y poder llevarlas a cabo el Servicio requiere los medios, las personas y el presupuesto adecuados. Sin embargo, en las negociaciones que se están llevando a cabo para las próximas perspectivas financieras, que definirán el presupuesto comunitario a partir de 2014, se calcula un recorte de un 5% para el SEAE y la Comisión.

Pese a todas las críticas, sin embargo, parece que en los últimos tiempos sí comienza a apreciarse el valor del SEAE como suministrador de determinados servicios a ministerios de asuntos exteriores de toda Europa. Es así especialmente para los servicios diplomáticos de pequeños estados miembros, con limitados recursos humanos y económicos –más ahora, con los recortes–, que recurren a él para obtener información y análisis. Algunos están también ya en proceso de cerrar sus representaciones nacionales para trasladarse a la sede de la delegación europea, ya sea como movimiento coyuntural –se ha dado así en Siria, al retirar varios países su representación diplomática como muestra de repulsa a las acciones del régimen de Bashar al Assad– o como decisión estratégica.

Entre los éxitos del SEAE que destacan los expertos se encuentran el acuerdo alcanzado entre Serbia y Kosovo gracias al diálogo impulsado por la UE, el borrador de la estrategia de seguridad y desarrollo para el Sahel y el Enfoque Integral para Sudán y Sudán del Sur. Más recientemente, algunos observadores también han apoyado el papel de lady Ashton como coordinadora de los seis países (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Rusia y China) que se han sentado a la mesa para negociar con Irán su futuro nuclear, aunque el resultado de dichas negociaciones todavía está muy lejos de alcanzarse.

Un tercer elemento, totalmente inesperado, vino a sumarse a la lucha institucional por hacerse con el poder real de la política exterior y a los devastadores efectos de la crisis económica en esta tormenta perfecta que se da en el arranque del Tratado de Lisboa y de la configuración de la UE como un auténtico actor global: **la primavera árabe**. La Unión pasó a actuar más como un bombero tratando de llegar a las diferentes crisis que como un estratega con unos objetivos claros y bien definidos.

De un día para otro, la Europa de los Veintisiete se encontraba ante la necesidad de abordar, como potencia exterior, una de las mayores oportunidades de su Historia. Las revueltas que

<sup>13</sup> “Joint letter from the Foreign Ministers of Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland and Sweden, To the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission, Catherine Ashton”, 8 December 2011.

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afet/dv/201/201203/20120321\\_fmletter\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201203/20120321_fmletter_en.pdf)

<sup>14</sup> “Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission”, European External Action Service, 22 December 2011.

[http://www.eeas.europa.eu/images/top\\_stories/2011\\_eeas\\_report\\_cor.pdf](http://www.eeas.europa.eu/images/top_stories/2011_eeas_report_cor.pdf)

comenzaron en enero de 2011 en Túnez y que rápidamente se extendieron a otros países árabes del Norte de África y Oriente Medio apelaban a sus principios más arraigados –la democracia, los derechos humanos, el progreso–. De repente la estabilidad, la sociedad, la economía, toda la futura configuración del sur del Mediterráneo estaba en juego, con sus correspondientes implicaciones para la Unión. De entrada, una de sus primeras consecuencias fue la revisión de la política europea de vecindad<sup>15</sup>.

A la preocupación por el futuro de la región se sumaba, indudablemente, la mala conciencia de haber apoyado durante décadas a regímenes totalitarios que ahora eran expulsados del poder por sus propios ciudadanos, no porque la condicionalidad o el apoyo a la democracia predicado por la UE hubiera dado sus frutos.

De modo muy simplificado, la renovada política de la UE hacia la vecindad se basa en el principio de “más por más”: más apoyo de la UE a cambio de más avances hacia una reforma democrática, una muestra de la convicción de que es imposible alcanzar una estabilidad política y económica sin dignidad, responsabilidad y pluralismo político.

Desde el punto de vista de la financiación, la Unión lanzó el programa SPRING para el Sur y el EaPIC para el Este, que ofrecen 1.000 millones de euros adicionales a los socios con mejores rendimientos. Esto se suma a los 12.000 millones destinados a los vecinos en los presupuestos de los años 2007 a 2013. Además, Ashton ha nombrado al español Bernardino León como enviado especial de la Unión para el Mediterráneo Sur, con la intención de ampliar los esfuerzos de coordinación a los recientes procesos de transición.

Por otra parte, según el Comisario Füle, “el instrumento más poderoso de la política exterior de la Unión Europea, la expresión de su auténtico poder transformador, es la perspectiva de un país de acceder a ella. Tal como lo imagino, el objetivo para nuestros socios del sur es un espacio económico común con la Unión Europea, que implicarían que el Mediterráneo Sur podría pasar a formar parte, gradualmente, del mercado interior de productos y servicios. Sus poblaciones y sus dinámicas económicas ayudarían a impulsar la economía de la Unión”<sup>16</sup>.

Sin embargo, una vez más, parece que los buenos deseos no siempre van acompañados de las correspondientes capacidades. La estrategia “más por más” debía apoyarse además en las 3 ms, *money, markets and mobility*, (dinero, mercados y movilidad), pero la buena voluntad no tiene tan buena acogida en una Europa de recursos menguantes, donde los *lobbies* tradicionales están en contra de la liberalización de la agricultura y en la que un mayor flujo de inmigrantes procedentes del Sur choca con unas sociedades con altas cifras de paro y con reacciones populistas.

Así que, más allá de las buenas palabras y las declaraciones, la Unión todavía está luchando por encontrar la fórmula que le permita relacionarse adecuadamente con sus vecinos del Sur con la mirada puesta en el largo plazo. Así, mientras unos presumen de la reacción de la UE frente a la primavera árabe, otros siguen encontrando un sinnúmero de inconsistencias e incoherencias. Tal vez el episodio más llamativo en este sentido fue el de la votación en el Consejo de Seguridad de la ONU que autorizó la intervención militar en Libia. Promovida, entre otros, por Gran Bretaña y Francia, y respaldada tácitamente por la mayoría de los Estados de la Unión, contó con la sonora abstención de Alemania, que ejercía así su tradicional pacifismo, pero también su falta de voluntad de asumir el liderazgo de la UE en determinadas cuestiones de política exterior.

Y hablando de Naciones Unidas, en todo esto, ¿dónde ha quedado **el multilateralismo**?

<sup>15</sup> *A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy*. Joint Communication by the High Representative of The Union For Foreign Affairs And Security Policy and the European Commission, Brussels, 25 May 2011  
[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/fule/docs/news/review\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/review_en.pdf)

<sup>16</sup> FÜLE, S., *The Future of Europe*, 2012 Wrocław Global Forum, 1 June 2012  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/413>



Es bien sabido que la Unión Europea es multilateral por naturaleza y por vocación; por naturaleza, por su condición de actor colectivo con soberanía compartida –una de las claves, por cierto, para la resolución de la presente crisis: hasta dónde serán capaces los Estados miembros de ceder su soberanía–; por vocación, según se recoge en sus diferentes acuerdos, que determinan que la política exterior europea debería estar comprometida con “promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza global” (art. 21.2.h TEU). Por otra parte, el concepto de “multilateralismo eficaz” que tanto pregona la Unión se introdujo por primera vez en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. Es pues la vía, o una de las vías, para gestionar la multipolaridad del mundo actual<sup>17</sup>.

Además de la propia Unión, sus principales campos de actuación multilaterales son Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio. En la primera, los estados miembros representan un octavo de los votos de la Asamblea General y un 40 por ciento de los votos del Consejo de Seguridad. Tampoco está mal su peso en los órganos decisorios del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial. Precisamente, una de las mayores críticas a la coherencia de la UE como bloque y a sus declaraciones de querer contribuir a un nuevo orden mundial es su resistencia a ceder poder en las instituciones multilaterales que salieron de la II Guerra Mundial y que hoy no representan adecuadamente los nuevos equilibrios de poder. Es en tales escenarios donde los países llamados “emergentes” están buscando el reconocimiento a su nuevo estatus en el tablero del poder global.

Después de las últimas reformas –aún no vigentes– que han supuesto cierta cesión a los emergentes, Europa controla el 29,4 por ciento de los votos en el FMI y el 26,3 por ciento del BM, cuando su participación en el PIB mundial ronda el 20 por ciento. Como contraste, China, cuya economía supone algo más del 13 por ciento de la mundial, tiene un 6 por ciento de los votos en el Fondo y un 4,4 en el Banco<sup>18</sup>. En las negociaciones, Bélgica y Holanda lucharon con uñas y dientes para conservar sus asientos en el Comité Ejecutivo del FMI, pero finalmente tuvieron que ceder ante India y Brasil, cuyo peso también está infrarrepresentado en relación con el tamaño de sus economías.

Por otra parte, los BRICS parecen dispuestos a aplicar cierta condicionalidad y podrían retrasar su aportación al total de 460.000 millones de dólares acordados para paliar el contagio de la crisis de la eurozona, según avance, más o menos rápidamente, la ratificación de las reformas introducidas en 2010<sup>19</sup>.

El último episodio con nombres y apellidos de esta *batalla* en las instituciones financieras multilaterales ha sido la del nombramiento de sus máximos representantes. Pese a la presión de los nuevos actores, pese al desprestigio que supuso el abandono del anterior director del FMI por los motivos que lo hizo, pese a que parecía el momento idóneo para cambiar el guión, en plena crisis de las economías occidentales, Estados Unidos y Europa se han negado a alterar la norma no escrita del reparto de cargos y han vuelto a colocar a un norteamericano, Jim Yong Kim –eso sí, de origen coreano– al frente del Banco Mundial y a la francesa Christine Lagarde al mando del FMI.

La capacidad conjunta de voto de las potencias occidentales, tal como está establecida, hace muy difícil cambiar la balanza. Pero la frustración de los BRICS les está llevando a plantearse establecer su propio banco de desarrollo. Esto sería un desastre para el sistema multilateral y

<sup>17</sup> GRATIUS, S., *¿Profundizar el multilateralismo a través de las Asociaciones Estratégicas de la UE?*, FRIDE, Documento de trabajo 109, Septiembre 2011.

<http://fride.org/publicacion/943/%C2%BFprofundizar-el-multilateralismo-a-traves-de-las-asociaciones-estrategicas-de-la-ue?>

<sup>18</sup> ORGAZ, L., MOLINA, L. y CARRASCO, C., *Economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales. Los países BRIC*. Banco de España, Documentos Ocasionales, nº 1.101, 2011.

<http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadadas/DocumentosOcasionales/11/Fich/do1101.pdf>

<sup>19</sup> EMERSON, M., *Implications of the Eurozone Crisis for EU Foreign Policy: Costs and Opportunities*, CEPS, 1 June 2012 <http://www.ceps.eu/book/implications-eurozone-crisis-eu-foreign-policy-costs-and-opportunities>

dejaría a Europa al margen de una parte importante de las decisiones sobre las finanzas globales. Seguir aferrándose a la sobrerrepresentación puede resultar, por tanto, contraproducente, además de ser totalmente incoherente con lo que la propia Unión predica.

La falta de coherencia y las divergencias entre los Estados miembros de la UE también se ponen de manifiesto con el uso de políticas unilaterales o “minilaterales” en múltiples ocasiones. Así, por ejemplo, mientras la Ronda Doha de la OMC agoniza, la Unión sigue firmando buscando activamente acuerdos comerciales bilaterales con determinados países. En otros casos, como el de Siria, promueve coaliciones multinacionales para abordar crisis geopolíticas, ante la parálisis de los organismos multilaterales.

Uno de los casos más bochornosos de falta de coherencia y de coordinación por parte de los Veintisiete fue la votación sobre la admisión de Palestina en la Unesco: once a favor, once abstenciones y cinco en contra. Otro de los casos más flagrantes ha sido la oposición de España e Italia a que Alemania –cuyo liderazgo de la Unión, voluntario o no, ha quedado aún más claramente de manifiesto a raíz de la presente crisis– obtenga un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Gracias a este episodio, entre otros, el *Scorecard 2012* del European Council on Foreign Relations –un ejercicio que mide la actuación de los distintos países en los principales temas de política exterior– ha incluido a España en el grupo los países “remolones” a la hora de impulsar una auténtica política común<sup>20</sup>.

Por cierto, que la aspiración alemana iba en buena medida en contra del objetivo de alcanzar un asiento colectivo para la Unión Europea. La actuación coordinada en los foros internacionales está recogida, de hecho, en el artículo 34 del revisado Tratado de la Unión:

“1. Los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales. (...) El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad organizará dicha coordinación. (...)”

2. (...) Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que sean miembros de éste pedirán que se invite al Alto Representante a presentar la posición de la Unión”<sup>21</sup>.

El proceso para obtener un estatus especial de la UE en la Asamblea General del Naciones Unidas ha sido largo y laborioso. En septiembre de 2010, la solicitud de la Unión fue rechazada y sólo consiguió su propósito, en mayo de 2011, gracias a una ardua labor de *lobby* y de la concesión de un estatus similar a otras entidades.

En el plano teórico, la Unión ha constatado la necesidad de revisar los organismos de gobernanza global, que salieron del fin de la II Guerra Mundial. En el plano práctico, Europa trata de seguir aferrada a sus antiguas cuotas de poder. Mejorar la eficacia de ese “viejo multilateralismo” pasaría también por aumentar la participación y la contribución financiera de los BRICS –hoy, por ejemplo no llega al 10 por ciento del presupuesto de Naciones Unidas– pero, como acabamos de ver, no acaba de materializarse, tanto por la oposición de las viejas potencias como por la indecisión e indefinición de las nuevas.

En el terreno del comercio, donde la Unión Europea desde luego ha ejercido el liderazgo de su potencia como bloque, la proliferación de acuerdos comerciales individuales es un signo de las dificultades del multilateralismo en un mundo multipolar. Por lo que respecta a la paz global y la no proliferación, los BRICS parecen preferir los principios de soberanía nacional y no injerencia, lo que a su vez queda reforzado por la incapacidad global de reformar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Lo mismo ocurre en el terreno de la agenda global de la cooperación para el desarrollo, en la que se aprecia una clara división entre los miembros de la OCDE y el enfoque sur-sur de no injerencia en asuntos internos (incluidos la democracia, la gobernanza y los derechos humanos).

<sup>20</sup> ECFR, *European Foreign Policy Scorecard 2012*, <http://www.ecfr.eu/scorecard/2012/>

<sup>21</sup> ALDECOA et al. *op. cit.*, pág. 286-287



Thomas Renard, un investigador de Egmont, un *think tank* de Bruselas, ha descrito esta situación con gran claridad:

“BRICS, IBSA o BASIC son solo algunos de los muchos acrónimos de los clubs de potencias emergentes. Parece que están en todas partes, y en ninguna, al mismo tiempo. Reclaman reconocimiento de su nuevo estatus pero declinan cualquier responsabilidad asociada a él. Desafían el modelo y los valores occidentales, pero no llegan a presentar una alternativa creíble. Batallan por una reforma del sistema multilateral pero no se ponen de acuerdo más allá de la formulación general. Mientras tanto, los desafíos globales continúan aumentando y se intensifican bajo una combinación de globalización e interdependencia. Y la resolución de tales desafíos se complica por la ausencia de un liderazgo global, como resultado de la transición a un mundo multipolar. Bienvenidos al siglo XXI”<sup>22</sup>.

En efecto, nos movemos entre la multipolaridad y el multilateralismo. Sí, el multilateralismo, tal como lo hemos conocido, está en crisis, y ante esta situación están surgiendo dos fenómenos: por un lado, está siendo reemplazado por acuerdos bilaterales o minilaterales; por otro, en la actualidad conviven las viejas formas, en las que dominan las potencias occidentales, y las nuevas e informales como los “Gs” y las alianzas sur-sur.

Cuando parecía que el mundo se encaminaba a un G2 (Estados Unidos y China), el paso del G7-G8 al G20 supuso un salto exponencial. La diplomacia de clubes, o de cumbres, se abría camino. La cumbre de Washington de noviembre de 2008 consagró la participación de los jefes de Gobierno –no sólo los representantes económico-financieros, como hasta entonces– y la de Pittsburg de septiembre de 2009 sirvió para reclamar su lugar en la gobernanza global. En ella se plantearon una serie de acuerdos iniciales sobre un impulso fiscal significativo y la reconsideración global de las carencias del sistema financiero, así como el rechazo al proteccionismo –de tan nefastas consecuencias en la crisis del 29–; acuerdos que impidieron que la economía global en su conjunto cayera en el abismo.

Pero cuando comenzaba a ponerse en valor la eficacia de este foro informal, el ritmo diferente de salida de la crisis abrió una nueva brecha entre los países más y menos desarrollados. La relativamente rápida recuperación de estos últimos levantó el pie del pedal de la presión y en lugar de avanzar en cuestiones de gobernanza, las cumbres posteriores se enzarzaron en temas como el debate entre austeridad y crecimiento o el desequilibrio del valor del yuan y las diferencias de cambio; ya en 2011, el peso abrumador de la situación de la zona euro secuestró prácticamente toda la atención de las discusiones. En la última, celebrada en Los Cabos, México, el pasado mes de junio, el grupo manifestó su respaldo a la Unión Europea para lograr el objetivo de una mayor integración como estrategia para salir de la crisis.

Si bien en estos últimos años se ha avanzado mucho en la “institucionalización” del G-20 –al menos en lo que respecta a su capacidad para definir un programa– son su propia naturaleza de foro informal y su falta de estructuras las que impiden que se constituya en un auténtico centro de gobernanza global. A ello se suma, y no es una cuestión menor, su falta de legitimidad.

Como se ha mencionado anteriormente, otra de las tendencias en ascenso en el cambio de las relaciones internacionales es el aumento del bilateralismo. Incluso, aunque parezca paradójico, algunos autores defienden que tales contactos pueden servir para impulsar el multilateralismo: cuando las negociaciones multilaterales se estancan, las relaciones bilaterales pueden contribuir a generar nuevas iniciativas o romper la parálisis. Es en ese contexto donde encajan las llamadas “**asociaciones estratégicas**” de la Unión Europea, cuya importancia quedó de manifiesto en la cumbre del Consejo Europeo de septiembre de 2010 dedicada a este tema. En la actualidad, diez son los socios estratégicos de la UE, entre los que se encuentran potencias globales (Estados Unidos y China), regionales (México, Suráfrica y Corea del Sur), países

<sup>22</sup> RENARD, T., “A strategic Union to cope with the multipolar challenge”, E-sharp, June 2012. <http://esharp.eu/big-debates/external-action/50-a-strategic-union-to-cope-with-the-multipolar-challenge/>

avanzados (Canadá y Japón), otros emergentes (Brasil, India), y hasta lo que puede considerarse una potencia en declive (Rusia).

Sin olvidar las enormes diferencias en las relaciones con todos ellos, un intento de definición es que las “asociaciones estratégicas son relaciones bilaterales estructuradas con (algunos de) aquellos países cuyas opciones y prioridades incidirán en contexto global en el que se desenvuelve la UE”<sup>23</sup>.

Es obvio que en cada una de estas relaciones la heterogeneidad es la norma, pero han acabado por ser consideradas un instrumento importante y flexible entre aquellos con los que cuenta la política exterior de la Unión. Por una parte, son relevantes desde el punto de vista económico porque pretenden avanzar hacia un sistema de comercio abierto, acceso a los mercados y reciprocidad. Por otra, facilitan el camino de la cooperación en temas y desafíos transnacionales, desde el desarrollo a la fragilidad de los Estados o el apoyo a las tecnologías verdes. En ese sentido, parece positivo estrechar relaciones con países que no son grandes potencias globales, pero que tienen un papel destacado en determinados temas o entre determinados estados, como Corea del Sur, México y Brasil, que a menudo sirven de puente en la elaboración de políticas entre el “Norte” y el “Sur” en cuestiones como la sostenibilidad o la cooperación.

Asimismo, impulsan la visibilidad de la UE en regiones donde su presencia económica no va acompañada del correspondiente compromiso político, como la de Asia-Pacífico. Sin embargo, en muchas ocasiones las dimensiones políticas y de seguridad, incluso las de la lucha contra el cambio climático, no pasan de las buenas palabras, mientras la relación sigue avanzando en los ámbitos económico y comercial.

Por último, podrían ser una herramienta para desarrollar iniciativas conjuntas en aquellos contextos multilaterales donde algunos de los socios tienen un peso importante. No hay que olvidar que en Naciones Unidas, por ejemplo, China, Rusia y Estados Unidos son miembros permanentes del Consejo de Seguridad; además, otros dos socios estratégicos de la UE, Japón, Brasil, han asistido como miembros no permanentes 20 años, India 14 y Canadá 12. Todos ellos son miembros del G20 y del Foro de Grandes Economías sobre cambio climático y acogen habitualmente grandes cumbres multilaterales. Sirvan de ejemplo sólo este año las recientes del G20 en México y la de Río+20 en la ciudad brasileña.

Se observan, sin embargo, diferencias en las relaciones con aquellos que forman las “asociaciones establecidas” (Canadá, Estados Unidos y Japón), con los que comparten el interés en mantener la estabilidad económica global y los valores occidentales; y con el resto, “los poderes emergentes” para los que, en general, el multilateralismo es un instrumento para un orden multipolar y una plataforma para mejorar sus respectivas posiciones en dicho orden.

Aún está por ver, además, cómo afectará la crisis de la eurozona, en particular, y del proyecto europeo, en general, al futuro de las asociaciones estratégicas. Por un lado se están negociando varios acuerdos de libre comercio (por ejemplo, en julio de 2011 entró en vigor el ALC con Corea del Sur y con India lleva años sobre la mesa), así como otros que reforzarían algunas de estas relaciones bilaterales; por otro, la crisis ha deteriorado la imagen y el atractivo de la UE para sus socios. A esto se suma el refuerzo de las propias relaciones bilaterales de cada uno de los estados miembros, o de algunos de ellos, con algunos de los socios estratégicos. Sin una buena coordinación, esto también podría desgastar la autoridad de la Unión.

Es curioso el giro en las percepciones globales: la Unión Europea ya no se dedica a otorgar reconocimiento político a otros; más bien ahora lo demanda ella misma. Por otra parte, la confianza en sí mismos, incluso la arrogancia, de algunos de sus socios estratégicos aumenta casi al mismo ritmo, o más, que el de las cifras de su PIB.

<sup>23</sup> GREVI, G.: *Mapping EU strategic partnerships*, FRIDE, 2011, p.5  
<http://fride.org/publication/956/mapping-eu-strategic-partnerships>



Posiblemente, el caso más emblemático es China, porque mientras a la Unión se le llena la boca de una relación especial, los Estados miembros se apresuran a tratar de establecer sus propias relaciones bilaterales en busca del interés propio.

No está claro que las asociaciones estratégicas vayan a contribuir, realmente, a la construcción de un nuevo multilateralismo y si lo logran, será sólo después de un intenso trabajo de llegar a mínimos comunes y de trabajar muy bien las capacidades del bilateralismo. Para Susanne Gratius, sí suponen todavía una oportunidad para el multilateralismo eficaz, a largo plazo, y como culminación de un proceso de tres pasos: avanzar primero en el nivel bilateral; crear alianzas *ad hoc* a medio plazo; y, a largo plazo, buscar el progreso conjuntamente entre la UE y los diez socios especiales en el ámbito multilateral<sup>24</sup>. Otros autores defienden que las asociaciones estratégicas pueden ser el instrumento adecuado para construir una "Unión estratégica", una tercera vía que permita a la UE identificar y perseguir algunos objetivos prioritarios y específicos.

En cualquier caso, pese a las dificultades, los Veintisiete siguen comprometidos con convertirla en un auténtico poder global; al menos retóricamente. Así lo afirmaba el presidente del Consejo, Herman van Rompuy, en la sede de la prestigiosa Chatham House, en Londres, el pasado mayo. Allí identificaba tres tendencias principales, que a su vez suponen nuevos desafíos: una, el escenario se está abarrotando; dos, el público se acerca cada vez más al escenario, hasta el punto de que se está convirtiendo también en un actor, gracias a la revolución de las comunicaciones; y tres, la naturaleza de la obra está cambiando<sup>25</sup>. Y ante tales desafíos, extraía sus propias conclusiones: en un escenario abarrotado, tiene todavía más sentido trabajar juntos, como un club; en un mundo en el que el escrutinio público ocupa cada día un lugar más importante, debemos defender nuestros valores democráticos; y, por último, ante el nuevo guión de interdependencia global y gobernanza global, necesitamos estar presentes en todas las regiones del mundo. Lo dicho, retóricamente resulta muy atractivo. Lo difícil, hasta ahora, ha sido llevarlo a la práctica.

## Conclusiones

Parece claro que, en los últimos cinco años, la Unión Europea ha fracasado en su intento de convertirse en un auténtico actor global. Tampoco ha alcanzado, al menos de un modo indiscutible, los objetivos de coherencia, visibilidad y eficacia a los que aspiraba en el Tratado de Lisboa. Y, como hemos visto, es más que dudoso que haya avanzado, con paso firme, en la defensa y construcción del nuevo multilateralismo eficaz que reclama el cambiante orden mundial. A ello han contribuido razones internas –las propias disfunciones en el diseño y desarrollo del entramado europeo– y externas –siendo una de ellas su aparente incapacidad para desprenderse de los privilegios y las estructuras de la gobernanza global del siglo XX y dar el auténtico salto a las del XXI–.

Pero también es cierto que nunca un proyecto tan ambicioso se había tropezado, de bruces, con una crisis tan aplastante, en su propio corazón, algo que está consumiendo sus energías (¿tal vez también sus ideas?).

Lo que no está tan claro es que el resultado final vaya a ser la desintegración de Europa. En realidad, en los últimos años, casi meses, se ha avanzado más y más rápido hacia una mayor integración que en todo el periodo anterior y se han dado pasos importantes hacia la unión política, económica y presupuestaria. El Pacto fiscal, el nuevo Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, las discusiones sobre la unión bancaria....

Antes de entrar en vigor el Tratado de Lisboa, el Consejo de Europa encargó a un grupo de "sabios", encabezado por Felipe González, una reflexión sobre los desafíos y las oportunidades

<sup>24</sup> GRATIUS, *op. cit.* p. 12

<sup>25</sup> "Europe on the World Stage", speech by President of the European Council Herman Van Rompuy at Chatham House, London, 31 May 2012  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/130552.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/130552.pdf)



de la Unión para 2030. Una de sus principales conclusiones era la necesidad de un fuerte liderazgo político:

“Todo lo anterior requiere un nuevo pacto entre las instituciones europeas y los actores socio-económicos, y entre los distintos niveles de poder, nacional, regional y local. Pero sobre todo, la situación requiere un fuerte liderazgo político, una forma de liderazgo caracterizada por su capacidad para mantener un diálogo honesto y fructífero con los ciudadanos y para gobernar en colaboración”<sup>26</sup>.

Hoy, poco más de dos años después de la presentación del informe, dicha conclusión sigue siendo perfectamente válida. El futuro de la UE pasa, más que nunca, por la voluntad de sus líderes de seguir profundizando en el proyecto europeo. Lamentablemente, parece que hemos llegado a un punto de difícil retorno: o avanzamos hacia una mayor integración y coordinación, o todo el proyecto que se ha construido durante los últimos 60 años podría estar a punto de desmoronarse.

Más allá de la retórica, el mero enunciado de dicha posibilidad ha dejado de ser tabú. Es cierto que la polifonía y la intensidad del escrutinio público que citaba Van Rompuy marcan en parte la agenda y el discurso, pero la realidad está ahí. La sensación, al menos desde esta parte de Europa, es que los líderes de la UE no comparten el mismo sentido de urgencia que los ciudadanos de muchos países. Y ese latiguillo repetido hasta la saciedad de que la Unión se ha construido a golpe de crisis, casi siempre al límite, no despeja la duda de si, esta vez, volverán a ser capaces de reaccionar a tiempo.

---

<sup>26</sup> “Project Europe 2030. Challenges and Opportunities”, A report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030, May 2010

