

La nueva PESC y la presidencia española de la Unión Europea

Dr. Rafael Calduch Cervera *

El pasado 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el *Tratado de Lisboa*, en realidad la síntesis de dos textos jurídicos: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TfUE). Durante el primer semestre del nuevo 2010 le corresponde asumir la presidencia del Consejo (de Ministros) a España. La coincidencia de ambos acontecimientos suscita numerosas interrogantes sobre el presente y el futuro de la integración europea, cuyas respuestas requieren algunas aclaraciones y exigirán no pocas reflexiones y debates.

Conviene dedicar algunos comentarios a clarificar los cambios que se acaban de introducir en el campo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea y a los objetivos que la presidencia española se ha impuesto en este terreno.

Ante todo, es imprescindible señalar que el Tratado de Lisboa introduce cambios institucionales, instrumentales y competenciales sobre los que, por primera vez desde que se inició la integración europea en 1951, pueden sentarse las bases de una auténtica política *común* en los ámbitos europeos de las relaciones exteriores y de la defensa. Algunos de estos cambios ya se han iniciado, como es el nombramiento de *Herman van Rompuy*, ex-primer ministro belga, como Presidente del Consejo Europeo (Jefes de Estado y de Gobierno) con un mandato de dos años y medio, prorrogable por una sola vez, y entre cuyas competencias figura la de ostentar la representación exterior de la UE.

También ha elegido a la británica *Catherine Ashton* como Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cargo que conlleva el ser Vicepresidenta de la Comisión Europea, ejerciendo la presidencia del Consejo (de Ministros) de Asuntos Exteriores y la dirección del nuevo servicio europeo de acción exterior, núcleo de un servicio diplomático propio de la UE.

De modo que actualmente coexisten cuatro altas personalidades al frente de las principales instituciones europeas. A las dos ya citadas hay que agregar Durao Barroso como Presidente de la Comisión Europea y Rodríguez Zapatero como presidente del Consejo (de Ministros). Las tres primeras poseen mandatos plurianuales, mientras que la última goza de un mandato semestral.

Semejante complejidad institucional, poco comprensible a primera vista, posee no pocos inconvenientes funcionales pero satisface plenamente principios básicos de la integración europea: garantiza la división de poderes entre la UE y los países miembros, pero también entre las propias instituciones europeas; impone la lógica negociadora para alcanzar las mayorías cualificadas o las unanimidades requeridas para adoptar decisiones en los temas esenciales y, sobre todo, facilita el ejercicio de las competencias compartidas entre la UE y los países miembros y, gracias a ello, la superación de la permanente tensión

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Presidente de la consultora Análisis Estratégico Internacional S.L.

entre soberanía nacional y supranacionalidad, causa de no pocos fracasos en los procesos de integración regional.

Veamos un ejemplo concreto en el campo de la PESC. El Consejo Europeo adopta por unanimidad la definición de los intereses y objetivos estratégicos o un enfoque común sobre una cuestión de política exterior y de seguridad. El Consejo (de Asuntos Exteriores) podrá decidir, por mayoría cualificada, las acciones o posiciones comunes que deben realizarse y los países miembros, junto con la Comisión en caso necesario, pondrán los medios requeridos (humanos, financieros, diplomáticos, militares, etc.) y llevarán a cabo las acciones exigidas por las acciones o posiciones decididas por el Consejo, sin necesidad de transferir de forma permanente tales medios a las instituciones europeas ni de someter sus competencias soberanas a la UE.

En este complicado marco institucional, el nuevo tratado también introduce varios importantes instrumentos en el desarrollo de la PESC: el reconocimiento explícito de la subjetividad jurídica internacional de la UE, el citado servicio europeo de acción exterior; la agencia europea de defensa, la cooperación estructurada permanente y los principios de solidaridad y coherencia.

Especial atención merecen dos de estos instrumentos que, si bien no son nuevos pues figuraban en tratados anteriores de la UE ahora aparecen recogidos para servir al desarrollo funcional de una PESC auténticamente europea: la Agencia Europea de Defensa (AED) y la cooperación estructurada permanente.

A partir de ahora, la AED dispondrá de tres funciones básicas en relación con la política europea de defensa: definir sus capacidades operativas, contribuir a satisfacerlas potenciando la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y evaluar la mejora de las capacidades militares. En otras palabras, se convierte en el órgano técnico del Consejo para las capacidades militares de la UE.

La cooperación estructurada permanente es la aplicación del instrumento general de la cooperación reforzada al campo de la seguridad y la defensa. Se trata de facilitar la creación de un grupo central de países miembros que dispongan de los medios necesarios y la voluntad requerida para asumir compromisos estratégicos y militares más avanzados que los aprobados por el conjunto de todos los miembros de la UE. Conviene recordar que en su seno existen países neutrales, como Austria, o neutralistas como Irlanda o Finlandia cuyos textos constitucionales o tradiciones políticas les impiden participar en alianzas militares.

También resulta oportuno destacar que la adopción de la cooperación estructurada permanente se aprueba por mayoría cualificada, no por unanimidad, del Consejo (de Ministros), no del Consejo Europeo, y en un período máximo de tres meses desde su solicitud por los países interesados.

Semejantes modificaciones respecto de la redacción establecida en el Tratado de Amsterdam nos permiten concluir que existe un núcleo de países que tienen

ya decidido nuclear la política europea de defensa y que dichos países no estaban dispuestos a ver bloqueada su decisión por el veto ejercido por algunos países miembros, medianos o pequeños, según la regla de la unanimidad. Estos países son también los que acumulan la mayoría de los medios militares estratégicos y las industrias de defensa más avanzadas: Alemania; Reino Unido; Francia; Italia; España y, tal vez, Holanda y Grecia.

Finalmente, el Tratado de Lisboa atribuye nuevas competencias a la UE en el ámbito de las relaciones exteriores y de defensa: una cláusula aliancista frente a cualquier agresión contra un país miembro (art. 42.7 TUE); una cláusula de solidaridad frente al terrorismo (art. 222 TUE) que incluye la posibilidad de empleo de medios militares y una ampliación de las misiones internacionales en las que puede intervenir la UE (art. 43 TUE).

Como se puede apreciar, el nuevo tratado regula jurídicamente la voluntad de la UE de desempeñar un protagonismo como potencia política y militar mundial, tal y como ya lo expresaba la *Estrategia Europea de Seguridad* aprobada en diciembre de 2003, y le corresponde a presidencia española junto con los nuevos cargos de Presidente del Consejo Europeo, de la Comisión y la Alta Representante, comenzar a materializar esta voluntad europea aplicando su nueva legalidad en el ámbito de la PESC.

Para ello la presidencia española de la UE ha establecido sus principales objetivos, teniendo bien presente que el programa adoptado se ha elaborado y se desarrollará por las dos presidencias posteriores, la de Bélgica en el segundo semestre del 2010 y la de Hungría en el primer semestre del 2011. En otras palabras, es un programa de equipo presidencial y no solamente español.

En términos generales, los cuatro objetivos prioritarios de la presidencia española, tal y como se han formulado oficialmente son: 1. La lucha por la recuperación económica y el impulso de un modelo de crecimiento sostenible y de creación de empleo de calidad, proyectado en la definición de la mencionada Estrategia de post-Lisboa 2010; 2. La ciudadanía europea del siglo XXI y la igualdad entre hombres y mujeres; 3. El impulso de Europa como actor global, la defensa de los derechos humanos y la erradicación de la pobreza en el mundo y 4. La efectiva aplicación del Tratado de Lisboa y la correspondiente renovación política e institucional.

Como puede apreciarse la tercera prioridad de la presidencia española atañe directamente a la PESC. Desde la perspectiva de las relaciones internacionales regionales, España de acuerdo a las prioridades de su política exterior nacional ha centrado su atención en Europa, América y el Mediterráneo.

Desde el punto de vista estrictamente europeo, los trabajos de la presidencia estarán centrados en la ampliación a dos nuevos miembros: Croacia e Islandia, aunque el avance en las negociaciones de adhesión depende directamente de la Comisión Europea. La perspectiva de ampliación a Turquía quedará, nuevamente, relegada al carecer dicho país de las condiciones mínimas imprescindibles para su plena incorporación.

Junto al vínculo transatlántico con Estados Unidos y Canadá, esencial para ambas partes tanto desde el punto de vista económico como político y militar, la presidencia española quiere fortalecer las relaciones con América Latina y el Caribe en la IV Cumbre que se celebrará en tierras españolas. Un reto difícil de alcanzar con éxito si tenemos en cuenta que durante los últimos años, el distanciamiento euro-latinoamericano ha sido, en buena medida, un reflejo de la discordia entre los propios países de América Central y del Sur.

La propuesta temática de la cumbre y del Plan de Acción referidos a la innovación tecnológica como fundamento del desarrollo sostenible y la inclusión social no será cuestionada por ningún gobierno pero sería sorprendente que generase acuerdos concretos y efectivos. Por otro lado, la creación de la Fundación de la Unión Europea-América Latina y Caribe, viene a corroborar la conocida ley weberiana de que las burocracias tienden a expandirse, aunque no siempre sea necesario y útil. Lo más prometedor, desde una perspectiva pragmática, sería la definitiva conclusión del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica y el Acuerdo Comercial Multipartito con tres de los socios de la Comunidad Andina de Naciones.

Especial atención merecen las relaciones euro-mexicanas, no sólo porque existe un Acuerdo de Asociación Estratégica con dicho país sino porque traduce la intención europea de mejorar su posición en un momento de especial interés en las relaciones entre México y Estados Unidos por la revisión del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) y porque, se quiera o no, ambos países juegan un papel decisivo en Centroamérica y el Caribe.

En cuanto al Mediterráneo, la presidencia española quiere impulsar la Unión para el Mediterráneo, aprovechando la celebración de la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, así como la consolidación de la Secretaría Permanente, con sede en Barcelona. Para esta promoción contará, sin duda, con el decisivo apoyo del presidente francés Sarkozy y la no oposición del Primer Ministro italiano Berlusconi.

Sin embargo, el verdadero reto de la nueva PESC en esta región lo constituye el conflicto árabe-israelí, y en particular el que enfrenta a israelíes y palestinos. En relación con tan decisivo asunto, las declaraciones oficiales del Gobierno español sobre sus objetivos han sido tan realistas como modestas, limitándose a proponer el "impulso a una paz global, justa y duradera en Oriente Próximo" (*Secretario de Estado para la UE-Estrasburgo 15 diciembre 2009*)

Las relaciones entre la UE y Rusia, cuya importancia estratégica, energética y económica no se le ocultan a nadie, deberían potenciarse mediante la conclusión definitiva de las negociaciones para el nuevo Acuerdo que debería haberse adoptado en 2007. España, y en especial el presidente Rodríguez Zapatero, ha demostrado un especial interés por alcanzar un nuevo marco político y regulatorio de las relaciones euro-rusas, pero la oposición de los países bálticos junto con Polonia y la república checa están creando unas dificultades innecesarias en el camino hacia un acuerdo que interesa por igual a las dos partes. Es más que dudoso que la presidencia española logre superar las resistencias de los miembros más abiertamente contrarios a Moscú.

En cambio, las relaciones con el África subsahariana y los países asiáticos quedarán postergadas a la presidencia belga durante cuyo mandato deberán celebrarse las cumbres UE-Africa y UE-ASEM, salvo el caso particular de Japón cuya cumbre la corresponde a la presidencia española y respecto de la cual todavía no se han definido unos objetivos concretos.

Finalmente en el capítulo de la seguridad y la defensa, la posición española, ha señalado tres prioridades claras: el reforzamiento institucional, el desarrollo de las capacidades y la gestión integral de las crisis. La principal propuesta española en el marco institucional es la creación del Consejo de Ministro de Defensa diferenciado del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. Esta iniciativa, sin embargo, goza de pocas probabilidades de ser adoptada por cuanto mermaría las competencias de la Alta Representante.

España impulsará de una manera decidida la cooperación estructurada permanente, sabiendo que cuenta con el apoyo incondicional de los grandes países de la UE. Tal vez en este contexto se pueda recuperar la propuesta de un Consejo de Ministros de Defensa.

En cuanto a las capacidades militares, la apuesta española se centra en potenciar todas las competencias atribuidas a la Agencia Europea de Defensa y en mejorar la disponibilidad y capacidad operativa de los grupos de combate mediante el desarrollo de nuevos instrumentos y procedimientos de mando y control.

Por lo que se refiere a las misiones internacionales, la presidencia española contribuirá a la transformación de la misión *Althea* en Bosnia en una misión no ejecutiva, centrada en el adiestramiento de las tropas y el asesoramiento a las autoridades bosnias. En cambio ha propuesto, y se ha aceptado, ampliar la misión *Atalanta* contra la piratería en aguas del océano Indico mediante la intervención en los puertos y puntos de embarque de los piratas en Somalia y la interceptación de los buques nodriza.

Como se puede fácilmente apreciar de todo lo expuesto, la presidencia española abre una nueva etapa de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. No han faltado voces críticas, dentro y fuera de Europa, sobre los ambiciosos objetivos establecidos por España para su mandato. Una crítica preferible a la de haber carecido de ambición y de objetivos. La experiencia de las tres presidencias anteriores ejercidas por España avalan una razonable expectativa de logros, claro que fueron momentos en los que no había una crisis económica mundial que diezmasen las capacidades productivas de los países europeos y mermase sus presupuestos, ni tampoco había que compartir el poder con el Presidente van Rompuy y la Alta Representante Ashton.