

LA UNIÓN EUROPEA CON EL TRATADO DE LISBOA: CAMBIOS EN TIEMPOS DE CRISIS

José Ángel Sotillo Lorenzo
Profesor de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la presidencia española, su presencia internacional, entre otros hechos, vuelven a colocar a la Unión Europea (UE) en el primer plano de la agenda internacional, aunque en ocasiones ese plano no ofrezca una imagen muy positiva.

Como si tuviera una dimensión bipolar, la lectura de esta circunstancia tiene una doble dimensión: por un lado, quienes ven que la UE va alcanzando paulatinamente su mayoría de edad en la escena internacional y que los cambios que está viviendo conducen ya a un mayor protagonismo y reconocimiento; al otro lado, están quienes consideran que en el actual sistema internacional, la UE no sólo no gana protagonismo sino que ni tan siquiera figura en el escogido grupo de actores que tienen un cierto grado de interlocución y de definición de quien gobierna en el mundo.

Ciertos acontecimientos recientes evidencian, efectivamente, que la UE no es la potencia civil global que quiere ser: se la dejó de lado en la adopción del documento final de la Cumbre de Copenhague; ha quedado en un segundo plano con respecto a la ayuda exterior tras el devastador terremoto de Haití, tiene una actuación confusa con respecto a la solución de la crisis económica... Frente a esa percepción, los europeístas ofrecen la otra visión. “Cada vez hay más demanda de Europa”, dejaba dicho Javier Solana al despedirse del cargo de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, el 30 de noviembre de 2009, tras reunirse con el presidente de Serbia.

Pero hay que reconocer que, hoy por hoy, exigir a la UE que esté en igualdad de condiciones que los Estados más poderosos equivaldría a pedir que un niño tuviera la

fortaleza de un adulto. Se enfrenta a dos resistencias: las internas, donde algunos de los Gobiernos de los 27 Estados miembros manifiestan en bastantes ocasiones sus distancias con respecto a la convicción europeísta; y las externas, dado el auge de potencias cada vez más fuertes, tanto económica como políticamente. La maquinaria europea funciona a un ritmo distinto y eso lleva a disfuncionalidades con respecto al papel que desempeña.

La Unión Europea vive una nueva mutación, un paso más en su proceso de integración, tras un largo y tortuoso camino, encarnada en el Tratado de Lisboa, en unos momentos difíciles tanto en el entorno internacional (crisis económica global, redefinición del papel de los actores y nuevo reparto del poder, insuficiencias para hacer frente a los problemas de la humanidad...), como en su propio terreno (opciones europeas y respuestas nacionales para salir de la crisis, falta de credibilidad, ausencia de liderazgo europeo...). Como en reformas anteriores y especialmente en este caso, dadas las novedades que incluye, la aplicación efectiva de lo que el Tratado contempla no se verá de forma inmediata, sino que hay que establecerla en la habitualmente larga digestión europea.

La UE aumenta su potencial de actuación con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, tanto interna como sobre todo internacionalmente, pero quedamos a la espera, por tanto, de que se lleven a la práctica sus disposiciones. ¿Cuáles son los cambios que presenta este Tratado?

Recordemos primero que el Tratado se firmó en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, como recambio a la fallida Constitución Europea —se habló de rescate sustantivo— y tuvo que superar, entre otros obstáculos el “no” irlandés (12 de junio de 2008) que, posteriormente, pasó a ser “sí” (2 de octubre de 2009, 67.1% a favor, frente al 32.9% en contra, con una participación del 58%) y las resistencias del primer ministro checo, Václav Klaus, empeñado en sacar todo el partido posible a la necesidad de su firma para la definitiva entrada en vigor.

El Tratado de Lisboa —que incluye el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la UE— supone un cambio fundamental en el camino reco-

rrido hasta ahora por el proceso de integración europea. Se consolida como tal, reforzando su entidad y sus competencias. Seguramente puede parecer algo de menor importancia, pero el hecho de que la UE tenga personalidad jurídica (art. 47 Tratado UE, TUE)) le concede un status que no había tenido hasta ahora y le permite, entre otras cosas, ser parte de tratados internacionales.

Con el nuevo Tratado se pretende profundizar en la democracia, la solidaridad, la eficacia, la transparencia y el progreso económico y social. Los principios en los que se inspira la renovada UE figuran en el artículo 2: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”. Y tiene como finalidad, conforme al artículo 3, “promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos”.

El Tratado pretende aumentar la eficiencia, mejorando el funcionamiento de las políticas europeas y, para ello, incorpora, por un lado, un aumento de las políticas a decidir por mayoría cualificada (disminuyendo, por tanto la unanimidad) y modificaciones en el proceso de toma de decisiones, instaurando, a partir del 1 de noviembre de 2004, el sistema de voto de doble mayoría, que requiere al menos al 55% de los Estados (15 de 27) y al menos el 65% de la población (art. 238 Tratado de Funcionamiento de la UE, TFUE).

De mayor calado son las disposiciones sobre los principios democráticos, mejorando la legitimidad y ahuyentando el anteriormente famoso déficit democrático. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa, pero se incluye también la democracia participativa, con la opción de que “un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines

de la aplicación de los Tratados” (art. 11 TUE). La enrevesada jerga del lenguaje formal de los tratados europeos, y la complejidad que requiere su aplicación, no debe empañar el potencial que esta forma de participación abre a la ciudadanía europea, la iniciativa popular, no sólo como destinataria de las políticas de la Unión, sino, con todas las reservas —y a falta de conocer el desarrollo e implementación de esa norma— como actor de su puesta en escena.

También la legitimidad de la política europea se refuerza con una mayor participación de los Parlamentos nacionales (art. 12 TUE), que contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión. Siguiendo su ampliación de poderes desde que fue creado y, especialmente, desde las primeras elecciones directas en 1979, el Parlamento Europeo, junto al Consejo, ejerce la función legislativa y presupuestaria.

Las dos principales novedades institucionales son la creación del Presidente del Consejo Europeo y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política Exterior. Cargos para los que han sido nombrados, ante la sorpresa mediática generalizada, el belga Herman Van Rompuy (católico, conservador) y la británica Catherine Ashton (del ala izquierda del laborismo, ex comisaria de Comercio de la UE), respectivamente. Ninguno estaba en la lista de favoritos, que incluyó, entre otros muchos, a Tony Blair, Felipe González y a Miguel Ángel Moratinos. De nuevo Francia (Nicolas Sarkozy) y Alemania (Angela Merkel) han sido decisivos para determinar quién ocupaba estos puestos. La impresión es que, en estos primeros momentos de aplicación del Tratado, se prefirió optar por quienes presentaron un mejor currículum técnico, de capacidad de gestión, por encima de su capacidad de liderazgo, que pudiera poner en cuestión el protagonismo de algunos de los presidentes europeos. En la práctica, el ejercicio de su actividad coincide con la presidencia de turno española de la UE en el primer semestre de 2010 (España comparte la presidencia con Bélgica y Hungría, que la ejercerán en los semestres siguientes).

La tragedia de Haití ha sido una de las primeras ocasiones para mostrar el funcionamiento de los nuevos cargos, especialmente el de la Alta Representante. Al preguntársele por quién tiene la principal responsabilidad a la hora de expresar el papel de

la Unión Europea, Ashton respondió: “Yo dirijo, de acuerdo con la presidencia”. En cuanto a la visibilidad, mientras que la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hilary Clinton, se hacía presente en Haití al frente de un gran despliegue militar con el objetivo de poner orden en la gestión de la ayuda, Ashton permanecía en Europa, con el objetivo de coordinar mejor la ayuda europea. En su comparecencia ante el Parlamento Europeo, el 11 de enero, Ashton declaró que creía en una “diplomacia silenciosa”.

La visibilidad exterior que representa la Alta Representante se complementa con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), lo que conformará una diplomacia común europea. Teniendo en cuenta que este es un ámbito que afecta directamente al núcleo duro de la soberanía de los Estados, su puesta en escena es bastante complicada.

Según el artículo 27 TUE, “este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales”. Una Declaración que acompaña al Tratado establece que las partes implicadas (Secretario General del Consejo, Alta Representante, la Comisión y los Estados miembros) deberían comenzar los trabajos preparatorios relativos al SEAE, “en cuanto se haya firmado el Tratado de Lisboa”.

El potencial es enorme, dado que la UE ya está representada (por las Delegaciones de la Comisión Europea) en 130 países y en varias organizaciones internacionales. Cuenta con un presupuesto de unos 8.000 millones de euros anuales. Veremos en los próximos meses si los principios de coordinación y coherencia que establece el Tratado priman sobre la defensa de intereses nacionales en la conformación de esta naciente diplomacia europea.

Por otro lado, en esta vorágine de cambio institucional, José Manuel Durao Barroso había sido ratificado por el Parlamento Europeo para un segundo mandato como presidente de la Comisión Europea el 17 de septiembre de 2009 (de un total de 718 eurodiputados, 382 votaron a favor, 219 en contra y 117 se abstuvieron). Sin embargo, el

camino no ha sido tan fácil para algún miembro de su nuevo equipo. Recordemos que los comisarios son designados por los Gobiernos, pero tienen que examinarse — “proceso de audiencias” — ante el Parlamento Europeo. La candidata búlgara a ocupar la cartera de Desarrollo, Rumiana Jeleva, no superó la prueba el 19 de febrero, por lo que el Gobierno búlgaro propuso otra candidata, Cristalina Georgieva, que tiene como mérito, entre otros, ser vicepresidenta del Banco Mundial. Tras este tropiezo, todo debe estar listo para que el 9 de febrero el Parlamento vote a la nueva Comisión en su conjunto. Más allá del hecho en sí, esta situación revela una cuestión sumamente importante como es que un cargo propuesto por el Gobierno de un Estado miembro, tenga que ser validado por la institución, el Parlamento Europeo, que representa a la ciudadanía de la Unión, lo cual refuerza la transparencia, legitimidad y democracia de la Unión Europea como entidad política.

Y, en este sentido, otro aspecto sustancial del Tratado de Lisboa es la vinculación de la Unión a los derechos humanos. Era absurdo que la Unión tuviera como bandera la defensa de los derechos humanos y no lo reconociera explícitamente en los Tratados. El artículo 6 del TUE establece que “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”. Éste fue uno de los puntos donde algunos Estados mostraron más resistencias; así, el Reino Unido se opuso a la obligatoriedad jurídica de la Carta, por lo que se incluyó un Protocolo sobre la aplicación de dicha Carta, que incluye también a Polonia y más tarde a la República Checa.

También se dispone que la Unión “se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”. En todo caso, dicha adhesión se prevé larga y compleja.

El futuro de la UE también debe contar con los países europeos que llaman a su puerta. Todos los casos son complicados, pero hay dificultades específicas para aquellos que están en proceso de adhesión: Croacia (en el post conflicto balcánico, con la

heridas de los crímenes de guerra y violaciones de derechos humanos), Islandia (por las graves repercusiones de la crisis financiera) y, muy especialmente, Turquía (su enorme potencial, su sistema político y sus vínculos religiosos, la cuestión kurda, su ubicación geoestratégica...)

Como señaló José Ignacio Torreblanca al regreso de un viaje a Albania (*El País* 16.3.09): “me invade la rara sensación de que en Europa hay hoy en día dos tipos de europeos: los que la tienen (y no la quieren) y los que la quieren (y no la tienen)”.

Y esta es la situación con la que España se encuentra a la hora de ejercer —por cuarta vez: 1989, 1995, 2002— la presidencia de turno de la UE, durante el primer semestre de 2010. Su ejercicio permite que España ocupe un lugar predominante en la agenda internacional durante este período, aunque el protagonismo se matice al comenzar sus tareas los nuevos cargos representativos de la Unión.

Es importante que esa tarea no sólo sea del Gobierno, aunque sí sea el principal responsable, sino que implique a toda la sociedad y se contemple como una política de Estado. Es decir, se genere desde el consenso. Cuestión difícil en el actual panorama político español. Pero, una vez más, Europa ha logrado que el conjunto de los partidos políticos con representación parlamentaria adoptaran una proposición no de ley... que, en virtud de las distancias abismales entre PSOE y PP, deja únicamente fuera las relaciones con Cuba.

El presidente Rodríguez Zapatero anunció el pasado 20 de enero ante el Parlamento Europeo que la presidencia sería ambiciosa y no de gestión. En el programa de la presidencia (www.eu2010.es) se dice que España la ejercerá con una firme voluntad de reforzamiento y de transformación de la Unión. Se trata de innovar Europa. Entre los principales objetivos: aplicar el recién estrenado Tratado de Lisboa (no imaginamos que hubiera pasado si hubiera coincidido con la presidencia de la República Checa); impulsar la reactivación económica, con una nueva Estrategia de Crecimiento y Empleo que renueve a la frustrada Estrategia de Lisboa e impulsando un gobierno común para salir de la crisis; desarrollar una Política Exterior y de Seguridad Común que permita a la Unión hacer valer su voz, sus valores y sus intereses, en el escenario in-

ternacional, y fomentar un multilateralismo eficaz que nos permita avanzar hacia un orden global más justo, pacífico y equilibrado. Entre cientos de reuniones, habrá nueve cumbres, destacando las de la UE con Estados Unidos, con América Latina y el Caribe o la de la Unión por el Mediterráneo.

Al Gobierno español se le complica en alguna medida la credibilidad para liderar la recuperación económica, cuando ocupa las últimas posiciones para poder hacerlo y sus datos socioeconómicos (un desequilibrio fiscal que supone el 11,4% del PIB y una tasa de desempleo del 18,8%, es decir, 4.326.500 parados; hay 300.000 personas sin hogar). Algunas de las propuestas ya han suscitado reticencias en países como Alemania.

Seguramente en estos momentos es cuando se puede aplicar la máxima de que si los problemas son nacionales, las soluciones son europeas, o al revés, si el problema es europeo, las soluciones deben ser nacionales.

Recordemos que 2010 es el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. 80 millones de europeos viven en el umbral de la pobreza o por debajo de él. Efecto colateral de esta situación es que aumente el racismo y la xenofobia y se refuercen las políticas de control migratorio; en definitiva, que se ponga en cuestión la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El Parlamento Europeo había declarado, el 15 de noviembre de 2007, que 2010 también fuera el año del desarrollo sostenible y la coherencia con acción de la UE en el mundo. Veremos.

Durante el semestre tendremos los avances del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE, que preside Felipe González. Ojalá se encuentren remedios a obstáculos que el propio González percibe, como el de que la toma de decisiones en la UE es “diabólicamente eficaz”. De puertas para fuera, la situación no es muy positiva: China supera ya a Alemania como primer país exportador. Además, para mantener el modelo socioeconómico europeo se necesitarán, hacia 2050, unos 70 millones de trabajadores inmigrantes nuevos.

Pero antes despejaremos alguna incógnita, cuando se produzca el relevo en el 10 de Downing Street, en las elecciones de mayo, y su nuevo inquilino sea el conservador David Cameron, como pronostican abrumadoramente los sondeos.

¿Qué futuro nos aguarda? Sin duda vivimos momentos difíciles, en los que la UE parece muy lejana para resolver las graves cuestiones económicas que afectan a buena parte de la humanidad. Su potencial sigue siendo más grande que su realidad. El Tratado de Lisboa abre nuevas opciones que serán aplicadas con la necesaria lentitud de la maquinaria europea, si los Gobiernos ponen lo suficiente de su parte. Mantengamos una relativa confianza.

Madrid, 3 de febrero de 2010