

En busca de una política exterior europea coherente

[Giovanni Grevi](#)

En busca de una política exterior europea coherente

Las relaciones entre el entramado institucional surgido del Tratado de Lisboa y los Estados miembros serán la piedra angular de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea.



JEAN-CHRISTOPHE VERHAEGEN/AFP/Getty Images

El Tratado de Lisboa ha desplazado el papel protagonista en política exterior de la Unión de los Estados que ocupan la Presidencia del Consejo a favor de Bruselas. Así, el Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) se encargan de la mayoría de las tareas en política exterior y de seguridad de las que

hasta hace poco se ocupaba la presidencia de turno y que le daba la oportunidad de dar a conocer y perseguir las prioridades nacionales además de visibilidad a sus dirigentes nacionales en el escenario internacional.

Entre enero y junio de 2011 España, Bélgica y Hungría ocuparon la primera presidencia en trío tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 y durante la puesta en marcha del SEAE. Como presidencias en transición 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.

Tras la incertidumbre que rodeó los preparativos de la presidencia española por las dudas sobre la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la prioridad de la recién nombrada Alta Representante fue la creación del SEAE. En las negociaciones entre Ashton y las Instituciones la presidencia española tuvo un papel facilitador importante, aunque discreto, hacia el final del proceso. Así el 21 de junio de 2010 se llegaría a un acuerdo en Madrid con el Parlamento Europeo sobre el SEAE.

La Alta Representante y su equipo todavía no contaban con una estructura adecuada ni podían beneficiarse de experiencias anteriores. Los Estados miembros se sentían incómodos con la **La oportunidad de convertir el potencial que ofrece Lisboa en hechos concretos no se prolongará eternamente** incertidumbre y los retrasos en la preparación del Comité Político y de Seguridad (CPS) así como en el Consejo de Asuntos Exteriores. Ashton, que preside las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores, vio que sus responsabilidades exigían que trabajase en estrecha colaboración con la presidencia del Consejo para que la sustituyeran, cuando fuera necesario, en algunas reuniones con terceros países y, a veces, ante el Parlamento Europeo.

Aunque la comunicación entre la presidencia y las estructuras de la UE no siempre era fluida, el ex ministro de Asuntos Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, presidió varios diálogos políticos y viajó en nombre de la Alta Representante al Cáucaso y a Asia Central además de encabezar los preparativos para las cumbres de Euromed y UE-Mercosur. La presidencia española dejó a la belga una herencia complicada, caracterizada por la ambigüedad sobre sus respectivas funciones pero la Decisión del Consejo a finales de julio sobre la creación del SEAE allanó el camino.

Al asumir la presidencia, a mediados de 2011, Bélgica comprendió enseguida que la distancia entre sus aspiraciones y la realidad era mayor de la esperada. Por un lado, pretendía romper con la práctica tradicional y dar poder a las nuevas instituciones de la UE. Por otro, descubrió que la presidencia tenía que asumir más responsabilidades para suplir un marco europeo todavía débil y proporcionar impulso político cuando fuera necesario.

Antes del verano, el presidente del Consejo Europeo propuso dedicar una cumbre especial para discutir las asociaciones estratégicas de la Unión con los principales actores internacionales. La presidencia belga ayudó a que Ashton tomara la iniciativa en la reunión y en el Consejo de Asuntos Exteriores, desempeñando un importante papel de coordinación y de logística.

El Comité Político y de Seguridad seguiría bajo dirección de la presidencia belga así como los grupos de trabajo del Consejo de Política Exterior y de Seguridad Común. La presidencia intentó mantener el equilibrio entre un funcionamiento fluido y encajar en la nueva “cadena de mando” encabezada por la Alta Representante. Fuera de Bruselas, Bélgica apoyó que las funciones de la presidencia corrieran a cargo de las delegaciones de la UE.

Los esfuerzos de la presidencia belga para impulsar la aplicación del Tratado de Lisboa en las relaciones internacionales de la UE chocarían con las reservas de varios Estados miembros y las limitaciones de lo que podían hacer las estructuras, además de las tensiones entre instituciones. 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 y 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.

Para llevar a cabo un diálogo regular se pusieron en marcha las multiconferencias con funcionarios del SEAE y la presidencia. A medida que el SEAE fue tomando forma se fueron nombrando representantes de Ashton para presidir de forma permanente el CPS y los órganos preparatorios del Consejo de Asuntos Exteriores, 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, consultando con la presidencia de turno y otros Estados miembros según fuera necesario.

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

La presidencia húngara tuvo que sustituir con frecuencia a Lady Ashton en diálogos políticos con terceros, debido en parte a la enorme presión que supuso para la UE 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.

La incertidumbre sobre las funciones y la controversia sobre decisiones concretas generaron en 2010 un sentimiento de desconexión entre los Estados miembros y unas estructuras de política exterior de la UE todavía débiles. A comienzos de 2011, la *primavera árabe* y la escalada de violencia en Libia sirvieron para exacerbar las ambigüedades y tensiones subyacentes. 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.

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 y los órganos de la Unión han de demostrar su valor añadido impulsando la convergencia de las posturas nacionales. Lograr mejor equilibrio entre estos dos requisitos simultáneos 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.



Suplemento Hablamos de Europa

-
- [Presidencia en trío húngara: Edit Bucsí.](#)

 - [Presidencia en trío belga: Johan Swinnen.](#)

 - [Diego López Garrido: "Europa ayuda al pueblo palestino".](#)

 - [El equivocado planteamiento de la UE con ASEAN.](#)

 - [La UE y sus diez socios especiales.](#)

 - [Presidencia en trío española: Carlos Carnero.](#)

 - [El SEAE se sube a la escena internacional.](#)

 - [España- Albania: una catálisis transformadora.](#)

 - [El futuro de la cooperación al desarrollo.](#)

 - [Revueltas árabes, una oportunidad europea.](#)

 - [Nuevas medidas para la Unión Económica.](#)

 - [Balance del semestre español de la UE: Más y mejor Europa.](#)

- [Una nueva estrategia económica.](#)
- [Agenda de actividades de la Unión Europea](#)

Fecha de creación

15 julio, 2011