

## El Tratado de Lisboa entra en vigor

*El primero de diciembre de 2009, tras la ratificación de los 27 Estados miembros, ha entrado en vigor el Tratado de Lisboa aprobado por los jefes de estado o de gobierno en 2007. El Tratado, entre otras disposiciones, establece la implantación de dos nuevas magistraturas en la estructura de la UE: la de la «presidencia permanente» y la del «alto comisionado para asuntos exteriores». Con la puesta en marcha de estas nuevas figuras, la UE pretende dar una mayor visibilidad a su presencia y actuación institucional tanto hacia dentro como hacia fuera. Siguiendo el sistema rotativo, la «presidencia de turno» será ostentada por España durante el primer semestre de 2010. Si bien no es la primera vez que esto ocurre, sí es la primera vez en la que un «presidente de turno» tendrá que convivir con un «presidente permanente», lo cual crea una serie de expectativas.*

### **De Roma a Lisboa y de 6 a 27**

Los 500 millones de ciudadanos de la UE se han acostumbrado muy pronto a las ventajas que supone circular libremente, con sus mercancías y servicios, por un territorio común hasta hace poco dividido por 27 fronteras. Los antiguos puestos fronterizos con sus

garitas, guardias, barreras, papeles, sellos, trámites, etc., se han convertido en muy poco tiempo en un vestigio del pasado.

Los recientes festejos de Berlín en los que la ciudadanía conmemoraba el aniversario de la caída del muro, han sido festejados también en otras muchas ciudades europeas como signo de la reunificación de todo un continente. Un continente que hartó ya de siglos de guerras que fueron tejiendo esas fronteras optó, hace más de cincuenta años, por tratar de construir la paz mediante el diálogo y el acuerdo.

Opción que no siempre resulta fácil, puesto que junto a las ventajas se observan también desajustes. Basta echar una mirada a las protestas del mundo rural, industrial o universitario, para ver cómo algunos entienden que las fronteras permiten resguardar mejor los propios intereses.

Los ciudadanos del resto del mundo se sienten cada vez más atraídos al ver la prosperidad que ha generado esta rotura de fronteras, llamando a las puertas de la UE en algunos casos e instando en otros a sus propios gobernantes a que pongan en marcha procesos similares. En un marco global, cada vez son más los Estados que mirando a sus vecinos se plantean la pregunta de ¿por qué nosotros no podemos hacer algo parecido? De esta manera el modelo de integración regional seguido por la UE está siendo analizado por otros países como una forma de hacerse oír en el panorama global. Para todos queda patente el peso político que supone que se sienta a una mesa a negociar un representante de 500 millones de ciudadanos, en vez de 27, representando a grupos menores y de distinto peso.

Unos y otros, los de dentro y los de fuera, han de tener presente que esta Unión no se ha hecho sin grandes dificultades y que sólo la voluntad política de seguir con ella adelante ha conseguido llevar al estado actual al conjunto. El proceso de unificación en su inicio tenía unos objetivos claros, pero no tenía un itinerario preciso. La única creencia común en el momento del inicio era que con una buena capacidad de diálogo se podía llegar a convenir para construir un futuro que por ser común sería mejor. La historia de la UE es la historia de los tratados resultantes de los pactos sucesivos. Una historia que se cuenta por décadas, no por días y ni siquiera por años: la primera década, la de los 50, entre 1951 y 1957, fue la de la puesta en marcha de la primera Europa a 6 (E-6); la segunda década, la de los 60, fue de puro ajuste y no hubo en ella ninguna ampliación; la tercera década, la de los 70, supone la de la primera ampliación, en 1973 (E-9); la cuarta década, la de los 80,

---

## El Tratado de Lisboa entra en vigor

lleva consigo nuevas ampliaciones, en 1981 (E-10) y en 1986 (E-12); la quinta década, la de los 90, supone también nuevas ampliaciones, en 1995 (E-15). Por fin en la sexta década, la de los diez primeros años del nuevo siglo, ha consistido en la de las mayores ampliaciones: en 2004 (E-25) con la integración de importantes países del Este, y en 2007 (E-27) con las últimas adhesiones.

El crecimiento cuantitativo ha supuesto negociar y renegociar con cada país para firmar un tratado de adhesión en el que se establecían toda una serie de condiciones, tiempos de demora, etc. Los tratados iniciales se iban quedando pequeños y sobre su base se iban añadiendo cada vez más artículos que los iban volviendo cada vez más complejos, en la medida en la que se iban adhiriendo nuevos países o se iban incorporando más ámbitos de actuación. En algún momento, primera década de este siglo, se llegó a pensar si no era más razonable retrasar sin fecha la entrada de los países que esperaban su adhesión hasta que se hiciera la reordenación de la situación de los socios actuales. Propuesta que no prosperó, exigiendo un doble esfuerzo en ambos frentes: el de la reforma y el de la ampliación. Así mientras se negociaba la adhesión de los 10 países del Este que culminó en 2004, y de 2007, se trataba de armonizar la legislación y mostrar ante los de dentro y los de fuera una UE más unida y con más presencia en la escena mundial.

La primera década de este siglo acaba con el fracaso en el intento de establecer una Constitución para Europa que sea legible e inteligible como lo son ya las constituciones nacionales para cualquier ciudadano y con el triunfo en implantar una serie de magistraturas que hagan más visible la presencia de la Unión en su interior y exterior. Así en la reunión del Consejo de 2003 se aprobaba la Constitución y se ponía en marcha el proceso de ratificación, proceso que paralizaban los ciudadanos de Francia y de los Países Bajos con su rechazo en referéndum. El parón supuso dos años en los que se fueron negociando determinados ribetes hasta que la presidencia portuguesa de turno, tras nuevas e intensas gestiones, conseguía elaborar un nuevo tratado —el de Lisboa— que es aprobado en 2007. Se inicia de esta manera un nuevo proceso de aprobación por parte de los Estados miembros, proceso que finaliza en 2009, tras la inclusión de nuevas garantías y demoras.

El Tratado de Lisboa, aprobado por el Consejo en 2007 y ratificado en 2009, sin ser el mejor, es el tratado posible en esta fecha. Es el tratado

que contiene el resultado de todo lo que los políticos europeos, en calidad de representantes de sus respectivos ciudadanos, han sido capaces de negociar hasta el momento. Contiene el 90% de la Constitución rechazada por los ciudadanos de Francia y de los Países Bajos en 2005 y el 10% de las enmiendas renegociadas después. Si en su forma actual no se ha conseguido uno de los objetivos, su legibilidad —sigue siendo difícil de entender para el ciudadano medio por su estructura—, se han conseguido otros tales como la modificación de la unanimidad como sistema habitual de toma de decisiones y la creación de nuevas magistraturas que permitan hacer más visible la UE, hacia dentro y hacia fuera.

En esta ocasión no entraremos en el análisis del sistema de toma de decisiones, ni en otros temas, nos limitaremos a analizar la creación de una nueva magistratura, la de la «presidencia permanente» y la redefinición de la de «alto comisionado para los asuntos exteriores».

### **La presidencia permanente**

Durante los cincuenta años que discurren entre el Tratado de Roma (1957) y el Tratado de Lisboa (2007), la presidencia del Consejo ha sido ostentada cada semestre por un presidente o jefe de gobierno por riguroso turno. Esto significa que con el paso del tiempo se ha ido estableciendo un modo de proceder determinado, no exento de las peculiaridades de los diferentes personajes que han ido desempeñando esta función. Esto supone que la velocidad y el ritmo de desarrollo iba marcado en función de la mayor o menor creencia en Europa y de la mayor o menor disponibilidad en función de las necesidades concretas de cada país integrante. Algunos han pasado inadvertidos y otros han aprovechado la ocasión para alcanzar un cierto relieve europeo e incluso en el exterior. Pero en uno y otro caso nunca quedaba claro hacia el exterior si el «presidente de turno» actuaba en función de presidente o jefe de gobierno de su propio país o si representaba los intereses del conjunto.

La nueva magistratura creada pretende romper esa dualidad. Para ello se dota al cargo de las siguientes competencias: *a)* la de presidir e impulsar los trabajos del Consejo; *b)* la de velar por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo, en cooperación con el

---

## El Tratado de Lisboa entra en vigor

presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales; c) la de esforzarse por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo; d) la de presentar al término de cada reunión del Consejo un informe al Parlamento, y e) la de asumir en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad.

Estas atribuciones obedecen a la necesidad de superar dos tipos de carencias observadas en el funcionamiento de la «presidencia de turno»: unas de tipo interno, apartados *a*, *b*, *c* y *d*, y otras de tipo externo, apartado *e*.

En cuanto a las funciones internas y dado los *verbos débiles* que se utilizan en la descripción de funciones —impulsar, velar, esforzarse, presentar informes— puede parecer que mucho habría ayudado a conseguir los objetivos referentes a la coordinación interior que se pretenden, el haber buscado otra figura diferente como la de «secretaría permanente» de la «presidencia de turno». Parecería que la de «presidencia permanente» orienta hacia algo más de lo que dice en los apartados correspondientes. Si nos atenemos a la definición actual, el «presidente permanente» sólo podrá ejercer su cargo en el caso de que el «presidente de turno» quiera valerse de él para ejercer las funciones que antes tenía y algunos abandonaban. Con un «presidente de turno» que funcione como debe, y con las ambiguas atribuciones que le otorga al «presidente permanente» el Tratado de Lisboa, esta figura puede quedarse sin nada que hacer o actuar como un mero secretario al servicio del «presidente de turno».

Tal vez esta dificultad nazca de no haber encontrado un suficiente equilibrio que hubiera permitido que desapareciera la figura del «presidente de turno» sustituida por la del «presidente permanente». La dificultad nacería del doble sistema de funcionamiento del Consejo: el de los plenos y el de las comisiones. En el primer caso, en las cumbres de los presidentes y jefes de gobierno, el «presidente de turno» ha tenido la función de la presidencia con todo lo que lleva de coordinación, etc., función que ahora queda en manos del «presidente permanente». En el segundo caso, según el país que ostente la presidencia de turno, el ministro del ramo correspondiente, preside y coordina la comisión del ramo —sanidad, educación, interior...—.

Si se hubiera suspendido el mecanismo de «presidencia de turno», se habría suspendido el mecanismo de presidencia de estas comisiones. Además, en este caso, parecería feo que la función de presidir que se otorga a los ministros cada gobierno seis meses, se negara a los jefes de gobierno que han nombrado a esos ministros.

Desde este planteamiento, si bien no hay duda de que la solución adoptada tiene su lógica, no hay duda de que se pone al nuevo «presidente permanente» en una difícil situación. Mucho tendrán que ceder en protagonismo la «presidencia de turno» semestral y la «presidencia permanente», si se quiere un normal funcionamiento de esta magistratura. El nuevo «presidente permanente», el belga Van Rumpoy, tiene por delante la difícil tarea de ir delineando un papel en convivencia durante su mandato con los cinco «presidentes de turno» de sus dos años y medio primeros o con los diez, en el caso de que agote su mandato de cinco años. Durante este tiempo tendrá que dar contenidos a las funciones que le atribuyen el tratado atendiendo a diferentes formas de ser, a diferentes nacionalidades, familias políticas e incluso culturas democráticas que se van a ir sucediendo. Por lo que se sabe, esta es una situación no nueva para él si tenemos en cuenta la experiencia de gobierno en su propio país, Bélgica, en donde la complejidad de las diferentes comunidades conlleva una dificultad añadida. No hay duda de que de esa difícil convivencia aprenderá Europa una serie de lecciones que llevarán a perfeccionar mejor la función del futuro «presidente europeo» y que ayudarán a plasmar esto en sucesivos tratados y, llegado el momento de la sucesión, a buscar el mejor candidato para desempeñar este papel. Tampoco hay duda de que dentro de esa larga convivencia que se avecina, los seis meses primeros van a tener una especial importancia para el futuro, de ahí la especial expectativa que se abre en su relación con el primer «presidente de turno», el socialista Rodríguez Zapatero.

En cuanto a la función que se le atribuye en relación con el exterior asumir «en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común», mucho hay que temer que la segunda parte de este párrafo del tratado deja ver indefiniciones cuando afirma «sin perjuicio de las atribuciones del alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad».

### El alto comisionado para a. e. y p. s.

Al artículo 9 del Tratado en el que se hablaba en general de la Comisión, la nueva redacción de Lisboa añade un apartado E que afirma que «el Consejo nombrará por mayoría cualificada, con aprobación del Presidente de la Comisión, al alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de Seguridad», y añade que «el Consejo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento». Define además la nueva figura estableciendo que «estará al frente de la política exterior y de seguridad común», contribuyendo con sus propuestas a elaborar dicha política y a ejecutarla como mandatario del Consejo. Con respecto a la seguridad común y a la defensa le atribuye las mismas funciones. El tratado modifica el funcionamiento del resto de las comisiones aclarando que no es el ministro de la «presidencia de turno» quien preside la comisión de asuntos exteriores, sino el «alto comisionado» de forma permanente. En principio estas son las atribuciones que deberá respetar en cualquier caso en su actuación el «presidente permanente».

El «alto representante», al ser un comisario más entre los 27 que provienen de cada uno de los Estados miembros, no representa a su propio Estado en la comisión, sino que desempeña su cargo en representación de todos y se tiene que someter al mismo sistema de aprobación del Parlamento al que se someten el resto de los comisarios. Tras la denominación de la inglesa Catherine Ashton, algunas voces se han levantando en su contra, ya que no concurre en la elegida el haber participado como candidata en ninguna elección de su propio país. Su designación proviene de la aceptación del resto de los jefes de los gobiernos a la propuesta por el primer ministro inglés para ocupar esta especial comisaría que le ha correspondido en el reparto al Reino Unido con el fin de conseguir el difícil equilibrio de la cumbre del Consejo.

No hay duda de que en el caso de esta nueva magistratura el buen hacer del antecesor, el español Solana, que ha desempeñado muchas de las funciones de este cargo sin el título y la estructura diplomática suficiente durante largo tiempo, supone un antecedente que simplifica el futuro trabajo de su sustituta, la inglesa Catherine Ashton, sobre todo si tenemos en cuenta que la UE va a poner a su disposición un grupo de 3.000 diplomáticos para ayudarla en tan altas funciones. Pero no hay duda tampoco de que las atribuciones, tal y como se encuentran

definidas en la actualidad, van a suponer que se tiene que establecer un difícil equilibrio en cuanto al reparto de funciones con la «presidencia permanente» a la hora de actuar.

No hay duda de que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa abre unas nuevas expectativas en el funcionamiento de la UE y no hay duda tampoco de que mucho queda por trabajar para hacer implicar a los ciudadanos en esta nueva situación que abre el Tratado. Los gobiernos nacionales tienen un doble desafío por delante: el de hacer llegar a los ciudadanos las muchas ventajas que provienen de la UE y el de minimizar determinadas situaciones que suponen ciertos perjuicios para algunos sectores. Si en vez de afrontar esto hacen lo contrario, echar la culpa de todos los males nacionales a las imposiciones de la UE, capitalizando los beneficios en sentido propio, estarán dando un mal ejemplo a la ciudadanía y estarán poniendo serios obstáculos para el mejor desarrollo del futuro de Europa. ■