

# La Unión Europea: desafíos para su política exterior

*José Javier Fernández Fernández\**

*Administrador Principal en el Secretariado de la Comisión de Asuntos Exteriores  
del Parlamento Europeo*



De producirse la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de enero de 2009 tal y como se espera, bien puede decirse que nunca antes habrá estado la Unión Europea tan bien dotada de los medios necesarios para llevar a cabo sus designios de política exterior. En realidad, el nuevo Tratado no contiene aportaciones decisivas respecto de las disposiciones en vigor, ni mucho menos conlleva el cambio de naturaleza de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que continuará siendo esencialmente intergubernamental y, por lo tanto, exclusivamente dependiente en última instancia de la voluntad política de los Estados miembros. Justo es reconocer, sin embargo, que el nuevo Tratado constituye un indudable paso adelante en la medida en que amplía claramente el ámbito de la acción exterior de la Unión en su conjunto y en que, con una elección apropiada de las personalidades políticas que deberán desempeñar las nuevas funciones y haciendo un uso decidido de los nuevos mecanismos e instrumentos que instituye, posibilita en la práctica una proyección más efectiva y dinámica del conjunto de la acción exterior de la Unión (incluida la PESC), sin duda más allá de su mero alcance legal. Por otra parte, resulta evidente que los desafíos a enfrentar de aquí a entonces, y por supuesto también con el nuevo Tratado en vigor, serán crecientes, tanto en razón de la complejidad e incertidumbre que caracteriza un contexto internacional siempre cambiante, como de las vicisitudes internas de la propia Unión.

## Consideraciones previas

Conviene recordar que al hablar de la acción exterior de la Unión incluimos dentro de dicho término, en primer lugar, aquellas áreas en las que se atribuyó a la Comunidad ya desde sus orígenes una competencia exterior exclusiva (como la política comercial en virtud del artículo 133 apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), consecuencia directa de haber responsabilizado a la Comunidad de las implicaciones exteriores de la realización de una unión aduanera) o complementaria (como la política de cooperación al desarrollo prevista en los artículos 177 a 181 TCE, en la que la acción de la Comunidad se añade a los programas de cooperación y desarrollo llevados a cabo por los Estados miembros). En tercer lugar, incluimos aquellos ámbitos en los que existen competencias compartidas explícitas, esto es reconocidas en el propio Tratado, entre la Comunidad y sus Estados miembros: la política monetaria (artículo 111 del TCE), la investigación (artículo 170 del TCE) y el medio ambiente (artículo 174 del TCE). En cuarto lugar, bajo el paraguas de la política exterior se sitúan aquellas otras áreas en las que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reconocido la existencia de una competencia exterior implícita de la Comunidad cuando para realizar los objetivos internos derivados del Tratado se requiera la celebración de acuerdos internacionales o cuando éstos afecten a la legislación comunitaria interna: caso de las políticas de pesca, de agricultura y de los transportes. En quinto lugar, incluimos la política exterior y de seguridad común (PESC), surgida inicialmente de una simple cooperación política entre los Estados miembros y enraizada desde 1993 en el Título V del Tratado de la Unión como exponente máximo de lo intergubernamental, junto con la actual política europea de seguridad y defensa (PESD), que forma parte de ella. Por último, incluimos también aquellos aspectos que presentan implicaciones exteriores en relación con la política de la Unión en materia de Justicia y Asuntos de Interior, previstos en el Título VI del Tratado de la Unión.

*Hay que diferenciar entre acción exterior de la Unión, en sentido amplio, y la política exterior y de seguridad común, cuyo alcance es muy inferior*

De lo que se trata es de distinguir bien entre la acción exterior de la Unión en sentido amplio y así definida, por un lado y, por otro, la PESC, que aun formando parte de aquélla dispone de un alcance y efectividad muy inferiores. Ninguna diferenciación es más elocuente que la que resulta de la simple comparación presupuestaria. En efecto, con un presupuesto total para el año 2008 de 120.346 millones de euros en créditos de pago (lo que supone apenas el 0,96% de la Renta Nacional Bruta comunitaria), la UE dedica al conjunto de su acción exterior más de 8.000 millones de euros, pero sólo 285 millones para la PESC (lo que sin embargo supone un incremento de 125 millones con respecto al presupuesto para el año anterior). De los 285 millones de euros, 70 millones serán financiados por el Instrumento de Flexibilidad, que sirve para hacer frente a los gastos impre-

vistos o excepcionales y que durante 2008 se destinará a las acciones exteriores de la Unión, como Kosovo y Palestina.

No se trata de una distinción puramente académica o erudita, sino que resulta fundamental para comprender la fuerza (y la debilidad) del actual modo de proceder de la Unión en los asuntos internacionales a pesar de la variada panoplia de instrumentos con los que cuenta, así como de los mecanismos y competencias institucionales en juego y sobre los que se espera un gran esfuerzo de clarificación, coordinación e impulso por parte del futuro Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (por lo que se refiere principalmente a la PESC y a las actividades del Consejo), que es al mismo tiempo Vicepresidente de la Comisión (y como tal responsable de la coordinación de las actividades de esta institución en las áreas restantes de la acción exterior que seguirán estando bajo su competencia).

### **El nuevo marco para la acción exterior de la Unión resultante del Tratado de Lisboa: especial referencia a la Política Exterior y de Seguridad Común**

En su estructura formal, el Tratado de Lisboa da un paso atrás en comparación con el Tratado de 2004 por el que se establecía una Constitución para Europa, al separar nuevamente el Título V del Tratado de la Unión Europea, que contiene normas generales sobre la acción exterior de la Unión, disposiciones específicas sobre la PESC y normas relativas a la ahora denominada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), de la Parte Quinta del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que contiene normas generales sobre la acción exterior de la Unión, la política comercial común, la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria, la adopción de medidas restrictivas, los acuerdos internacionales, las relaciones con las organizaciones internacionales, los terceros países y las delegaciones de la UE, y la cláusula de solidaridad. Baste ahora con añadir que los dos Tratados modificados tienen el mismo valor jurídico y que, en aras de la coherencia y la comprensión, deben ser interpretados siempre conjuntamente.

En su sustancia, sin embargo, el Tratado de Lisboa<sup>1</sup> es similar al Tratado Constitucional de 2004 por lo que se refiere al conjunto de la acción exterior de la Unión y constituye sin duda una notable

<sup>1</sup> «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.» (Artículo 2, apartado 5 del Tratado de la UE).

mejora en relación con los mecanismos vigentes, elevando el perfil internacional de la Unión y reforzando su capacidad para actuar eficazmente en los asuntos mundiales. Concretamente, el Tratado de Lisboa aclara las competencias de la Unión y define y amplía sus valores y objetivos; confiere carácter vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales y permite la adhesión de la Unión al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH); afirma que en las futuras ampliaciones se deben tener en cuenta los criterios de Copenhague; proporciona un fundamento jurídico explícito para la Política de Vecindad y establece una personalidad jurídica única para la Unión en su conjunto.

En el plano institucional, el Tratado de Lisboa otorga al Parlamento el poder de codecisión en el ámbito de la política comercial común y amplía el voto por mayoría cualificada en el Consejo. El texto también reconoce el derecho del Parlamento de aprobar todos los acuerdos internacionales celebrados por la UE en los ámbitos en los que se aplica el procedimiento legislativo ordinario o en los que el procedimiento legislativo específico requiere el consentimiento del Parlamento (en materia de asuntos interiores). Además, el Tratado proporciona nuevos fundamentos jurídicos para los instrumentos o políticas relativas a la ayuda financiera de urgencia para terceros países, la ayuda humanitaria, las sanciones contra entidades no estatales, la política espacial, la seguridad del abastecimiento energético, la lucha contra el cambio climático, la prevención del terrorismo internacional y la protección de los datos personales.

En el ámbito estricto de la PESC, el nuevo Tratado obliga a los Estados miembros a consultarse entre sí y a demostrar solidaridad mutua; introduce un modesto elemento de voto por mayoría cualificada en las decisiones del Consejo, junto a la posibilidad de la abstención constructiva; permite la ampliación en el futuro del voto por mayoría cualificada (para decisiones fuera del ámbito de la defensa), cuando el Consejo, por unanimidad, así lo decida; y facilita la cooperación reforzada (de al menos nueve Estados miembros) en la PESC. Sobre todo, el nuevo Tratado crea el cargo de Presidente permanente del Consejo Europeo, que se encargará de la representación exterior de la Unión en la PESC a su nivel. El texto crea la importante figura de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común, se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y asistirá al Consejo y a la Comisión a fin de garantizar la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión y entre éstos y sus demás políticas. El Tratado crea además, con el acuerdo de la Comisión y previa consulta al Parlamento, el

*El nuevo Tratado crea las figuras de Presidente Permanente del Consejo Europeo y el Alto Representante para los Asuntos Exteriores, al mismo tiempo Vicepresidente de la Comisión*

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), con el fin de ayudar al Alto Representante. Este servicio estará formado por la Comisión, la Secretaría del Consejo y los servicios diplomáticos nacionales. Por otro lado, el texto refuerza los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo para todos los gastos de la UE, incluido el Servicio Europeo de Acción Exterior, lo que pone al Parlamento en situación de paridad con el Consejo.

### **Desafíos geográficos y temáticos para la política exterior de la Unión en la esfera internacional**

A pesar de sus actuales limitaciones, el papel de la Unión como actor global continúa asentándose de forma paulatina. Su apuesta por un mundo multipolar y su aspiración global no se basan en una mera percepción subjetiva, sino que se fundamentan en sólidos argumentos. Recordemos que la Unión cuenta con una población de más de 500 millones de habitantes —la tercera mayor población del mundo tras las de China e India—; que produce más del 25 % del PIB mundial; que es el bloque comercial más grande del mundo, pues representa la quinta parte del comercio internacional; que proporciona más de la mitad del total mundial de la Ayuda Oficial al Desarrollo; que aporta el 40% del presupuesto de Naciones Unidas; que ha firmado acuerdos de todo tipo con más de 120 países y que cuenta con una red de 127 delegaciones de la Comisión Europea, sin duda uno de los servicios exteriores más eficaces y mejor informados. Se trata de una Unión que no aspira a convertirse en superpotencia militar, por lo que no es pertinente el recuento de sus posibilidades nucleares y militares —por lo demás, notables— en términos de influencia geoestratégica, a diferencia de otros imperios y potencias que en el mundo han sido. Sin embargo, ello no le ha impedido expandirse de forma extraordinaria y continuada hasta configurar la mayor área de paz, libertad y seguridad del mundo, por la vía de una ampliación pacífica demandada por la mayoría de sus vecinos. Pero se trata igualmente de una Unión que es perfectamente consciente de sus debilidades en términos de recursos y suministros energéticos, lo mismo que de sus fortalezas en términos de capital humano especializado y de sociedad del conocimiento. En fin, aunque los datos expuestos son el resultado de la acción conjunta de la UE y de sus Estados miembros y no únicamente de la Unión en cuanto tal, resultan especialmente indicativos de lo que puede dar de sí una acción exterior de la Unión que no sea la simple suma de las acciones exteriores de los Estados que la componen, no siempre concordantes y a menudo contradictoria, como sucede hoy en día.

En el futuro próximo, las prioridades geográficas de la Unión seguirán concentradas, sin duda, en los avances y retrocesos de su proce-

*Los grandes retos para la política exterior de la Unión vendrán de la mano de las cuestiones vinculadas al cambio climático, a la seguridad energética, a la lucha contra el terrorismo, a la migración y a la no proliferación de armas nucleares*

so de ampliación, particularmente por lo que se refiere a Croacia — que muchos querrían ver ya dentro de la Unión antes de junio de 2009— y a Turquía —a la que muchos otros preferían en cambio no ver nunca dentro de la Unión—, así como en el fortalecimiento de su política de vecindad. Con todo, será seguramente en los Balcanes donde cabe esperar los mayores desafíos inmediatos, una vez que la Unión ha decidido de forma conjunta (con la única abstención constructiva de Chipre) abrir la puerta al reconocimiento individualizado por parte de sus Estados miembros de la declaración unilateral de independencia proclamada por Kosovo. Se abre con ello un contencioso que sin duda afectará negativamente y por largo tiempo, no sólo a las relaciones de la Unión con Serbia y a las relaciones de numerosas minorías con sus Gobiernos en los vecinos países balcánicos y en los propios Estados miembros de la Unión Europea, sino que afectará también a las relaciones de la Unión con importantes actores internacionales, en particular Rusia y China, así como con numerosas organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Es de prever igualmente que el empantanado proceso de paz en Oriente Medio seguirá consumiendo gran parte de las energías exteriores de la Unión al tiempo que lastrando las posibilidades reales de la Unión Mediterránea a pesar de los denodados esfuerzos de la próxima presidencia francesa. Por otro lado, el contencioso nuclear iraní, la interminable guerra de Irak y el papel de la OTAN y de la propia Unión en Afganistán seguirán poniendo a prueba sin duda la solidez de la política exterior de Bruselas, la existencia misma del bloque atlántico y la recomposición de las relaciones transatlánticas con el nuevo inquilino de la Casa Blanca. En fin, el sur del Cáucaso y el Asia Central, el refuerzo de las relaciones políticas y económicas con Rusia, China y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y en la medida de lo posible también con India y Japón, por no hablar de los sobresaltos que quepa esperar de la situación en lugares como Pakistán, Líbano, la franja de Gaza, etc., reclamarán también de la Unión una atención especial que, como viene siendo habitual, relegará de nuevo las relaciones con África y América Latina a los últimos lugares de entre las prioridades reales de la Unión. Como suele ocurrir, sólo las catástrofes naturales y humanitarias y los cataclismos políticos permitirán a estas regiones emerger de vez en cuando y alcanzar el escaparate mediático.

Por lo que se refiere a los que denominaremos desafíos temáticos, los grandes retos para la política exterior de la Unión vendrán de la mano, bien que no de forma exclusiva, de las cuestiones vinculadas al cambio climático, a la seguridad energética, a la lucha contra el terrorismo, a la migración y a la no proliferación de armas nucleares. Todo esto aconseja revisar y adoptar cuanto antes la Estrategia

Europea de Seguridad (EES) presentada por Javier Solana, Alto Representante para la PESC, y adoptada por el Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2003. Sin duda, una contribución decidida de la Unión en favor de un desarrollo sostenible, de la promoción de los derechos humanos y de las libertades civiles, del fomento del diálogo intercultural y, en fin, de apoyo irrestricto a la reducción de la pobreza y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben contar entre los medios para hacer frente a dichos desafíos. Es de desear, por otro lado, que dicha revisión preserve el enfoque civil-militar de la actual estrategia, así como su apuesta en favor del "compromiso preventivo" y el "multilateralismo eficaz". Por cierto, que el lamentable caso del Kosovo ofrece buena prueba de cuánto queda por hacer para lograr que ambos principios, especialmente el segundo, sean verdaderamente efectivos. A este respecto, nunca se insistirá bastante en el interés vital de la Unión por promover la consolidación de la gobernanza global, las instituciones internacionales y el valor del Derecho internacional. Caso contrario, no se trataría de la Unión que conocemos, sino de una coalición de Estados en línea más bien con un pasado todavía reciente que se ha querido olvidar.

### **Principales retos para la acción exterior de la Unión en el plano interno**

En el ámbito interno, siguen subsistiendo desafíos estructurales para la acción exterior de la Unión que el Tratado de Lisboa no ha resuelto y que, de hecho, continuarán lastrando la acción de la Unión durante largo tiempo. A lo largo de la Conferencia Intergubernamental que precedió a la firma del Tratado, ciertos Estados lograron una demarcación rígida entre la PESC y la PESD, por una parte, y los restantes aspectos de la acción exterior de la Unión, por otra; consiguieron además delimitar estrictamente el papel político de la Comisión y el Parlamento, así como las funciones judiciales del Tribunal de Justicia, relegado a un papel de control de la frontera entre la PESC y las cuestiones que no forman parte de la misma, al examen de la legalidad de las sanciones y a la elaboración de dictámenes sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales. Por otra parte, Reino Unido y Polonia optaron por limitar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales. En fin, con la vieja pretensión de dejarlo todo atado y bien atado, la Declaración n° 13 de la Conferencia Intergubernamental afirma que las disposiciones de la PESC no afectan a las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, en relación con la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales y, particularmente, las responsabilidades principales de los miembros del Consejo de

*El Tratado de Lisboa no ha resuelto la cuestión del establecimiento de una representación única de la Unión en el ámbito de la acción exterior de manera que Europa pueda hablar con una sola voz*

Seguridad de Naciones Unidas. Del mismo modo, la Declaración n° 14 afirma que la PESC no afectará a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su propia política exterior. Aunque habría mucho que discutir sobre el verdadero alcance legal de ambas Declaraciones, a la vez gratuitas y engañosas, lo cierto es que ilustran bien la voluntad de numerosos Estados miembros de seguir reservándose todo lo relativo a las cuestiones vitales de su política exterior. Por lo tanto, la confirmación de la unanimidad con abstención constructiva, en lugar del voto por mayoría cualificada, como norma general para la PESC significa en la práctica que seguirá siendo la voluntad política de los Estados miembros (y especialmente la falta de ella) la verdadera fuerza determinante para el desarrollo de la PESC, cuyo alcance y potencialidades continuarán por lo mismo viéndose fuertemente condicionados y por ende también los de la acción exterior de la Unión en su conjunto.

En todo caso, las opciones abiertas por el nuevo Tratado obligan a referirse cuando menos a cuatro retos internos adicionales para la acción exterior de la Unión:

*1. Clarificación del papel de sus diversos actores y elección y designación de los protagonistas principales en un futuro próximo.*

El próximo año 2009 será emblemático para la acción y proyección exterior de la Unión por numerosas razones. La presumible entrada en vigor del Tratado de Lisboa el día 1 de enero debería ir seguida por varios nombramientos de gran calado: por un lado, la designación tanto del Presidente del Consejo Europeo como del Presidente del Eurogrupo por sendos períodos de dos años y medio, renovables, con mandato por lo tanto hasta mediados de 2011. Por otro lado, habrá de procederse a la designación, con carácter interino hasta la terminación del mandato de la actual Comisión en septiembre del mismo año 2009, del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y a la vez Vicepresidente de la Comisión. A mediados de 2009 deben celebrarse además elecciones al Parlamento Europeo (PE), lo que a su vez traerá consecuencias decisivas para el nombramiento de los integrantes de la Comisión Europea, y en primer lugar de su Presidente que deberá ser elegido por el PE a propuesta del Consejo Europeo, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones citadas. Es en ese momento, otoño de 2009, cuando deberá designarse también para un período de cinco años al Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión, que estará ya en funciones por lo tanto hasta la terminación del mandato de esa nueva Comisión, esto es, en principio, hasta septiembre del año 2014.

Así pues, a principios de 2009 se llevará a cabo una renovación completa del complejo entramado institucional que conduce la acción exterior de la Unión, incluidos el conjunto de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, así como las novedosas figuras del Presidente de la Unión y del Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión. Dado que son en definitiva las personas y nos los puestos los que con frecuencia determinan los logros obtenidos, tal y como demuestra el caso del actual Representante para la PESC, Javier Solana, parece evidente que destinar a las nuevas funciones las personas más adecuadas y capaces constituye desde ahora uno de los mayores retos a los que habrá de enfrentarse la Unión en el plano interno. En efecto, su natural tendencia a bascular hacia el lado intergubernamental (como cabría esperar de una personalidad euroescéptica) o a privilegiar el enfoque comunitario e integracionista (como es de suponer más bien en una personalidad europeísta) producirá en la práctica un efecto decisivo de trasvase de las competencias y mecanismos institucionales al servicio de la opción escogida, con extraordinarias implicaciones para la conducción y ejecución de la acción exterior de la Unión.

## *2. Logro de una representación y una voz únicas para la acción exterior de la Unión*

El Tratado de Lisboa no ha resuelto la cuestión del establecimiento de una representación única de la Unión en el ámbito de la acción exterior (incluida la PESC) de manera que Europa pueda hablar con una sola voz. Aunque el nuevo Tratado pone fin a la Presidencia rotatoria en el ámbito de la política exterior, lo cierto es que dicha Presidencia rotatoria seguirá existiendo para las restantes formaciones del Consejo (incluido muy probablemente el Consejo de Asuntos Generales, el Coreper y otras formaciones del Consejo con una dimensión específica de acción exterior). Ya se dijo que el nuevo Tratado confiere además un papel específico en materia de representación exterior tanto al nuevo Presidente permanente del Consejo Europeo, que se encargará de la representación exterior de la Unión en la PESC, como al futuro Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión, a quien corresponderá representar a la Unión en las materias concernientes a la PESC y a la PCSD, así como dirigir el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresar la posición de ésta en las organizaciones y conferencias internacionales. Ahora bien, para el desarrollo de sus tareas el Alto Representante/Vicepresidente deberá a su vez hacerse asistir por Representantes Personales, Especiales y/o Adjuntos, cuyas tareas conllevarán en ciertas ocasiones la representación del Alto Representante y por ende de la PESC. El Tratado de Lisboa dispone además que las dele-

*Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema discutido en el Consejo de Seguridad de la ONU, el Alto Representante podrá presentar ante el Consejo la opinión de la Unión*

gaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión y estarán bajo la autoridad del Alto Representante. Si a ello unimos el hecho de que el Presidente de la Comisión tendrá también un papel que jugar en ciertas áreas que permanecerán bajo la competencia de su institución, resulta evidente que lograr una colaboración lo más estrecha posible entre el Presidente de la Unión, el Alto Representante/Vicepresidente, la Presidencia rotatoria en ejercicio y el Presidente de la Comisión Europea resultará fundamental para garantizar que sus diferentes funciones no minen ni la coherencia, ni la eficacia ni una representación monocorde de la Unión.

A ello deberá contribuir especialmente el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), creado por el Tratado de Lisboa con el fin de ayudar al Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión. Este servicio estará formado por la Comisión, la Secretaría del Consejo y los servicios diplomáticos nacionales. Para su puesta en marcha, que requiere el acuerdo de la Comisión, ha de consultarse además al Parlamento Europeo. En todo caso, es de esperar que se convierta en un servicio diplomático permanente y profesional, que contribuya eficazmente a alcanzar los objetivos de la acción exterior de la Unión y que apoye de manera eficiente la labor del Alto Representante. Idealmente, este nuevo servicio debería estar vinculado orgánicamente a la Comisión, como las delegaciones exteriores existentes, y ser financiado con cargo al presupuesto de la Unión Europea. Está por ver, sin embargo, en qué medida los trabajos en curso para su puesta en marcha anclan el nuevo servicio a la Comisión o le confieren más bien un enfoque *sui generis* a medio camino entre Comisión y Consejo, con todo lo que ello conlleva.

En todo caso, el papel del Alto Representante, y con él la representación y visibilidad de la Unión, ganará también notablemente con la aplicación de la nueva disposición del Tratado de Lisboa que establece que cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, los Estados miembros que sean también miembros de éste deberán pedir que se invite al Alto Representante a plantear la opinión de la Unión.

### *3. Desarrollo decidido de la Política Común de Seguridad y Defensa (PESD)*

Particular mención merecen también las importantes reformas operadas por el Tratado de Lisboa en relación con la ahora denominada Política Común de Seguridad y Defensa, que incluyen la participación

en la misma de las capacidades civiles y militares de todos los Estados miembros (con la excepción de Dinamarca), así como de las fuerzas multinacionales, con la posibilidad de encomendar la ejecución de las tareas a un grupo de Estados miembros; la cooperación estructurada permanente en materia de defensa entre los Estados miembros con capacidad militar y voluntad política para encarar las misiones más exigentes; el compromiso de mejorar progresivamente las capacidades militares; la ampliación del papel de la Agencia Europea de Defensa; la obligación de los Estados miembros de acudir en ayuda de uno de ellos en caso de ataque (sin perjuicio de la neutralidad de algunos Estados miembros o de la pertenencia a la OTAN); la ampliación de los objetivos de las denominadas misiones "Petersberg", que pasan ahora a incluir la lucha contra el terrorismo, y, en fin, el refuerzo de la solidaridad mutua en caso de amenaza o ataque terrorista o de catástrofe natural.

Pasan de este modo a integrarse de forma explícita en el Tratado de la Unión toda una serie de propuestas y decisiones adoptadas a lo largo de varios años por diversos Consejos Europeos y Consejos de la Unión que han acabado por convertir a la PESD en una de las áreas más prometedoras en el desarrollo de la Unión. Se trata de un fenómeno al que sin duda no ha sido ajeno el impulso franco-británico desde la Declaración de Saint-Malô de 1998, impulso por cierto que tanto se echa de menos en otras áreas y que, desde 2003, se ha plasmado en 18 operaciones realizadas en tres continentes, que van desde el mantenimiento de la paz al control de fronteras o a la reforma de los sectores judicial, policial o de seguridad. Sólo en los últimos años 2007 y 2008 han culminado el lanzamiento de una misión PESD de policía en Afganistán (EUPOL Afganistán), otra militar en Chad y África Central, la reorganización y reducción de tropas de la misión EUFOR Althea en Bosnia, así como las más recientes y en curso de lanzamiento en Kosovo (EULEX de policía) y en Guinea Bissau (de reforma del sector de seguridad). Si a ello unimos la adopción de los Objetivos Civiles 2010, la creación dentro del Consejo de una Célula de Planificación y Conducción Civil, el logro de la capacidad operativa del Centro de Operaciones de la Unión y la plena operatividad para desarrollar en paralelo sendas misiones PESD de carácter militar mediante el uso de dos Grupos de Combate, advertiremos rápidamente las potencialidades y retos pendientes para una Unión que, sin perjuicio de sus aspiraciones pacíficas, necesita claramente desarrollar un área fundamental tanto para su propia autodefensa como para sus aspiraciones globales.

#### 4. Consolidación de un presupuesto a la altura de las ambiciones

Como se dijo más arriba, el presupuesto total de la Unión para el año 2008 es de 120.346 millones de euros en créditos de pago, lo que supone apenas el 0,96% de la Renta Nacional Bruta comunitaria. De ellos, la Unión dedica al conjunto de su acción exterior más de 8.000 millones de euros, incluidos 285 millones para la PESC. Pues bien, compárese ese raquítrico 0,96% que la Unión dedica de su Renta Nacional Bruta para el presupuesto común con el 20 % que Estados Unidos dedica a su presupuesto federal y podremos hacernos una buena idea de las verdaderas ambiciones de cada cual.

Ahora bien, el Tratado de Lisboa contiene aportaciones decisivas en materia presupuestaria que sin duda podrían conducir a un paulatino reequilibrio en la orientación del presupuesto y de los gastos de la Unión. En efecto, el nuevo Tratado elimina la tradicional distinción entre los gastos obligatorios y los gastos no obligatorios y hace legalmente vinculante el marco financiero plurianual. Además, refuerza los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo sobre el conjunto de los gastos de la Unión, incluidos los del Servicio Europeo de Acción Exterior, colocándolo en paridad con el Consejo. Cabe esperar, por lo mismo, que el Parlamento haga pleno uso de sus nuevas facultades presupuestarias ya para la revisión de las Perspectivas Financieras que se llevará a cabo a mediados de 2009 y que, de forma progresiva, se vaya produciendo un reequilibrio en la naturaleza de los gastos presupuestarios en beneficio de sectores, como el de la acción exterior, hoy por hoy excesivamente limitados.

Un paso en esta dirección lo constituye ya el compromiso alcanzado durante la negociación del Presupuesto de la Unión para 2008, que es un 5,7% mayor que el de 2007 y en el que, a instancias del Parlamento, se establece que Galileo, el sistema europeo de radionavegación por satélite, estará financiado totalmente por fondos comunitarios, previéndose una cantidad total de 3.400 millones de euros hasta el año 2013 (de ellos, 300 millones para el año 2008), la mayoría de los cuales provienen de la revisión de las Perspectivas Financieras 2007-2013, a partir de los márgenes no utilizados en agricultura durante el ejercicio 2007.

#### Conclusiones

1) Por razones de diverso tipo, parece no haber llegado todavía la hora de la puesta en marcha de una política exterior de la Unión que esté a la altura de sus legítimas aspiraciones globales y de sus enormes potencialidades. En sus planteamientos estratégicos últimos, la

*Parece no haber llegado todavía la hora de la puesta en marcha de una política exterior de la Unión que esté a la altura de sus legítimas aspiraciones globales y de sus enormes potencialidades*

política exterior actual de la Unión se sigue conformando más en función de la acción y/o de la reacción a la política exterior de Estados Unidos que en función de planteamientos genuinamente europeos. La actuación de la Unión y de sus Estados miembros en relación con la reciente declaración unilateral de independencia del Kosovo, claramente alentada por Estados Unidos, y el reconocimiento casi instantáneo dispensado por la mayoría de los Estados miembros constituye quizás el último de una larga serie de ejemplos en este sentido (Irak, Israel, Palestina, Afganistán, etc.).

2) Esta falta de planteamientos y estrategias genuinamente europeos en el ámbito de la política exterior conlleva en la práctica la renuncia a sacar beneficio en términos geopolíticos de toda una serie de planteamientos y orientaciones, a menudo muy bien percibidos por los interlocutores y países terceros, pero que no se plasman en un modelo característico y previsible de la acción de la Unión, al no mantenerse a largo plazo, adolecer de incoherencia y carecer de autonomía. Por ejemplo, el concepto de multilateralismo eficaz proclamado en la Estrategia Europea de Seguridad, que ha inspirado con éxito los trabajos y propuestas de la Unión para la creación de la Corte Penal Internacional y la firma del Protocolo de Kioto entre otras actuaciones, se ve con frecuencia lastrado por los comportamientos divergentes de ciertos Estados miembros en Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la OSCE, tal y como ilustran los casos del conflicto de Oriente Medio, Irak, Irán o Kosovo, por no hablar de las relaciones con otros grandes actores internacionales como Estados Unidos, Rusia o China.

3) La experiencia muestra, sin embargo, que la política exterior de la Unión ha sido particularmente efectiva cuando ha trabajado en claro entendimiento con las organizaciones internacionales y regionales más importantes, como Naciones Unidas, la Liga Árabe, la Unión Africana o la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), y no sólo con el apoyo de grandes actores internacionales como Estados Unidos, Rusia o China.

4) El nuevo Tratado de Lisboa supone un avance cualitativo y una importante mejora en los mecanismos y capacidad de proyección exterior, pero no ha eliminado la dicotomía institucional ni competencial tradicionalmente existente entre la acción exterior de la Unión y la PESC. Adecuar los modos e instrumentos de la PESC al conjunto de la acción exterior de la Unión —hoy por hoy tan distantes en la práctica y los procedimientos como lo están en términos presupuestarios— seguirá siendo pues una necesidad insoslayable, incluso con el Tratado de Lisboa en vigor, y la única manera de que la Unión pueda pesar de forma decisiva en el escenario internacional proyectando el conjunto de sus recursos y potencialidades mediante

mecanismos claros y eficientes de toma de decisión, ejecución y representación.

5) En última instancia, más que los nuevos mecanismos y figuras institucionales creados por el Tratado de Lisboa, lo que resultará decisivo para obtener todas las virtualidades prácticas del nuevo Tratado será la calidad de las personas llamadas a desempeñarlos. Ello vale tanto para la persona llamada a desempeñar la futura Presidencia permanente de la Unión como, sobre todo, para la figura clave de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será a la vez Vicepresidente de la Comisión.

6) Por otra parte, la Unión necesita incrementar su presupuesto y desarrollar mucho más sus capacidades de gestión de crisis, esto es, la mezcla de instrumentos civiles y militares con los que cuenta en apoyo a su estrategia política para enfrentar aquéllas. Se requiere además una efectividad y rapidez mucho mayores para ejecutar sobre el terreno las decisiones correspondientes, adoptadas en el laborioso proceso consensual que caracteriza (y lastra), hoy por hoy, la toma de decisiones de la Unión.

7) En definitiva, los mecanismos e instrumentos previstos en el nuevo Tratado permitirán suplir alguna de las actuales carencias y conferir mayor coherencia y efectividad a la acción exterior de la Unión. Ahora bien, estos mecanismos no son suficientes por sí solos para situar la acción exterior de la Unión a la altura de sus ambiciones globales, en consonancia con el deseo de sus ciudadanos de que Bruselas asuma más responsabilidades en relación con los desafíos geográficos y temáticos existentes en el plano internacional.