

La Presidencia en trío y la política exterior de la UE: en busca de coherencia

Giovanni Grevi

»» El complejo diseño institucional del Tratado de Lisboa codifica un compromiso político básico. En vez de delegar en la Unión la soberanía en materia de política exterior, los Estados miembros acordaron instaurar un centro institucional de gravedad más fuerte en la UE que sirviera de catalizador para la convergencia de sus políticas exteriores. Los Estados miembros no estarían limitados por Bruselas, pero sí aceptarían más aportaciones y coordinación desde el centro con el fin de elaborar un mensaje común y hablar con una sola voz o, al menos, voces coherentes. En resumen, es más una cuestión de química que de obligación.

Este acuerdo político fundamental se apoya en una apuesta arriesgada: que la química debiera funcionar. El Tratado de Lisboa atribuye al Presidente del Consejo Europeo, el Alto Representante (AR) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) la mayoría de las tareas que hasta ahora cumplía la presidencia de turno en política exterior y de seguridad. Ocupar la presidencia proporcionaba a los Estados miembros una firme participación en la política exterior de la Unión y una oportunidad de dar a conocer y perseguir las prioridades nacionales. Además, daba a los dirigentes nacionales una visibilidad deseable en el escenario europeo y mundial. Con el nuevo sistema, es vital conciliar las prerrogativas de los órganos de la UE con el compromiso de los Estados miembros a la hora de llevar a cabo una política exterior común. Por consiguiente, las relaciones entre las nuevas estructuras de Lisboa y los Estados miembros serán la piedra angular de la política exterior y de seguridad de la UE.

La experiencia de la presidencia en trío con España, Bélgica y Hungría, entre enero de 2010 y junio de 2011, ofrece un punto de vista privilegia-

CLAVES

- La presidencia rotativa del Consejo de la Unión Europea ha perdido la mayoría de sus prerrogativas en la política exterior de la UE, pero el compromiso de los Estados miembros es fundamental para la credibilidad de la Unión en el escenario mundial.
- La experiencia de la última presidencia en trío reveló graves tensiones bajo el incipiente régimen de política exterior de Lisboa, entre otras cosas por la incertidumbre sobre los respectivos papeles de los diversos actores.
- Un mayor impulso desde el centro, una mejor elaboración de la agenda y un mayor esfuerzo para compartir la información son factores esenciales para superar la sensación de desconexión entre la UE y los Estados miembros.

»»»»» do para explorar las primeras prácticas y las perspectivas de la política exterior de la UE tras Lisboa.

DESARROLLAR LA QUÍMICA

España, Bélgica y Hungría han ocupado la presidencia rotativa del Consejo de la UE en un período de profundos cambios en las estructuras de política exterior de la Unión, después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, y durante la implantación progresiva del SEAE, entre finales de 2010 y el verano de 2011. Por tanto, sus presidencias han sido de transición y se han ido adaptando a un contexto cambiante con un grado considerable de flexibilidad. En términos generales, su papel pasó de permitir los primeros pasos indecisos de las nuevas estructuras a dotarlas de poder y acabar trabajando con las instituciones de la UE a medida que se consolidaban.

España: experimentando

España tuvo que prepararse para su presidencia bajo un “velo de ignorancia” sobre cuándo entraría en vigor, si es que lo hacía, el Tratado de Lisboa. Una vez superado ese paso, la creación del SEAE fue la prioridad de la recién nombrada AR Catherine Ashton. Las negociaciones duraron alrededor de seis meses, y en ellas participaron la AR y su equipo, altos representantes de las tres presidencias, la Comisión y, desde mayo, el Parlamento Europeo. Fueron unas negociaciones difíciles. La presidencia española desempeñó un papel facilitador importante, aunque discreto, hacia el final del proceso. Esta labor preparó el terreno para un acuerdo sobre el nuevo Servicio con los miembros del Parlamento, que se plasmó en Madrid el 21 de junio 2010.

Además de este reto político, la presidencia tuvo que aplicar un nuevo régimen cuyas instituciones de apoyo aún no existían, aparte de la AR y su equipo. La fijación de la agenda para el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE) y el Comité Político y de Seguridad (CPS) no siempre fue fácil, porque la AR y su equipo no contaban todavía con las estructuras adecuadas para la tarea ni podían beneficiarse de experiencias anteriores.

En conjunto, los Estados miembros se sintieron incómodos con la incertidumbre generada y con los retrasos en la puesta en marcha del CPS y el establecimiento de las prioridades del CAE. La presidencia organizó varias reuniones informales con los embajadores en el CPS para hablar de los métodos de trabajo y su evolución, una práctica que se mantuvo bajo la presidencia belga y posteriormente.

La AR empezó a presidir el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE) al tomar posesión de su cargo. Pronto se vio que sus responsabilidades exigían que trabajase en estrecha colaboración con la presidencia para que la sustituyeran, cuando fuera necesario, en reuniones de rango ministerial con terceros países y, a veces, ante el PE. Aunque la comunicación entre la presidencia y las estructuras de la UE no siempre era fluida, el ministro de Exteriores español presidió varios diálogos políticos y viajó en nombre de la AR al Cáucaso y Asia Central. Asimismo encabezó los preparativos para la cumbre de Euromed y la cumbre UE-Mercosur, que se celebraron durante la presidencia española. Cuando fue necesario, el Secretario de Estado de Asuntos Europeos sustituyó a Lady Ashton en el Parlamento Europeo.

Cuando entró en vigor Lisboa, las delegaciones de la Comisión se convirtieron en delegaciones de la UE. Eso desencadenó un examen detallado de su grado de preparación para asumir tareas más amplias, más políticas. Los requisitos incluían un número mínimo de personal, la capacidad de análisis político y un sistema de comunicaciones seguro. Pronto se vio que no había más que unas cuantas delegaciones que contaran con todas esas condiciones, y que la mayoría necesitaba mejoras, un proceso que aún está en marcha. En el primer semestre de 2010, las embajadas de España ejercieron las tareas de la presidencia en los países en los que no había delegaciones de la UE. Cuando no había ni delegaciones de la UE ni misiones españolas, las dos presidencias sucesivas del trío asumían esa función. España desempeñó el papel de la presidencia en los países que participaban en las cumbres que tuvieron lugar durante el semestre hasta que se celebraron. Una vez que éstas fina-

lizaban, las funciones pasaban a depender de las delegaciones de la UE.

Bélgica: empoderando

La presidencia española dejó a la belga una herencia complicada, caracterizada por la ambigüedad sobre sus respectivas funciones y cierta turbulencia tanto entre las instituciones de la UE como entre las estructuras de la UE y los Estados miembros. Sin embargo, la aprobación de la Decisión del Consejo sobre la creación del SEAE, el 26 de julio de 2010, preparó el terreno para poder seguir avanzando en la segunda mitad del año.

Al asumir la presidencia, Bélgica comprendió ense-

guida que la distancia entre sus aspiraciones y la realidad era mayor de la esperada. Por un lado, Bélgica pretendía romper con la práctica tradicional y dotar de poder a las nuevas instituciones de la UE con arreglo al Tratado de Lisboa. Por otro, descubrió que la presidencia tenía que asumir más responsabilidades para suplir un marco de la UE todavía débil y proporcionar impulso político cuando fuera necesario. En este contexto, el que Herman Van Rompuy —el presidente del Consejo Europeo y una figura

clave de la política exterior de la UE— hubiera sido primer ministro en Bélgica fue una ventaja.

En marzo de 2010 se creó un grupo de trabajo que servía de enlace entre la presidencia y la AR con el fin de preparar el siguiente semestre y, durante su transcurso, apoyar una transición sin fisuras; por ejemplo, garantizar la coherencia entre la preparación del CAE y la del Consejo de Asuntos Generales (CAG) en los temas relacionados con la ampliación. En este contexto, la presi-

dencia belga desempeñó un importante papel de coordinación.

La preparación de la reunión informal de ministros de Exteriores en septiembre (la llamada “Gymnich”) ofreció una interesante prueba para la presidencia en el escenario europeo. Antes del verano, el presidente del Consejo Europeo tomó la iniciativa de dedicar una cumbre especial para discutir las asociaciones estratégicas de la Unión con los principales actores internacionales. Hubo cierta incertidumbre sobre la división de las tareas en la preparación del debate. La presidencia fue fundamental a la hora de garantizar que la AR tomara la iniciativa en el contenido de la reunión “Gymnich” y el CAE, mientras que Bélgica organizaría la logística y se encargaría de que las reuniones posteriores estuvieran debidamente coordinadas, en vista de las conclusiones del Consejo Europeo.

Bélgica siguió presidiendo el CPS y los grupos de trabajo del Consejo de la PESC, en un intento de mantener el equilibrio entre garantizar un funcionamiento fluido y, al mismo tiempo, encajar en la nueva “cadena de mando” encabezada por la AR. Fuera de Bruselas, Bélgica apoyó que el ejercicio de las funciones de la presidencia, tales como dirigir las reuniones de coordinación con los jefes de misión de los 27 Estados miembros, corriera a cargo de las delegaciones de la UE. También fomentó que se elaborasen más informes y análisis conjuntos desde el terreno.

Asimismo se introdujeron, a modo de prueba, nuevas modalidades de representación de la Unión en el plano multilateral, por ejemplo en las reuniones ministeriales sobre biodiversidad en Nagoya y sobre el cambio climático en Cancún. Aunque no eran temas propios de la PESC, se trataba de negociaciones internacionales muy importantes sobre asuntos de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. Basándose en el Artículo 17 del Tratado de la UE, Bélgica asoció a la Comisión en la representación de la Unión, de forma que los representantes de la presidencia y los de la Comisión estaban sentados juntos, bajo una placa con el nombre de la UE,

Aunque es prematuro sacar conclusiones definitivas, la oportunidad de convertir el potencial que ofrece Lisboa en hechos concretos no se prolongará eternamente

4

»»»»» e intervenían dependiendo de si las cuestiones eran de competencia nacional o de la Unión. También hubo una disposición similar para representar a la Unión en la Organización para la Agricultura y la Alimentación en Roma. Sin embargo, varios Estados miembros objetaron –y continúan haciéndolo– esta interpretación de las implicaciones del Tratado de Lisboa para la representación exterior de la Unión en materias de competencia común.

Hungría: apoyando

La presidencia belga quiso crear un impulso irreversible para sostener la difícil aplicación del Tratado de Lisboa en el terreno de la política exterior y las relaciones internacionales. En la tarea, se encontró con las reservas de varios Estados miembros y las limitaciones de lo que podían hacer las estructuras recién nacidas de la UE, todo ello unido a las tensiones entre unas instituciones y otras. El lanzamiento oficial del SEAE, el 1 de diciembre de 2010, fue un hito importante, y cambió el contexto en el que iba a tener que trabajar la presidencia de turno.

Hungría carecía de un modelo que le sirviera de guía para relacionarse con el nuevo servicio. Tuvo que aprender sobre la marcha, en un momento de profunda agitación en el Mediterráneo y una intervención militar en Libia que causó grandes divisiones en el seno de la Unión. Con el fin de fomentar las consultas regulares, la División de Coordinación del SEAE implantó la práctica de las multi-conferencias con funcionarios del servicio y la presidencia, instalados en Bruselas y Budapest.

A medida que el SEAE fue configurándose, se fueron nombrando representantes de la AR para presidir de forma permanente el CPS y los órganos preparatorios del CAE, a los que, a partir de ese momento ya no se aplicaría la rotación. Los nuevos presidentes permanentes recibieron el encargo de fijar las prioridades, siempre consultando con la presidencia de turno y otros Estados miembros según fuera necesario. Hasta ahora, esto se ha hecho en diferente medida dependiendo del grupo de trabajo.

La presidencia húngara, como las anteriores, siguió organizando y albergando las reuniones informales de los ministros de Defensa y Desarrollo, mientras que la AR y el SEAE establecían el orden del día, teniendo en cuenta la contribución de la presidencia y de los Estados miembros. Lo mismo sucedió con la reunión informal “Gymnich” de ministros de Exteriores en marzo de 2011, aunque su preparación sacó a la luz ciertas diferencias entre la AR y la presidencia húngara en cuanto a las prioridades de la reunión.

Como había ocurrido con sus antecesoras en el trío, durante el primer semestre de 2011, la presidencia húngara tuvo que sustituir con frecuencia a Lady Ashton en diálogos políticos con terceros. Ello se debió también a la enorme presión que supuso para las nuevas y aún frágiles estructuras de la Unión la crisis en el mundo árabe y, en particular, en Libia. Los acontecimientos en el Mediterráneo exigían una respuesta de emergencia y una atención especial a la revisión de la Política Europea de Vecindad, por lo que la cumbre prevista sobre la Asociación Oriental se aplazó de mayo a septiembre de 2011, fecha en la que la acogerán conjuntamente Polonia, actual país que ocupa la presidencia, y Hungría.

En terceros países como Irán y Bielorrusia, las embajadas húngaras desempeñaron las funciones de la presidencia por ausencia de una delegación de la UE. Lo mismo ocurrió en Libia, donde la embajada húngara tuvo que asumir delicadas tareas de representación y coordinación. Las modalidades de representación de la UE en escenarios multilaterales, sobre todo en asuntos de competencias compartidas, están todavía mal definidas y siguen siendo motivo de controversia dentro de la Unión.

¿Y AHORA QUÉ?

La experiencia de la presidencia en trío de España, Bélgica y Hungría ha estado supeditada al contexto especial de la transición del régimen pre-Lisboa al post-Lisboa y, como ocurre con todas las presidencias, influido por los aconteci-

mientos. Por eso no ofrece enseñanzas definitivas para el futuro. En cambio, los últimos 18 meses sí que permiten desentrañar aspectos clave del proceso de elaboración de la política exterior en la UE, que ponen de relieve los numerosos retos que nos aguardan.

En general, en 2010, la incertidumbre sobre las respectivas funciones y la subsiguiente controversia sobre decisiones concretas generaron un sentimiento de desconexión entre los Estados miembros y unas estructuras de política exterior de la UE todavía débiles. A comienzos de este año, la primavera árabe sirvió para exacerbar las ambigüedades y tensiones subyacentes. Ante las revueltas del sur del Mediterráneo y la escalada de violencia en Libia, fue necesario un gran esfuerzo para alcanzar una posición de la UE, después de unas buenas dosis de grandilocuencia nacional que dejaron al descubierto las discrepancias entre los Estados miembros, en lugar de ofrecer desde el principio un marco para proponer iniciativas nacionales coherentes. El debate dentro de la Unión sobre temas políticos menos llamativos, como la revisión de las misiones de la Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC) en los territorios palestinos y las estrategias comunes para el Cuerno de África (que se rechazó) y la región del Sahel (que se aprobó), reveló el malestar de muchos Estados miembros con la preparación y el contenido de los documentos correspondientes.

Se esperaba que, a medida que se establecieran las nuevas estructuras de política exterior de la UE, las cosas empeorarían antes de producir resultados positivos. No obstante, si queremos que 2011 sea el año de un cambio gradual desde el desencanto ante la política exterior de la UE hacia un compromiso más tangible respecto de ella, el marco europeo tiene que ser más fuerte, y es necesario prestar especial atención a las relaciones entre las instituciones de la UE y los Estados miembros.

La elaboración del orden del día debería ser más estricta y con más visión de futuro. Tanto en el CAE como en el CPS y los grupos de trabajo del Consejo, administrar la agenda supone, por parte de la AR y los demás presidentes permanentes, un

difícil ejercicio de equilibrio entre “ser receptivos y marcar la dirección”, tal y como reconoció un funcionario de la UE. Aun cuando queda mucho por hacer, los presidentes permanentes han empezado a desarrollar más instinto para conocer las distintas prioridades de los Estados miembros y organizar las reuniones en consecuencia, aunque las prácticas varían entre unos grupos y otros. Los diálogos periódicos entre los directores políticos aportan elementos a la hora de establecer el orden del día, además de los debates en los órganos con sede en Bruselas. Asimismo, existe cada vez más conciencia, incluso entre los Estados miembros, de la necesidad de estructurar mejor los debates en el CAE, adoptando perspectivas a medio plazo y centrándose en un número limitado de asuntos fundamentales para permitir una verdadera discusión, en lugar de turnos de palabra superficiales.

El lanzamiento del SEAE ha proporcionado la oportunidad de dar más continuidad a la agenda, pero también el reto de darle el impulso político que cada país pretendía inyectar al comienzo de su presidencia pero que luego puede fallar. Cuando corresponda, las iniciativas nacionales más importantes tendrán que canalizarse a través de las estructuras comunes, para lograr un equilibrio entre cierto grado de exposición política para la presidencia y las prerrogativas de los actores de la UE. La labor de equipo será fundamental para abordar la enorme carga de trabajo de la AR. La presidencia de turno y el trío seguirán probablemente desempeñando un papel vital de apoyo a la AR, sobre todo representando a la Unión en su nombre en los diálogos políticos de rango ministerial y hablando en el Parlamento Europeo cuando sea necesario.

Más allá de Bruselas, conviene hacer todo lo posible para elevar el perfil político de las delegaciones de la UE, reforzando su capacidad analítica y su alcance, así como promoviendo análisis e informes realizados de forma conjunta con las embajadas nacionales, ya sea a petición de los órganos de Bruselas o por propia iniciativa. Para que exista una cooperación más estrecha y se comparta la información de manera habitual entre las embajadas nacionales y las delegaciones de la UE es nece-

6

»»»»» sario que estas últimas estén equipadas con sistemas de comunicación seguros, que sólo algunas poseen hoy en día. Es cuestión de proporcionar a los Estados miembros de la UE igualdad de condiciones en el acceso a la información común y fomentar el hábito de llevar a cabo consultas desde el principio, no sólo en Bruselas sino también sobre el terreno. También es cuestión de personal y, por tanto, de recursos suficientes.

CONCLUSIÓN

A partir de enero de 2010, los nuevos líderes de la UE, la presidencia de turno y los Estados miembros de la Unión han tenido que idear formas de trabajar juntos sin dejar de dirigir, al mismo tiempo, la política exterior de la UE. Hasta cierto punto se ha tratado de un proceso de prueba y error, paralelo a la creación del SEAE que, de forma quizás inevitable, ha absorbido mucha energía y ha suscitado mucha controversia en Bruselas. Año y medio después, las estructuras básicas están funcionando y empiezan a surgir nuevos modelos de cooperación tanto formal como informal, pero no sin gran esfuerzo.

Sin embargo, un marco de normas e instituciones no sustituye a la química política que debe alimentar la cooperación entre la UE y los actores

nacionales. Esto es cuestión de confianza y facilidad para trabajar juntos, de compartir la información y consultarse para ofrecer ideas conjuntas como resultado. El progreso en esta dirección no se hace de la noche a la mañana, sin duda, pero, hasta ahora, ha sido muy lento y ha puesto al descubierto graves tensiones. Los Estados miembros deben ofrecer a los órganos de la UE mayor margen político para tomar verdaderas iniciativas. Los órganos de la UE deben demostrar su valor añadido impulsando la convergencia de las posturas nacionales. Lograr el equilibrio perfecto entre estos dos requisitos simultáneos y, a veces, opuestos, será una prueba crucial para la presidencia polaca que acaba de comenzar, en colaboración con las instituciones europeas. Aunque es prematuro sacar conclusiones definitivas, la oportunidad de convertir el potencial que ofrece Lisboa en hechos concretos no se prolongará eternamente.

Giovanni Grevi es investigador senior en FRIDE.

e-mail: fride@fride.org

www.fride.org

