

La Unión Europea como actor global: El Tratado de Lisboa

José Javier J. Fernández Fernández

*Jefe de la Unidad América Latina en la Dirección General de Políticas Externas
del Parlamento Europeo*



El Tratado de Lisboa y la acción exterior de la Unión: introducción

“Decíamos ayer” (Fernández, 2008: 221-234) que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el día 1 de diciembre de 2009 ha cambiado el contexto político, legal, institucional y presupuestario en el que se desenvuelve la acción exterior de la Unión Europea (UE). Ya era tiempo, pues el largo proceso de introspección interna que precedió a la entrada en vigor del nuevo Tratado, apenas inferior al que existió en los Estados Unidos entre su Declaración de Independencia el día 4 de julio de 1776 y la elección de su primer Presidente constitucional en 1789, ha detraído durante por lo menos el último decenio considerables recursos políticos, presupuestarios y de personal sumamente necesarios para reforzar la proyección exterior de la Unión.

El Tratado de Lisboa supone en realidad un paso atrás en comparación con el Tratado de 2004 por el que se establecía una Constitución para Europa

Ya se dijo también que, en su estructura formal, el Tratado de Lisboa supone en realidad 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 (TUE), con sus disposiciones específicas sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la ahora denominada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), de la Parte Quinta del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que contiene normas generales sobre la acción exterior de la Unión. En todo caso, los dos Tratados modificados tienen el mismo valor jurídico y deben ser interpretados conjuntamente. En su contenido, en cambio, el Tratado de Lisboa 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 mejora en relación con los mecanismos anteriores, elevando el perfil internacional de la Unión y reforzando su capacidad para actuar eficazmente en los asuntos mundiales. Recordemos que 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. 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 plano institucional, el Tratado de Lisboa otorga al Parlamento Europeo (PE) el poder de codecisión en el ámbito de la política comercial común; amplía el voto por mayoría cualificada en el Consejo y el derecho del PE 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 PE (en materia de asuntos interiores).

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; 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 el Consejo 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 PE, el Servicio Europeo de Acción (SEAE), con el fin de asistir al Alto Representante, que estará formado por personal de la Comisión, la Secretaría General del Consejo y los servicios diplomáticos nacionales; además, refuerza los poderes presupuestarios del PE para todos los gastos de la UE, incluido el SEAE, lo que pone al PE en situación de paridad con el Consejo.

Por último, el Tratado de Lisboa introduce también innovaciones en relación con la 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 sus 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 su pertenencia a la OTAN); la ampliación de los objetivos de las denominadas misiones «Petersberg», que incluyen en lo sucesivo 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.

La Unión como actor global en 2010: los datos objetivos

Sobre la condición de la Unión como actor global y su apuesta por un mundo bipolar no pueden caber dudas. Y no se trata sólo de una simple autopercepción, si no que tal condición se asienta sobre datos concretos bien sólidos y elocuentes. En la actualidad, la Unión y sus 27 Estados Miembros siguen siendo la primera potencia económica mundial, con una participación que alcanza a un tercio del

PIB mundial, por delante de los Estados Unidos. La Unión y sus Estados Miembros constituyen, además, el bloque comercial más grande del mundo, representando casi la quinta parte del comercio internacional, y son la segunda potencia exportadora en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), por detrás de los Estados Unidos. Juntos ocupan también el tercer lugar en número de población –sólo por detrás de China e India–, y disponen de un mercado interior de más de 501 millones de habitantes en 2010, dotado además con una sólida moneda única. Juntos aportan un porcentaje cercano al 60 % del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo, casi el 40% del presupuesto ordinario de Naciones Unidas y el 50 % del total de aportaciones al conjunto del sistema de Naciones Unidas, con la Comisión Europea contribuyendo por sí sola cada año con más de mil millones de euros.

Por otra parte, aunque se trata de una Unión que no aspira a convertirse en superpotencia militar, lo cierto es que la suma de los presupuestos de defensa de sus 27 Estados Miembros es sólo superada por el de los EE.UU., de modo que tampoco puede subestimarse el potencial de su influencia militar y geoestratégica.

La Unión y sus Estados Miembros constituyen el bloque comercial más grande del mundo, representando casi la quinta parte del comercio internacional

La Unión dispone además de una política comercial común y ha firmado acuerdos de diverso tipo con más de 120 países. Tras la entrada en vigor del tratado de Lisboa, cuenta con una red de 128 Delegaciones de la Unión (125 ex-Delegaciones de la Comisión y 3 ex-Delegaciones del Consejo) que, encuadrados en el SEAE, hacen de éste, uno de los servicios exteriores más eficaces y mejor informados del mundo.

Cierto que las debilidades actuales de la Unión Europea están también a la vista, como lo pone de manifiesto el hecho de que desde mediados de los años noventa tanto la Unión como sus Estados Miembros vayan perdiendo potencial en su crecimiento económico y productividad en relación a otras grandes economías, al tiempo que aumentan sus dificultades de competitividad en algunas áreas específicas, determinantes para el futuro de su crecimiento económico. En términos demográficos, durante los últimos 60 años la población europea descendió del 25% al 7 % de la población mundial. Por otra parte, se trata igualmente de una Unión que es perfectamente consciente de sus debilidades en términos de recursos y suministros energéticos. Con todo, los datos reseñados ponen claramente de manifiesto lo mucho que puede dar sí la acción exterior de la Unión tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, siempre y cuando todos sus Estados Miembros pasen a actuar conjuntamente, aceptando que el inmenso potencial común de la Unión no resulta de la simple suma de las acciones exteriores de sus Estados Miembros.

Los instrumentos previstos en el Tratado de Lisboa para el refuerzo de la acción exterior de la Unión, y en particular de la PESC y de la PCSD

a) Las nuevas funciones: el Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidente de la Comisión Europea

En el ámbito institucional, la entrada en vigor del Tratado vino precedida por el nombramiento, el día 18 de noviembre de 2009, por parte del Consejo Europeo, del belga Herman Van Rompuy como Presidente del Consejo Europeo por término de dos años y medio, y de la británica Baronessa Catherine Ashton como Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidenta de la Comisión Europea y Presidenta del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión por término de cinco años. En efecto, en el ámbito estricto de la PESC el nuevo Tratado crea, en primer lugar, el cargo de Presidente permanente del Consejo Europeo, no compatible con ninguna otra función nacional y cuya tarea principal será asegurar la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo – que a su vez deviene una Institución por derecho propio- y facilita el consenso. A él le corresponde además la representación exterior de la Unión en materia PESC, a su nivel. Ello debe realizarse sin perjuicio de las atribuciones de la Vicepresidenta/Alta Representante, y reconociendo plenamente el papel clave desempeñado por la Comisión Europea, no sólo al establecer y mantener el acervo comunitario en materia de relaciones exteriores, sino también al asegurar la representación exterior de la Unión, con excepción de la PESC.

El Tratado de Lisboa ha creado también la importante figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, dotado en realidad de tres diferentes funciones, ya que será a la vez representante del Consejo para la PESC, Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. Le corresponde contribuir con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común, ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo y asistir 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 restantes políticas. Además, le corresponde representar a la Unión en la esfera internacional en materia PESC. Un representante suyo ha pasado a presidir el Comité Político y de Seguridad (CPS). El nombramiento por el Consejo Europeo de la primera Alta Representante, la Sra. Ashton, vino precedido por el acuerdo del Presidente de la Comisión y seguido por el voto de investidura del PE, al investir al conjunto de la nueva Comisión Europea.

En definitiva, se trata de dos figuras clave y de cuya calidad y competencia depende, más allá de las simples disposiciones institucionales del nuevo Tratado, el alcance real de éste y su capacidad para coadyuvar al logro de la declarada ambición de la Unión de jugar un papel global, en consonancia con su peso como actor internacional.

b) El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)

Para asistir a la Alta Representante / Vicepresidenta de la Comisión a cumplir con su mandato, el Tratado de Lisboa ha puesto a su disposición el Servicio Europeo de Acción Exterior y le ha conferido autoridad sobre la ya mencionada red de Delegaciones de la Unión. El Consejo Europeo de 29 de octubre de 2009 marcó las líneas directrices del SEAE, correspondiendo al Alto Representante presentar lo antes posible una propuesta formal sobre la organización y funcionamiento del Servicio a fin de que el Consejo de la Unión pueda adoptar una Decisión sobre el Servicio a más tardar a finales de abril de 2010. Conforme a las directrices del Consejo Europeo, el SEAE se configura como un servicio único, bajo la autoridad del Alto Representante, dotado de una naturaleza *sui generis*, y separado tanto de la Comisión como del Consejo. Formarán también parte del mismo las actuales estructuras de gestión de crisis del Consejo, si bien éstas bajo la responsabilidad directa del Alto Representante. El SEAE dispondrá de autonomía en relación con su presupuesto administrativo y con la gestión de su personal. Tendrá una sección propia dentro del presupuesto de la Unión, a la que se aplicarán los procedimientos presupuestarios y de control habituales, correspondiendo al Alto Representante proponer y ejecutar el presupuesto del Servicio. Pasan a integrarse también dentro del SEAE las 125 Delegaciones de la Comisión existentes en ese momento, transformadas en Delegaciones de la Unión bajo la autoridad del Alto Representante.

El día 25 de marzo de 2010 la Alta Representante / Vicepresidenta de la Comisión presentó su propuesta de decisión del Consejo sobre la organización y el funcionamiento del SEAE, al tiempo que la Comisión Europea aprobaba la propuesta conexas de revisión del Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto de la Unión e iniciaba los trabajos de preparación de la revisión del Estatuto de Funcionarios y otros Agentes al servicio de la Unión. Las negociaciones sobre todas estas propuestas deben ser rápidas, pero desde luego nada fáciles.

La pretensión declarada de la Alta Representante / Vicepresidenta de la Comisión es que el SEAE se convierta en una verdadera plataforma entre la Unión y el mundo, de forma que a través de su red de Delegaciones establecidas sobre todo el planeta sirva eficaz y coor-

dinadamente a la proyección de los intereses y las políticas de la Unión y a profundizar su influencia sobre la escena internacional. Además, la Alta Representante destaca el carácter de “Servicio” de la nueva creatura, para poner de relieve las tareas que se le asignan en beneficio del Presidente del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión y de los Comisarios, de los Estados Miembros y del Parlamento Europeo. Conforme a la propuesta inicial de la Alta Representante, el SEAE se configura como un órgano funcionalmente autónomo de la Unión Europea, separado tanto del Secretariado General del Consejo como de la Comisión Europea, bajo la autoridad de la Alta Representante / Vicepresidenta de la Comisión.

Su estructura central en Bruselas estará dirigida por un Secretario General dependiente de la Alta Representante / Vicepresidenta de la Comisión, asistido por dos Secretarios Generales Adjuntos, todos ellos nombrados por aquélla. Esta estructura central se completa con tres o cuatro direcciones generales operativas, articuladas sobre base geográfica, temática y de tareas multilaterales respectivamente, asistidas por otra dirección general encargada de las cuestiones financieras, administrativas, de personal, de seguridad, información y comunicación. Además, la estructura central en Bruselas incluye, bajo la autoridad directa y la responsabilidad de la Alta Representante, la cadena operativa de mando de las estructuras militares y civiles existentes para la gestión de crisis, incluidos el Centro de Situación de la Unión y el Estado Mayor de la Unión. Al lado de esta estructura central, las Delegaciones de la Unión pasan a constituir una parte integral del SEAE, dirigida cada una de ellas por un Jefe de Delegación que recibirá instrucciones de la Alta Representante / Vicepresidenta de la Comisión y será responsable de su ejecución. En las áreas de competencia comunitaria, el Jefe de Delegación podrá también recibir instrucciones de la Comisión. El personal del SEAE incluirá funcionarios y otro personal de la UE, incluido personal de los servicios diplomáticos de los Estados Miembros en calidad de agentes temporales, todos ellos vinculados por los deberes de objetividad, imparcialidad y lealtad hacia la Unión que resultan del Estatuto de los Funcionarios y otros Agentes y de la legislación conexas. En materia presupuestaria, el SEAE estará naturalmente sometido al Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto de la Unión y al correspondiente procedimiento de descarga previsto en dicho Reglamento y el artículo 319 del TFUE. En fin, la Alta Representante / Vicepresidenta de la Comisión prevé presentar un Informe al Consejo sobre el funcionamiento del SEAE en 2012 con miras a una posterior revisión de la Decisión inicial de creación del Servicio, a más tardar a principios de 2014, y que tenga en cuenta las experiencias adquiridas.

Así pues, la adopción de la Decisión inicial de creación del SEAE conlleva la enmienda del Reglamento Financiero y del Estatuto de los Funcionarios, así como la adopción de un presupuesto inicial. Todo

La creación del Servicio de Acción Exterior constituye una excelente oportunidad para llevar a cabo una política exterior más coherente, sólida y eficaz, sobre la base de del respeto y la promoción de los derechos humanos

ello confiere un importante papel también al Parlamento Europeo, que no se limitará pues a la consulta sobre la Decisión inicial de creación. Concretamente, el PE reclama que el SEAE, aun manteniendo su carácter *sui generis* de Servicio autónomo, esté administrativa, organizativa y presupuestariamente vinculado a la Comisión, y que sea responsable ante el PE en términos políticos y presupuestarios. Además, el PE preconiza una estructura más amplia para el Servicio, de forma que incluya también competencias y recursos provenientes de otras áreas de la acción exterior de la Unión, y en particular la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria, la política de Vecindad y otras áreas relacionadas con el ámbito exterior de políticas comunitarias como las de pesca, migración, o asilo, sin perjuicio de las competencias de ejecución de la Comisión Europea. El PE considera también indispensable que la Alta Representante sea asistida por Adjuntos con responsabilidad política clara, sometidos como ella al control democrático del propio PE. Además, exige un mayor control y seguimiento parlamentarios sobre los nombramientos y mandatos de los Representantes Especiales, debiendo suprimirse progresivamente y sus funciones ser desempeñadas por los Jefes de Delegación de la UE en los distintos países. Por último, dicha Institución exige que la Vicepresidenta/Alta Representante consulte a la comisión competente del PE sobre los nombramientos que decida en relación con los altos cargos del SEAE, incluidos los representantes especiales.

El SEAE debería ser ya plenamente operativo a partir de 2012, en cuyo momento contará con no menos de 8.000 funcionarios y una red de más de 130 Delegaciones de la Unión. Ciertamente que no son muchos, si se compara con los más de 50.000 funcionarios de los Servicios Exteriores de los Estados Miembros o los más de 40.000 diplomáticos y auxiliares norteamericanos, ni tampoco comparado con las 2.172 embajadas y los 933 consulados de los que disponen los 27 Estados Miembros de la Unión o las 285 embajadas y consulados norteamericanos en el mundo. En todo caso, el SEAE se configura como un servicio diplomático permanente y profesional, que contribuirá eficazmente a desarrollar los objetivos de la acción exterior de la Unión y apoyará de manera eficiente la labor de la Alta Representante. La creación del SEAE constituye por sí sola una excelente oportunidad adicional para llevar a cabo una política exterior más coherente, sólida y eficaz, sobre la base de los valores y objetivos fundamentales de la política exterior de la Unión, como el respeto y la promoción de los derechos humanos, con arreglo a lo dispuesto en la ahora vinculante Carta de los Derechos Fundamentales.

c) El nuevo equilibrio interinstitucional introducido por el Tratado de Lisboa

La fusión de las funciones intergubernamentales y comunitarias desempeñadas por el anterior Secretario General del Consejo y Alto Representante para la PESC y por la anterior Comisaria de Relaciones Exteriores en una única y doble función (en realidad triple) de la Vicepresidenta/Alta Representante), sometida a una votación colectiva de aprobación por el PE lo mismo que el resto del colegio de Comisarios, realza sin duda la legitimidad democrática de las actividades de la PESC, que requiere un diálogo estratégico permanente en pie de igualdad a todos los niveles entre el PE, el Consejo y la Comisión. Ello requiere también que el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores decida mediante votación por mayoría cualificada siempre que el propio Tratado así lo prevea y que los Estados miembros actúen imbuidos de un espíritu de solidaridad política mutua para conseguir un grado creciente de convergencia de las acciones en el ámbito de la PESC.

En efecto, aunque del Tratado se deriva la eliminación formal del anterior sistema de pilares instaurado por el Tratado de Maastricht, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) seguirá siendo esencialmente intergubernamental en la práctica y los procedimientos, sometida en última instancia a la voluntad política de los Estados Miembros y sin que le sean de aplicación ni un procedimiento de toma de decisiones verdaderamente comunitario ni mucho menos el procedimiento legislativo ordinario establecido por el nuevo Tratado. De todos modos, este constituye un indudable paso hacia adelante al ampliar el ámbito de la acción exterior de la Unión en su conjunto.

Además, como consecuencia de los otros grandes cambios operados por el Tratado, de los que se beneficia en particular el PE, el papel de las tres grandes Instituciones de la Unión y la correlación de fuerzas entre ellas ha cambiado también el ámbito de la PESC. Concretamente, el PE dispone ahora de cuatro mecanismos principales para hacer sentir su influencia en materia PESC: el nuevo artículo 36 del Tratado de la Unión Europea (TUE) –anterior artículo 21– y especialmente su práctica; sus competencias presupuestarias; y sus actividades y funciones electivas y de diplomacia parlamentaria y tribuna pública.

En concreto, y en relación con su función electiva, el Tratado de Lisboa ha mejorado sustancialmente las posibilidades del PE para ejercer su control parlamentario sobre el nombramiento y las actividades del Alto Representante en razón de su doble función de Vicepresidente de la Comisión. Además, el nuevo artículo 36 del TUE amplía claramente el papel del PE al establecer, por un lado, que el Alto Representante consultará periódicamente al PE sobre los aspec-

tos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa (PCSD) y le informará de la evolución de dichas políticas, y garantizar, por otro, que se tendrán debidamente en cuenta las opiniones del PE. En lo sucesivo, se asociarán además a los representantes especiales a la información al PE, el cual podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo o al Alto Representante, y llevará a cabo dos veces al año un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC, incluida la PCSD.

Además, el nuevo Tratado ha reforzado los poderes presupuestarios del PE para todos los gastos de la Unión, incluido el SEAE, lo que pone al PE en situación de paridad con el Consejo. Conviene recordar que el presupuesto total PESC previsto para el período 2007-2013 se eleva a un total de 1.740 millones de euros.

El nuevo equilibrio interinstitucional y las mejoras introducidas por el Tratado de Lisboa deben plasmarse en la revisión del entramado interinstitucional, y en primer lugar del Acuerdo interinstitucional de 17 de mayo de 2006 sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, cuyos artículos 42 y 43 están dedicados a la financiación de la PESC y prevén un diálogo estructurado sobre consulta e información en dicho ámbito.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa hace más urgente que nunca la revisión también del Acuerdo Interinstitucional de 20 de noviembre de 2002 relativo al acceso del PE a toda la información clasificada de la que dispone el Consejo en materia de seguridad y defensa. En este caso, las dificultades prácticas han provenido sobre todo de las restricciones impuestas sobre los documentos en ciertas materias clave producidos por otras instituciones, Estados miembros, terceros Estados u organizaciones internacionales.

Además, el nuevo Tratado hace necesario un nuevo Acuerdo Marco para las relaciones entre la Comisión (incluida su Vicepresidenta/Alta Representante) y el PE, habida cuenta de que el Tratado de Lisboa amplía el procedimiento de aprobación a todos los acuerdos relativos a ámbitos en los que se aplica el procedimiento legislativo ordinario y refuerza el derecho del Parlamento a ser debidamente informado por la Comisión sobre los avances de las negociaciones sobre acuerdos internacionales a que se hace referencia en el artículo 218 del TFUE. Este nuevo acuerdo interinstitucional con el Parlamento debe incluir en particular una descripción exacta de su participación en cada fase de las negociaciones conducentes a la celebración de un acuerdo internacional.

Cinco retos temáticos para la acción exterior de la Unión en 2010

Diseño de una estrategia coherente de la Unión para el conjunto de su acción exterior

Tal y como ha destacado la propia Alta Representante, la promoción de los valores de la Unión y la defensa de sus intereses exige comprometerse activamente en la escena internacional. A su vez, la afirmación de la Unión en el contexto internacional pasa necesariamente por una definición clara y explícita de sus valores e intereses que posibilite la percepción y apreciación general de su papel real por parte de los restantes actores y por la sociedad internacional en su conjunto. Ello requiere la formulación de una estrategia coherente y completa del conjunto de su acción exterior que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, no puede demorarse más. El nuevo Tratado ayuda a ello al aclarar las competencias de la Unión y de definir y ampliar sus valores y objetivos¹. Corresponde ahora a la Alta Representante y a sus servicios elaborar un nuevo concepto estratégico colectivo para la Unión y diseñar una estrategia coherente para la política exterior de la UE basada en los objetivos y principios establecidos en el artículo 21 del TUE. La nueva Estrategia debe determinar claramente los intereses de seguridad común de la UE, y servir de marco de referencia para la configuración de políticas y para la formulación, financiación, aplicación y supervisión de la acción exterior de la UE. Dado el nuevo equilibrio interinstitucional introducido por el Tratado, la Vicepresidenta/Alta Representante debería asociar plenamente a los órganos pertinentes del PE a esta tarea.

Seguridad del abastecimiento energético

La seguridad del suministro energético y la creciente dependencia energética de la UE de las fuentes de abastecimiento y los conductos de tránsito, constituye sin duda una preocupación estratégica existencial para la Unión, tal y como han puesto recientemente de manifiesto las repetidas crisis del gas, y en particular la crisis ruso-ucraniana de enero de 2009. La necesidad de evitar que la dependencia energética de la UE de terceros países debilite la independencia de su política exterior resulta pues obvia, lo mismo que la urgente necesidad de abordar los desafíos en materia de energía

¹ «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).

La seguridad del suministro energético y la creciente dependencia energética de la UE de las fuentes de abastecimiento y los conductos de tránsito, constituye una preocupación estratégica existencial para la Unión

mediante la puesta en práctica de una política energética exterior común de la UE. La Vicepresidenta/Alta Representante debe, pues, proseguir con energía los esfuerzos desplegados por los anteriores Comisarios y por su antecesor, el Alto Representante Sr. Solana, y desarrollar una política coherente y coordinada, fomentando la cohesión de la Unión en un diálogo constructivo con los proveedores de energía, especialmente Rusia, y los países de tránsito, apoyando las prioridades energéticas de la UE y defendiendo los intereses comunes de los Estados miembros. Debe además desarrollar una diplomacia eficiente en materia de energía y mecanismos más eficaces para responder a las situaciones de crisis y, por último, garantizar la diversificación de los suministros de energía, el uso sostenible de ésta y el desarrollo de las fuentes de energía renovables. Sólo un enfoque común de la UE podrá prevenir toda interrupción futura de los suministros de petróleo y gas a los Estados miembros e incrementar la seguridad energética de la Unión en su conjunto. Un paso en la buena dirección lo constituye la firma del acuerdo relativo al proyecto Nabuco, cuya aplicación por cierto resulta fundamental para garantizar la seguridad energética de la Unión.

Lucha contra el cambio climático en pos del objetivo “20 20 en 2020”

Los retos y desafíos que se derivan del proceso actual de cambio climático, incluido para la seguridad de la Unión, ya fueron bien identificados en la Estrategia Europea de Seguridad y en el posterior Informe del Sr. Solana sobre *Cambio Climático y Seguridad Internacional*, los cuales destacan las importantes amenazas y conflictos potenciales derivados de una mayor competencia por el acceso a los recursos naturales y energéticos y su control. En 2010, la UE debe seguir desarrollando políticas de mitigación, adaptación y conservación energética, con miras a abordar los riesgos de seguridad que plantean la degradación ambiental y el cambio climático. En particular, la UE debe seguir trabajando para fortalecer su liderazgo en la gobernanza climática global. Debe además seguir desarrollando un diálogo con otros actores clave, como las potencias emergentes (China, Brasil, Rusia, India), los Estados Unidos y los países en desarrollo, dado que la lucha contra el cambio climático se ha convertido en un elemento clave de las relaciones internacionales.

Un enfoque global e integrado en materia de migración

Una estrategia coherente para la acción exterior de la Unión requiere también tener plena consciencia de la dimensión exterior del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Conviene, pues, prever y asegurarse la cooperación de los países de origen y de tránsito y promover una actitud de verdadera cooperación aplicando una polí-

tica de condicionalidad positiva. Hacer de la emigración una oportunidad para la Unión, imprescindible además a la vista de su creciente declive demográfico, del aumento de las expectativas de vida de sus ciudadanos y de sus necesidades económicas subjetivas, requiere por cierto enfrentar adecuadamente los problemas y conflictos derivados de la inmigración ilegal, lo que hace indispensable contribuir al desarrollo local en los países de origen y luchar contra las organizaciones criminales que trafican con seres humanos. Está por ver si todos estos ambiciosos objetivos pueden lograrse en 2010 con los apenas 58 millones de euros que el Presupuesto de la Unión asigna a Frontex, a los que hay que sumar los 92 millones asignados al Fondo Europeo para los Refugiados y, sobre todo, los 53 millones de euros previstos para la cooperación con terceros países y destinados a promover una buena gestión migratoria, a la lucha contra la inmigración irregular, a la readmisión de los “sin papeles” y a proteger a los inmigrantes contra la exclusión y combatir la trata de seres humanos.

Fortalecimiento de la gobernanza global y del papel de las organizaciones internacionales

La Unión deberá seguir contribuyendo activa y eficazmente en 2010 a la resolución de los problemas globales, no sólo a través de sus propios medios y los de sus Estados Miembros, si no también mediante el refuerzo del sistema de Naciones Unidas, característica distintiva de su acción exterior. La prevención y gestión de conflictos, incluidas la rehabilitación y la reconstrucción después de las crisis son sin duda más importantes que nunca, por lo que la Unión debe seguir desarrollando estrategias de prevención, mejorar sus mecanismos de alerta temprana e intensificar la cooperación con organizaciones regionales, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, que son el principal garante de la paz y seguridad internacional y el marco más completo para la cooperación multilateral. En consecuencia, el fortalecimiento de la gobernanza global, las instituciones internacionales y el respeto del Derecho internacional resultan de vital importancia para un multilateralismo eficaz y debe constituir una prioridad estratégica continua para la Unión. Es preciso, por lo tanto, que las instituciones de la UE y los Estados miembros profundicen su cooperación y coordinación con los socios estratégicos que ejercen una influencia global, especialmente en el seno de Naciones Unidas, marco ideal para abordar las cuestiones globales de interés común para Europa y la estabilidad mundial, como el terrorismo, la delincuencia organizada, la seguridad energética, el cambio climático, la consecución de los ODM y la erradicación de la pobreza, la gestión de crisis, la prevención y resolución de conflictos, la no proliferación de armas de destrucción masiva y el desarme, la gestión de los flujos migratorios y la promoción de los

derechos humanos y las libertades civiles. Por cierto que otra organización internacional fundamental para la UE lo es cada vez más la OSCE, que ofrece un importante marco para el restablecimiento de la confianza y la mejora de la cooperación entre los países de Europa, Asia Central y América del Norte en diferentes cuestiones, como la no proliferación, el desarme, la cooperación económica y la protección y promoción de los derechos humanos y el Estado de Derecho. La Unión deberá trabajar en 2010 en su fortalecimiento incluido, caso necesario, el otorgamiento de una personalidad jurídica propia para dicha Organización.

Seis desafíos geográficos para la acción exterior de la Unión en 2010

La ampliación de la Unión a los Balcanes, Islandia y Turquía

No constituye ninguna paradoja, sino que resulta de su propia historia y de su misma esencia el que, lo que no consiguieran durante siglos ejércitos de toda procedencia, haya quedado reservado a una Unión Europea pacíficamente integrada, esto es, una expansión extraordinaria y continuada demandada por sus vecinos, hasta configurar en la actualidad la mayor área de paz, libertad y seguridad del mundo. En 2010, sin embargo, y por vez primera durante la última década, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha traído el efecto añadido de que las prioridades geográficas de la Unión no sigan concentradas casi exclusivamente en los avances y frenazos de su proceso de Ampliación, como sucedía en el pasado, y que hoy incluye a Croacia, –que muchos querrían ver ya dentro de la Unión–, a Islandia –en un posible matrimonio más de conveniencia que de verdadero amor–, a los Balcanes –con muchas más incertidumbres, demoras y sobresaltos– y a Turquía –a la que muchos siguen sin querer ver nunca dentro de la Unión.

Los países de los Balcanes Occidentales, en los que la Unión no tiene derecho al error y en los que nació de hecho su actual política de seguridad común, forman parte del proceso de ampliación, y su estabilidad, sobre la base de los principios del Estado de Derecho, debe seguir siendo una prioridad para la acción exterior de la Unión. En 2010 deben proseguirse los esfuerzos por acercar los países de esa región a la UE, con el objetivo compartido de la integración europea, mediante, entre otras cosas, el fomento de las reformas y el fomento de la cooperación regional y la reconciliación interétnica, con el fin de que satisfagan los criterios de Copenhague y se preparen para la adhesión. Mucho depende para ello de la indispensable realización de una conferencia internacional sobre el futuro de los Balcanes Occidentales que congrege a los países de la región y a los agentes

regionales y globales relevantes, con el fin de determinar los desafíos a los que se enfrenta actualmente esa región y responder a los mismos. Siguen subsistiendo, sin embargo, dos escollos principales. Por un lado, Kosovo, con una situación aparente cada vez más pacífica y estable, como lo demuestra el desarrollo tranquilo y ordenado de las elecciones locales celebradas el 15 de noviembre de 2009. Ahora bien, no todos los Estados miembros han reconocido la independencia de Kosovo, y la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX KOSOVO), que es, hasta ahora, la mayor misión civil de la PCSD puesta en marcha por la UE, sigue trabajando con plena capacidad operativa, pero sobre la base del estatuto de neutralidad de Naciones Unidas. Se trata, sin duda, de una misión clave para la promoción de la reconciliación interétnica, el Estado de Derecho, el orden público y la seguridad en todo Kosovo, ayudando a las instituciones de Kosovo, las autoridades judiciales y los entes encargados de la ejecución de las leyes. Por otro lado, y a pesar del tiempo transcurrido desde el fin de la guerra, en Bosnia y Herzegovina sigue sin garantizarse un futuro común en un país viable y el deseo del país y de su población de seguir juntos por la vía de la integración europea dista de estar asentado en las conciencias, comprometiendo así la perspectiva europea que constituye la base de la acción de la Unión en una zona en la que, además queda por resolver la espinosa cuestión de la adhesión de Serbia.

El refuerzo de las relaciones transatlánticas con las Américas y la configuración de un nuevo Occidente

Durante largos años, el concepto de “relación transatlántica” ha quedado reservado a las relaciones tradicionales entre la Unión Europea y los Estados Unidos. Sin lugar a dudas, existe un amplio consenso en considerar que dicha relación transatlántica constituye un elemento fundamental y uno de los principales pilares de la acción exterior de la UE. Cabe esperar que la Alta Representante vele por que la UE actúe como un socio de los Estados Unidos coherente, activo, igual y, por añadidura, autónomo, para fortalecer la seguridad y estabilidad mundiales y promocionar la paz, el respeto de los derechos humanos y la consecución de los ODM, así como adoptar un enfoque uniforme ante retos globales tales como la proliferación nuclear, el terrorismo, el cambio climático y la seguridad energética. El Tratado de Lisboa ofrece nuevas oportunidades para mejorar y renovar el marco de las relaciones UE - Estados Unidos. Por otra parte, mucho es lo que la UE y los Estados Unidos, actuando de consuno, pueden hacer para alentar a China, India, Rusia, Brasil y otras potencias emergentes a compartir la responsabilidad del orden mundial y de la prevención y resolución pacífica de conflictos de conformidad con el Derecho internacional. Sin que ello exima ni a la UE ni a los Estados Unidos de seguir ofreciendo pleno apoyo al desarrollo

económico y social de estos países, parece también llegado el momento de que estos países acepten finalmente sus propias responsabilidades mundiales, en particular en la lucha contra el cambio climático y a favor del desarrollo sostenible.

Menos frecuente resulta, sin embargo, entender la relación transatlántica con las Américas desde la óptica de las relaciones UE – América Latina y el Caribe, como parte del concepto triangular del “nuevo Occidente”, que con todo se abre paso paulatinamente. Conviene en todo caso reivindicar la existencia de este tercer pilar en la relación transatlántica, esto es, la Asociación Estratégica Birregional UE – ALC proclamada por sus 60 Jefes de Estado y de Gobiernos en las seis Cumbres celebradas o en curso. En efecto, junto con los ya existentes Acuerdos de Asociación con Chile y con México, la próxima firma del Acuerdo de Asociación con Centroamérica, el relanzamiento de las negociaciones para un acuerdo de asociación con Mercosur, y la conclusión de las negociaciones sobre el acuerdo multilateral con diversos países de la Comunidad Andina abren perspectivas nuevas a la acción exterior de la Unión en América Latina, que afectan también a sus relaciones con los Estados Unidos.

El compromiso de la UE con el desarme nuclear y con las negociaciones multilaterales sobre la reducción de los arsenales atómicos debe seguir siendo la piedra angular de la Unión en materia de no proliferación

Irán y la no proliferación nuclear

El compromiso de la UE con el desarme nuclear y con las negociaciones multilaterales sobre la reducción de los arsenales atómicos debe seguir siendo la piedra angular de la Unión en materia de no proliferación, junto con la necesidad de obtener mayores garantías nucleares internacionales en esta materia. Ello requiere en particular que la UE y a sus Estados miembros redoblen sus esfuerzos diplomáticos para lograr una revisión satisfactoria del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares en mayo de 2010.

En este contexto, el grave deterioro de la situación política en Irán y la clara determinación de su gobierno de proseguir el camino de la producción de armas nucleares constituyen un reto mayor para la sociedad internacional y para la Unión Europea, que no deja mucho lugar al optimismo. La comunidad internacional no puede esperar indefinidamente a que de resultado la mezcla de política de negociación y de sanciones seguida hasta la fecha y mucho menos lo hará el gobierno de Israel, que se siente crecientemente amenazado esta vez con un holocausto nuclear. El tiempo disponible se agota y el prolongado estancamiento de las negociaciones sobre el programa nuclear de Irán se convierte con cada día que pasa en un riesgo mayor para la paz internacional. En cualquier caso, la Unión debe seguir liderando los esfuerzos por encontrar una solución diplomática y estar plenamente dispuesta a secundar al Consejo de

Seguridad de Naciones Unidas respecto de cualquier medida restrictiva que pueda acordar si Irán sigue ignorando sus obligaciones. Caso necesario, la Unión debe estar dispuesta a hacer todo lo necesario, salvo el uso de los medios militares, para impedir la aparición de una nueva potencia nuclear, especialmente teniendo en cuenta las múltiples implicaciones que se derivarían en relación con la situación en Oriente Próximo.

Desarrollo de la Asociación Oriental y búsqueda de un nuevo Acuerdo de colaboración y cooperación con Rusia

El desarrollo de la Asociación Oriental con los vecinos de la UE, integrándolos económicamente en el mercado interior e intensificando la cooperación política, económica y cultural sigue siendo una prioridad de la Unión para 2010. Es preciso, sin embargo, aportar proyectos creíbles a la Asociación y prever incentivos tangibles para las reformas a medio y largo plazo, que reforzarán el compromiso de las sociedades en los países socios a favor de la modernización e integración en la UE. Ello requiere, además de garantías para el mantenimiento de la seguridad para los ciudadanos de la UE, la eliminación progresiva de los obstáculos a la libre circulación de personas (incluida en su caso la exención de visados) y mejorar la cooperación en todos los aspectos de la seguridad, especialmente la energética. Por lo que se refiere a las relaciones UE-Rusia, corresponde en primer lugar a la Vicepresidenta/Alta Representante cuidar de que el enfoque de la UE hacia Rusia y en relación con las negociaciones sobre un nuevo Acuerdo de colaboración y cooperación, sea coherente y se base en un compromiso en favor de los valores de la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho, incluido el Derecho internacional. Resulta imprescindible una asociación revigorizada con Rusia, basada en el respeto mutuo y la reciprocidad, en materia de lucha contra el terrorismo, seguridad y suministro energéticos, cambio climático, desarme, prevención de conflictos y no proliferación nuclear, así como con respecto a Irán, Afganistán y Oriente Próximo, con el objetivo de fortalecer la seguridad y la estabilidad mundiales. Todas estas cuestiones deben constituir la base de un nuevo y amplio acuerdo del que se esperan mejoras sustanciales. Con los nuevos instrumentos que le asigna el Tratado de Lisboa corresponde además a la Vicepresidenta/Alta Representante coordinar las acciones, facilitar las consultas y mejorar la comunicación entre los Estados miembros con respecto a cuestiones bilaterales de interés común con la Federación de Rusia. Es imprescindible que los Estados miembros coordinen sus relaciones con la Federación de Rusia sobre la base de los intereses generales de la Unión y que reflejen y promuevan dichos intereses de manera adecuada y consecuente.

La contribución de la Unión a la reactivación del Proceso de Paz en Oriente Próximo

En Oriente Medio, el objeto de la política exterior de la Unión en 2010 debe seguir siendo el apoyo a las negociaciones del Proceso de Paz dentro de un plazo limitado y en un clima de confianza mutua, con el objetivo último de creación de un Estado palestino independiente, democrático y viable dentro de las fronteras de 1967, que coexista con el Estado de Israel en paz y seguridad dentro de unas fronteras internacionalmente reconocidas de conformidad con todas las resoluciones pertinentes de Naciones Unidas. En línea con las Conclusiones del Consejo de 12 de diciembre de 2009, la Unión debe reclamar y asumir un papel político más firme en los esfuerzos internacionales por reactivar el proceso de paz, en consonancia con su compromiso financiero para apoyar la recuperación económica palestina y abordar la dramática crisis humanitaria de Gaza. El mandato de la Misión de Policía de la UE para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS) ha sido extendido por el Consejo hasta diciembre de 2010, e igualmente ha sido prorrogado el mandato de la Misión de Asistencia Fronteriza de la Unión Europea en Rafah (EUBAM Rafah). Se echan de menos, sin embargo iniciativas concretas para restaurar la libertad de circulación en los Territorios Palestinos y reactivar el Acuerdo sobre Acceso y Movimientos, negociado en 2005 y suscrito por las partes.

En un contexto regional más amplio, es necesario intensificar el diálogo político entre los miembros de la Unión por el Mediterráneo a todos los niveles y la promoción de proyectos concretos de interés social, económico y ecológico mutuo. Es de esperar que la Unión por el Mediterráneo contribuya positivamente a la resolución de los conflictos en Oriente Próximo, al acercamiento entre Turquía y Chipre y al desarrollo democrático de los Estados árabes.

La acción exterior de la Unión en Asia

El gran continente asiático se presenta para la Unión como un escenario particularmente vasto y complejo. Desde las últimas elecciones, Afganistán está entrando en una etapa decisiva y crítica, con la formación de un nuevo gobierno en Kabul, que ofrece la oportunidad de iniciar una nueva etapa entre el gobierno y el pueblo afgano. En Pakistán, los retos que enfrenta el país son impresionantes. Se trata de un país clave en la región, pues un Pakistán estable, democrático y próspero es también fundamental para abordar cuestiones globales como la lucha contra el terrorismo, la no proliferación nuclear, la lucha contra el narcotráfico y los derechos humanos. En 2010 la Unión debe seguir apoyando decididamente un gobierno de Pakistán fuerte, laico y civil, alentándolo a adoptar una estrategia global de lucha contra el terrorismo y a abordar sus causas profun-

Es necesario intensificar el diálogo político entre los miembros de la Unión por el Mediterráneo y promover proyectos concretos de interés social, económico y ecológico mutuo

das. Ello va en línea con el Plan de acción del Consejo relativo a una intervención más firme de la UE en Afganistán y Pakistán, adoptado en octubre de 2009. Sin embargo, este Plan seguirá siendo papel mojado mientras los Estados miembros de la UE no se comprometan claramente a contribuir a su aplicación.

Particular importancia reviste la puesta en marcha de una relación estratégica entre la UE y China, intensificando la relación entre ambas partes en asuntos de interés común, y que vaya más allá de los sectores económico y comercial. En efecto, las relaciones económicas entre la UE y China registran un crecimiento constante y los contactos entre personas aumentan también en todos los planos. Subsiste, sin embargo, la ausencia de voluntad por parte de las autoridades chinas de abordar las numerosas violaciones de los derechos humanos y asegurar que su pueblo disfruta de derechos y libertades básicos, lo que coarta grandemente las posibilidades reales de las relaciones con la Unión.

En fin, la política exterior de la Unión precisa también del fortalecimiento de las relaciones estratégicas entre la UE y la India y de su intensificación en ámbitos de mutuo interés en los sectores económico, político, comercial y de seguridad. Asimismo, resulta evidente el papel cada vez más importante de la ASEAN en tanto fuerza que actúa en favor de la estabilidad y la prosperidad de la región. Ello aconseja adoptar nuevas medidas para intensificar las relaciones económicas y comerciales entre ambas regiones, comprometidas como están con la integración regional, propiciar nuevos avances en la cooperación política y la seguridad y en la promoción de la democracia y de los derechos humanos, favoreciendo a la vez progresos adicionales en el ámbito de la energía y el medio ambiente, en el ámbito sociocultural y en el de la cooperación y el desarrollo.

Otros retos para la acción exterior de la Unión en el plano interno

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa no ha resuelto ciertos desajustes de la acción exterior de la Unión, los cuales seguirán de hecho lastrando la acción de la Unión durante largo tiempo. Podemos citar entre ellos:

El logro de una representación y una voz únicas para la acción exterior de la Unión

El día 1 de diciembre de 2010, la Comunidad Europea fue reemplazada por la Unión Europea, que la sucede y asume sus derechos y

El Tratado de Lisboa no ha resuelto definitivamente 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

obligaciones. El Tratado de la Unión mantiene su nombre, y el Tratado por el que se estableció la Comunidad Europea se ha convertido en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión. Sin embargo, el Tratado de Lisboa no ha resuelto definitivamente 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 rotaria en el ámbito de la política exterior, lo cierto es que dicha Presidencia rotatoria seguirá existiendo para las restantes formaciones del Consejo (incluido el Consejo de Asuntos Generales, el Coreper y otras formaciones del Consejo con una dimensión específica de acción exterior). Así, el nuevo Tratado confiere un papel específico en materia de representación exterior al nuevo Presidente permanente del Consejo Europeo, encargado de la representación exterior de la Unión en la PESC a su nivel. Además, corresponde ahora a la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión representar a la Unión en las materias concernientes a la PESC y a la PCSD, dirigir el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresar la posición de ésta en las organizaciones y conferencias internacionales. Naturalmente, para el desarrollo de sus tareas la Alta Representante/Vicepresidenta deberá hacerse asistir por Adjuntos y/o Representantes Personales o Especiales, que representarán a aquella, lo mismo que los Jefes de las Delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales, todos ellos bajo la autoridad de la Alta Representante.

Por su parte, el Presidente de la Comisión juega también un papel clave en materia de representación respecto de aquellas áreas que siguen siendo competencia comunitaria. En fin, resta todavía otro conjunto de materias en las que la representación de la Unión sigue en manos de la Presidencia de turno del Consejo.

Por lo tanto, uno de los nuevos retos que acarrea el Tratado de Lisboa en el ámbito interno es el de lograr una colaboración lo más estrecha posible entre el Presidente de la Unión, la Alta Representante/Vicepresidenta, la Presidencia de turno del Consejo y el Presidente de la Comisión Europea, para garantizar que sus diferentes funciones no minan ni la coherencia, ni la eficacia ni una representación monocorde de la Unión. En este sentido, un paso adelante esperanzador lo constituye 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 del mismo deberán pedir que se invite al Alto Representante a presentar la opinión de la Unión.

El desarrollo decidido de la PCSD y la atribución a la Unión de medios militares creíbles

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa requiere la urgente revisión de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) presentada en su día por Javier Solana, anterior Secretario General del Consejo / Alto Representante para la PESC, y adoptada por el Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2003, incluida su apuesta con el “compromiso preventivo”, el “multilateralismo eficaz” y su enfoque civil – militar. Conforme al Tratado de Lisboa, la competencia de la Unión en materia de PESC pasa a comprender todos los ámbitos de la política exterior y todo lo relativo a la seguridad de la Unión, incluida la progresiva puesta en marcha de una política común de defensa, que podría desembocar en una defensa común. Las importantes innovaciones introducidas por el Tratado ya referidas, incorporan en realidad numerosas decisiones adoptadas a lo largo de varios años por diversos Consejos Europeos y Consejos de la Unión que han acabado por convertir a la actual PCSD en una de las áreas más dinámicas en el desarrollo de la Unión, tras la Declaración de Saint-Malô de 1998, y que desde 2003, se ha plasmado en una más de veinte operaciones realizadas en diversos continentes, en las que han participado más de 70.000 personas y que van desde el mantenimiento de la paz, al control de fronteras, o a la reforma de los sectores judicial, policial o de seguridad.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa hace obsoleta las funciones residuales de la Unión Europea Occidental, al tiempo que pone de relieve la necesidad de reforzar las capacidades para permitir un mejor control de las misiones civiles y militares de la Unión y extraer enseñanzas de la manera en que se llevan a cabo, a fin de mejorar la planificación y gestión de las futuras misiones. Se hace preciso un enfoque más estratégico para las misiones PCSD, para lo que hay que aprovechar la gran oportunidad que ofrece el SEAE de aglutinar los recursos actualmente disponibles para lograr una capacidad de planificación de gestión de crisis coherente, efectiva y eficiente. Por su parte, los Estados Miembros deben intensificar sus esfuerzos por encontrar y desplegar un número suficiente de personal adecuado y cualificado para participar en las intervenciones civiles y militares de la PCSD en todo el mundo en un marco coherente y bien coordinado, incluidas las zonas específicas de alto riesgo.

Sin embargo, resulta evidente que sólo la atribución a la Unión de mayores medios militares, hará de ella un actor de peso con el que contar en caso de conflicto mayor o de defensa última de sus legítimos intereses. Ahora bien, hasta tanto se pueda avanzar hacia una defensa común autónoma, y sin perjuicio de las obligaciones internacionales que la Carta de Naciones Unidas impone a la UE, la Unión y la OTAN deben desarrollar una asociación más intensa y efectiva,

que tenga en cuenta el desarrollo progresivo de la política exterior, de seguridad y de defensa de la UE, y respete la autonomía de ambas organizaciones en la toma de decisiones. Resulta prioritario, por tanto, revisar los llamados acuerdos de Berlín Plus y el desarrollo de un diálogo más estratégico sobre los intereses estratégicos comunes y la planificación de contingencias. La reciente experiencia en Afganistán demuestra la necesidad de facilitar una cooperación práctica más amplia sobre el terreno a nivel militar y civil, en particular cuando ambas organizaciones intervengan en el mismo escenario de misiones.

El incremento del presupuesto de la Unión hasta colocarlo a la altura de las ambiciones

El Tratado de Lisboa contiene aportaciones decisivas en materia presupuestaria que en su momento conducirán a un paulatino reequilibrio en la orientación del presupuesto y de los gastos de la Unión. 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 PE sobre el conjunto de los gastos de la Unión, incluidos los del SEAE, colocándolo en paridad con el Consejo.

El Parlamento ha empezado ya a hacer pleno uso de sus nuevas facultades presupuestarias en el presupuesto de la Unión para 2011, e insta a la revisión urgente del Marco Financiero Plurianual 2007-2013 con el declarado objetivo de revisar y corregir a fondo el presupuesto a largo plazo, dado que no ha permitido a la Unión responder de forma adecuada y satisfactoria a los diversos retos y desafíos enfrentados durante los últimos años. Ello entraña la revisión del Acuerdo Interinstitucional entre el PE, el Consejo y la Comisión de 17 de mayo de 2006 sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, en vigor desde el 1 de enero de 2007, que incluye en su anexo I el Marco Financiero 2007-2013 cuya rúbrica 4 (“La Unión Europea como actor mundial”) prevé un promedio de más de 7.000 millones de euros por año (hasta alcanzar más de 8.000 millones en 2013), con un total de unos 49.463 millones de euros. Se trata de una rúbrica claramente infra dotada respecto de las ambiciones de la Unión como actor global. Con un presupuesto total para el año 2010 de 122.937 millones de euros en créditos de pago (lo que supone apenas el 1,04% de la Renta Nacional Bruta de la UE), la Unión dedica al conjunto de su acción exterior poco más de 8.000 millones de euros (que ni siquiera alcanzan los 300 para la PESC). Así pues, para que la UE pueda desempeñar un papel más activo en el mundo, resulta imprescindible elevar su presupuesto a la altura de sus ambiciones, caso contrario se limita gravemente la capacidad de la Unión de llevar a cabo una política exterior creíble y proactiva.

Para que la UE pueda desempeñar un papel más activo en el mundo, resulta imprescindible elevar su presupuesto a la altura de sus ambiciones

Además, en el momento actual resulta preocupante la falta de transparencia e información sobre la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE con implicaciones militares o de defensa, pues el actual mecanismo *Athena* no permite, obviamente, obtener una visión general de las implicaciones financieras de las misiones realizadas en el marco de la PESC. Aunque insuficiente, un paso adelante lo constituye el establecimiento de un fondo inicial de contribuciones por parte de los Estados Miembros fuera del presupuesto de la Unión, con arreglo al artículo 41, apartado 3, del TUE. El PE exige, sin embargo, que se le consulte sobre su gestión, de conformidad con sus prerrogativas generales relativas a la PESC y la PCSD derivadas del artículo 36 del TUE, de la interconexión entre la PESC y la PCSD referida en el artículo 42 del TUE, y del mayor control parlamentario a escala europea y nacional consagrado en el Protocolo nº 1 del Tratado.

Resultados y conclusiones

Considerada en su conjunto, la Unión Europea es de hecho una verdadera superpotencia, cuyos problemas de política exterior derivan no de su falta de potencial o de poder real, sino de la fragmentación y división de las políticas exteriores de sus Estados Miembros. El reto para la política exterior de la Unión consiste en diseñar un enfoque conjunto y global que le permita proyectar en el mundo su escala de valores y principios y contribuir con ellos a modelar el orden internacional mediante un protagonismo acorde con su condición de actor global, en beneficio de sus propios ciudadanos, de sus legítimos intereses y del bienestar de muchos otros pueblos y gentes que siguen encontrando en el modelo europeo, en la fórmula democrática de gobierno, en las libertades que garantiza el Estado de derecho, y en el respeto de los derechos humanos, un ideal de convivencia pacífica.

El nuevo Tratado de Lisboa supone un avance cualitativo y una importante mejora en los mecanismos y capacidad de proyección exterior de la Unión, pero no ha resuelto ni mucho menos la dicotomía institucional ni competencial que sigue existiendo entre las demás políticas comunes, complementarias y/o compartidas que integran el grueso de la acción exterior de la Unión y su política exterior y de seguridad común — y que bajo el Tratado de Lisboa siguen estando por el momento tan distantes en la práctica y los procedimientos como lo siguen estando en términos presupuestarios. Los nuevos mecanismos institucionales y políticos introducidos por el Tratado de Lisboa no pueden reemplazar la voluntad, ni mucho menos la falta de voluntad política de los Estados Miembros. Sin embargo, el nuevo Tratado conlleva un refuerzo muy importante de los medios e instrumentos necesarios para que la Unión Europea lle-

ve a cabo sus designios de política exterior y mejore su acción y visibilidad en la escena internacional. En particular, el desempeño adecuado de las nuevas funciones de Presidente del Consejo Europeo y de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad / Vicepresidente de la Comisión Europea, y el uso decidido de los nuevos mecanismos e instrumentos que instituye el Tratado, y en particular del SEAE, posibilitan en la práctica una proyección más efectiva y dinámica del conjunto de la acción exterior de la Unión, incluida su Política Común de Seguridad y Defensa, y nuevos desarrollos más allá de sus límites legales e institucionales.

Con el Tratado de Lisboa en vigor, corresponde un papel fundamental a cada Estado miembro, al Consejo y a la Vicepresidenta/Alta Representante a la hora de plasmar la letra escrita del Tratado en hechos tangibles, fortaleciendo las relaciones de la UE con sus socios estratégicos y consolidando su liderazgo en los foros multilaterales. Al respecto, no está de más recordar que la historia de la Unión pone de manifiesto que cuando ha actuado conforme al método comunitario su acción ha resultado casi siempre exitosa, mientras que nunca o casi nunca ha tenido éxito cuando ha actuado en clave intergubernamental.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha modificado el equilibrio interinstitucional interno de la Unión y reforzado en particular el papel del PE en la proyección exterior de la Unión. Este papel es especialmente importante cuando se consideran las diversas áreas de la acción exterior de la Unión en su conjunto, esto es: política de comercio; cooperación al desarrollo; aspectos exteriores de las políticas monetaria, de investigación y del medio ambiente; acuerdos internacionales derivados de otras políticas comunitarias como pesca, agricultura y transporte, y aspectos internacionales en materia de justicia y asuntos de interior. Su influencia es, en cambio, mucho menor en materia de política exterior en sentido estricto (PESC y PCSD). En todo caso, la confluencia de sus distintas competencias legislativas (y en primer lugar la codecisión), presupuestarias, de aprobación de los acuerdos internacionales (y sobre todo de los más importantes, como los de adhesión y asociación), y de control de la actividad de la Comisión, del Consejo, de la Alta Representante y del SEAE confieren al PE un papel indiscutible y una influencia a menudo decisiva en todos estos temas.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE necesita más que nunca incrementar su presupuesto y desarrollar decididamente 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. Además, y para ser verdaderamente creíble sigue necesitando contar con una única representación, hablar con una única voz en materia de acción exterior y ser dotada con

medios militares más importantes y autónomos al servicio de una Estrategia de Seguridad renovada, algo que el Tratado de Lisboa no contempla.

En fin, resulta más necesaria que nunca una estrategia efectiva de comunicación para informar mejor a los ciudadanos de la Unión sobre los fines y virtudes de la PESC, con el objetivo último de aumentar su conocimiento y aceptación y de reforzar su legitimidad y control democráticos.



