



EUROPA EN EL MUNDO 60 AÑOS DESPUÉS

IGNACIO SÁNCHEZ AMOR

Yuste. A modo de introducción

Muchas gracias por la invitación a la Academia de Yuste, con la que he tenido vinculación durante muchos años de mi actividad política en Extremadura y con la que me siento personalmente muy unido. He defendido públicamente que su capacidad para generar identidad ha llevado a una consecuencia impensable hace solo treinta años. La propia idea de Extremadura como pueblo estaba vinculada tradicionalmente a un símbolo religioso y americanista, Guadalupe. Y poco a poco esa identidad ha comenzado a migrar, incluso geográficamente, hacia un referente cívico y europeísta, que es Yuste. Conseguir eso en pocos años, al tiempo que se despoja a Yuste de su carga simbólica imperialista, tan cuidada por el franquismo, es sin duda una prueba de la enorme potencia de la idea de la propia Academia y del buen hacer de sus responsables desde su creación.

Es siempre un placer volver a Yuste, una sensación que seguramente comparto con todos los que repiten visita en los cursos o en ocasiones privadas. Pero en mi caso hay un componente biográfico que no me resisto a evocar. Este espacio en el que nos encontramos, con las vistas de parte de

la Vera detrás de nosotros, es el lugar de mi infancia y adolescencia. Yo soy de aquí, de la cercana población de Jaraíz, que se vería desde aquí si esos árboles del fondo no hubieran crecido tanto desde mi infancia. Desde los ventanales y los patios de mi escuela se veía el Monasterio. Un Yuste entonces religioso y olvidado que además tenía relación con ese centro, al que se llamó nada menos que Grupo Escolar Conmemorativo César Carlos I, una escuela pública como tantas del franquismo, pero que se había nombrado con tal rimbombante denominación precisamente por la relación del Emperador con La Vera con ocasión del quinto centenario de su muerte. Las aulas tenían los nombres de los países hispanoamericanos y en uno de los pasillos, con muy pertinente letra gótica, estaba escrito el himno del centro. Una de sus estrofas rezaba, podría incluso cantarlo: *“Somos los niños de La Vera, / lanzas del César y de su honor. / Hoy nuestro Imperio es nuestra Escuela/ y en ella nunca se pondrá el sol”*. Era la visión franquista de Yuste y del Emperador: imperialista, grandilocuente, religiosa, americanista, similar a la de Guadalupe, pero mucho más olvidada y recóndita, aquí no había grandes peregrinaciones en ningún momento del año; solo una misa los domingos a la que en alguna ocasión traje a

mi madre, rato que aprovechaba para pasear un rato por los alrededores. Esta tarde, de nuevo, me estoy dando un paseo por mi infancia, que dicen que es la única verdadera patria de las personas.

La Unión, un éxito de integración pero un fracaso de comunicación

Nos convoca en esta ocasión la Academia para hablar del papel de la Unión Europea en el mundo, tras sus sesenta años de fecunda y atormentada existencia. Y digo atormentada porque es raro encontrar una época en la que los europeos se hayan sentido expresamente orgullosos de esta construcción política de aspecto teratológico en un mundo todavía de estados. El porqué de ese desapego está en el origen de muchas percepciones acertadas o equivocadas sobre la Unión. Porque, lo vengo repitiendo hace muchos años, la Unión Europea ha sido un éxito de integración y un fracaso de comunicación. Es curioso que

sigamos celebrando como Día de Europa el 9 de mayo, es decir que pongamos como punto de partida simbólico de este proyecto con tantos perfiles diferentes (comerciales, económicos, políticos, reequilibradores, culturales o identitarios) un acto de comunicación, no una batalla o un tratado. En efecto, el momento fundacional hemos acordado que fuera aquella rueda de prensa de Schumann en el Salón del Reloj del Quai D'Orsay leyendo su declaración (con participaciones confusas de Monnet y de los americanos) ante los medios de prensa. Un acto fallido en sí mismo, porque no quedó inicialmente registrado con imagen y sonido, sino solo con algunas fotos. Lo que obligó a que ese primer acto de comunicación del proyecto europeo, premonitoriamente, tuviera que repetirse unos días después para quedar debidamente grabado. La primera piedra de este enorme edificio político fue un acto de comunicación, y es sin embargo en este aspecto en el que la Unión Europea ha cojeado más desde su



fundación. Por muchos motivos; uno de ellos sin duda la propia complejidad intrínseca del intento en un mundo mental formateado por los estándares estatales y, si acaso, por los acuerdos internacionales típicos en forma de tratados. No siendo ni un estado ni un acuerdo internacional en el que cada parte conserva esencialmente su soberanía, la luego Unión presentaba aspectos en efecto “monstruosos”, como un derecho creado por las instituciones comunes que se imponía al derecho nacional derivado de su soberanía.

Otra manifestación de esa dificultad para expresarse a sí misma, para hacerse entender, es el amor de las instituciones por un lenguaje críptico lleno de siglas, circunvoluciones y sobreentendidos. Una jerga, el “bruselés”, que solo comunica entre entendidos y que empuja en la dirección contraria al ciudadano común, que percibe mucho mejor el juego de su política y de sus instituciones domésticas que el complejo y novedoso de la política europea.

Y una tercera, y podrían aislarse algunas más, es la rastrera actuación de tantos políticos europeos que apuntan en su haber los éxitos en el ámbito continental y que, cuando las cosas no salen como se pretendía, siempre tienen un saco de la basura al que atribuir la responsabilidad: “Bruselas”. Ese borroso “Bruselas”, que no se sabe bien si son los gobiernos, las instituciones comunes o los famosos eurócratas, pero que carga con todas las culpas para evitárselas a los que allí han negociado y no impuesto sus preferencias.

Hace pocos meses en las manifestaciones por la crisis de los refugiados en algunas ciudades españolas se pedía, y a menudo se conseguía, que se arriaran las banderas europeas porque se consideraba que la responsabilidad de la situación era directamente de las instituciones de la Unión. Y uno se preguntaba cómo es po-

sible que ciudadanos medianamente informados puedan hacer responsables de la crisis de los refugiados a las instituciones que han establecido cuotas obligatorias, que han hecho una declaración con Turquía (todo lo discutible que se quiera, pero que redujo dramáticamente las muertes en el Egeo) o que amenazan con multas a los estados que no cumplan con sus cuotas. La obvia culpabilidad era claramente de los gobiernos nacionales, que no cumplían con sus obligaciones establecidas por la Unión, pero que se escondían detrás de ese “Bruselas” y conseguían desviar la atención y la ira ciudadana de sus despachos y banderas a la bandera azul estrellada. Así no es extraño, por ejemplo, cuando se ha caricaturizado a “Bruselas” como el compendio de todos los males y las incomprensiones durante decenios, que los británicos al final voten a favor del Brexit.

Y sin embargo, la Unión Europea ha sido un éxito de integración. Un éxito de una escala impensable en su origen. No insistiré en ello; a poco que se examine en términos del largo plazo histórico, la construcción de la actual Unión es un esfuerzo coronado por un éxito de una magnitud a veces difícil de apreciar desde dentro, desde tan cerca. Y en eso hay que tratar de concentrarse, por encima de la espuma de la jerga y los tropezones, porque el hecho cierto es que con una determinación tozuda y saltando por encima de tantas dificultades, desde las identidades nacionales a las reticencias desde el exterior, la Unión Europea es una historia de éxito mucho más allá de sus designios fundacionales.

El diseño fundacional de las Comunidades

Porque para saber el papel de Europa en el mundo es primero necesario examinar si la Unión ha cumplido las expectativas y las metas que se impuso en su crea-

ción. Si ha conseguido “ser”, es decir, si su existencia está justificada por haber satisfecho las metas para las que fue creada, si tiene una identidad hacia el interior capaz de proyectar una identidad hacia fuera de sí misma. Solo si se han cumplido esas expectativas iniciales, que no incluían como veremos un papel internacional, el proyecto europeo estará en condiciones de dar ese salto y aparecer como un actor global más allá de la mera y difícil agregación de intereses estatales exteriores contradictorios en tantos aspectos y por tantos motivos históricos y contemporáneos.

Volver al origen siempre es muy ilustrativo en una época en la que la Unión es caricaturizada como un engendro burocrático ininteligible dedicado al calibre de las manzanas y otras fruslerías que solo sirven para complicar la supuestamente simple vida de sus ciudadanos. La Unión, las entonces Comunidades, no nacieron para uniformar las manzanas, ni para hacer listas de aditivos alimentarios permitidos, ni para escudriñar las regulaciones proteccionistas de los bienes, nacieron para evitar otra guerra. Así de simple y así de ambicioso. La primera palabra de la Declaración Schumann no es “comercio”, ni “economía”, ni “aranceles”, la primera palabra es “paz”.

Los “pequeños pasos” de los fundadores no eran pasos con sentido por sí mismos, sino como parte de un diseño complejo cuyo objetivo central era evitar un conflicto bélico como el recién vivido. Las Comunidades no se crearon para poner en común el mercado del carbón y el acero, se crearon para evitar la guerra y para ello un paso meramente instrumental era poner bajo una autoridad común el mercado de aquellos productos directamente vinculados a la industria del armamento y la guerra. Y lo mismo vale para la energía atómica. Y lo mismo para la creación de

un mercado común de bienes. Meros dispositivos para hacer más difícil el retorno al conflicto, mecanismos preventivos de violencias futuras, artificios que alejaran el fantasma de la guerra. Con una lógica sencilla en su formulación: crear relaciones comerciales entre los recientes enemigos, interconectar las economías, hacerse interdependientes para que, de ese modo, la opción del conflicto fuese inviable por producir daños no solo al enemigo sino a la propia economía. Hacer que la guerra no fuera rentable, ni económica ni políticamente, porque por sí misma suponía un daño al tejido productivo propio. Una idea que podría haberse despreciado como ingenua, pero que funcionó y se amplió y se profundizó, siempre con esa lógica, la interdependencia comercial, económica, de desarrollo, política, monetaria, bancaria, etc., es una vacuna contra la agresión y el nacionalismo belicista. Y lo cierto es que lo hemos conseguido, la de los europeos nacidos en los años cincuenta del pasado siglo, que tienen ya cerca de setenta años, es la primera generación de europeos que no ha conocido personalmente la guerra. La guerra para muchos europeos de mediana edad, por no decir los jóvenes, es una cosa que pasa en la ficción y en los libros de historia. No es una experiencia esperable, previsible, probable, como lo fue en el pasado. Hemos tenido terribles guerras en nuestro entorno, pero nunca en el territorio de las Comunidades o de la Unión; las hemos tenido en los Balcanes y ahora en Ucrania, hemos tenido incursiones violentas del poder soviético en sus entonces satélites europeos, pero nunca en suelo de la Unión. Y eso es un éxito de unas proporciones históricas dados los sombríos precedentes de los muchos últimos siglos.

Pero los mecanismos que se exploraron para evitar la guerra fueron creciendo y creado una dinámica propia en la que comenzaba a volverse borroso ese origen

antibélico. Tras los procesos de integración comercial y económica, que arrastraron la integración también de los trabajadores y los servicios, la perspectiva de una integración ya directamente política dejó de encontrar tantos anticuerpos. Esta muerte dulce de los nacionalismos es otro de los éxitos europeos, y aunque los rebrotes que ahora vivimos nos preocupan, no parecen tener nada que ver con la escala de los de la primera mitad del siglo pasado en los que un mero discurso incendiario por parte de alguna élite política acorralada podía mandar al matadero a centenares de miles de jóvenes obreros europeos. Muy por encima de las proclamas internacionalistas de sus partidos de izquierda supuestamente representantes. Hoy el nacionalismo es antieuropeo, muy lógicamente, porque la mejor vacuna contra esos brotes chauvinistas a lo largo del pasado medio siglo han sido las políticas y las doctrinas europeístas.

La política exterior de los Estados miembros no es lo mismo que la política exterior de la Unión

La primera idea que transmitir para hablar de la presencia en el mundo de la Unión es que debemos distinguir, en esto como en tantas otras cosas, a Europa como actor histórico de la Unión Europea como tal sujeto también activo en la historia contemporánea del mundo desde su creación a mediados del siglo pasado. Durante muchos años las Comunidades o la Unión Europea no tenían como tal conjunto un papel en ese escenario internacional. No estaban diseñadas para ello, salvo en lo puramente comercial. Tenían ese rol cada uno de sus miembros y siguiendo sus modelos de actuación exterior plenamente estatales. Era difícil hablar de una política internacional europea porque, en primer lugar, los miembros de la Comunidad eran todavía pocos, de tal manera que hubiera sido un exceso considerar que su actividad podía

atribuirse a una Europa mucho más grande, incluso no contando en ella a los países de más allá del Telón de Acero. Y porque, en segundo lugar, ni siquiera estos pocos sí miembros se habían puesto de acuerdo en presentarse ante el mundo, fuera de sus fronteras y más allá de las cuestiones comerciales, como un actor diferente de sus estados fundadores. Pero retengamos que el nacimiento de las Comunidades, con su objetivo esencial de evitar la guerra, es por sí mismo y de algún modo un programa de política exterior. Evitar la guerra entre las naciones es sin duda tal designio internacional, pero para perseguirlo no se usaron los mecanismos habituales de los tratados de no agresión, el control mutuo del armamento o las no menos tradicionales alianzas militares, esa fue la gran novedad, para evitar la guerra nos pusimos a calibrar manzanas.

El perfil estatista de los primeros pasos de las Comunidades dejaba poco margen para el establecimiento de mecanismos institucionales de política exterior estrictamente comunitarios. La política exterior en sentido estricto seguiría siendo durante mucho tiempo un espacio reservado a los gobiernos de los estados miembros. Y en buena parte de ese periodo, celosamente guardado en el ámbito de cada uno de ellos. Es verdad que se intentaron, especialmente por parte de Francia, y lograron algunos mecanismos de coordinación y consulta de los ministerios de exteriores a finales de los sesenta y principios de los setenta, pero se trataba solo de poner en común las políticas exclusivas y exclusivistas de los gobiernos y, en ningún caso, de delegar tal tipo de funciones en las instituciones europeas. De hecho, en el modelo del llamado Informe Davignon y la consecuente Cooperación Política Europea, la Comisión únicamente debía ser consultada si estas decisiones de los gobiernos afectaban a la Comunidad, lo

que equivalía en ese momento a decir solo si tocaban asuntos comerciales.

La unidad de acción de los gobiernos europeos entre sí y en su interlocución con otros actores externos fue puesta a prueba en muchas ocasiones en los setenta y ochenta, especialmente con ocasión de la solidaridad con el reciente miembro británico en Rodesia o en las Malvinas y las consecuentes sanciones a Argentina o la actitud en la crisis de Polonia en 1981. Las guerras de Oriente Medio y los derechos de los palestinos, la crisis petrolífera, Vietnam, la invasión soviética de Afganistán y el boicot americano a los JJOO o la revolución iraní con las sanciones por la toma de rehenes empujaban hacia posiciones conjuntas de los gobiernos europeos, no siempre coincidentes con las políticas de Estados Unidos. Era la época de la “progresiva definición de posiciones comunes en materia de política exterior” a la que se refería la Declaración sobre la Identidad Europea firmada en Copenhague en 1973.

Ya en los ochenta la entrada de España y Portugal en el club reforzó la hasta entonces tímida mirada de los gobiernos europeos hacia Iberoamérica, hasta entonces todavía muy influenciada por las políticas estadounidenses tradicionales a lo largo del Siglo XX, desde la intromisión discreta a la pura intervención indisimulada.

En este periodo de los años ochenta, en los que las instituciones se embarcaron en ambiciosos planes que traerían sus frutos más maduros en la década siguiente, desde el Mercado Único a la Moneda Única, también se dan pasos en la coordinación de las políticas exteriores gubernamentales, pero sin que la Cooperación Política Europea entre los gobiernos avanzase mucho más allá de aceptar la necesidad de una mejor comunicación con la Comisión, como decía la Declaración de Stuttgart en 1983. La consagración de la institución Consejo y el

reconocimiento jurídico formal de la CPE en el Acta Única Europea de 1986 no fueron más que el reconocimiento expreso de prácticas intergubernamentales hasta entonces fuera del paraguas de los tratados y el método comunitario. Eso sí, una tímida rendija hacia las otras instituciones veteranas se abría al prever la posibilidad de que también en materia exterior se pidiese asistencia a la Comisión. Mantenían celosamente el cetro de la política exterior ya europea los gobiernos de mano de la troika compuesta por el nuevo Alto Representante para la Política Común de Seguridad y Defensa como delegado del Consejo (es decir, de los Gobiernos pero ya bajo el paraguas comunitario), el Ministro de Exteriores del país con presidencia de turno y un representante de la Comisión.

En este momento van convergiendo las dos líneas paralelas de actividad exterior, la crecientemente consolidada de los gobiernos mediante procedimientos de coordinación y la naciente de la Comisión a la que seguidamente me referiré. Pero de este origen primariamente interestatal se alimentaría en el futuro la tensión entre los métodos comunitario o intergubernamental a la hora de ubicar y ejercer una política exterior ya europea.

El origen oriental de una política exterior de las instituciones comunitarias

Pero, volviendo a la historia de las instituciones comunes, el hecho de que la Comunidad como tal no naciera ni tuviera en su primer desarrollo una política exterior propia no puede ocultar el hecho mismo de que su creación era un nuevo factor en el panorama internacional que ya no podría ser ignorado nunca, ni por las diplomacias de los miembros ni por las de otros países o grupos de países. El mejor ejemplo de la importancia de la irrupción de este nuevo actor, aunque privado de capacidad en



política exterior, fue la alarmada reacción soviética, que veía en la creación del bloque una mera extensión civil de la NATO y un intento por cercenar el crecimiento de los partidos comunistas en una Europa todavía postrada tras el desastre bélico y con tensiones sociales evidentes antes de la extensión del pacto subyacente al Estado Social y sus mecanismos redistributivos. No podía actuar como tal potencia, pero la URSS entendió claramente que había nacido (o al menos podría desarrollarse) un nuevo actor internacional. Que la visión soviética no pudiera ir más allá del primario antiamericanismo de la época y que la lectura fuera complementaria de la obsesión militar no impide que se tuviera clara conciencia de que esa germinal asociación meramente comercial podía leerse como una pieza más en el tablero político occidental, aunque no hubiera todavía, en el ejemplo de Kissinger, un único teléfono al que llamar para saber de sus intenciones en el ámbito internacional. Los soviéticos por eso mismo concentraron sus alarmas en los aspectos más relacionados con la guerra fría, es decir, el desarrollo del EURATOM y el intento de un tratado defensivo

puramente europeo. Pero los aspectos de política internacional de la asociación comercial comenzaron a ganar protagonismo poco a poco, de modo que el bloque soviético trató de duplicar ya en los sesenta los esquemas occidentales sumando al militar Pacto de Varsovia un componente de zona de libre comercio, el Consejo de Asistencia Económica Mutua. De este modo reactivo, la mera existencia de las Comunidades comenzaba a adornarse de elementos de relevancia exterior, aun sin capacidad propia en la materia.

La tímida apertura al Este con la complicidad rusa, jalonada por visitas mutuas, parecía permitir a las Comunidades aparecer con un perfil propio y no ya, en la visión soviética, como un mero replicante económico del espacio NATO. Los primeros acuerdos comerciales con países del este, incluida la propia URSS, en la era Gorbachov fueron el producto de esa glasnost continental. Y todo esto, no está mal recordarlo, sin tener todavía una capacidad internacional común, no atribuida aún por los estados miembros. Las Comunidades comenzaban a aparecer como el elefan-

te en la habitación de las relaciones internacionales, enorme pero invisible o inerte, frente a unos actores de menor escala, más tradición y más capacidad exterior, sus estados miembros. Pero un elefante cada vez más incontornable, como correspondía a su escala paquidérmica, solo comparable a las dos potencias restantes y lejos todavía el despertar chino. La firma en 1975 por parte del premier italiano Aldo Moro del Acta Final de Helsinki, también como representante de la Comunidad Económica Europea, es un episodio ilustrativo de esa presencia todavía un tanto fantasmal.

La caída del Muro y el colapso del sistema soviético cambiaron completamente el paradigma de la presencia global de Europa. Hasta esa década de los noventa había una difusa identificación entre lo "europeo" y lo "occidental", puesto que la lógica militar de los bloques compelia a esa bisectriz y a esa identificación en bloques, de modo que la NATO y las Comunidades eran los actores gemelos de más acá del Telón de Acero, compartiendo designios por encima del reparto de papeles entre un ámbito militar y otro económico. El "descubrimiento" de la Europa del Este como tal Europa sacudió los esquemas anteriores y, tras la exploración de los límites del concepto cultural o "civilizacional" europeo, hizo inevitable la cuestión de si esa parte del espacio ex soviético era integrable en el bloque representado por las Comunidades y, quien sabe, en la propia NATO. En ese momento la Unión Europea comienza a descubrir su vocación de "completarse", de hacer coincidir en mucho mayor medida la "Europa civilización" con la "Europa política" y a ambas con el proyecto de Unión Europea. El heroico paso de la reintegración alemana fue el momento cumbre de ese designio, porque no era solo una la reunificación de un país preexistente, sino la invitación a todo el Este a recuperar su sentido histórico y cultural plenamente europeo. La debilidad de la Federación

Rusa post soviética, teniendo que lidiar con su propio proceso de desintegración, permitía que las relaciones políticas con la naciente UE comenzaran a aparecer despojadas de la contaminación militarista derivada de la similitud de espacios con la NATO. También los rusos vieron en las relaciones con las instituciones europeas una forma de sobrepasar las limitaciones y reticencias inherentes a las relaciones con estados europeos también miembros de la organización atlántica. Se podían replicar modelos políticos democráticos y modelos económicos liberales sin necesidad de pasar las horcas caudinas de los estados occidentales. Parecía como si el propio Este político estuviera dotando de densidad internacional a una Unión germinal con la que sus propios estados miembros no se mostraban tan generosos a la hora de dotar de poderes exteriores realmente tales. Y, al mismo tiempo, la Comisión descubrió que la cooperación política y económica con la Rusia de pretensiones democráticas de Gorbachov abría una ventana de oportunidad para su aparición en la escena internacional como un actor nuevo y diferente de sus estados miembros. Solo el apoyo de la Comunidad a los países bálticos en su lucha por la independencia logró enturbiar ese esperanzador panorama.

Sin verdadera especialización diplomática, la burocracia bruselense actuaba de modo poco convencional pero más imaginativo en una Europa del Este cambiante que era el laboratorio de ensayos de la germinal política exterior europea. Con interlocutores cambiantes en la Federación Rusa y nuevos gobernantes en los antiguos países satélite, la Comisión fue encontrado un hueco en el espacio exterior convirtiéndose en un factor de tracción de Rusia hacia la comunidad internacional, defendiendo por ejemplo la entrada de Rusia en el G 7, organizando en 1992 la conferencia de donantes para los estados ex soviéticos en

Lisboa o incorporándose a los programas para Rusia del Banco Mundial.

En esta relación con la nueva Rusia y en la perspectiva de un posible Acuerdo de Asociación y Cooperación surge una de las características esenciales de la que vendría a ser la posterior política exterior europea, la condicionalidad democrática, lo que traducido del “bruselés” quiere decir la insistencia en los derechos humanos a la hora de concluir acuerdos económicos o comerciales. Terminado en 1994, con ocasión de su firma, Yeltsin anunciaba exultante la decidida intención rusa de incorporarse con los mismos estándares a la comunidad mundial entrando por la vía de la Comunidad Europea. Lo que no es poco éxito para una entidad sin capacidad internacional de tipo estatal y sin unas estructuras adecuadas a este tipo de funciones exteriores. Luego los problemas internos rusos, los casos de corrupción y la brutal guerra de Chechenia enviaron a la carpeta de las oportunidades perdidas ese acercamiento ruso a los estándares políticos europeos. Pero, en lo que nos toca hoy, las potencialidades de una verdadera política exterior de las instituciones europeas (al menos paralela a las de sus estados miembros) se habían hecho presentes en este escenario post soviético y reclamaban un mayor desarrollo y cobertura institucional y política.

Y en esa dirección Este se movió con agilidad la Comunidad a la hora de convertir su política de ampliación en un elemento esencial de su acción exterior. Poco después del reconocimiento por parte de Rusia de la Comunidad Económica Europea, en 1988, los países de su ámbito político y económico comenzaban a llamar a las puertas de Europa tras la caída del muro. A lo largo de los noventa muchos de esos países firmaron acuerdos de todo tipo con la Comunidad, siempre con la idea de la adhesión en el horizonte y ya con el marco de exigencias democráticas del Documento de

Copenhague de 1993 como guía y patrón para el examen político. Varios años y grupos de países fueron pasando los exámenes y accediendo al club europeo a lo largo de los primeros dos mil, completando una operación que, en lo geopolítico, era muchísimo más que una simple ampliación geográfica del anterior mercado común. Era una operación histórica de atracción de ese enorme espacio oriental hacia su tradición histórica europea, que conllevaba en sí misma una relativa sensación de cerco de la Rusia subsistente a la desintegración soviética. Sobre todo porque paralelo corría el proceso de integración en la NATO de muchos de esos países hasta hacía poco miembros del Pacto de Varsovia.

La actuación exterior de la UE fuera de lo puramente comercial y lejos de este espacio oriental comenzó con las actividades exteriores de algunas direcciones generales en relación con el espacio exterior, como las encargadas de energía (especialmente nuclear), ciencia o ambiente. También estaba vinculada a la actividad exterior la política que hoy llamaríamos de cooperación al desarrollo, entonces solo “de desarrollo”, muy pegada a los intereses primero franceses y luego también británicos en África, pero que en ningún caso fue más allá de una modesta previsión de fondos para esos países, sin mayores pretensiones en lo político.

La convergencia de las políticas exteriores de los estados y las instituciones comunitarias

El Tratado de Maastricht reemplazó finalmente la anterior Coordinación Política Europea por la Política Común Exterior y de Seguridad, con los honores asociados a constituirse como el denominado Segundo Pilar de la naciente Unión Europea. No fue un paso natural o sencillo, la invasión de Kuwait había creado fricciones entre los

miembros más atlantistas y los más reticentes a secundar las posiciones norteamericanas. No es una política exterior al modo estatal, pues los gobiernos conservan su capacidad soberana con algunas limitaciones, como la de no actuar en ese ámbito de un modo que pueda perjudicar los intereses de la Unión o limitar la efectividad de sus políticas. Además, se le da en la materia también capacidad de iniciativa a la Comisión. Pero en lo esencial la materia cae sobre la égida del Consejo y, por tanto, de los gobiernos, sobre los que seguiría recayendo en lo esencial la financiación de las actividades conjuntas que se acordaran. Los ámbitos de interés de la política exterior de la Comunidad desbordan ya los estrechos límites del espacio ex soviético y se extienden por todo el globo, como corresponde al amplio abanico de intereses y relaciones históricas de sus miembros.

Las primeras acciones conjuntas de la recién estrenada política exterior de la Unión fueron la observación de elecciones, las medidas para la estabilidad en el Este europeo y el medio oriente, la ayuda humanitaria a Bosnia o la participación en varios acuerdos de limitación de armamentos. Las posiciones comunes fueron por lo general relativas a sanciones a terceros estados.

El Tratado de Ámsterdam trajo en 1999 la novedad relevante de que al frente de la política exterior europea habría un responsable personal con nombre y apellidos. El Secretario General del Consejo, ámbito intergubernamental pues, asumiría el papel de Alto Representante para la Política Común Exterior y de Seguridad de la Unión. Aunque seguiría acompañado por los otros dos miembros de la troika del diseño de Maastricht. Una operación cuyo verdadero sentido no pudo medirse hasta que se conoció el perfil del primer Alto Representante. El alto nivel político del ex Secretario General de la NATO, el español Javier So-

lana, daba la medida de la ambición del intento. Se iba, por fin, en serio. Además, las previsiones presupuestarias lo serían en el Presupuesto de la Unión, lo que daba entrada por esa vía a un papel más relevante del Parlamento Europeo.

El Tratado de Niza, que entró en vigor en 2003, facilitó la creación de operaciones de cooperación reforzada, antes más difíciles de aprobar por las mayorías requeridas, aunque dejando fuera lo relativo a la defensa por las reticencias británicas.

El Tratado de Lisboa reforzó a partir de 2009 la figura del Alto Representante, que ya pasaría a presidir los Consejos de ministros de asuntos exteriores, y creó el Servicio de Acción Exterior Europeo, la diplomacia de la Unión. Hoy la Unión se presenta como actor internacional con un muy ambicioso programa de actuaciones, de métodos y de ámbitos. No es todavía una política exterior al modo tradicional de formato estatal, pero ya se va pareciendo. No hay más que ver cómo en muchas cuestiones, conflictos y crisis internacionales no se dejan escuchar voces de los estados hasta que no se ha pronunciado la Alta Representante Mogherini. Que por lo general se ve respaldada en sus posiciones por todos los gobiernos, aunque haya habido divergencias hasta la expresión de esa posición común.

El programa de la política exterior europea

El documento esencial para conocer el vértice de este largo proceso de construcción de una política exterior de la Unión, y por tanto examinar su papel en el mundo sesenta años después de su creación, es la "Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea", aprobada en 2016.

Hay en él restos de todo este largo percurso histórico descrito, desde el papel geopolítico de los acuerdos de vecindad o las ampliaciones al papel central de los derechos humanos y la calidad democrática como ejes inspiradores de la presencia europea en el mundo. Nosotros no albergamos deseos imperialistas o de dominación en cualquiera de sus formas. Nuestro “destino manifiesto” es la exportación pacífica y no forzada de nuestro cuadro de valores a todos los rincones de la tierra. Ambicioso, sí, pero no descaminado, puesto que no pretendemos imponerlo en modo alguno, sino solo condicionar las relaciones con otros a ese marco ideológico. Cualquier pueblo, nación o estado puede ejercer soberanamente su marco de valores en el modo que desee; la UE no pretende una dominación universal del suyo ni va a exportarlo con ningún tipo de fuerza o coacción. Eso sí, cuando se entra en relación con nosotros, por los intereses políticos o económicos que sea, tenemos derecho a condicionar la relación al denominador común de compartir ese marco de valores que ha hecho de Europa el más profundo espacio de desarrollo humano de la tierra. Eso no nos convierte por sí mismo en un actor imprescindible en el concierto mundial, pero tampoco nos deja en la irrelevancia de las buenas maneras y el mero *wishfulthinking*.

Pretender un orden nacional regulado, diferente del que gobernó la Guerra Fría y nos legó la equiparación poder político/poder militar, no es un proyecto descabido. La sustitución del poder nuclear por el poder del derecho en las relaciones internacionales es un gran paso civilizatorio, especialmente para los más débiles y desprotegidos. La sanción del ejercicio ilegal de la fuerza no es una revolución en sí misma, pero sí es una novedad en el derecho internacional contemporáneo. Y para ello, la creación de todo tipo de mecanismos multilaterales aparece como un resorte necesario para intentar al menos descabalar

de su posición a quienes no tenían más razón que su fuerza militar. Un mundo multipolar permite una ordenación de las relaciones mucho más horizontal y respetuosa que un sistema bipolar descompensado en el que uno y medio pueden decidir por cientos y los desequilibrios personales de un dirigente aumentan su potencial carácter catastrófico. Sobre todo en un momento en el que la aparatosa vuelta al escenario mundial de Rusia, con su entrada en el conflicto sirio, trae aromas de vieja guerra fría. Este revival acentúa la necesidad de reforzar y hacer más democráticos mecanismos de concertación y diálogo como la ONU.

Pero no hay que confundir esta propuesta europea de ordenación del mundo con una pía voluntad de bondad universal. La política exterior europea no es un decálogo de buenos deseos angelicales, es una política también pragmática, como corresponde a su origen en estados con una historia diplomática de siglos, con una experiencia conjunta que abarca intereses y relaciones con todo el mundo, y con una capacidad para conectar con la que no cuentan superpotencias que, por serlo, inevitablemente crean anticuerpos y resistencias. Un pragmatismo para exportar democracia, no para dejar a su suerte a los estados con sistemas menos maduros que el nuestro. Un pragmatismo también para presentarse al mundo con una unidad de acción en la conciencia de las diferentes intensidades con que cada estado miembro se toma cada uno de los escenarios o prioridades.

Y una presencia exterior no nacionalista, sino de apertura comercial, cultural y política. Una vocación universalista y no provinciana, no eurocentrista (uno de nuestros pecados históricos), sino multicultural y cosmopolita. Mal que les pese a los nuevos nacionalismos populistas de izquierda y derecha, que hacen bien en elegir como

adversario a batir a la propia idea europea. Porque si cae ese bastión, caerán muchas conquistas de esta civilización ilustrada, desde las sociedades abiertas a la solidaridad entre clases y generaciones, desde la extensión de la riqueza y las clases medias por el impulso del comercio internacional hasta las políticas de desarme y de cooperación con los vecinos, desde las políticas de asilo e inmigración conjuntas hasta el contrato inherente al estado del bienestar de matriz genéticamente europea.

La preocupación por el futuro de nuestros vecinos más inmediatos lo es también por nuestra seguridad, y no es solo hija del altruismo dictado por imperativos morales. La inestabilidad cercana es un riesgo de inseguridad propia y, en consecuencia, ayudar a esta estabilización no es solo solidaria cooperación al desarrollo, es autodefensa mediante la exportación de democracia. Sus riesgos (pobreza, cambio climático, guerras, etc.) son también nuestras amenazas, aunque sean menos inmediatas, y todo lo que hagamos por conjurarlas mediante nuestra ayuda a quienes ahora las sufren es ahorrarnos sufrimientos futuros a los europeos de ahora y de mañana. Construir estatalidad en el Este y en el Sur es una de nuestras mejores contribuciones a la seguridad del continente y del mundo, y para ello debemos usar en conjunto todas nuestras políticas, las de cooperación al desarrollo desde luego, pero también la comercial, la energética, la de asilo, la de presencia en organizaciones regionales, la de ampliación, etc., porque todas son instrumentos de una única política exterior.

La gobernanza global del siglo XXI que propone la Unión no pretende solo la conservación del *statu quo*, y mucho menos de

nuestro, a pesar de todo, privilegiado *statu quo*. Queremos modificarlo para construir un nuevo orden internacional más justo y menos imprevisible, más acorde con nuestros valores democráticos, que van mucho más allá del puro rito de la urna, como se pretende en algunos estados de matriz iliberal. No somos exportadores de urnas, somos exportadores de sistemas de gobierno democráticos constitucionales en los que mecanismos judiciales independientes garanticen los derechos de todos sobre una base de igualdad y sobre todo los derechos de las minorías que nunca se impondrán en las urnas. Y por ello pretendemos para el ámbito internacional también sistemas judiciales y arbitrales que eviten conflictos violentos y permitan construir una sociedad mundial armónica y segura en la que los derechos fundamentales de las personas sean respetados y los estados puedan ejercer sus poderes hacia el interior y el exterior en un clima de paz y ausencia de coacciones.

No en vano somos quizá la sociedad más cercana a esos ideales tan lejanos todavía para tantas otras sociedades a lo ancho del mundo. No en vano la gente se juega la vida en el Mediterráneo para alcanzar esta tierra de promisión de la que, en ocasiones, los propios europeos no nos sentimos tan orgullosos. Con razón a veces, con ignorancia o prejuicios en otras ocasiones, pero siempre con el sentido crítico que nos legó la Ilustración y que es parte del genoma de la civilización europea. No son malos recursos para conducirse como pueblo europeo por esos mundos de dios.