

# TRIBUNA ABIERTA

## EL TRATADO DE LISBOA Y EL FUTURO DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN UN MUNDO GLOBALIZADO

MIGUEL ÁNGEL NAVARRO PORTERA

*Secretario General para la Unión Europea (\*)*

### El Tratado de Lisboa y el futuro de la acción exterior de la Unión Europea en un mundo globalizado

El Tratado de Lisboa, pendiente ya de escasas ratificaciones para su entrada en vigor, es el heredero del fallido Tratado Constitucional de la Unión Europea, con dos objetivos fundamentales: consolidar la ampliación a 27 Estados miembros y avanzar en su proceso de integración. En este sentido, existe actualmente una necesidad especial de reforzar el estatus internacional de la Unión Europea dando un impulso a su acción exterior y, para ello, el Tratado de Lisboa reorganiza las competencias de los tres pilares en torno a instituciones renovadas, con el Consejo Europeo a la cabeza. Si el Tratado de Lisboa finalmente cristaliza, la presidencia española de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010 deberá favorecer la transición a esta nueva estructura y ocuparse, junto con la Comisión, de garantizar la coherencia entre la acción exterior de la Unión Europea y las políticas internas de sus Estados.

### The Lisbon Treaty and the future of the European Union external action in a globalized world

The Lisbon Treaty, which is just pending of a few ratifications for its entry into force, is the heir of the failed Constitutional Treaty of the European Union, with two fundamental objectives: the consolidation of the enlargement to 27 Member States and the advance in its integration process. In this regard, there is currently a special need to strengthen the international status of the European Union by giving a boost to its external action. To this end, the Lisbon Treaty reorganizes the responsibilities of the three pillars around reformed institutions, acting the European Council as their head. If the Lisbon Treaty finally crystallizes, the Spanish presidency of the European Union during the first half of 2010 should facilitate the transition to this new structure and, together with the Commission, ensure the consistency between the external action of the European Union and the internal policies of its Member States.

### 1 · INTRODUCCIÓN

La crisis económica derivada de la convulsión financiera desatada hace un año, ha puesto de manifiesto la obsolescencia en el mundo globalizado actual del sistema de gobernabilidad introducido tras la segunda guerra mundial y la consiguiente necesidad de abordar su revisión y adoptar reglas sistémicas a nivel internacional. Otros grandes retos inaplazables también requieren una respuesta a nivel planetario, entre ellos, la lucha contra el cam-

bio climático a través de la transición hacia economías sostenibles y la erradicación de la pobreza a través de un desarrollo eficaz.

Europa ha sabido crear en el último medio siglo un sistema de integración regional original que ha permitido una estabilidad política y un desarrollo económico y social sin precedentes. Ha sido el fruto de una evolución complicada por la dificultad de acoger a nuevos miembros, de seis a veintisiete, y profundizar al propio tiempo este proceso de decantación. Todo ello para responder a las nuevas necesidades creadas por avances precedentes, pasándose así, en progresión geométrica, de una unión aduanera a una unión económica y monetaria, y crecientemente política. Pero este desarrollo no ha sido suficiente. Después de seis reformas del tratado original, en poco menos de veinte años, se

(\*) Los puntos de vista expresados son fruto de una reflexión personal y no reflejan necesariamente los del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

ha conseguido elaborar el Tratado de Lisboa, que, sin ser perfecto, introduce los cambios materiales e institucionales imprescindibles para mejorar nuestro funcionamiento interno tras la última ampliación y, sobre todo, para poder jugar un papel relevante e influyente, como Unión Europea, en la negociación de los asuntos globales en la escena mundial. Esta exposición se centra en este último aspecto. La capacidad de respuesta de Europa a los retos globales sólo puede abordarse eficazmente y a largo plazo a través de la Unión, ya que no resulta viable realizarlo a través de la yuxtaposición de veintisiete políticas exteriores aisladas. Éstas deben existir, y así va a ser, pero como políticas complementarias de una política común, adoptada a través de nuestro sistema institucionalizado en el marco de la Unión. Sin el Tratado de Lisboa, se podría seguir haciendo una política exterior de la Unión, pero no de la naturaleza que la situación internacional requiere hoy.

## 2 · EL TRATADO DE LISBOA EN EL CONTEXTO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

El proceso de integración europea se ha encontrado de nuevo en una encrucijada, pendiente del resultado de un segundo referéndum convocado por el Gobierno irlandés con vistas a poder ratificar el Tratado de Lisboa, tras su rechazo por un 53% en la primera consulta de 2008. El pueblo irlandés ha dado su sí el pasado 2 de octubre. Se está a la espera de que el Presidente de la República Checa estampe su firma para concluir su proceso de ratificación. El resto de los Estados miembros ya ha concluido este proceso.

Nos encontramos ante la culminación de un proceso de reforma de los tratados que se ha dilatado excesivamente en el tiempo, casi diez años, y que ha requerido grandes esfuerzos y generado un gran cansancio. Se inició, coincidiendo con el nuevo siglo, tras la firma del Tratado de Niza, actualmente vigente, para responder con mayor legitimidad, ambición y eficacia a dos grandes desafíos: la ampliación en carnes de 15 a 27 miembros, y la profundización del proceso de integración, necesaria para contrarrestar el riesgo siempre latente de dilución interna y para dotar a la Unión de medios suficientes, renovados y adaptados, que le permitan responder a los retos emergentes de la globalización. La Convención Europea dio como fruto, en 2003, un proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa que resultó *non*

*nato* tras el rechazo referendario en 2005 por una mayoría de ciudadanos franceses y neerlandeses y, por lo tanto, de dos países fundadores. En parte el fracaso obedeció a fallos de estrategia y a una política de comunicación deficiente, que dislocó el proceso de ratificación. Esta situación obligó a negociar un nuevo tratado, que fue impulsado por Alemania durante su presidencia y adoptado en la siguiente presidencia portuguesa a finales de 2007 con el nuevo nombre de Tratado de Lisboa. Está compuesto por dos tratados, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). España, como es sabido, ratificó dichos instrumentos en ambas ocasiones, el primero tras el referéndum de 2005 y el último el 26 de junio de 2008. Como siempre ocurre en la Unión, el Tratado de Lisboa fue fruto de un delicado compromiso que conllevó algunas renuncias de contenido. No obstante, lo más relevante no ha sido lo que se ha tenido que abandonar sino lo que se ha logrado mantener para garantizar el funcionamiento futuro de la Unión. De haber resultado inviable la entrada en vigor del nuevo tratado, algo que parece ya imposible, no hubiera sido sorprendente que, dada la inviabilidad práctica de acometer un nuevo intento, se hubiese terminado de imponer en la práctica fórmulas para atenuar el déficit de eficacia del proceso actual de toma de decisiones. Ello habría reforzado el papel de los Estados miembros más poblados, y con mayor capacidad de influencia, en detrimento del marco decisorio institucionalizado de la Unión, el llamado método comunitario.

El proceso constituyente europeo, paradójicamente, ha encontrado serios reveses por parte de la ciudadanía, a la que va dirigido para implicarla más directamente en las actividades de la Unión, que no podemos ignorar. En ambos rechazos han coincidido razones complejas que explican la palpable incompreensión ciudadana de lo que está en juego y la consiguiente carencia de apoyo social suficiente al proceso de integración. Da la impresión de que no termina de calar la realidad de que Bruselas no es un centro de poder abstracto, lejano y, mucho menos, autónomo, como se piensa. Europa se hace diariamente en Bruselas con el concurso permanente de las capitales y, por ello, el conjunto de las administraciones nacionales forman parte indisoluble de este proceso y son las que negocian, y son, en definitiva, las destinatarias de los actos adoptados y las responsables de su aplicación. Las instituciones europeas sólo tienen en esta última fase un poder de control y, eventualmente, de san-

ción. Bruselas es, en definitiva, un foro permanente de negociación de normas y acuerdos de contenido y alcance común que actúa como foro de confrontación de visiones e intereses dispares para alcanzar un acuerdo común. La decisión final refleja siempre el resultado de esta confrontación. Es también un foro dinámico y en permanente adaptación, debido a la tendencia expansiva de las competencias a medida que se va avanzando en la construcción de la Unión en el que cada vez se decide más entre todos. Por ello la actividad normativa común constituye la esencia del proceso de integración, y afecta todos los días a millones de ciudadanos.

Entre las razones que explican este considerable nivel de incompreensión ciudadana, algunas son consustanciales al propio proceso de integración y a su creciente nivel de diversificación y de complejidad técnica. La larga marcha de la integración europea comenzó con dos elementos visibles, el carbón y el acero, para convertirse unos años después en algo más ambicioso, una comunidad económica, que necesitó tres décadas para agotar su período de desarrollo. En los veinticinco años siguientes, como buena prueba de la necesidad de avanzar y de la dificultad de conseguirlo, el Tratado de Roma original ha tenido que ser objeto de seis reformas hasta llegar al Tratado de Lisboa. Las primeras modificaciones de calado comenzaron con el Acta Única Europea en 1985, a la que ni siquiera se denominó Tratado, a pesar de introducir importantes innovaciones, como el mercado interior y otras políticas de equilibrio y de acompañamiento: la cohesión, el medio ambiente o la investigación. El Acta Única Europea introdujo, también, cambios institucionales pioneros, a saber, la extensión de la mayoría cualificada o el procedimiento de cooperación, precursor de la codecisión. Desde entonces, los avances han sido de carácter incremental a través de los tratados reformistas de Maastricht (1992), Ámsterdam (1997), Niza (2002) y ahora Lisboa (2008). Sin embargo, a lo largo de este complejo camino, observamos una constante, que podría ser otra de las razones de la incompreensión ciudadana del proceso de integración, que se deriva, de su "carencia fundacional". Aunque el objetivo último ha sido siempre avanzar en la unidad europea y en el progreso de sus pueblos, no es menos cierto que ni la naturaleza de este objetivo ni los cauces para conseguirlo están claramente predefinidos. El tratado, a pesar de todas sus reformas, sigue siendo hoy un tratado-marco en el que persisten las diferencias de perspectiva sobre los objetivos finales. La Unión, en el

fondo, se caracteriza más por un conjunto de ambiciones y realidades con diferentes grados de visión y concreción que como una concepción unitaria. El Tratado sigue siendo un instrumento al servicio de un proceso de integración dependiente de la voluntad política del conjunto en cada momento. Desde un punto de vista político, económico y social, este proceso discurre a través de un cauce lineal y fluctuante, en función de tres factores principales que lo condicionan. El primero es el equilibrio, entre el plano del ejercicio común de competencias y el plano nacional, que cuenta, además, con un grado diferente de implicación de las instituciones nacionales en el proceso de adopción de decisiones en la Unión. El segundo es el proceso de las sucesivas ampliaciones de la Unión, que ha ido parejo al de la reforma de los tratados, para conciliar la ampliación con la necesidad de profundización. El tercero son los retos exteriores, que condicionan igualmente el proceso de integración, especialmente en un marco actual tan complejo y con tantas consecuencias para la reordenación de la gobernanza mundial en el siglo XXI.

En este contexto, el Tratado de Lisboa y las innovaciones que introduce suponen un salto cualitativo importante, y especialmente los nuevos actores, las nuevas competencias, o los cambios en las relaciones interinstitucionales que introduce. Pero, al final, lo relevante será, como siempre, el grado de voluntad política para su aplicación. Con el Tratado de Lisboa proseguirán las discusiones habituales y posiciones contrapuestas sobre su aplicación, especialmente en el caso de las políticas cercanas al núcleo duro de la soberanía, que han sido reforzadas, especialmente las competencias en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), así como en la propia definición y elaboración de la acción exterior de la Unión. Igualmente, el Tratado de Lisboa permitiría avanzar en otros ámbitos soberanos, especialmente, el nuevo marco de competencias en los asuntos de justicia e interior, que facilitará abordar más eficazmente el reto de la inmigración. Curiosamente, estas innovaciones apenas se han discutido a nivel político desde la Convención Europea en 2002.

¿Qué aporta, en general, el Tratado de Lisboa? Lo más destacable son las bases para una nueva configuración de la Unión, que constituyen, en su conjunto, el verdadero valor añadido de esta reforma. En primer lugar, se refuerza el proceso de adopción de decisiones, mediante el nuevo procedimiento legislativo ordinario, que generaliza actividad nor-

mativa entre el Parlamento Europeo y el Consejo. En el mismo sentido, se extiende el voto por mayoría cualificada en el Consejo y se redistribuye su ponderación sobre la base de la población. En segundo lugar, contribuye a una mejora sustancial de la capacidad de respuesta de la Unión a los retos globales. En tercer lugar, incrementa el peso e influencia exterior de la Unión en ámbitos estratégicos, desde la inmigración hasta la lucha contra el cambio climático o la seguridad energética. Todos estos cambios resultan claves e inaplazables en el contexto de creciente globalización e interdependencia entre todas las regiones del planeta. Ya hace décadas, cuando los imperativos globales eran menos acuciantes que hoy, el politólogo Alan S. Milward escribió una obra titulada “The European rescue of the Nation State” en la que se defendía que la forja de la Unión (entonces CEE), lejos de suponer una renuncia de soberanía, era la única forma en que los países europeos podían conservar una soberanía material (y no meramente formal) en un mundo cada vez más globalizado económicamente. Hoy, comienza a ser más evidente que nunca que sólo desde la Unión y actuando como Unión pueden los países europeos hacer frente a estos desafíos.

La nueva estructura institucional de la Unión ve reforzadas sus competencias, tanto para mejorar el funcionamiento a nivel interno como exterior. En primer lugar, el Tratado de Lisboa reconfigura la instancia suprema, el Consejo Europeo, que se convierte en una nueva institución, no legislativa, ámbito que sigue reservado, aunque ya con carácter generalizado, al Parlamento y al Consejo. El Presidente permanente de este nuevo Consejo Europeo asume el impulso político de la Unión, la preparación de los trabajos y la ejecución de las decisiones del Consejo Europeo, una función importante de mediación interinstitucional y con los Estados miembros, y la máxima representación de la Unión en el exterior en el ámbito de la PESC y de la PESD. En segundo lugar, se establece un nuevo órgano de naturaleza híbrida, el Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión, que realizará también una función puente interinstitucional entre el ámbito predominantemente intergubernamental de la PESC y la PESD, y el comunitario. Con ello se debería poder superar la actual separación y frecuentes desencuentros entre los llamados primer y el segundo pilares en el ámbito de la acción exterior. Con todo, el texto del Tratado presenta ambigüedades, introducidas en aras de facilitar la obtención del consenso, cuyo desarrollo está por

negociar y acordar en la fase siguiente de aplicación del Tratado de Lisboa. En tercer lugar, se fortalecen las competencias de las instituciones existentes, con modificaciones de los equilibrios actuales, que habrá que ver cómo se desarrollan y van evolucionando en los próximos años. Probablemente estos cambios acabarán teniendo un impacto mayor que el inicialmente previsto. No sorprende que el Tribunal Constitucional alemán, en su extenso y proceloso fallo sobre el recurso de constitucionalidad relativo al Tratado de Lisboa plantee límites a esta posible evolución. Esta Corte suprema ha dispuesto que los avances en la integración más allá del statu quo actual no pueden menoscabar el poder político de actuación de los Estados miembros, ni el principio de habilitación. Por ello, ha puesto límites a una mayor integración en ámbitos como el derecho penal o el fiscal y al carácter expansivo de las competencias de la Unión y, en concreto, al recurso al artículo 308 (352) cuya utilización exigirá, por parte de Alemania, la adopción previa de una ley. El fallo se basa, entre otros fundamentos, en las carencias del Parlamento Europeo que, como colegislador, no es un órgano de representación de un pueblo europeo soberano, es decir, un verdadero parlamento, sino únicamente de los pueblos de los Estados miembros y, asimismo que, a diferencia de los parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo no tiene capacidad para apoyar a un Gobierno ni organizar una oposición europea.

### **3 · LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EN EL MARCO DEL TRATADO DE LISBOA**

Se trata de una competencia que no fue prevista inicialmente en el Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Fue evolucionando ulteriormente, a partir de la década de los setenta, hacia un sistema no formal e intergubernamental bajo control nacional (Acta Única Europea y Tratado de la Unión Europea de Maastricht), carente de autoridad institucional y de representación exterior. Veinte años después, el Tratado de Lisboa trata de dar coherencia a la acción exterior de la Unión recogiendo las disposiciones del fallido Tratado Constitucional. Para ello, ha reorganizado el sistema vigente a través de una reestructuración de las competencias y responsabilidades entre todas las instituciones afectadas (Presidente del Consejo Europeo, Consejo, Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión, Comisión y Parlamento Europeo). Finalmente, los Estados miembros han acordado dotar de medios institucionales a la

Unión en el ámbito exterior para la aplicación de una política común, unificando sus tres pilares y logrando la estructura que no pudo cristalizar anteriormente y que había sido una quimera desde la non nata Comunidad Europea de Defensa, a principios de los años 50. Esta compleja estructura explica la necesidad de crear una figura de naturaleza híbrida —el Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión— que combina competencias exteriores más bien intergubernamentales del Consejo (la PESC y la PESD) y comunitarias de la Comisión (resto), aportando un factor de equilibrio interinstitucional y contando con un nuevo instrumento de apoyo, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Queda por ver hasta qué punto en la práctica irá tomando cuerpo la voluntad política necesaria para imprimir una dirección y contenido consistentes que permitan desarrollar esta política y sus nuevos instrumentos. Hasta ahora, no ha tenido lugar un buen debate político a nivel del Consejo que nos pueda proporcionar pistas claras. Un elemento importante será la capacidad de generar una doble confianza entre las instituciones y entre éstas y los Estados miembros, de modo que permita conciliar las diferentes sensibilidades y equilibrios derivados de la asimetría de visiones actuales entre los Estados miembros sobre el peso y los límites de la acción exterior de la Unión.

La próxima presidencia española está llamada a jugar un papel muy importante en la puesta en aplicación de la acción exterior de la Unión y de sus mecanismos durante el primer semestre de 2010, con el Tratado de Lisboa. Si el Tratado entra en vigor, apenas quedarán unas pocas semanas para configurar e introducir los diferentes elementos relativos a la acción exterior de la Unión, comenzando por los nombramientos del Presidente del Consejo Europeo, del Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión y del Secretario General del Consejo. A continuación se adoptará la decisión sobre el SEAE, sin olvidar otros aspectos relevantes como decisiones de naturaleza presupuestaria, la adopción del reglamento interior del Consejo Europeo o la modificación de los reglamentos del Consejo y de la Comisión. Por otro lado, la presidencia española va a tener que actuar como presidencia de transición entre el Tratado de Niza y el de Lisboa, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2008. Esto implica para la presidencia semestral, si ha entrado en vigor el Tratado de Lisboa, dejar de presidir el Consejo Europeo y el Consejo de Asuntos Exteriores, que pasarán a formar parte, respectiva-

mente, de las responsabilidades del Presidente permanente del Consejo Europeo y del Alto Representante. Nos corresponderá —y así se esperará de nuestra presidencia— arbitrar y encauzar la referida transición, incluida la definición y la ordenación del papel a desempeñar en adelante por las futuras presidencias rotatorias en todo lo relativo al ámbito de la acción exterior de la Unión. No va a resultar sencillo. Especialmente si no se obtiene una orientación política clara sobre estas cuestiones, incluidas las modalidades para asociar a la presidencia rotatoria a los trabajos del Presidente permanente del Consejo Europeo y del Alto Representante.

Otra de las cuestiones claves que habrá que resolver es la delimitación de la acción exterior de la Unión. El Tratado de Lisboa la regula en dos capítulos separados del Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE). El primero cubre todo lo relativo a las disposiciones generales relativas a la acción exterior y el segundo las disposiciones específicas relativas a la PESC. El Capítulo I (artículo 21,1) dispone, en términos muy generales, que la Unión “*propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el ámbito de las Naciones Unidas*”, y que “*definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales.*” El artículo 21,3, por su parte, nos ofrece igualmente en términos muy amplios, una delimitación de los ámbitos de la acción exterior, refiriéndose a “*los (ámbitos) cubiertos por el Título V del TUE y la quinta parte del TFUE (sobre acción exterior de la Unión), así como los aspectos exteriores de las demás políticas*” (a saber, varios títulos y capítulos sobre cooperación con países terceros y ayuda humanitaria, especialmente, la cooperación al desarrollo, la cooperación económica financiera y técnica, la ayuda humanitaria y la política comercial común).

Una cuestión que ofrece menos dificultad es la relativa a la delimitación del ámbito subjetivo de la acción exterior, a saber los múltiples actores que participarán en la configuración y ejecución de esta función de la Unión. Sin embargo, debido a la existencia de zonas grises en el marco de sus respectivas competencias, que no parecen estar bien acotadas en el Tratado de Lisboa, será importante garantizar una concertación entre todos ellos, para asegurar un buen funcionamiento interinstitucional, con los necesarios “*checks & balances*”, que permitan ofrecer una imagen de unidad de la acción exterior de la Unión desde el inicio. Sería aconsejable un arreglo inicial más o menos informal, bajo la

supervisión del nuevo Consejo Europeo, que permita avanzar en el desarrollo gradual de la acción exterior en los frentes en los que la Unión deba estar presente y ser oída. De ahí la importancia de generar confianza entre todos los actores para contrarrestar la tendencia natural de recelo y defensa de prerrogativas por parte de cada institución.

El Consejo Europeo tiene atribuida —como nueva institución— la competencia “suprema” al prever el Tratado de Lisboa que “*determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión*” y que estas decisiones “*tratarán de la PESC y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático*”, dejando al Consejo (en sus diferentes formaciones) una competencia instrumental (de recomendación) con relación al Consejo Europeo que “*se pronunciará por unanimidad, basándose en una recomendación del Consejo (CAG), adoptada por éste según las modalidades previstas para cada ámbito*” (CAE y otras formaciones). Esto parece deducirse claramente del artículo 22,2 (“*El Alto Representante, en el ámbito de la PESC, y la Comisión, en los demás ámbitos de la acción exterior, podrán presentar propuestas conjuntas al Consejo*”). Las funciones del Presidente del Consejo Europeo (PCE) se encuentran reguladas en el artículo 15,6. del TUE, que le confiere tres funciones principales: *presidir e impulsar* los trabajos del Consejo Europeo, lo que le otorga un papel de mediación entre los Estados miembros y la Comisión a la hora de ordenar sus competencias respectivas en el marco de la acción exterior; *velar* por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, que debe basarse en los trabajos del CAG y, por lo tanto, en cooperación con la Presidencia semestral del Consejo; *representar* a la Unión en el exterior en los asuntos PESC y PESD, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante, y en consecuencia, también en cooperación con esta última figura. Así pues, sus competencias tienen una doble vertiente. En primer lugar, en el marco del Consejo Europeo, tiene atribuidas las tres tareas de presidir, preparar y facilitar la cohesión y el consenso en esta nueva institución. Este último aspecto puede llegar a ser muy importante habida cuenta de que, salvo en casos reglados de actuación normativa, el Consejo Europeo sigue adoptando sus posiciones por consenso y necesitará como su presidente un *facilitator* permanente e institucionalizado. En segundo lugar, el artículo 15, 4 le asegura la máxima representación exterior de la Unión en el ámbito de la PESC, siendo la Comisión quien la ejerce en el resto de los

ámbitos. Esto deja abierta la cuestión del eventual papel de la presidencia semestral en el exterior, a la que el Tratado únicamente atribuye un papel limitado de garante, junto con la Comisión, de la coherencia de la acción exterior con las políticas internas, según parece desprenderse del artículo 21, 3, 2º párrafo y por el hecho de ser, también, responsable de las demás formaciones del Consejo.

Las funciones actuales del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE), de acuerdo con el artículo 16, 1 del TUE, pasarán a ejercerse a través de dos nuevas formaciones en el ámbito de la acción exterior. Se trata del Consejo de Asuntos Generales (CAG), presidido por la presidencia rotatoria semestral, y el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE), presidido por el Alto Representante. El CAG tendrá la misión de *velar* por la *coherencia* de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo, *preparar* las reuniones del Consejo Europeo, *garantizar* las actuaciones subsiguientes en contacto con el Parlamento Europeo y la Comisión. De este modo, el CAG continuará siendo la formación responsable de la preparación del Consejo Europeo, que deberá realizar en estrecha coordinación con su Presidente estable (PCE), que tiene la función de presidirlo y de “*velar por... basándose en los trabajos del CAG*”, y con la Comisión. No obstante, el término “*basándose*” confiere a un presidente permanente *fuerte* la posibilidad de ejercer una influencia y autonomía mayor que el del propio CAG durante presidencias semestrales con menor capacidad de gestión o cuando se trate de asuntos relativos a la acción exterior de la Unión, en cuyo caso las figuras claves del Alto Representante, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión podrían tener un mayor relieve. De todos modos, y con independencia de cómo la práctica module estas esferas de influencia, el Tratado de Lisboa garantiza una mayor continuidad en el tiempo y claridad en las atribuciones a las personas e instituciones depositarias de competencias en política exterior. Por un lado, el CAE tendrá atribuida la misión de *elaborar la acción exterior* de la Unión atendiendo al marco de líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo. Éstas pueden ir más allá de la PESC y cubrir, de acuerdo con el TFUE, diferentes ámbitos adicionales. Se trata, en particular, de la política comercial, la cooperación al desarrollo, las actividades de ECHO (agencia humanitaria), las medidas restrictivas, los acuerdos internacionales, las relaciones con las organizaciones internacionales, o la aplicación de la cláusula de solidaridad. Por otro lado, el CAE deberá “*velar*

por la coherencia” de la acción exterior de la Unión y entre ésta y la de sus Estados miembros.

La nueva figura del Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión debería cristalizar como expresión tangible de neutralidad interinstitucional, jugando un papel puente entre el Consejo y la Comisión, de modo que, en la práctica le ofrece la oportunidad de que pueda hacer valer la posición de la Comisión en el Consejo y ser al mismo tiempo valedor de la posición del Consejo en la Comisión. Se trata de una figura con unos atributos institucionales que le dotan con medios importantes para la persuasión y para la búsqueda de equilibrios a la hora de formular consensos y ejecutar la acción exterior de la Unión en su conjunto, así como para garantizar un funcionamiento armonioso entre todos los actores que intervienen en este proceso (“*deal-maker*” o “*power-broker*”). Le han sido atribuidas, en el artículo 18 del TUE cuatro responsabilidades importantes y de gran calado. Como Alto Representante, le corresponde *asegurar la consistencia de la acción exterior*, dirigir la PESC y *presidir* el CAE. En su calidad de Vicepresidente de la Comisión, tiene atribuida la responsabilidad de las *relaciones exteriores* (RELEX) que corresponden a esta Institución y la de *coordinar* éstas con otras políticas exteriores, como la comercial o la de desarrollo, o con los aspectos exteriores de políticas internas, en el seno de la Comisión. En este marco, tiene, además, atribuida en el artículo 21, 3 la función de asistir al Consejo y a la Comisión para asegurar la consistencia de la acción exterior y la de ésta con las demás políticas. Para el cumplimiento de estas funciones contará con un *órgano de apoyo* —el SEAE— que, como se ha visto, debería convertirse, cualquiera que sea la estructura que adopte finalmente, en un crisol interinstitucional para permitir al Alto Representante cumplir los cometidos que le atribuye el Tratado. Por consiguiente, se desprende de todo ello que el SEAE debería estar dotado de medios suficientes para poder proporcionar la asistencia precisa al Alto Representante en el cumplimiento de sus cuatro funciones y en su doble naturaleza. En tal sentido, debería poder realizar un seguimiento apropiado de los aspectos exteriores de cualquier política o acción de la Unión, tanto en el marco del Consejo como en el de la Comisión. Es decir, debería contar con la capacidad de poder tratar cualquier asunto, como Alto Representante en el ámbito de la PESC/PESD, bajo el control del Consejo, y como Vicepresidente de la Comisión, en el resto de los ámbitos exteriores cubiertos por el Tratado de Lisboa.

En el contexto de las competencias o ámbitos que vayan a ser encomendados o atribuidos al SEAE, es posible que se aborde también el problema del grado de intensidad de dichas competencias con el objeto de poder garantizar la consistencia de la acción exterior de la Unión. La eficacia podría ser muy bien una de las posibles medidas del ámbito de acción del SEAE e interpretarse de manera diferente entre Estados miembros. En tal caso, el abanico de competencias a conferir podría variar, tanto en extensión como en intensidad, según los ámbitos. Desde una integración plena de la PESC y las Relaciones Exteriores, hasta una integración parcial de otros ámbitos exteriores, como la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria o incluso el comercio exterior, con el fin de unificar el conjunto de la acción exterior, o, como mínimo, asegurar la coherencia de estas políticas con la política exterior general de la Unión. Esta última fórmula, de mínimos, permitiría a la Comisión seguir ejerciendo plenamente sus competencias actuales, si bien de manera consistente y compatible con el conjunto de la acción exterior de la Unión y facilitando *feedbacks* estables y coherentes en la formulación y ejecución de estas políticas por parte de todos los actores y responsables de la acción exterior de la Unión y bajo la coordinación y supervisión última del Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión.

El Parlamento Europeo, que reclama igualmente un papel en la acción exterior de la Unión, cuenta con dos competencias importantes e incuestionables, cuyas consecuencias prácticas habrá que entretener en un futuro próximo: un papel indirecto creciente en el nombramiento del Alto Representante (en su calidad de Vicepresidente de la Comisión) y una potestad reforzada (lectura única), como autoridad presupuestaria, ejerciendo esta competencia conjuntamente con el Consejo.

#### 4 · CONSIDERACIONES FINALES

El futuro se debate hoy en un mundo muy diferente del de hace cincuenta o incluso veinticinco años. El gran reto en la actualidad es cómo actuar juntos con eficacia en un contexto mundial en proceso de reorganización sobre la base de grandes estados con influencia mundial, entre los que difícilmente podemos seguir actuando por separado como entidades nacionales. Si Europa decide convertirse en un actor de peso, deberá actuar unida y negociar internamente sus posiciones externas, sin grandes

fricciones ni fracturas. El Tratado de Lisboa proporciona nuevas bases para iniciar los primeros pasos en esta dirección, actuando dentro del marco de la Unión y siendo conscientes de la existencia de diferencias objetivas entre socios, en términos de influencia y de peso, que lógicamente tienen su reflejo institucional. Pero el Tratado de Lisboa, como los anteriores, no es una panacea. Se trata únicamente de un instrumento al servicio de objetivos y que estará siempre alimentado por la voluntad política predominante en cada momento. Habrá que conciliar la tensión habitual entre inercia y movimiento, teniendo en cuenta las dificultades derivadas de las diferentes visiones sobre el ritmo y alcance del proceso de integración. En el fondo, la Unión funciona, y seguirá haciéndolo, como un *pool* de soberanías institucionalizado y sobre la base del principio de la atribución de competencias, y no, como erróneamente se piensa en ocasiones, de la transferencia de soberanía.

No todos los ciudadanos están percibiendo plenamente esta dinámica. Nuestros retos hoy son

tan complejos como inmediatos y evidentes, y del modo como se aborden se derivarán consecuencias diferentes. España se encuentra entre los Estados miembros con menos dudas y dificultades para avanzar hacia una mayor integración. No es el caso de todos. Felipe González ha dicho, con razón, que la Unión está perdiendo influencia desde la caída de la URSS y que uno de nuestros retos hoy es ganar relevancia. Hasta el momento, actuaciones como la llamada estrategia de Lisboa, adoptada en 2002 para convertir a la economía europea en la más avanzada del mundo, no nos han permitido acortar la distancia que nos separa de EE.UU. y no hemos logrado evitar que los países emergentes vayan acortando su distancia con nosotros. Tampoco hemos sido muy ágiles durante esta década en adaptar nuestras reglas internas y exteriores a la profunda transformación de una Unión de quince socios a veintisiete Estados miembros. La prueba de fuego del Tratado de Lisboa será probablemente su capacidad de invertir esta tendencia.