

**BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS.**

Catedrática de Derecho Europeo. Universidad de Deusto.

**LÍMITES Y OPORTUNIDADES DEL TRATADO DE LISBOA PARA LA ACCIÓN GLOBAL**

Eskerrik asko. Egun on, denoi. EUROBASKi benetan eskertzen diot udako kurtso honetan parte hartzeko gonbita bidali izana. Niretzat ohore handia da mahaia honetan egotea Europan horrenbesteko ospea duten pertsona hauekin batera.

Buenos días. No es mera cortesía, agradezco sinceramente a EUROBASK la deferencia de haberme invitado a participar en este curso de verano, con este título tan sugerente y oportuno como es el de *La odisea de Europa en la globalización: ¿un viaje sin destino?* Los distintos temas que se van a abordar estos días ofrecen una magnífica ocasión para intercambiar reflexiones y valoraciones sobre la Unión Europea (UE), así que, además de agradecer, aprovecho también para felicitar a EUROBASK por esta iniciativa, que, como otras tantas que organiza, permite acercar el debate europeo a la ciudadanía.

Por mi parte, bajo este título *Límites y oportunidades del Tratado de Lisboa para la acción global*, voy a intentar analizar y valorar el papel de la UE como actor global, su capacidad para influir en la globalización a partir de la posición internacional que ocupa en los distintos ámbitos en los que se proyecta y actúa. Para ello, en un primer punto, me voy a referir a los perfiles y límites que han caracterizado a la UE como actor global antes del Tratado de Lisboa y, en un segundo punto, analizaré los cambios que ha introducido este último texto de modificación y que pueden valorarse como una oportunidad para mejorar la acción global de Europa en el mundo.

**1. La Unión Europea anterior a Lisboa, un actor internacional desigual**

La UE es un modelo de globalización en sí misma, pero, hoy por hoy, no es un actor global.

Desde sus orígenes en las Comunidades Europeas, la UE ha venido contribuyendo a la gobernanza global. Como proyecto de unión política en Europa, la UE es, en efecto, un ejemplo de globalización, un modelo de gobernanza política y económica, que ha reportado paz y prosperidad a Europa. La paz es, sin duda, el indicador indiscutible del éxito de la gobernanza europea como comunidad política transnacional y supranacional: nunca se ha conocido un período de paz tan largo en la historia del viejo continente como los últimos 60 años del proceso de construcción europea.

Uno de los rasgos distintivos del proyecto europeo es su carácter democrático, ya que el imperio de la ley y los principios propios de un Estado de Derecho gobiernan las relaciones entre Estados miembros y no el uso de la fuerza. Por tanto, la UE es la primera democracia transnacional, es un modelo de globalización acertada, de ámbito regional, pero universalizable, un ejemplo, en definitiva, de formato político y jurídico ante la interdependencia<sup>1</sup>.

Además, en los últimos 20 años la UE se ha transformado en un destacado actor internacional. Ya lo era en la etapa anterior de las Comunidades Europeas en los ámbitos de la integración económica. Sin embargo, en 1993, al entrar en vigor el Tratado de la UE, en su primera versión de Maastricht, los Estados miembros, reformando los Tratados, añadieron un apartado más político a la dimensión internacional de la UE, bautizándolo con un nombre espectacular: la *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC). Ahora bien, la PESC quedó diseñada en el Tratado de la UE (TUE) como un espacio de cooperación gubernamental, no como un ámbito de integración, ya que los Estados miembros no

<sup>1</sup> INNERARITY, D., *La innovación política de la UE*, Programa Doctorado Estudios Internacionales e Interculturales, Universidad de Deusto, 4 de marzo de 2011.

transfirieron competencias a las instituciones supranacionales de la UE. Con todo, el salto político que se produjo al constitucionalizar la PESC fue muy significativo, ya que a partir de entonces las relaciones exteriores y las cuestiones de seguridad dejaron de ser un ámbito puramente doméstico o nacional, transformándose en un espacio de interés común y de concertación gubernamental. Sin duda, el desarrollo de la PESC, en estos últimos casi 20 años, aun por la vía de la cooperación intergubernamental, ha proporcionado a la UE una mayor proyección política como actor internacional.

Desde Maastricht hasta Lisboa: ¿qué rasgos distintivos han caracterizado la acción global de la UE en el mundo? Podríamos decir que tres aspectos han identificado a la UE como actor en la escena internacional. En primer lugar, el *multilateralismo*: la UE ha sido un socio que se ha caracterizado por optar siempre por foros y soluciones multilaterales en todos los frentes de su actuación exterior. En segundo lugar, en las cuestiones referidas a la PESC, la UE ha apostado constantemente por el diálogo político, las relaciones diplomáticas, la cooperación, la mediación y el arreglo pacífico de controversias, emergiendo así en este terreno como un *soft power*. En tercer lugar, la UE se ha expresado también en sus relaciones internacionales como un *poder normativo*, en un doble sentido que podemos destacar. Por una parte, en los organismos y las negociaciones multilaterales que abordan problemas globales, como es el cambio climático, la UE siempre ha intentado empujar a la comunidad internacional a que asuma obligaciones normativas que se plasmen en acuerdos o tratados jurídicamente vinculantes. Por otra parte, la UE se erige también como un poder normativo en sus propias relaciones con ciertos países, a los que intenta trasladar su propio modelo jurídico, político y económico. Es el esquema de relación que caracteriza, por ejemplo, la política europea de vecindad (PEV), un nuevo enfoque de gobernanza exterior que se lanza en 2002 y que aglutina desde entonces las relaciones de la UE con sus vecinos de la ribera sur del Mediterráneo, los países del Norte de África y los nuevos países vecinos de sus fronteras orientales. En el marco de la PEV, a cambio de que estos países introduzcan reformas que converjan hacia el modelo europeo de Estado democrático y economía de mercado y a cambio de colaborar con los objetivos de política exterior de la UE (controlar la emigración, combatir el terrorismo, prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva,...), a cambio, en definitiva, del cumplimiento de obligaciones normativas, la UE les concede importantes incentivos económicos para su modernización y desarrollo económico y social.

*Multilateralismo, soft power y poder normativo*, sobre la base de esta proyección internacional, ¿qué valoración puede extraerse de la influencia y el poder de la UE en el mundo, como actor global, en estos últimos 20 años, antes del Tratado de Lisboa? Podríamos decir que, cuantitativamente, los resultados son impresionantes, cualitativamente son desiguales, según el ámbito de la acción internacional de la Unión que se considere.

Así, en los ámbitos donde ha habido integración *ad intra*, esto es, materias en las que los Estados miembros han transferido competencias normativas a las instituciones europeas, la Unión ha tenido y tiene un papel relevante y visible en las relaciones internacionales. Es el caso del comercio internacional, de la cooperación al desarrollo, o la protección del medio ambiente, entre otros. Desde sus orígenes, la UE es un socio comercial de primer orden que viene ejerciendo su influencia desde hace 50 años en el comercio internacional, así como en los foros multilaterales que tratan estas cuestiones, como es por ejemplo la OMC. Del mismo modo, la UE es un actor solidario, destacando como primer donante de ayuda humanitaria y representando el 60% de la cooperación mundial al desarrollo. Así mismo, en los últimos 14 años, la UE se ha convertido es un destacado actor de gobernanza climática, como así se lo reconoce la propia comunidad internacional. La UE lidera la lucha mundial contra el cambio climático desde finales de los años 90, cuando los EEUU decidieron no ratificar el Protocolo de Kioto: fueron los impulsos europeos los que permitieron la entrada en vigor de este instrumento internacional vinculante en febrero de 2005 y, en estos momentos, a punto de expirar su vigencia, la UE es la única unión de 27 Estados que tiene aprobada una legislación para el período post-Kioto (2013–2020). Igualmente, en los últimos años, la UE es considerada como un socio esencial en los foros de gobernanza económica y financiera, como es el G–20.

Por tanto, puede afirmarse que en los ámbitos donde ha habido integración, es decir, acción común *ad intra*, ha habido también acción común e influencia *ad extra*. No ha sido el caso de la PESC. En

este ámbito de cooperación gubernamental la UE ha jugado un papel más escaso como actor político. Con todo, los resultados en términos de proyección internacional han sido importantes: así, desde el año 2000, la UE es miembro del “Cuarteto” que media en el conflicto de Oriente Medio, junto con EEUU, Rusia y Naciones Unidas, lo que constituye un indicador de su identidad creciente como actor político internacional. Sin embargo, en ese “Cuarteto” hay un solista destacado, que es EEUU y no la UE, como debería de ser, por su proximidad geográfica y sus vínculos históricos con la región. De gran visibilidad son también las más de 20 operaciones de gestión de crisis, de ayuda humanitaria, de gestión del control de fronteras, unas militares, otras civiles y de policía o de carácter mixto, repartidas por tres continentes y que se identifican bajo la bandera de la UE. Igualmente, el envío y la presencia permanente de representantes especiales en zonas conflictivas (Oriente Medio, Grandes Lagos, Cáucaso,...) han proporcionado a la UE un reconocimiento como actor de seguridad internacional<sup>2</sup>.

Ahora bien, cualitativamente, la valoración es más matizada, especialmente tratándose de situaciones en las que la UE se ha expuesto a acontecimientos relevantes, ya que la UE anterior a Lisboa no ha sido un actor de influencia política y, desde luego, no ha sido un actor previsible ante conflictos y estímulos de la escena internacional.

Esta limitación ha sido debida, fundamentalmente, al carácter gubernamental de la PESC, un espacio de cooperación entre Estados, donde no se ha formulado una visión estratégica común, ni unos intereses paneuropeos en materia de política exterior. Por tanto, en términos generales, no ha habido un diagnóstico común ante conflictos o acontecimientos relevantes de la escena internacional y, consecuentemente, tampoco una acción global unificada.

Por ello, podemos afirmar que la UE anterior a Lisboa ha sido un actor internacional desigual y, por tanto, no ha sido un actor global.

Un actor global se caracteriza por su capacidad de influir en las cuestiones internacionales relevantes de cada momento histórico. Para ello debe contar con capacidad de influencia (instrumentos), voluntad de utilizar esos recursos (capacidad de decisión política) y mecanismos para valorar sus efectos y corregir posibles desviaciones (evaluación). En los últimos 20 años, la UE se ha ido dotando de distintos e importantes instrumentos de influencia: diplomáticos, económicos, militares, civiles y humanitarios, entre otros. Sin embargo, a la hora de utilizarlos ante crisis o amenazas, la UE ha acusado importantes deficiencias, debido a que unos instrumentos dependían de los ámbitos de la integración y otros del ámbito de la cooperación de la PESC. Al final, los distintos instrumentos se han utilizado de forma tardía, anárquica y dispersa, produciendo resultados por debajo de su potencial, todo lo cual ha reducido la capacidad de influencia de la UE como actor global<sup>3</sup>.

## 2. El Tratado de Lisboa: oportunidades y límites no superados

El Tratado de Lisboa, como último texto que ha reformado los tratados de la UE ha aportado, tras su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009, importantes instrumentos y capacidades que, sin duda, pueden mejorar la visibilidad y la acción exterior de la UE.

Una de las novedades más importantes en el plano jurídico es el reconocimiento expreso de la personalidad jurídica de la Unión (art.47 TUE). La personalidad jurídica a la que se refiere el TUE es la capacidad para ser titular de derechos y obligaciones en el orden jurídico internacional, lo que mejora, sin duda, la visibilidad de la UE frente a terceros sujetos internacionales. Esta reforma

<sup>2</sup> Vid. FERNÁNDEZ LIESA, C.R. “Visibilidad de la acción exterior europea en el nuevo Tratado de Lisboa”, en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, AEPDIRI, 2008, pp.349-360.

<sup>3</sup> Vid. PALOMARES, G. y ARTEAGA, F., “La dimensión exterior de la UE”, en *La Unión Europea ante los grandes retos del siglo XXI*, Aportaciones al grupo de Reflexión del Consejo Europeo presidido por Felipe González, Fundación Alternativas, 2010, pp.172-173.

introducida por Lisboa puede valorarse, por tanto, como un paso adelante, es una oportunidad para acabar con la ambigüedad y confusión que planeaba sobre la naturaleza de la Unión y, al mismo tiempo, es una oportunidad para reforzar el impacto y la coherencia de la acción exterior de la UE.

En esta misma línea de mejora también son importantes las nuevas responsabilidades institucionales y los nuevos mecanismos funcionales de proyección internacional, como son la nueva presidencia del Consejo Europeo, las nuevas funciones y vínculo institucional del Alto Representante (AR) de la UE y la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

Empezando por el Consejo Europeo, es una novedad destacable y una mejora en términos de clarificación su reconocimiento como una de las instituciones de la UE. Como *reunión cumbre*, al más alto nivel político, el Consejo Europeo existía desde 1974 cuando, sin estar previsto por los Tratados, irrumpió en el entramado institucional y funcional comunitario. A pesar de su trascendente papel, ha sido un órgano jurídicamente no identificado hasta el Tratado de Lisboa. Actualmente, aparece claramente catalogado como una de las siete instituciones de la actual UE. Sigue siendo el órgano de dirección política, la cabeza pensante de la UE, la institución encargada de dar a la Unión los impulsos necesarios en todos los ámbitos de su actuación. Es también la institución con la composición de mayor nivel político, ya que sigue conformado por los Jefes de Estado o/y de Gobierno de los Estados miembros y el Presidente de la Comisión Europea, a los que ahora se suma, como un miembro más, su propio presidente.

La presidencia del Consejo Europeo, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la ejercía el Jefe de Estado del país que asumía en cada semestre la presidencia de la UE. Siempre ha sido el cargo que encarnaba la máxima representación política de la UE, especialmente en el ámbito internacional. Sin embargo, hasta el Tratado de Lisboa ha sido una responsabilidad que, cada seis meses, cambiaba de persona, de cara, de idioma y de impronta, por lo que no proporcionaba a la UE una identidad estable en la escena internacional.

En la actualidad, la presidencia del Consejo Europeo es un cargo electo, para 2,5 años, renovable por otros 2,5 años, lo cual aporta una mayor permanencia a la representación internacional de la UE. Se ha transformado, además, en una profesión europea, ya que ahora resulta incompatible con cualquier otra responsabilidad política u ocupación a nivel nacional o internacional. Este nuevo sesgo de la presidencia del Consejo Europeo es, por tanto, una oportunidad para mejorar la representación y la identidad internacional de la UE. Es el cargo que, como primer presidente elegido, ejerce, muy discretamente, el que fuera hasta entonces el ex primer ministro belga Herman Van Rompuy.

El cargo de AR también existía antes de Lisboa. La malograda Constitución para Europa lo identificaba como el *Ministro de Asuntos Exteriores de la UE*, denominación, entre otras, que no pudo mantenerse en las negociaciones de los nuevos tratados, por su excesiva evocación constitucional o política. En su lugar, se volvió a la denominación que ya existía con algún pequeño cambio, denominándose actualmente el *Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*.

Esta figura fue introducida por los Estados miembros en 1999 en el marco de la PESC a través de la reforma del Tratado de Ámsterdam. La nueva responsabilidad fue asignada al Secretario General del Consejo, doble cargo que ejerció durante 10 años el español Javier Solana. Para compensar de algún modo este reforzamiento gubernamental en la representación internacional de la UE, se introdujo en la Comisión Europea un nuevo miembro responsable de Relaciones Exteriores y, poco después, también de la PEV, cuya misión principal era coordinarse con el AR y la presidencia del Consejo, así como con el resto de comisarios con competencias en materias de especial dimensión internacional (comercio, cooperación al desarrollo, medio ambiente,...).

El nuevo cargo aglutina ahora ambas responsabilidades, ya que presenta un doble vínculo institucional, con el Consejo y la Comisión. De este modo, por un parte, es un mandatario del Consejo en materia de PESC y, al mismo tiempo, es uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Desde el 1 de enero de 2010 es el cargo que asume la británica Catherine Ashton. La AR está al frente de la PESC, como afirma el artículo 18 del TUE, contribuye con sus propuestas a elaborar dicha política y la

ejecuta como mandatario del Consejo. Dirige el diálogo político con terceros y expresa la posición de la UE en organizaciones y conferencias internacionales. Como nueva responsabilidad, preside siempre el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE.

Dentro de la Comisión se encarga de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la UE. Como una de los Vicepresidentes de esta institución, *velará por la coherencia de la acción exterior de la UE* (art.18,4º TUE).

Este nuevo perfil institucional del AR es también una oportunidad para garantizar una mayor unidad y coherencia en la representación y actuación internacional de la Unión, que anteriormente estaban totalmente bifurcadas: en los ámbitos comunitarios de la integración, era la Comisión la institución que representaba, estrictamente, a la Comunidad Europea y negociaba, por tanto, los acuerdos internacionales; en el ámbito de la PESC, representaba a la UE el Jefe de Estado que asumía la presidencia del Consejo, el AR, el Ministro de Asuntos Exteriores del país que presidiera la UE o la troika, esto es, los 3 Ministros de Asuntos Exteriores de los tres países que se sucedían en la presidencia de la Unión. Los procedimientos e instrumentos de actuación eran, además, notablemente diferentes.

Desde el punto de vista funcional, otra novedad, que ya preveía el Tratado Constitucional, es el SEAE, estructura de inspiración diplomática que sirve de apoyo a la AR en la realización de sus responsabilidades. En funcionamiento desde enero de 2011, el SEAE, fruto de la misma pretensión de dar una mayor unidad a la representación y acción exterior de la UE, presenta una composición tripartita, integrada por funcionarios de los servicios de la Secretaría General del Consejo con competencias en cuestiones internacionales, por funcionarios de la Comisión que trabajan también en estos ámbitos y por personal de los servicios diplomáticos de los Estados miembros. En su proyección externa, el SEAE conformará progresivamente las delegaciones de la UE, que van a reemplazar las antiguas delegaciones de la Comisión en más de 125 países.

Sin duda, la nueva articulación institucional y funcional mejora la visibilidad y la proyección internacional de la UE. Ahora bien, estos cambios, ¿están contribuyendo correlativamente a una mejor y más efectiva acción global, a una mayor y mejor influencia de la UE en el contexto mundial de la globalización? ¿Qué valoración puede hacerse de la experiencia práctica que están teniendo estas modificaciones transcurrido más de 1 año y medio desde que entraran en vigor?.

Con respecto a la representación internacional de la UE, es evidente que sigue sin haber una única representación, una única cara y una única voz en nombre de la UE. Tal vez tenga que ser así en el estado actual de la integración europea. Pero lo cierto es que estamos ante el mismo escenario anterior al Tratado de Lisboa: una múltiple representación de la UE en prácticamente todos los foros de relevancia mundial: el presidente del Consejo Europeo, la AR, el presidente de la Comisión Europea, que sigue jugando un papel fundamental en toda la acción exterior que no sea PESC, los Comisarios competentes en las cuestiones sobre las que verse la reunión o las negociaciones (comercio, cambio climático, economía y finanzas, ayuda al desarrollo...) y, finalmente, los representantes de los propios Estados miembros, que no son 27 representantes, sino 27 delegaciones. Al final, muchos europeos y poca Europa.

Esta dispersión y confusión de actores evidencia, a su vez, un límite de mayor calado para una acción global más efectiva, un límite que no se ha superado y que se arrastra de la etapa anterior, mermando así las potencialidades de todos estos cambios. Ese límite reside en la fragmentación política y jurídica que sigue existiendo entre la PESC y el resto de la acción exterior de la UE. En el marco de los nuevos Tratados surgidos de Lisboa, la PESC, y con ella la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), es el único ámbito de actuación de la UE retenido en el TUE, de hecho sigue regulado desde 1993 por su Título V. El resto de materias de competencia de la UE se incluye en el TFUE, cuya Parte Quinta, bajo la rúbrica *Acción exterior de la Unión*, incluye todos los ámbitos de la integración de especial dimensión internacional (política comercial, ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo y acuerdos internacionales).

Por tanto, la PESC sigue siendo un espacio de cooperación gubernamental, en el que predomina la unanimidad como código de decisión, y donde la Comisión no tiene la facultad de iniciativa que ejerce en los ámbitos de la integración, ni el Parlamento Europeo tiene poder normativo, ni los Estados miembros se someten al control del Tribunal de Justicia.

Los Estados miembros, como poder constituyente, han dejado claramente marcadas las distancias entre ambos espacios en los textos articulados de los dos Tratados principales de la UE. A título ilustrativo el artículo 22, apartado 2º del TUE establece que: *El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, y la Comisión, en los demás ámbitos de la acción exterior, podrán presentar propuestas conjuntas al Consejo.* Aún más contundente, el artículo 24, apartado 1º, párrafo 2º lo deja bien claro: *La política exterior y de seguridad común se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán y la aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo, que se pronunciarán por unanimidad salvo cuando los tratados dispongan otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos.....*, que es lo mismo que afirmar que queda excluido el Parlamento Europeo. Por su parte, el artículo 218 del TFUE, relativo al procedimiento de negociación y de conclusión de acuerdos internacionales, en su apartado 3º, prevé que: *La Comisión, o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando el acuerdo se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad, presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión.*

Esta división estructural “ad intra” es un límite para una acción global “ad extra”. En consecuencia, puede afirmarse que la nueva UE surgida del Tratado de Lisboa sigue actuando en base a una política exterior de baja intensidad, de mínimo común denominador, más preocupada por las cuestiones de procedimiento y de imagen que por las cuestiones de fondo y la acción global unificada. Basta repasar su actuación ante las revoluciones sociales que están teniendo lugar en el Norte de África, y que se extienden ya desde hace meses hasta Oriente Próximo, lo que se ha denominado la *primavera árabe*. A pesar del nombre, estas revueltas espontáneas y pacíficas empezaron en invierno, a principios de 2011, en Túnez, extendiéndose casi simultáneamente a Egipto. Al inicio de este proceso, la UE no fue capaz de adoptar una posición común, dejó, a cambio, que los Estados miembros se pronunciaran al respecto, siempre que no contravinieran el enfoque general de la UE, especialmente, en lo relativo al respeto de la libertad de expresión y manifestación de los ciudadanos de estos países. Poco después, tras el abandono del poder por Hosni Mubarak en Egipto, la UE y EEUU estallaron en júbilo congratulándose por el triunfo de los movimientos populares, espontáneos y prodemocráticos. Fue también en ese momento cuando la AR de la UE, habiendo solicitado y obtenido del Consejo Europeo una considerable dotación económica, emprendió un periplo por la región ofreciendo ayudas económicas a los países vecinos para la consolidación de sus reformas democráticas. El titular publicado aquellos días por un periódico resultaba muy ilustrativo de esta política reactiva, de baja intensidad: *la UE lava su cara*<sup>4</sup>.

Por tanto, en estos momentos, con sus capacidades institucionales y funcionales renovadas por el Tratado de Lisboa, pero con las limitaciones no superadas, la UE está más preparada para actuar en un entorno multilateral que en un contexto multipolar, como es el tablero mundial actual de nuevas fichas de poder económico y político.

<sup>4</sup> Esta política de mínimo común denominador ha prevalecido incluso en crisis internacionales en las que la UE anterior a Lisboa ha tenido un gran éxito de mediación, como fue el conflicto armado que enfrentó a la Federación Rusa y Georgia en Osetia del Sur, a principios de agosto de 2008. La presidencia francesa de turno de la UE consiguió mediar rápidamente entre las partes en conflicto, logrando un acuerdo de alto el fuego en pocos días. Se envió poco después una misión de observación bajo bandera de la UE; sin embargo, no hay una política exterior común de los 27 hacia Rusia. También podríamos mencionar la independencia autoproclamada por Kosovo a comienzos de 2008: la posición común de la UE consistió en permitir que cada Estado miembro decidiera libremente reconocer o no a la antigua provincia serbia. También se envió allí, poco después, una misión de policía de la UE.

En el plano de las relaciones internacionales, estos primeros años del siglo XXI se están caracterizando por una notable expansión de la globalización económica, así como por una fragmentación de la comunidad política internacional, debido principalmente al acceso a la economía y al comercio mundial de potencias emergentes, como China, Brasil, India y, en menor medida, Rusia, Arabia Saudí, Turquía e Irán. Esta expansión y diversificación del proceso de globalización está provocando un evidente desplazamiento del centro de gravedad económico, político y demográfico del Atlántico Norte a la región Asia-Pacífico<sup>5</sup>. Estos cambios están teniendo a su vez un reflejo en la aparición de nuevas dinámicas y modelos de gobernanza mundial, que derivan de una cierta desafección de las organizaciones con vocación universal (Naciones Unidas, Banco Mundial, FMI, OMC) y la tendencia a foros más regionales y funcionales (los Brics, los Gs...). Este proceso de fragmentación política mundial está teniendo así mismo un impacto en el ámbito del Derecho Internacional, en el que se observa una dejación progresiva de los tratados internacionales como instrumentos jurídicos en beneficio de otras fórmulas de normalización (códigos de conducta, estándares, recomendaciones, entre otras)<sup>6</sup>.

Como augura el trabajo realizado por la Fundación Alternativas para el Grupo de Reflexión del Consejo Europeo, presidido por Felipe González, en estos escenarios geopolíticos que se vislumbran, la posición de la UE, si no quiere acabar en la periferia, dependerá de su capacidad para desarrollar una estrategia integral que le permita desplegar una diplomacia polivalente para actuar e influir, tanto en los foros universalistas, como en los nuevos foros de negociación de carácter regional y funcional<sup>7</sup>.

Hoy por hoy, el marco jurídico y político interno afecta a la capacidad de la UE para ser un actor global. Hace falta reformar los Tratados para reforzar la acción global de la UE. Las reformas en este sentido deben apuntar, en primer lugar, a la elaboración de una visión estratégica común sobre el papel de la UE en el mundo y, en segundo lugar, a la consecución de un auténtica política exterior común, que englobe, no solo las cuestiones propias de política exterior y de seguridad, sino también todas las demás áreas de competencia internacional de la Unión (comercio ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo,...), esto es, una verdadera acción exterior con la misma naturaleza política y jurídica<sup>8</sup>.

Recuperando nuestra afirmación inicial y transformándola en conclusión final, la UE, hoy por hoy, no es un actor global. El principal límite, a pesar de las oportunidades que ha ofrecido el Tratado de Lisboa, está en el desfase entre las capacidades de la UE en los ámbitos donde está habilitada a actuar (economía, comercio, ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo, medio ambiente) y la falta de una estrategia común y de una capacidad autónoma de decisión en el ámbito de la política exterior.

La integración de todos estos espacios permitiría una actuación unificada en el exterior, todo lo cual es determinante para que, en el nuevo panorama geopolítico mundial, la UE sea considerada un socio esencial, creíble y previsible, en definitiva, un polo relevante en un mundo multipolar y en una Europa que empieza a ser también multipolar.

<sup>5</sup> Vid. EGEE DE HARO, A., "El horizonte 2020-2030", en *la Unión Europea ante los grandes...* op.cit., nota 3 p.26.

<sup>6</sup> Vid. ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, P., "Las dinámicas del Derecho Internacional en el siglo XXI: acordes y desacordes", en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*, Iustel, AEPDIRI, Universidad de la Rioja, 2010, pp.85-88.

<sup>7</sup> Vid. EGEE DE HARO, A., op. cit. nota 5, p.52.

<sup>8</sup> Vid. PALOMARES, G. y ARTEAGA, F., op cit. nota 3, pp.186-190.

