

# Europa en este trance

Alfonso Carbajo

Esta vez a España le ha tocado la presidencia semestral de la UE en un mal momento. La gravedad de la situación coyuntural es la preocupación dominante de los europeos, de modo que sus gobiernos no están en la mejor disposición para considerar con objetividad los méritos de políticas que, aun siendo necesarias e incluso deseables, no tengan efectos tangibles sobre el empleo a corto plazo. Tal como están las cosas, los políticos que parezcan ignorar el desempleo podrán olvidarse de su reelección.

Por si fuera poco, el uno de diciembre de 2009 ha entrado en vigor el Tratado de Lisboa (TL). Firmado en esa ciudad el 13 de diciembre de 2007, el TL representa una versión adaptada del borrador de Constitución de la UE, lanzado por Giscard D'Estaing en 2004, que no había sido muy del gusto de los ciudadanos de muchos países miembros. En 2005, Francia y Dinamarca rechazaron el proyecto en sendos *referenda*, y es dudoso que los británicos lo hubieran aprobado. Retirado el proyecto Giscard en 2005, el TL fue el procedimiento ideado para poder dotar a la UE de una Constitución sin tener que someter su aprobación al referéndum de los ciudadanos. Es evidente que la puesta en marcha de la recién estrenada maquinaria institucional va a requerir toda la atención de la Comisión, el Parlamento y los gobiernos de los estados miembros.

El TL, entre otras cosas, formaliza el Consejo Europeo (CE), las reuniones de jefes de Estado y de Gobierno de la UE, e introduce la figura del Presidente del Consejo Europeo, que debe ser elegido por el mismo Consejo por mayoría cualificada, para liderarlo y representar a la UE en el exterior. El pasado 5 de diciembre, el CE eligió por unanimidad a Van Rompuy, antiguo primer ministro de Bélgica, que será quien presida las reuniones del CE y oriente la agenda durante la presidencia rotatoria del primer semestre de 2010, y no el presidente del gobierno de España.

Y esto no es todo. A finales de noviembre, la Comisión hizo circular entre los estados miembros un documento de consulta pública para elaborar la Estrategia 2020, un programa orientado a construir "una Unión Europea más verde, más competitiva, más innovadora y más justa". Y esta es otra tarea adicional que concentra la atención de los constructores de la Unión Europea. Demasiados asuntos para poderlos despachar en un semestre.

Este año se cumplen noventa desde la publicación de la gran obra de Keynes *Las consecuencias económicas de la paz*. En nuestros días, Keynes es famoso por sus doctrinas económicas, en especial, por su crítica del sistema clásico, expuesta en la Teoría General (aunque son muy pocos los economistas que la han leído). Casi nadie, en cambio, ha oído hablar de *Las consecuencias económicas de la paz*. Y sin embargo, este libro, que se convirtió inmediatamente en un *best-seller*, hizo a Keynes internacionalmente famoso entre el público culto de Europa y América. Keynes, con lucidez profética, denuncia la arrogancia ciega y el egoísmo destructivo que movía a las potencias que se creían vencedoras en la Conferencia de Versalles, pensando que estaban construyendo la paz perpetua, tras "la guerra que había terminado con todas las guerras". La lectura de esta obra de Keynes en estas fechas es una llamada a la ponderación.

---

## Guía de viaje

Para evitar que el lector se pierda en la selva bruseliana, hacemos aquí unas precisiones sobre los términos usados a lo largo del artículo.

Es importante no confundir el Consejo Europeo (CE), del que forman parte los jefes de Estado y/o de Gobierno

de los estados miembros (EM) y que se reúne (al menos) dos veces al semestre, con el Consejo de la UE o, simplemente, Consejo, una de las piezas básicas de la maquinaria de la UE, del que forman parte los ministros del ramo correspondiente a la materia de que se trate, de las que, hasta ahora, se reconocen nueve (formaciones): la de Asuntos Generales y Exteriores, Economía y Asuntos Financieros (el famoso Ecofin), Agricultura y Justicia e Interior tienen periodicidad mensual. En el Consejo y en el Parlamento (europeo) reside el poder legislativo de la UE (codecision). Cada reunión del Consejo esta presidida por el ministro del ramo del EM que ostenta la presidencia en ese semestre. La logística del Consejo (o consejos) corre a cargo de su Secretaria General, dotada con 2.000 funcionarios.

El Consejo toma decisiones por un sistema de voto ponderado en función de la población en el que los cuatro grandes tienen cada uno 29 votos, España y Polonia 27 y así hasta Malta, con 3 votos. En general, la aprobación de una propuesta requiere el apoyo de una mayoría (14 estados) con una suma al menos de 255 votos de un total de 345 y representando no menos del 62 por 100 de la población de la UE. Para algunas materias se requiere unanimidad y para otras una mayoría cualificada de dos tercios.

La preparación de las reuniones del Consejo es misión inmediata del COREPER, que es el Comité de Representantes Permanentes, esto es, los embajadores de los EM ante la UE. Lo preside el embajador del EM que ostenta la presidencia (algunas reuniones son presididas por el segundo de la embajada) en ese periodo. Al COREPER lo apoyan toda una batería de comités técnicos y grupos de trabajo, permanentes (financieros, comerciales, sanitarios, normas, etc.) o transitorios, integrados por el personal de las embajadas, el de la Comisión y los funcionarios desplazados de las capitales a Bruselas para entender del asunto específico que se trate.

La Comisión Europea (Cion) es el ejecutivo de la UE: prepara los proyectos de normas (reglamentos, directivas y decisiones) y el de presupuestos, y administra los programas a través de las direcciones generales y cinco agencias ejecutivas. A su frente está el llamado Colegio de Comisarios (27 en total, incluido su Presidente, uno de cada uno de los EM) que dirige el exiguo aparato burocrático de 25 mil funcionarios (de los cuales más de 1.700 son españoles, siendo el contingente italiano, casi 2.600, el más numeroso). Los eurócratas, a su vez, se apoyan en toda una red de asociaciones profesionales y sectoriales (grupos de interés, funcionarios nacionales, expertos independientes y consultores externos) para realizar su labor. El Colegio de Comisarios sirve por un periodo de cinco años (el actual va de 2009 a 2014). La regla de un comisario por

país miembro, a medida que se amplía la UE, va haciendo al colegio progresivamente ineficiente, y esta es una de las causas de la reforma.

Desde el origen, la Cion tiene encomendadas las competencias de representación de la Unión Europea en el ámbito de la diplomacia comercial (no hay que olvidar que todo empezó con el mercado común de Alemania, Francia, Italia y el Benelux), las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los procesos de adhesión de nuevos miembros.

El Parlamento Europeo (PE), aprueba las leyes y controla a la Cion. Tiene en este momento 736 diputados, elegidos por sufragio directo, de los que 50 son españoles. Alemania tiene 99 diputados, mientras que Francia, Italia y Reino Unido eligen, cada uno, a 72.

El Tratado de Lisboa (TL) es la norma fundamental de la UE. En vigor desde 1 de diciembre de 2009, el texto, que es la modificación y consolidación de los tratados anteriores, con 13 protocolos y varios anejos, se extiende por unas 300 páginas. Se llama así porque se firmó en Lisboa al término de la presidencia rotatoria portuguesa de la UE, en diciembre de 2007.

Este importante instrumento jurídico no debe confundirse, a pesar del nombre, con la Estrategia de Lisboa, proclamada siete años antes en la misma ciudad, en la llamada Declaración de Lisboa (DL), un programa ambicioso de crecimiento para la UE. También se conoce con los nombres de Agenda de Lisboa, Proceso de Lisboa o Estrategia 2010.

La DL de 24 de marzo de 2000 anunciaba con modestia ejemplar: "Hoy, la Unión se ha fijado un nuevo objetivo estratégico: convertirse al final de esta década en la economía más competitiva y dinámica del mundo, una economía basada en el conocimiento, capaz de un crecimiento sostenible, generadora de más y mejores puestos de trabajo y con una mayor cohesión social"

Esta estrategia ha sido un fracaso, según el balance realizado por la presidencia sueca en el segundo semestre de 2009 y las opiniones de expertos independientes, pero conviene tenerla en cuenta porque la Comisión, inasequible al desaliento, está preparando una estrategia de crecimiento 2020, basada en una economía del conocimiento, respeto al medio ambiente, impulso a la innovación y lucha contra la desigualdad. Puede que la misma receta produzca los efectos deseados esta vez, pero en la construcción de Europa, lo mismo que en la vida ordinaria, suele operar una relación inversa entre la ampulosidad de la retórica y la calidad de los resultados.

## Las reformas del Tratado de Lisboa

Son muchas y muy importantes, dado el rango de la norma, aunque algunas no son de aplicación inmediata o están pendientes de disposiciones que las desarrollen.

En la arquitectura institucional se da entrada al Consejo Europeo que, a partir de ahora es formalmente una institución de la Unión, entre las siguientes: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia de la UE, Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas de la UE.

Aumentan los poderes del PE en los ámbitos legislativo y presupuestario, y en la aprobación de los tratados internacionales. Se fija en 751 el número de diputados europeos (750 más el presidente). Los escaños se reparten entre los EM según una regla de proporcionalidad regresiva, en virtud de la cual el número mínimo será de seis diputados, para el estado más pequeño, y el máximo de 96 diputados para el país más poblado.

TL confiere un mayor protagonismo en el proceso legislativo comunitario a los parlamentos nacionales. Estos tienen ahora un plazo de dos meses para pronunciarse sobre la pertinencia o impertinencia, desde el punto de vista del principio de subsidiaridad, de los anteproyectos que la Comisión vaya a remitir al PE.

El TL consagra el derecho de iniciativa ciudadana ante la Cion. Un millón al menos de ciudadanos europeos de un número "significativo" de estados (no dice cuantos se necesitan para que sea significativo) pueden dirigirse directamente a la Comisión para que considere un asunto que entre en el ámbito de su competencia. Por otra parte, aumenta el poder del Presidente de la Comisión que, desde ahora, podrá cesar a sus comisarios.

El Consejo (de la UE) sigue configurándose con los ministros de los EM, en sus diversas formaciones, y ejerciendo las mismas funciones legislativas y presupuestarias (con el PE), amén de su cometido fundamental en materia de política exterior y de seguridad, y en la coordinación de las políticas económicas.

## El TL simplifica el sistema de votación del Consejo

Según el nuevo sistema, que no entra en vigor hasta 2014, para aprobar una propuesta se necesita una doble mayoría: un 55 por 100 de los estados miembros, pero

siempre que su población agregada represente al menos un 65 por 100 de la total de la UE. Y para evitar el bloqueo de los grandes países (Alemania), sólo se puede rechazar una propuesta con el apoyo de al menos cuatro países.

El TL crea las figuras del Presidente del Consejo Europeo y del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Seguridad (AR). El Consejo elige a su presidente, para un mandato de dos años y medio, con la misión de asegurar la continuidad en los trabajos del Consejo y favorecer el consenso entre los jefes de Estado y de Gobierno. El Consejo ya ha elegido por unanimidad (bastaba una mayoría cualificada) al belga Van Rompuy. La Presidencia es incompatible con el desempeño de un puesto representativo en la política nacional (queda abierto si es compatible con un puesto comunitario).

El Presidente debe convocar dos reuniones del Consejo por semestre y las extraordinarias que considere oportuno. Parecería que el TL aproxima la figura del Presidente a la de Jefe de Estado de la UE, al decir que "el Presidente del Consejo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la UE en los asuntos de política exterior y de seguridad, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la UE para los Asuntos Exteriores y la Seguridad".

La gran innovación institucional es la figura del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Seguridad (AR), que tiene un encaje múltiple en los órganos de la UE, pues, por un lado, representa al Consejo en materias de política exterior y, por otro, actúa como Comisario de Asuntos Exteriores de la Comisión, de la que es, además, Vicepresidente. Se le asigna también la presidencia de las reuniones periódicas del Consejo de Asuntos Exteriores. Para el cumplimiento de sus funciones diplomáticas podrá contar con un flamante servicio de acción exterior cuya creación prevé el TL. Además, AR es Secretario General de la Unión Europea Occidental y Presidente de la Agencia Europea de Defensa. El Consejo ha nombrado AR a la británica Catherine Ashton, acusada por muchos de carecer de experiencia en temas internacionales, pero que muy probablemente se convierta uno de los personajes más poderosos de la UE. En todo caso, con la creación del órgano del Alto Representante se pretende responder a la crítica que en su día hizo Kissinger a la cacofonía de voces europeas en la escena internacional con la pregunta ¿qué número de teléfono tiene Europa?

Todavía hay muchas cosas por aclarar. No se sabe como van a encajar en el engranaje de la política exterior comunitaria los papeles del Presidente de la Comisión (que tiene la competencia en política comercial), del AR, encargado de la política exterior y de seguridad, y del Presidente del Consejo Europeo. Lo que es un hecho es que Lady Ashton interviene en la Comisión y en el Consejo y

gestiona directamente su personal de acción exterior, con lo que puede llegar a acumular un gran poder si sabe moverse. Puede que los británicos hayan salido ganando al perder la candidatura de Tony Blair a la presidencia del CE a cambio de obtener el menos ostentoso, pero más efectivo, puesto de Alto Representante.

## Las reformas institucionales y la presidencia española de la UE

Los cambios en las instituciones de la UE, introducidos por el TL, significan en última instancia, aunque no se declare explícitamente, una degradación de *facto* de la presidencia rotatoria de la UE. Hasta ahora, hasta diciembre de 2009, el estado miembro que accedía a la presidencia del Consejo, era, durante su semestre de presidencia, el protagonista indiscutido de la UE, en todas las reuniones intergubernamentales internas y externas, a todos los niveles. El Primer Ministro o el Jefe del Estado presidía las reuniones del Consejo Europeo y su ministro de Asuntos Exteriores presidía las reuniones del Consejo de Asuntos Generales y Exteriores. Desde diciembre ya no es así y esto resta brillo y empuje a la actual presidencia rotatoria de España, y se los va a restar a las presidencias de Bélgica y de Hungría, que van a seguirla, y a todas las que vienen después.

En las reuniones del Consejo Europeo preside el Presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, y en las que tengan lugar antes de julio, el Presidente del Gobierno de España se tendrá que sentar a la diestra de Van Rompuy. Lo mismo ocurrirá en los encuentros oficiales internacionales en los que participe el Consejo junto a otras autoridades extracomunitarias. El puesto central lo va a ocupar Van Rompuy y no el Presidente Zapatero.

En el Consejo a secas las cosas han cambiado menos. En general, las formaciones del Consejo serán presididas por el ministro español correspondiente. Las reuniones del grupo de Justicia e Interior (JAI), las preside el ministro Rubalcaba; las de Agricultura, Espinosa; y las del Ecofin, Elena Salgado. Pero el Consejo de Relaciones Exteriores no lo preside el ministro Moratinos sino el Alto Representante de la UE para la Política Exterior, Catherine Ashton. Y aunque la Vicepresidenta Salgado preside el Ecofin (consejo de ministros de Economía y Finanzas de la UE), el Eurogrupo (las reuniones de los ministros del mismo ramo que pertenecen a la eurozona) está presidido por el luxemburgués Jean-Claude Juncker.

Contra lo que pueda creerse, estos cambios tienen una importancia más que protocolaria, en la medida que el presidente controla la agenda y orienta las deliberaciones de su grupo. Por otra parte, la dimensión personal y nacio-

nal juega un papel importante, imponiéndose en ciertas situaciones a los mecanismos formales. Por eso dijo Giscard que "Europa necesita encontrar o inventar su George Washington". Como si eso fuera fácil.

## Programas de la presidencia rotatoria

Todos los países aprovechan su semestre de presidencia para dejar su impronta en la configuración de Europa, y en este sentido España ha adelantado un programa muy ambicioso de reactivación y lucha contra el paro a escala comunitaria, anunciado un compromiso de defensa del medio ambiente, declarado prioritaria la lucha contra la exclusión y la desigualdad y expresado la necesidad de trabajar con los otros 26 y la Comisión para que Europa ejerza todo su peso en el concierto mundial.

La tarea más inmediata es el desarrollo normativo del TL: los reglamentos de consejos y comités; el deslinde de las funciones de representación exterior de Presidente, del AR y del Presidente de la Cion; la reglamentación de las condiciones de ejercicio de la iniciativa ciudadana; las incompatibilidades del Presidente del CE y toda una serie de cuestiones que están solo enunciadas en el TL y necesitadas de desarrollo normativo. En cuanto uno de los grandes estados miembros, España debe contribuir a crear un sistema de funcionamiento de la UE claro y transparente.

Hay quienes dicen que nuestra presidencia es una oportunidad única para proyectar una imagen más favorable de España en el exterior, pero esto es muy debatible. En primer lugar, en lo que debemos trabajar es en mejorar nuestra realidad y no la supuesta imagen que en el exterior se tiene de ella. Entre otras cosas, porque la imagen termina reflejando la realidad. El Santander tiene una imagen de banco bien gestionado porque es un banco bien gestionado; la imagen general de Grecia es la de un estado con cuentas fiscales en desorden, y el único modo de cambiar esa imagen no es un ejercicio de relaciones públicas, sino la ejecución de un plan de saneamiento financiero.

Por otra parte, la proyección exterior de las fanfarrias y boatos que acompañan a las presidencias rotatorias es escasa. De hecho, sus efectos son más bien de consumo interno, un espectáculo para los residentes de Upsala, Cerdeña o Toledo que pasa inadvertido para el resto del mundo. ¿Quién se acuerda de la República Checa que ostentó la presidencia hace menos de un año? Una vez más debemos tener presente la llamada a la sensatez de Keynes cuando contraponía los gestos de los protagonistas inconscientes de Versalles a los problemas reales de una Europa al borde de la destrucción.

---

## Bibliografía

BILDT, Carl: *Europe's Latest Revolution*, en <http://www.project-syndicate.org>  
Treaty of Lisbon, en [http://europa.eu/lisbon\\_treaty](http://europa.eu/lisbon_treaty)

Parlamento Europeo, en <http://www.europarl.fr/>

KEYNES, John Maynard: *The Economic Consequences of the Peace*.  
Nueva York, 1920

WYPLOSZ, Charles: *The Failure of the Lisbon Strategy*. En  
<http://www.voxeu.org/>