Tres años como Alto Representante

Javier Solana

La UE necesita más flexibilidad e innovación, una conexión más estrecha entre palabra y acción, entre medios y ambiciones. El 'señor PESC' repasa los logros y deficiencias de la proyección internacional de los Quince, después de tres años de mandato.

Hace tres años, mi nombramiento como alto representante fue la respuesta a una falla percibida en la política exterior de la Unión Europea. La trayectoria de la Unión era buena en muchos aspectos económicos de las relaciones exteriores, como el comercio o la asistencia al desarrollo. El punto débil que los jefes de Estado y de gobierno habían detectado era de carácter político. Mi tarea no consistía en restar valor a los esfuerzos que otros ya estaban realizando, sino aportar algo nuevo y complementario: se me pidió que diese coherencia, notoriedad y un elemento político a nuestros esfuerzos de política exterior. Ésa es la manera en que me he planteado mi trabajo.

Intentaré explicar en qué consiste mi labor, tomando como ejemplos algunos de los asuntos que han predominado en mi mandato; analizaré luego las lecciones aprendidas a través de esta experiencia, determinando las deficiencias que, desde mi punto de vista, necesitan corregirse (no necesariamente en el ámbito del tratado); y ofreceré algunas sugerencias para el futuro, a fin de mejorar los resultados globales de la UE en el exterior.

La mejor forma de describir mi trabajo hasta la fecha es analizar las que han sido las dos principales preocupaciones: el mantenimiento de la paz en los Balcanes y el conflicto de Oriente Próximo.

He dedicado mucho tiempo y esfuerzo a los Balcanes por varias razones. Los Balcanes son nuestro "patio trasero", nuestro vecindario. El cambio de la guerra y el desorden por la paz y la estabilidad en los Balcanes

---

Javier Solana es Alto Representante de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. Este artículo está basado en las palabras dirigidas a la Convención Europea el pasado 15 de octubre, al cumplirse tres años de su nombramiento.

tienen un impacto muy directo e inmediato en las vidas de los ciudadanos de la Unión. Aún queda mucho por hacer, pero se ha avanzado bastante en los últimos años. Nuestros amigos y aliados americanos siguen haciendo una importante contribución, pero ha habido una tendencia clara hacia la "europeización" de la diplomacia en los Balcanes. Si antes el lugar y modelo de referencia eran los acuerdos de Dayton (EE UU), hoy lo es Ohrid (Macedonia). La presencia de una personalidad política europea, investida de la autoridad de la Unión y de sus Estados miembros, sin las limitaciones que supone un horizonte de seis meses, ha sido un punto muy positivo a este respecto.

Permítanme que les explique con más detalle cómo ha sido posible este progreso:

– He trabajado en estrecha cooperación con el comisario de Relaciones Exteriores, Christopher Patten, para reforzar la estabilidad y fomentar las reformas en los Balcanes. He realizado 37 visitas a la región. Todavía queda mucho trabajo por hacer, pero parece claro que la zona está mejor que hace tres años.

– Conjuntamente hemos ayudado a la población yugoslava a terminar con la era Milosevic mediante la movilización del apoyo internacional masivo de la sociedad civil y los medios de comunicación en Serbia.

– En colaboración con el secretario general de la OTAN, George Robertson, hemos estabilizado el sur de Serbia en un momento de gran tensión.

– El año pasado ayudamos a Macedonia a alejarse de lo que amenazaba con ser una guerra civil desastrosa. El acuerdo de Ohrid sirve ahora como base para las nuevas relaciones entre eslavos y albaneses.

– Como ejemplo de la prevención de conflictos, se logró un acuerdo entre Serbia y Montenegro sobre nuevos arreglos constitucionales.

– En Bosnia-Herzegovina, que sigue siendo frágil, la UE relevará a las Naciones Unidas en una misión de policía fundamental; es decir, movilizar a agentes de los Estados miembros (y de terceros países) y esto es una ilustración tangible de la toma de nuevas e importantes responsabilidades por parte de la UE.

– Hemos establecido en la región, además de embajadas de los Estados miembros y delegaciones de la Comisión una red de enviados y representantes especiales de la UE: Alexis Brouhns, en la ex República Yugoslava de Macedonia (con la difícil misión de retomar el trabajo realizado por François Léotard y Alain Le Roy); lord Ashdown, en Bosnia-Herzegovina; Erhard Busek con el Pacto de Estabilidad; sin olvidar en Kosovo a Michael Steiner, que mientras cumple su mandato de la ONU, sigue siendo un destacado funcionario europeo. Su presencia en el lugar de los hechos –y su estrecha relación con mi oficina– permite un control constante de la situación local, una alerta rápida en tiempo real sobre crisis inminentes y la resolución diaria de los problemas políticos.

Por razones evidentes, los logros en Oriente Próximo han sido más modestos, aunque significativos en cuanto a presencia, notoriedad y participación. A veces los acontecimientos sobre el terreno y la dinámica del proceso de paz pueden resultar descorazonadores, como ocurre ahora. Pero no hace tanto tiempo que la UE no podía ni siquiera sentarse a la mesa política principal a pesar de su importante contribución en asistencia económica y financiera. Ahora somos un actor destacado, incluso si todavía es cierto que las soluciones duraderas requieren el compromiso incondicional de EE UU.

El ascenso político del papel de la UE en la región ha sido sustancial:

– Como alto representante, el Consejo Europeo me nombró participante de pleno derecho en la cumbre de Sharm-el-Sheik (Egipto, 2000).

– Al ser miembro del comité Mitchell, la UE tuvo una presencia fuerte y continua.

– Hemos abogado coherentemente por la creación de un *Cuarteto* de coordinación con EE UU, la ONU y Rusia (y éste es ahora el vehículo más importante para el proceso de paz).

El actual sistema de representación exterior de la UE no se adapta al mundo moderno

– Visito la región prácticamente todos los meses y mantengo estrechas relaciones personales con todos sus líderes. La participación de la UE no solamente se aprecia, se solicita.

– Gracias al trabajo incesante sobre el terreno del enviado especial de la UE, Miguel Ángel Moratinos, nos hemos implicado en algunos de los procesos y crisis más sensibles abiertos en los últimos meses, como la crisis de la basílica de la Natividad; la reforma del aparato de seguridad de la Autoridad Nacional Palestina; la reciente declaración de Al Fatah indicando un final para la Intifada militar; o la disputa por el agua del río Hasbani. Lo hacemos de forma discreta, en segundo plano, mediante asesoramiento político y aportaciones de verdaderos especialistas.

La creación de la función de alto representante ha supuesto un valor añadido más allá de estos dos escenarios regionales fundamentales. Mis comparecencias ante el Consejo de Seguridad (una innovación radical que se ha convertido en reunión anual) y mis contactos con el secretario general, Kofi Annan, han dado al trabajo de la UE con las Naciones Unidas notoriedad, relieve y un canal político permanente. He mantenido un estrecho contacto con los sucesivos presidentes de los países del G-8 y he ayudado a incrementar la importancia de la UE en ese organismo. Por último, no ahorro esfuerzos en intentar dar más relieve e influencia a la Unión en otras regiones del mundo. He disfrutado de una excelente relación de trabajo con mis interlocutores en EE UU basada en la confianza, los contactos frecuentes y un deseo compartido de forjar un vínculo más estrecho entre este país y la UE. Asimismo, he trabajado intensamente para desarrollar un diálogo

político –en el sentido más literal– con nuestros socios en Rusia, China, India, África, Asia y América Latina.

También he dedicado mucho tiempo y energía a crear la infraestructura necesaria para que la política exterior de la UE sea eficaz. La mayoría de los elementos ya están establecidos: una unidad política, un centro de situación, el embrión de un servicio de inteligencia de la UE, un Estado Mayor, un Comité Militar y un Comité Político y de Seguridad. Todos ellos han ayudado a crear una nueva cultura de formulación de política exterior en tiempo real.

Esta serie de ejemplos ilustra claramente que la creación del alto representante ha llenado un vacío de hecho en cuanto a la acción y la presencia política y ha añadido valor a la acción exterior de la UE.

Lecciones aprendidas

¿Qué lecciones extraigo de la experiencia de los últimos tres años? La primera es el requisito esencial de la voluntad política. Las estructuras eficaces, el acceso a los recursos apropiados y la claridad institucional cuentan poco si no existe una voluntad política verdadera por parte de nuestros Estados miembros. El valor añadido de mi cargo se potencia al máximo cuando la voluntad política de los Estados miembros se precisa y se expresa con claridad. Se han hecho progresos a este respecto, pero se pueden lograr más. Ello significa trabajar aún más intensamente para alcanzar posiciones comunes de la UE, incluso cuando los puntos de partida puedan ser divergentes, y estar más dispuestos a movilizar los recursos nacionales en pos de los objetivos de la UE.

En segundo lugar, debe destacarse la importancia de la continuidad. La política exterior, y en particular la gestión de crisis, todavía sigue basada en las relaciones personales y en la confianza. Éstas tienen que construirse a través de contactos personales (que no se pueden iniciar cada seis meses). Ello es especialmente cierto en las relaciones con nuestros amigos del otro lado del Atlántico. Siempre he mantenido excelentes relaciones con las sucesivas presidencias, incluida la actual. Pero nuestro sistema de representación exterior con rostros que cambian a menudo, una inflación de actores y a veces prioridades cambiantes, simplemente ya no se adapta al mundo moderno y a nuestra ambición de ser un actor importante en el escenario internacional.

Tercera, la necesidad de poder reaccionar con rapidez. En el pasado, el ritmo de trabajo de la política exterior y de seguridad común (PESC) se determinaba todos los meses en las reuniones de ministros de Asuntos Exteriores. Sin embargo, la gestión de crisis en el siglo XXI requiere reacciones en tiempo real, gran velocidad de contactos y coordinación, además de la capacidad para hacer uso de los recursos de forma flexible y rápida.

Cuarta, la necesidad de una división clara del trabajo en la toma y aplicación de decisiones. La estructura de la política exterior de la UE es inevi-

tablemente compleja. Sólo tenemos éxito si el Consejo delega responsabilidad de manera clara y si se asegura una coordinación interna eficaz. La Comisión y el alto representante tienen responsabilidades distintas: combinar estas funciones crearía, en mi opinión, más confusión que sinergia. El comisario Patten y yo hemos demostrado que la cooperación y la asociación estrechas pueden producir y producen resultados.

Quinta, la coherencia y la solidaridad entre los Estados miembros. Tanto en los Balcanes como en Oriente Próximo, las posiciones han convergido enormemente en los últimos años (¡compárese la situación actual con la que había a principios de los años noventa!). No obstante, no ocurre lo mismo en todas partes. En última instancia, nuestra eficacia como actor mundial dependerá de la disposición de los Estados miembros para compartir análisis y establecer prioridades conjuntas. También depende de su compromiso para actuar juntos y, sobre todo, para compartir la carga de modo equitativo. El reparto del trabajo puede adoptar diferentes formas: los Estados miembros que quizá no pueden contribuir demasiado en cuanto a capacidad militar, pueden aportar mucho en lo que respecta a finanzas, refugiados o ayuda al desarrollo.

Sexta, la voluntad de abordar asuntos sensibles en el marco de la UE. Por razones históricas comprensibles, ciertas cuestiones vinculadas a la seguridad y a la defensa o a las finanzas apenas se mencionan en nuestras conversaciones con terceros países. Debe encontrarse una forma de superar ese problema; es imposible entablar una verdadera asociación política con EE UU (como UE) sin hablar de estos asuntos.

Séptima, una buena coordinación con los socios y actores internacionales es otra clave para el éxito. En los años pasados he dedicado una gran parte de mi trabajo a armonizar los planteamientos con EE UU, Rusia, la OTAN, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), etcétera. Las políticas comunitarias internacionales coherentes pueden superar el obstruccionismo local en situaciones de crisis. En cambio, las partes reacias sobre el terreno explotan sin piedad las divisiones en el seno de la comunidad internacional. De modo más general, debemos buscar un formato más productivo para nuestros contactos con terceros países. Hoy en día demasiados aspectos de nuestra política exterior están encerrados en una estructura rígida de reuniones rituales, algunas de las cuales carecen de contenido.

Sugerencias para una política exterior más eficaz

En los últimos tres años he evitado involucrarme en el debate sobre ingeniería institucional. En vez de ello me he concentrado en realizar mi trabajo dentro del marco institucional existente. El diseño de la forma que se dará a

los tratados e instituciones en la próxima conferencia intergubernamental depende de la Convención que trabaja en el proyecto para una futura Constitución europea y, en último término, de los representantes de los gobiernos.

No obstante, es necesario reflexionar sobre unas cuantas sugerencias inspiradas en un deseo de superar obstáculos innecesarios en el camino hacia una acción exterior más eficaz. Algunas de las mejoras podrían llevarse a cabo dentro del marco existente; otras requieren modificaciones del tratado.

– *Representación.* El Consejo debería delegar la representación exterior al alto representante, en colaboración con el comisario responsable de Relaciones Exteriores cuando proceda.

– *Iniciativa.* Debería otorgarse al alto representante la facultad de presentar propuestas por derecho propio. Cualquiera de ellas, especialmente en el marco de la gestión de crisis, debería incluir la posibilidad y la capacidad de movilizar todo el conjunto de instrumentos a disposición de la Unión y de los Estados miembros: desde la ayuda humanitaria a la policía; desde la observación de elecciones a los recursos militares. Hay razones para argumentar un mayor uso de las propuestas conjuntas del alto representante y la Comisión.

La UE precisa una conexión estrecha entre palabra y acción; entre los medios y las ambiciones

– *Presidencia del Consejo.* Es necesario que haya una presidencia permanente del Consejo de Relaciones Exteriores. Muchos de los objetivos de las sugerencias anteriores podrían alcanzarse si –como muchos han propuesto– se designara al alto representante, presidente permanente. Ello simplificaría las prácticas de representación exterior e implicaría un derecho de iniciativa o propuesta, junto con la prerrogativa de organizar y conducir el trabajo del Consejo. Además, garantizaría *de facto* (si no *de iure*) una mejor planificación y una preparación más coherente de las iniciativas políticas, incluida la movilización de los recursos y medios de los Estados miembros y de la Comisión.

– *Votación.* La unanimidad de veinticinco (o más) para cada uno de los asuntos de la PESC hará la toma de decisiones muy difícil. Necesitamos reflexionar sobre la manera de ampliar las posibilidades existentes de votación por mayoría, teniendo siempre en cuenta los intereses y las situaciones específicas de los Estados miembros. Deberíamos reflexionar también sobre la cuestión de la abstención constructiva y la cooperación reforzada.

– *Recursos diplomáticos.* Hacer un fondo común pragmático de los recursos nos permitiría encontrar mejores formas de utilizar los inmensos recursos disponibles (los ministerios nacionales de Asuntos Exteriores, las embajadas de los Estados miembros, los servicios y delegaciones de la Comisión) para los objetivos colectivos de la política exterior europea. Se ha demostrado que la unidad política no es sólo una herramienta útil, por propio

derecho, sino también un vínculo o puente esencial entre los Estados miembros, el Consejo y el alto representante. La reunión de diplomáticos nacionales de gran calidad enviados desde las capitales con funcionarios permanentes de la secretaría del Consejo y de la Comisión permite un intercambio inestimable de ideas, información y confianza. Dicho fondo común pragmático de recursos ofrece el potencial de desarrollar un "ministerio europeo de Asuntos Exteriores" para que los Estados miembros se sientan cómodos.

Mi última observación es que debería analizarse seriamente todo el complejo de cuestiones presupuestarias en este ámbito. Tiene que haber formas de garantizar una conexión más estrecha entre la palabra y la acción, entre los medios y las ambiciones.

Permítanme esbozar mientras tanto los tres niveles diferentes de problemas que observo en este ámbito:

– La financiación de las actividades de la PESC y de las posibles operaciones militares. La línea presupuestaria de la PESC para 2002 no es insignificante, es ridícula: 35 millones de euros. Si hacemos solamente unas cuantas comparaciones aleatorias con otras partidas, observamos que la Unión dispone de doce millones de euros para financiar el hermanamiento de ciudades europeas, mientras que el Parlamento Europeo gasta veintinueve millones de euros en publicaciones e información. No cabe duda de que estos gastos son útiles y justificados, pero ponen de relieve la penuria de recursos disponibles para la PESC.

La financiación de operaciones militares necesita mecanismos claros y sostenibles y una base jurídica más allá de las imprecisas disposiciones actuales del tratado. No podemos permitirnos empezar a preparar operaciones militares con una gran disputa interna sobre financiación, como hicimos en el caso de la misión de policía de la UE.

– Es evidente que se necesita más sinergia directa entre la formulación de la política de la PESC y los instrumentos comunitarios. Debe haber formas y medios de movilizar con rapidez recursos financieros y técnicos para respaldar y apoyar objetivos o acciones políticas establecidas. La cooperación actual entre el comisario Patten y yo mismo se basa en la amistad personal más que en arreglos institucionales necesarios.

– Los preocupantes (con pocas excepciones) niveles de gasto en defensa a escala nacional. El éxito de nuestro proceso de "objetivo principal" sobre capacidades militares depende de ellos y se encuentra lejos de estar garantizado.

Creo que éstos son suficientes elementos para la reflexión y el debate. Solamente añadiré dos comentarios generales más.

El primero se refiere a la noción de "solidaridad", en mi opinión, crucial. Participar y tener voz supone compartir la responsabilidad y las cargas, implica comprender las preocupaciones esenciales de los otros y respetar los términos y el espíritu del tratado.

El segundo se inspira en una línea recurrente del razonamiento en este grupo y en otros sobre las virtudes del llamado "método comunitario". En realidad, el método comunitario no existe. Los poderes y competencias de los diversos actores institucionales (la Comisión, el Parlamento, el Tribunal...) difieren ampliamente dentro de los tratados y de cada "pilar".

Ha llegado el momento de comprender que necesitamos un planteamiento más sofisticado para la supuesta alternativa entre "Comunidad contra método intergubernamental". La cuestión que tenemos que responder se refiere a la calidad y profundidad de la integración y el valor de los resultados alcanzados. Eso es más importante que la uniformidad institucional.

Si todos estamos de acuerdo en que el euro es hoy un éxito espectacular, debemos reconocer también que muchos de los órganos que gestionan la unión económica y monetaria (el Eurogrupo, el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Monetario, con un presidente electo) son más bien poco ortodoxos, comparados con el triángulo institucional tradicional de la Unión. ¿Acaso convierte eso a la moneda única en un mal proyecto?

Necesitamos más flexibilidad e innovación, menos teoría y más práctica. Eso es cierto para la función del alto representante, cuya descripción convencional como "intergubernamental" es, en mi opinión, simplista e incorrecta.