

## En su compromiso con la región mediterránea, la UE debe revisar, mediante una convención constitucional, su marco y prácticas institucionales, con especial atención a la política de vecindad.

*Maria Giulia Amadio Viceré*, Marie Skłodowska-Curie *Fellow* en el Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados/Instituto Universitario Europeo.

# LECCIONES APRENDIDAS Y EL CAMINO A SEGUIR

En un momento en que todas las miradas se centran en Ucrania, el Mediterráneo sigue constituyendo una prioridad estratégica para la Unión Europea (UE). España, que inicia su presidencia semestral del Consejo en julio de 2023, históricamente ha considerado el Mediterráneo como una piedra angular de su política exterior. Es cierto que el contenido y el ritmo de la estrategia de la UE en el Mediterráneo no pueden determinarse en seis meses. Sin embargo, el turno de Madrid en la presidencia de la UE brinda la oportunidad de volver a poner el foco en la región. Una evaluación del compromiso de la UE con el Mediterráneo tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, puede resultar útil como base del futuro planteamiento. Dicha evaluación requiere el análisis de tres factores interrelacionados e igual de relevantes: el contexto geopolítico de la UE; el marco institucional de la UE, con especial atención a la política europea de vecindad (PEV); y la evolución de las prácticas institucionales de la UE en respuesta a los importantes desafíos de la región mediterránea.

### EL CONTEXTO GEOPOLÍTICO DE LA UE

El planteamiento de la UE con respecto a los vecinos del Sur es muy significativo desde un punto de vista geopolítico y está vinculado a su ambición de lograr la autonomía estratégica. Sin embargo, las transiciones políticas desencadenadas por la *Primavera Árabe* dieron pie a crisis y conflictos que han obstaculizado el avance hacia la estabilización socioeconómica y política desde hace décadas. Las crisis no resueltas y las fracturas políticas en

Oriente Medio y el norte de África (MENA por sus siglas en inglés) han creado incertidumbre y desatado una nueva oleada de rivalidad entre potencias externas. Durante la presidencia de Barak Obama, Estados Unidos empezó a desvincularse de la región mediterránea con la pretensión de orientarse hacia Asia. La presidencia de Donald Trump consideraba el Mediterráneo, con la excepción de Israel, esencialmente como un obstáculo para su política de "Estados Unidos primero". Dicha política alcanzó su punto álgido con la decisión de Washington de retirarse de Siria, dejando a los kurdos desamparados ante la represión turca. Mientras la implicación de Estados Unidos en el Mediterráneo disminuía gradualmente, la presencia militar de Rusia y el peso económico de China fueron en aumento. La anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en 2014, su intervención masiva en Siria en 2015 y su prolongado respaldo al general Jalifa Haftar en Libia han servido de trampolín para la presencia militar de Moscú en el Mediterráneo. China ha intensificado su implicación en la región a través de su iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda, e inversiones masivas en transporte, energía y telecomunicaciones. Otras potencias regionales como Turquía, Arabia Saudí, el Consejo de Cooperación del Golfo, Egipto e Irán también han desempeñado un papel cada vez más activo, llegando a incidir directamente en los conflictos y guerras civiles de la región.

Sin duda, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania ha elevado las apuestas en la competición estratégica de las grandes potencias en el sur del Mediterráneo. Tanto la administración del presidente Joe Biden como la OTAN vuelven a considerar que la estabilidad en la re-



gión es una prioridad. Con el presidente sirio, Bashar al Assad, y el líder del Ejército Nacional Libio, Jalifa Haftar, como puntos de apoyo de Vladimir Putin en sus respectivos países, Rusia ha aumentado su presencia militar en el Mediterráneo hasta niveles sin precedentes. Además, la guerra de Rusia está teniendo una serie de implicaciones para la cooperación sectorial de la UE con los países vecinos del Sur, generando así nuevos desafíos para la Unión. Con la disminución de las exportaciones de cultivos y el aumento del precio de los alimentos, el desarrollo socioeconómico de la región del sur del Mediterráneo está sufriendo otro duro golpe tras la pandemia de Covid-19.

Para hacer frente a estos desafíos, la UE necesita asociarse con otros actores para fomentar la paz y la estabilidad en la región, al tiempo que persigue sus intereses y valores. La dimensión transatlántica y la cooperación con la OTAN siguen siendo esenciales. A pesar de su gradual desvinculación de los escenarios de crisis en la región MENA, EEUU se ha mantenido muy activo en algunos ámbitos prioritarios para la UE, como el desarrollo económico y social, la seguridad energética y la marítima. En principio, la persistencia del compromiso estadounidense en estas áreas políticas podría crear un terreno fértil para una renovación de la relación transatlántica. Sin embargo, hay otros ámbitos, como la lucha contra el terrorismo y la migración, en los que la UE tiene que asumir una mayor responsabilidad. De hecho, la reducción de las actividades de gestión de crisis en la región por parte de EEUU dejó en el pasado un vacío en el que proliferaron no solo las redes terroristas sino

también las de contrabando criminal. Sin duda, la guerra de Ucrania ha frenado el desplazamiento del foco de la geopolítica estadounidense hacia Asia. No obstante, como la duración de la guerra es aún incierta, las recurrentes tensiones entre EEUU y China, que también han aumentado en intensidad, podrían centrar aún más el personal, la atención política y los recursos estratégicos estadounidenses en el continente asiático.

### EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA UE

¿Es adecuado el marco institucional de la UE para afrontar este complejo escenario geopolítico? El Tratado de Lisboa de 2009 no solo aportó importantes innovaciones institucionales a la política exterior y de seguridad de la Unión, sino que también preparó el terreno para una constitucionalización de la PEV. Entre otras cosas, este tratado preveía que el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad ejerciera también como vicepresidente de la Comisión Europea y como presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, mientras sentaba las bases para la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Al mismo tiempo, "constitucionalizó" por primera vez la búsqueda de relaciones prioritarias de la UE con sus vecinos. Precisamente, el Tratado de la Unión Europea (TUE) en su artículo 8 consagraba la facultad de la UE para racionalizar los instrumentos disponibles y dar coherencia institucional y política a sus interacciones con los países vecinos, especificando que las iniciativas estratégicas para comprometerse con los socios vecinos se basarán en los valores en los que se fundamenta la UE (TUE, art. 2; 21).

No obstante, la recurrente tensión entre la creciente voluntad de los Estados miembros de actuar colectivamente cuando se enfrentan a desafíos de política exterior complejos y sus reservas a la hora de delegar en

El presidente tunecino, Kais Said, se reúne con el alto representante de la UE, Josep Borrell, en Túnez el 10 de septiembre de 2021. PRESIDENCIA TUNECINA/ANADOLU AGENCY VIA GETTY IMAGES

## La política exterior europea sigue estando empañada por una escasez general de capacidades militares

la UE funciones clave de su soberanía ha motivado un desarrollo político desigual de su sistema de gobierno. En primer lugar, la autoridad de la UE para adoptar actos jurídicamente vinculantes varía en función de los sectores políticos. En algunos casos, como la política comercial común, la UE tiene competencia exclusiva. En otros ámbitos políticos relevantes para la cooperación con los países vecinos, como la política de desarrollo, la UE comparte la autoridad con los Estados miembros. Es más, hay sectores políticos en los que la competencia externa de la UE es básicamente inexistente. En estos, la Unión basa sus actividades exteriores en sus atribuciones internas que, por lo general, también comparte con los Estados miembros. Las políticas energética, de migración y refugiados y las antiterroristas son ejemplos significativos. También en la política exterior y de seguridad común se establece una competencia especial, que limita *de facto* en gran medida las actividades de las instituciones. Por consiguiente, esta política depende de la voluntad de cooperación de los Estados miembros, así como de la coordinación de sus acciones y recursos.

En segundo lugar, ha habido una continua escasez general de recursos centralizados de la UE en política exterior. Históricamente, la creación de capacidades se ha desarrollado de forma desigual en los sectores políticos de la Unión. En algunos de ellos, tiene una amplia capacidad para ejercer sus propias políticas. En otros, sin embargo, su capacidad es extremadamente escasa, aunque es cierto que ha aumentado en varios ámbitos políticos en la era posterior al Tratado de Lisboa. No obstante, los numerosos puntos conflictivos y la alta implicación de los Estados miembros en la gestión de dichas facultades siguen obstaculizando la capacidad real de la UE para emplearlas; por otro lado, la política exterior europea sigue estando empañada por una escasez general de capacidades militares. Esta escasez ensombrece su posible papel como actor importante en el ámbito de la seguridad en una escena internacional en la que los problemas de seguridad se han convertido en la norma y no en la excepción.

### PRÁCTICAS INSTITUCIONALES DE LA UE

En lugar de haber sido testigo de la formación de un centro europeo y de un importante desarrollo de capacidades, la política exterior de la Unión después de Lisboa se ha visto eclipsada por prácticas institucionales complejas y, en ocasiones, controvertidas. En primer lugar, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE han guiado cada vez más las respuestas de la Unión a los desafíos de política exterior en sus países vecinos. Ciertamente, en varias ocasiones, estos dos foros intergubernamentales han tomado numerosas decisiones y lanzado iniciativas,

al tiempo que apoyaban el activismo de las instituciones de la Unión. Por ejemplo, mientras la pandemia seguía haciendo estragos, a iniciativa del presidente de la Comisión, en diciembre de 2020 el Consejo Europeo sentó las bases para una asociación renovada con los países vecinos del Sur. Poco después, en febrero de 2021, el alto representante y vicepresidente y la Comisión publicaron un informe conjunto: *Asociación renovada con los países vecinos meridionales - Una nueva agenda para el Mediterráneo*. De forma significativa, el informe contemplaba un Plan Económico y de Inversiones para los Vecinos Meridionales con el fin de sostener la recuperación socioeconómica a largo plazo de la región. La seguridad energética, a su vez, constituye un ejemplo relevante del activismo de las instituciones europeas en el contexto de las estrategias convergentes de los Estados miembros. De hecho, en respuesta a una invitación del Consejo Europeo, la Comisión propuso en septiembre de 2011 una serie de iniciativas destinadas a seguir desarrollando la dimensión exterior del mercado interior de la energía de la UE. Más tarde, cuando los Estados miembros consideraron que era necesaria una acción colectiva para abordar la seguridad energética exterior de la UE, las instituciones europeas pusieron en marcha la Estrategia de Seguridad Energética en mayo de 2014, el Plan de Acción de Diplomacia Energética en 2015 y la Estrategia para el compromiso energético exterior de la UE en 2022 (como parte del Plan REPowerEU).

Sin embargo, el Consejo Europeo solo ha definido la agenda e impulsado las iniciativas institucionales de la UE cuando existía un alto grado de acuerdo entre los Estados miembros. Si se producían desacuerdos, los estancamientos y bloqueos obstaculizaban el ejercicio global de la política exterior de la Unión. Inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las instituciones intentaron sin éxito aumentar la integración en la dimensión exterior de las políticas antiterroristas de la UE. Los representantes de los Estados miembros sentaron las bases para una cooperación mutua más eficaz mediante un aumento del intercambio de información y buenas prácticas cuando la opinión pública se mostró ampliamente partidaria de una respuesta europea coordinada contra el terrorismo, a raíz de los atentados de *Charlie Hebdo* a principios de 2015 y la oleada de atentados terroristas en Europa en los años siguientes. En la misma línea, las respuestas iniciales de la UE al número sin precedentes de migrantes y refugiados procedentes de las difíciles transiciones en Oriente Medio y el norte de África se vieron ensombrecidas por las tensiones entre los Estados miembros. No obstante, con el tiempo, la opinión pública europea se mostró en general favorable a la necesidad de contrarrestar la afluencia de inmigrantes a través del Mediterráneo. Además, se produjo una amplia discusión pública en toda Europa sobre el control de las fronteras y la regulación de los flujos migratorios. En este contexto, tanto los Estados miembros como las instituciones de la Unión trataron de reforzar la cooperación a escala europea mediante el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad de 2011 y la Agenda Europea de Migración de 2015.

La PEV también ha sido testigo de múltiples divisiones de poder entre los actores institucionales impli-

cados en ella. La separación entre las instituciones de la Comisión responsables de la ayuda financiera y el SEAE, encargado de la dirección política, es un ejemplo importante. En un principio, al SEAE se le había encomendado preparar las decisiones de la Comisión sobre las asignaciones por país, los documentos estratégicos nacionales y regionales y los programas indicativos nacionales y regionales. Sin embargo, su papel como orientador político no ha sido tan sistemático en los diversos sectores de la política exterior de la UE como se preveía inicialmente en la Decisión del Consejo de 2010 por la que fue creado. De hecho, el SEAE y la Comisión colaboran en esos documentos repartiéndose sus respectivas tareas *ad hoc*. Entre otras iniciativas institucionales, la decisión de la alta representante, Catherine Ashton, de crear una Plataforma de Crisis de la UE que reuniera al SEAE y a los servicios pertinentes de la Comisión supuso un importante intento de promover la coherencia en el uso de los instrumentos institucionales y, por tanto, la adopción de un enfoque global de la UE ante los conflictos y las crisis exteriores. Sin embargo, la relación entre la Plataforma de Crisis del SEAE y la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (DG ECHO por sus siglas en inglés) se ha visto empañada por tensiones interinstitucionales. Durante la crisis libia de 2011, la DG ECHO se negó a ser coordinada por el recién creado Departamento de Respuesta a las Crisis del SEAE.

Las cuestiones interinstitucionales relativas al reparto de competencias entre las distintas direcciones generales de la Comisión constituyen otro ejemplo relevante de la dispersión del poder de decisión dentro del sistema de la UE. La Comisión de Jean-Claude Juncker trató de organizar sus actividades mediante grupos de objetivos políticos. Curiosamente, además de las ya mencionadas direcciones generales "tradicionales" de política exterior, el reparto incluía nuevos servicios responsables de políticas internas con fuertes dimensiones internacionales y sus respectivos comisarios (es decir, Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, Acción por el Clima y Energía y Transportes). Esta agrupación se ha mantenido durante el mandato del actual alto representante, Josep Borrell. No obstante, la adecuación de las prioridades políticas y los instrumentos de ayuda financiera más apropiados sigue siendo un problema.

## LECCIONES APRENDIDAS Y EL CAMINO A SEGUIR

En los últimos tiempos, los vecinos del Sur han vivido nuevas situaciones de incertidumbre política e inestabilidad geopolítica. Ejemplos de ello son el estancamiento del proceso de paz israelo-palestino, la guerra en Siria, las últimas preocupaciones derivadas de la exacerbación de la vulnerabilidad de Líbano, los acontecimientos políticos en Túnez, las incertidumbres de la transición política en Libia y el retroceso democrático en Egipto, por mencionar solo algunos. Como ya ha ocurrido en el pasado, es probable que, para hacer frente a esos retos, los Estados miembros acepten y fomenten una mayor implicación de las instituciones europeas en sus políticas hacia los países de la región en el marco de

## Las prácticas intergubernamentales en los procesos de toma de decisiones de la UE hacen que el enfoque de vecindad sea vulnerable a las preferencias estratégicas de los Estados miembros

la PEV. La necesidad de contener las externalidades políticas derivadas de respuestas inconexas y de favorecer las economías de escala derivadas de su acción colectiva inducirá probablemente a los gobiernos de los Estados miembros a superar las reticencias a la hora de integrar algunas funciones clave de la soberanía estatal. Sin embargo, aunque las disposiciones del Tratado de Lisboa brindan un terreno fértil para la implicación europea, una mayor integración no conduce necesariamente a una mejora de la eficacia y la legitimidad democrática de la UE. Este desajuste plantea un importante desafío institucional para el proyecto de integración.

La preeminencia de las prácticas intergubernamentales en los procesos de toma de decisiones de la UE hace que su enfoque hacia la vecindad sea vulnerable a las diversas preferencias estratégicas de los Estados miembros. Además, la mayor integración en forma de coordinación intergubernamental en la era post-Lisboa no ha ido acompañado de una mejora de los mecanismos de rendición de cuentas que controlan las actividades del Consejo Europeo y del Consejo, lo cual ha obstaculizado aún más la ya débil legitimidad democrática de las actividades de la Unión en política internacional. En este sentido, debe acogerse con satisfacción la reciente creación de un "grupo de amigos" para impulsar la votación por mayoría cualificada en las decisiones de política exterior y seguridad, ya que podría permitir a la UE superar los estancamientos y bloqueos en este ámbito. Del mismo modo, un aumento de los recursos dedicados a la acción exterior de la UE, en particular a la PEV, a través del próximo marco plurianual podría mitigar la escasez general de capacidades centralizadas de la Unión en materia de política exterior.

No obstante, estas son solo soluciones a corto y medio plazo. Dada la tensión entre la voluntad de los Estados miembros de actuar colectivamente y su reticencia a integrar su política exterior y de seguridad, solo una convención constitucional europea podría proporcionar un equilibrio constitucional estable a la Unión. Dicha convención debería llevar a cabo una amplia remodelación del sistema institucional comunitario. Por un lado, debería abordar la falta de un centro europeo mediante la creación de un gobierno central de la UE capaz de limitar las actividades de política exterior de los Estados miembros, garantizando al mismo tiempo que se tengan debidamente en cuenta las distintas posiciones nacionales. Por otro lado, debería dotar a la Unión de capacidades suficientes para abordar los retos de la política exterior mediante respuestas genuinamente europeas./