

LA PRESIDENCIA DE ESPAÑA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.

PRIORIDADES EN POLÍTICA EXTERIOR, DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Natividad Fernández Sola*

Del 1 de enero al 30 de junio de 2010 España asume la Presidencia del Consejo de la UE, por cuarta vez desde la incorporación a la Comunidad Europea en 1986. En el desempeño de esta función que no es un ejercicio meramente administrativo, tiene ante sí, además de un reto organizativo, una agenda detallada de temas a abordar con carácter prioritario. La experiencia de mandatos anteriores y un análisis de la evolución del papel de la Presidencia en el proceso de integración, confirman su rol clave en el impulso, negociación, coordinación y representación de la Unión.

Este artículo trata de establecer una valoración de la aportación que España puede realizar a una mayor integración en el ámbito de la política exterior y de la conexión existente entre el peso político de un Estado dentro y fuera de la Unión y las posibilidades de desarrollo óptimo de los objetivos establecidos para su Presidencia rotatoria de la UE. Sin dejar de lado una aproximación realista, se incidirá en el impacto de las instituciones sobre los intereses nacionales.

La elaboración de la agenda de trabajo de las Presidencias rotatorias semestrales del Consejo es el fruto de la preparación y coordinación interministerial incluyendo tanto prioridades propias, de interés nacional, como otras derivadas de compromisos previos de la UE o de otras Presidencias. La Declaración del Consejo Europeo de diciembre de 2008 detallaba una serie de medidas transitorias relativas a la Presidencia del Consejo Europeo y a la Presidencia del Consejo de asuntos exteriores con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En concreto, esta Declaración señala que, en caso de que el Tratado de Lisboa entre en vigor en una fecha en la que ya haya empezado una presidencia semestral del Consejo, a modo de transición, para tener en cuenta los trabajos preparatorios y garantizar una continuidad armoniosa de los trabajos, las autoridades del Estado que asuma la Presidencia semestral seguirán presidiendo todas las sesiones restantes relativas al Consejo y al Consejo europeo, así como las reuniones con países terceros, hasta el final del semestre; y dicho Estado tomará las medidas concretas relativas a los aspectos organizativos y materiales del ejercicio de la Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores durante su semestre, de conformidad con el Tratado. En todo caso, en estas materias se establecerá

* Profesora Titular de Derecho internacional público y Relaciones internacionales, profesora *Jean Monnet*, Universidad de Zaragoza; nfernan@unizar.es. Responsable del Grupo de investigación Gobernanza mundial y Unión Europea, Gobierno de Aragón.

una estrecha consulta entre dicha Presidencia, el Presidente (electo) del Consejo Europeo y el Alto Representante.

Esta previsión no sería de aplicación *stricto sensu* a la Presidencia española al entrar en vigor el Tratado de Lisboa el 1 de diciembre, durante la Presidencia sueca del Consejo Europeo. Por tanto, y finalizada ésta, el grueso de las funciones de política exterior deberán correr a cargo del nuevo Presidente semi-permanente del Consejo Europeo y de la nueva Alta Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad. Sin embargo, dado que estas figuras se encuentran en período de rodaje, que el Servicio de Acción Exterior que debe asistirles aun no existe y que la transformación de las delegaciones de la Comisión en delegaciones de la UE se realizará de forma gradual, resultará aplicable esta cláusula, ya contenida en la Declaración 8 aneja al Tratado de Lisboa, invitando a las autoridades del Estado miembro que ejerza la Presidencia semestral del Consejo, al electo Presidente del Consejo Europeo y a la Alta Representante a adoptar las medidas concretas y consultas que permitan una transición eficaz en los aspectos materiales y organizativos del ejercicio de la Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores. Así, la Presidencia española será una presidencia de transición con un probablemente ya mermado papel internacional aunque con determinadas funciones todavía no asumidas por las nuevas figuras en este ámbito.

Esta Presidencia representará también una fase de transición en el propio establecimiento de prioridades pues las próximas deberán limitarse a las propias de las competencias restantes en manos de las presidencias semestrales, aunque en todo caso habrá áreas de superposición. Junto al establecimiento de prioridades de la Presidencia, es de destacar el intento de coordinación, coherencia y continuidad en la acción política que supone la instauración del “trío presidencial” que, en el caso de España, se compone además por las Presidencias europeas de Bélgica y de Hungría.

Comenzaremos por señalar las prioridades que podríamos denominar generales y transversales que pueden tener incidencia en la política exterior de la UE, para continuar con aquellas más propiamente relativas a las relaciones exteriores. Finalmente, se detallarán las prioridades en el ámbito de la política común europea de seguridad y defensa.

I. PRIORIDADES GENERALES Y TRANSVERSALES

Como prioridades generales y transversales, la primera y más importante es la puesta en práctica del Tratado de Lisboa, en particular de todas aquellas disposiciones institucionales y de funcionamiento que deben abordarse con carácter previo a cualquier otra consideración. Ya designadas las figuras del Alto Representante y del Presidente del Consejo Europeo, la Presidencia española debe abordar la coordinación con ellas y entre ellas y las consecuencias prácticas de la división del Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores. Con respecto al Servicio de Acción Exterior (SAE), su puesta en funcionamiento se realizará en varias fases; la de su organización

deberá concluir antes de abril de 2010 por lo que corresponde a nuestro país impulsar el proceso. España abogaba por un Servicio fuerte con una importante representación de diplomáticos nacionales. Pese a este interés objetivo, hay que señalar las limitaciones derivadas del tamaño de nuestro servicio exterior, inferior a la importancia internacional del país. La pauta aprobada por el Consejo Europeo de octubre de 2009 establece en un tercio del total de miembros del SAE que integrarán el nuevo Servicio.

En otro orden de cosas, la puesta en marcha del Tratado de Lisboa implica la de una Carta de derechos fundamentales de la Unión jurídicamente vinculante y la firma del Convenio Europeo de Derechos Humanos, obligación contemplada en el Tratado aunque su realización por decisión unánime del Consejo pueda dificultar la efectividad de esta disposición.

La ampliación es otra de las prioridades exteriores, no la menos importante, de las establecidas por la Presidencia española. Se trata en realidad de una política transversal e impuesta por la lógica comunitaria tras la aceptación de una serie de candidaturas y el inicio de negociaciones en este sentido con varios países terceros. La adhesión de Croacia es posible en el primer semestre de 2010 tras encontrar una solución al problema de la frontera con Eslovenia. España promoverá el avance de las difíciles negociaciones con Turquía, país que constituye uno de los puntos clave de la política exterior nacional. El principal obstáculo en esta negociación es la postura de Chipre y el problema político que supone la ocupación de la parte norte de la isla por Turquía. La adhesión de Macedonia tiene el obstáculo planteado por Grecia acerca de su denominación. Habrá que contar finalmente con la reciente posibilidad de integración rápida de Islandia, país gravemente afectado por la crisis económica.

Junto a estas políticas, hay que considerar, aunque no se tratará aquí, la dimensión exterior o de proyección externa de otras políticas comunitarias sectoriales, tales como la política de inmigración o la energética. En la primera de ellas, de especial relevancia para España, debe gestionarse el Programa de Estocolmo y preparar la incorporación en 2011 de Bulgaria y Rumania al espacio Schengen.

De importantísima repercusión sobre todas las políticas y por tanto también sobre la política exterior es la negociación de las perspectivas financieras 2013-2020. Además de la Presidencia rotatoria, el protagonismo en estas negociaciones corresponderán al nuevo Presidente del Consejo Europeo en su papel coordinador de las posturas de los Estados miembros.

II. PRIORIDADES DE POLÍTICA EXTERIOR

En materia de política comercial, política de competencia exclusiva comunitaria por excelencia, el período de Presidencia española habrá de afrontar probablemente una Ronda de Doha inacabada e intentar cerrarla. La coordinación en este campo deberá realizarse principalmente con la Comisión.

La ayuda al desarrollo figurará sobre la mesa del Consejo como prioridad en lo que constituye quizá la más genuina aportación española pues se trata asimismo de una de las grandes líneas de actuación de la política exterior nacional. El trío presidencial se ha pronunciado por la promoción de una ayuda más eficaz, en línea con lo acordado por la Agenda de Acción de Accra y de cara al Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda a celebrar en Seúl en 2011. Aunque la coordinación con la Comisión en este terreno ha de ser también esencial, cualquier incremento de la ayuda al desarrollo por parte de la UE se enfrentará a la oposición segura de algunos Estados miembros en una época de recesión económica e importantes problemas financieros internos. Por otra parte, dicha política no debiera avanzar en términos meramente cuantitativos sin un claro replanteamiento de sus objetivos estratégicos y una visión global del impacto del resto de política comunitarias evitando contradicciones entre ellas. La nueva Alta Representante ha de tener un papel crucial en esta coordinación como gestora de la política exterior y, al mismo tiempo, Vicepresidenta de la Comisión. No debe olvidarse que, de entrada, los servicios de la Comisión competentes en materia de cooperación al desarrollo no se integrarán en el Servicio de Acción Exterior aunque el Alto Representante pueda coordinarse estrechamente con ellos.

Cuatro cuestiones esenciales de las relaciones exteriores merecen la atención en este apartado por las implicaciones internacionales e internas: las relaciones transatlánticas, la política hacia los países mediterráneos, las relaciones con los países de América Latina y la política de no proliferación nuclear. Los principales hitos en cada una de ellas se exponen a continuación.

Uno de los acontecimientos más notables durante la Presidencia española será la cumbre UE-US. Si en 1995 España impulsó la Nueva Agenda Transatlántica, hoy parece llegado el momento de dotar de nuevos contenidos a esta relación cuyo relanzamiento reviste especial relieve para nuestro país cuando una nueva Administración norteamericana ha llegado a la Casa Blanca con una visión multilateral próxima a la posición europea en temas como los derechos humanos, seguridad, economía o lucha contra el cambio climático. Se espera de España que sea capaz de promover debates internos en la UE con el objetivo de identificar dos o tres temas clave en los que la Unión pueda llegar a un acuerdo y progresar en la cumbre bilateral. Estos temas podrían ser el cambio climático, la energía y la reforma de la gobernanza mundial, particularmente en el ámbito financiero.

En junio 2010, tendrá lugar probablemente la segunda cumbre Euromed y España copresidirá la Unión para el Mediterráneo. También tendrá lugar la primera cumbre UE-Marruecos tras una iniciativa española conjunta con el gobierno marroquí y se apoyarán las negociaciones de un acuerdo marco UE-Libia y el *upgrading* del acuerdo de asociación con Túnez. Igualmente se pretende cerrar el partenariado energético UE-Argelia durante Presidencia española. Y es que dentro del desarrollo de la Política Europea de Vecindad y a diferencia de la Presidencia anterior y de la posterior, España dará especial importancia al Magreb, aunque sin desentenderse de la vertiente oriental de esta política y, por ejemplo, la conclusión de negociaciones del nuevo acuerdo de Asociación UE-Ucrania.

Otra gran cumbre multilateral bajo la Presidencia española será la de América Latina. Esta ha de implicar un cambio cualitativo en la relación de América y Europa siendo uno de los principales objetivos la firma de los acuerdos regionales con América Central y con los países andinos.

En orden de cosas, España tiene que asumir el liderazgo europeo en los trabajos preparatorios conducentes a la Conferencia de Revisión del TNP, en Naciones Unidas desde abril hasta mayo de 2010. Aunque la actitud del presidente norteamericano es una buena perspectiva de posibles logros de la Conferencia, no elimina las dificultades como se observa en el fin de las negociaciones de desarme nuclear entre Estados Unidos y Rusia. Las disposiciones del Tratado de Lisboa atribuyen un especial papel en la presencia en Organizaciones internacionales al nuevo Alto Representante por lo que la coordinación y progresivo traspaso de competencia a esta figura deberá realizarse desde el inicio de la Presidencia española. Se trata por lo demás, al igual que ocurre con el apoyo a las negociaciones relativas al Tratado sobre el Comercio de Armas, de una prioridad acordada por el trio presidencial.

III. PRIORIDADES EN MATERIA DE POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Por último, con carácter específico dentro de los temas de política exterior, mención aparte merecen las prioridades en materia de Política Europea Común de Seguridad y Defensa; política por cuya potenciación aboga España aprovechando la posibilidad de desarrollar una cooperación estructurada permanente en materia de seguridad y defensa. Esta forma de flexibilidad es del interés de nuestro país que dispone de las capacidades y voluntad requeridas para participar en estas fórmulas.

También deberá procederse al desarrollo de la cláusula de solidaridad, aunque ya aplicada de forma concreta al margen del Tratado de Lisboa o de la Constitución Europea que la contemplaba, tras los atentados de Madrid del 11-M.

Geográficamente, España desea promover la dimensión de seguridad y defensa de la Unión por el Mediterráneo, algo ya iniciado en el marco de las conversaciones 5+5, así como una arquitectura de paz y seguridad en África que, como es bien sabido, constituye una de las prioridades de la política exterior española.

Sobre la base de la Estrategia Europea de Seguridad, uno de los objetivos de la Presidencia española será la promoción de un cambio cualitativo en las capacidades civiles y militares de la UE. En cuanto a las capacidades militares, España desea apoyar la utilización de los *battlegroups* y, para ello, flexibilizar el concepto de los mismos pues, como la práctica demuestra, la situación actual no ha permitido su uso ni en una sola ocasión. Se trata de una prioridad de iniciativa española pues nuestro país tiene interés y posibilidades en participar en estas formaciones y los medios materiales para ello. Mucho más concreta es la prioridad de desarrollar la capacidad de helicópteros

para gestión de crisis; necesidad particularmente sentida en las recientes crisis internacionales en las que la UE ha participado a través de sus misiones PESD.

España aboga por una racionalización de las llamadas Euro-fuerzas y una optimización del proceso de gestación y lanzamiento de operaciones PESD cívico-militares. La formación conjunta de fuerzas armadas de los diferentes Estados miembros a través de lo que coloquialmente se conoce como el Erasmus militar, habrá de facilitar el funcionamiento de estas agrupaciones.

Por otro lado, y en una línea de continuidad con las prioridades desarrolladas por la Presidencia sueca, se han de potenciar las capacidades civiles en las que, según un reciente estudio del European Council on Foreign Relations, España resulta claramente deficitaria por su inadecuada articulación. La idea es poder estar listos para asumir misiones PESD (gestión de crisis, estabilización y resolución de conflictos) cada vez más exigentes y adecuadas al papel de la UE como actor mundial; incluso poder emprender operaciones simultáneas, tal y como se contempla en la Declaración sobre capacidades aprobada por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de diciembre de 2008.

Para incrementar la eficacia de ambos tipos de capacidades es necesaria una mejora de la capacidad de planeamiento y aquí se centra otra de las vertientes de la prioridad de incremento de capacidades. La promoción de la capacidad de planeamiento estratégico se realiza a través del proceso post-Wiesbaden que ha implicado una reestructuración del Estado Mayor de la UE para sacar el mayor partido posible de las lecciones aprendidas de las misiones hasta ahora desarrolladas.

Una acción concreta de la Presidencia española será la potenciación del papel de la AED y de la industria europea de defensa. Aunque acordado por el trío de Presidencias, nuevamente aquí se percibe un interés nacional puesto que sin ser líderes en ello, nuestro país es uno de los pocos en Europa que posee una industria de defensa relevante que se vería enormemente potenciada en caso de alianzas europeas.

Finalmente, el refuerzo de los partenariados estratégicos será una prioridad de la Presidencia española en este ámbito. Principalmente se trata de potenciar la relación entre la UE y la OTAN y entre la UE y las Naciones Unidas, aunque sin descuidar las relaciones con la OSCE y con la Unión Africana. Para el primero de ellos tendrá una importancia considerable la negociación en el seno de la Organización Atlántica del Nuevo Concepto Estratégico. Con las Naciones Unidas tiene especial relevancia la sinergia en materia de gestión de crisis.

IV. CONCLUSIONES

Como ocurre siempre que se indican las prioridades de una Presidencia del Consejo de la UE, se obtiene la ambivalente sensación de continuidad y apuesta por intereses nacionales que no siempre siguen esa línea de una política exterior europea armoniosa y

coherente. Otra de las impresiones que se obtiene es que el número de acciones o campos de interés es desmesurado, excesivo para un breve período de seis meses, lo que, a su vez, genera unas expectativas difíciles de satisfacer y la consiguiente frustración acerca de los logros de la UE.

Pero esta falta de correlación entre expectativas y resultados es debida, no a la falta de éstos sino al idealismo de unas prioridades dictadas en clave interna o para mostrar un prestigio internacional frente a los demás socios comunitarios, sin contar con los recursos materiales que tan amplísima agenda exigiría. Por otra parte, las prioridades indican líneas de actuación pero no necesariamente resultados tangibles. Los propios protagonistas seguidos por los medios de comunicación tienden a dar una enorme importancia a acontecimientos que no pasan muchas veces de ser mediáticos, como las cumbres bilaterales o multilaterales; o a resaltar en cifras el número de reuniones, encuentros de líderes políticos, etc. Los resultados tangibles de estos eventos no suelen ser espectaculares y, en todo caso, son el fruto de un trabajo anterior invisible para el gran público.

Cuando las prioridades no son genuinas del Estado de Presidencia rotatoria sino fruto de la dinámica de la UE, pueden aparecer contradicciones entre éstas y el interés concreto del país, los recursos puestos a disposición de su consecución y la acción política concreta emprendida en este sentido.

Finalmente, la realización de las prioridades de la Presidencia, y más cuando hablamos de política exterior europea donde las discrepancias entre Estados miembros pueden ser notables, no depende sólo del país que la ejerce sino de todos los demás, en particular de los grandes Estados de la Unión y del juego de poder entre ellos. La Presidencia debe moderar conflictos de intereses y buscar el consenso entre los Estados pero eso depende de su capacidad diplomática y de su peso real en el seno de la UE.