

Los retos de la UE y la Presidencia española

Rafael Calduch Cervera
Catedrático de Relaciones Internacionales
-Universidad Complutense de Madrid-

El resultado del referéndum irlandés sobre la ratificación del Tratado de Lisboa, con un 67,1 % favorable, y la firma de la ratificación por el Presidente polaco, Lech Kaczynski, constituyen dos pasos definitivos para su entrada en vigor a partir del 1 de enero de 2010. Como es previsible, el Tribunal Constitucional checo terminará rechazando el recurso presentado por varios senadores de ese país, lo que terminará por obligar al presidente Vaclav Klaus a firmar el documento de ratificación que públicamente había rechazado.

De este modo, la puesta en marcha de los cambios institucionales y funcionales contenidos en el Tratado, constituirá un reto decisivo para la presidencia española de la UE durante el primer semestre del año. Existen varias cuestiones abiertas cuya resolución y el modo como se alcancen condicionarán el papel de la UE como potencia política, además de económica, de alcance mundial.

La primera interrogante afecta a la nueva figura del Presidente del Consejo Europeo (art. 15 del Tratado de la UE –TUE-) que entre otras funciones ostentará la representación exterior de la UE en los temas relativos a la Política Europea de Seguridad Común (PESC) y de Seguridad y Defensa (PESD), de una parte, y a la del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que simultáneamente participará como Vicepresidente de la Comisión Europea y presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores (art. 18 TUE), de otra.

Según la letra del TUE, el Consejo Europeo, con su presidente al frente, tendrá las competencias para decidir por unanimidad los objetivos, los intereses estratégicos y las orientaciones de la PESC, que serán desarrollados por mayoría cualificada en el Consejo y ejecutadas por el Alto Representante como mandatario en contacto y colaboración con los estados miembros.

El problema se suscita en la medida en que el Alto Representante, al participar en las tres instituciones (Consejo Europeo; Consejo y Comisión) y disponer de un servicio exterior, gozará de hecho de una capacidad de intervención en la proyección diplomática y militar de la UE notablemente mayor que el Presidente del Consejo Europeo y el de la Comisión, a pesar de que ambos institucionalmente ocupan un rango superior. Además, la información recabada por el servicio exterior de la UE fluirá directamente al Alto Representante que tendrá una nada despreciable capacidad de condicionar las decisiones de las tres instituciones. Finalmente, su permanente relación con los gobiernos de los países miembros le permitirá influir en sus posiciones al margen de las reuniones del Consejo Europeo y del Consejo.

En otras palabras, a pesar de que el Tratado intenta mantener una distribución de poderes, el Alto Representante puede llegar a convertirse en el verdadero artífice, de facto, de la PESC y de la PESD. Por eso resultará muy importante

la elección del político que ocupe este cargo por primera vez, ya que imprimirá una orientación a la PESC y a la PESD que puede marcar la posición internacional de la UE en los próximos años.

La segunda interrogante afecta a la composición del servicio europeo de acción exterior de la UE dependiente del Alto Representante (art. 27 TUE). En efecto, existe ya un consenso para que se incorporen los funcionarios que actualmente están adscritos a la Comisaría de Relaciones Internacionales y Asuntos Exteriores. No obstante, los países miembros están interesados, obviamente, en que también se incorporen diplomáticos de sus respectivos servicios exteriores para evitar un control exclusivo por parte los funcionarios de la Comisión. La cuestión afecta también a las oficinas técnicas que la Comisión posee distribuidas en todo el mundo y que pasarían a convertirse en representaciones políticas oficiales de toda la UE, que posee personalidad jurídica internacional, y no sólo de una de sus instituciones. Está por saber hasta qué punto el servicio europeo de acción exterior y estas nuevas representaciones terminarán siendo instrumentos exclusivos o predominantes del Alto Representante en detrimento del Consejo Europeo o de la Comisión.

Por último, surge la cuestión del modo en que organizarán las relaciones entre el Alto Representante y los países miembros en relación con la PESC y la PESD, especialmente cuando existan conflictos entre ambas partes o cuando, como pudimos apreciar respecto de la intervención en Irak en 2003, la posición de los países miembros esté dividida respecto de un problema o conflicto internacional. Mucho dependerá de la legitimidad política y la capacidad negociadora que sea capaz de ejercer el Alto Representante para que los conflictos de intereses y prioridades entre la UE y los países miembros se puedan superar eficazmente, garantizando con ello su credibilidad internacional como potencia mundial. En caso contrario, la PESC y la PESD pueden terminar siendo un fiasco a pesar de lo dispuesto por el Tratado de Lisboa.

La presidencia española tendrá que dirigir la transición hacia las nuevas instituciones y la implantación de las nuevas competencias, al mismo tiempo que deberá desarrollar las actividades correspondientes a la agenda de la UE ya establecida. Esta no será una tarea fácil ya que las propias funciones de la presidencia se verán afectadas. Por ejemplo, el Ministro español de Asuntos Exteriores dejará de presidir el Consejo Europeo y el Consejo de Asuntos Exteriores si durante el semestre se producen los nombramientos del nuevo Presidente y del Alto Representante.

En los ámbitos de la PESC y la PESD, la presidencia española deberá conceder especial atención a las relaciones transatlánticas, tanto con Estados Unidos como con América Latina y el Caribe, con la creciente conflictividad que se está generando en esta última región, pero también deberá impulsar decididamente la negociación con la Federación de Rusia para poder alcanzar durante 2010 un nuevo Acuerdo que venga a sustituir al ya obsoleto de 1997, venciendo las resistencias del grupo de países miembros que, con los bálticos al frente, mantienen una firme posición antirrusa.

Del avance o estancamiento en las relaciones de la UE con Washington y Moscú va a depender la capacidad de la UE para participar de forma importante en otras áreas del mundo como África y Oriente próximo-Medio, así como para intervenir eficazmente en la solución de algunos de los graves conflictos y crisis (Afganistán; Irán, Corea del Norte, Darfur, etc.) que aquejan a la sociedad internacional de nuestros días. Unas interrogantes y unos retos de la presidencia española, que condicionarán el papel de la UE como actor global y para los que no existen recetas mágicas.