

Las prioridades de la Presidencia sueca de la UE

Fredrik Langdal

Tema: Este ARI¹ aborda las seis áreas prioritarias de la Presidencia sueca de la UE durante la segunda mitad de 2009, al mismo tiempo que contempla sus retos clave.

Resumen: El acuerdo sobre el cambio climático que deberá concluirse en Copenhague en diciembre de 2009 es la principal prioridad de la Presidencia sueca de la UE. La crisis económica y financiera también será una cuestión esencial para la Presidencia tanto por su propia importancia como debido a la forma en la que afecta al margen de maniobra en otras políticas. Las incertidumbres en los ámbitos constitucional e institucional también afectan a la Presidencia y la aplicación de un nuevo tratado y el proceso de formación de una nueva Comisión requerirán mucha atención por parte de la Presidencia. El Programa de Estocolmo, sucesor del Programa de La Haya, en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia se concluirá durante el otoño, al igual que el primer acuerdo de cooperación macrorregional en la UE: la Estrategia del Mar Báltico. La Presidencia también dará prioridad a la dimensión externa de la UE y abordará cuestiones que van desde la ampliación hasta la OMC.

Análisis:

Introducción

La Presidencia sueca de la UE durante la segunda mitad de 2009 se enfrentará a varios retos. No solamente tendrá que negociar un acuerdo que sustituya al Acuerdo de Kioto, tarea que se plantea extremadamente compleja y que suscita numerosas reticencias, en una situación marcada por la crisis económica más profunda que haya conocido la UE y el mundo entero desde hace décadas, sino que además el proceso de reforma constitucional de la UE entrará en su fase final y la nueva Comisión no empezará a ejercer sus funciones hasta noviembre como pronto.

El Programa de Trabajo de la Presidencia (disponible en la página web www.se2009.eu) señala los seis temas prioritarios, que, en gran medida, tienen un carácter exógeno. Sin embargo, tal y como se indicará a continuación, en el marco de estas seis prioridades el gobierno sueco ha decidido en parte destacar los retos para las distintas políticas y las posibles soluciones que se adecuan a sus propias prioridades. Dependiendo de sus capacidades y sus circunstancias, la Presidencia podría afectar al contenido y la dirección de las políticas en estas áreas, aunque para valorar su impacto será necesario analizar la Presidencia con la perspectiva que da el paso del tiempo. No obstante, este ARI pretende describir las prioridades y considerar los posibles resultados utilizando la información disponible sobre la política sueca, europea y mundial, así como el análisis

¹ Este análisis se basa sustancialmente en varias publicaciones previas sobre el tema, escritas de forma conjunta por el autor y Göran von Sydow.

sobre el papel que desempeñan las Presidencias en los procesos de elaboración de las políticas de la UE.

Las áreas a las que pretende dar prioridad la Presidencia sueca durante sus seis meses de duración son las siguientes:

- Economía y empleo.
- Cambio climático.
- El Programa de Estocolmo.
- La Estrategia del Mar Báltico.
- La UE, su vecindad y el mundo.
- Temas institucionales y constitucionales.

Economía y empleo

La crisis financiera y económica marca de forma determinante la Presidencia sueca y ha supuesto la inclusión en la agenda de cuestiones relativas a la regulación financiera y la política económica. Esto no se había previsto cuando comenzaron los preparativos de la Presidencia en 2006 ni más tarde durante las negociaciones del programa del Trío de Presidencias.

Hay varios temas económicos y financieros de carácter global que serán relevantes para la UE durante, y bastante después de, el otoño de 2009. Desde el punto de vista mundial, el principal foro de referencia para la UE y la Presidencia será la reunión del G-20 en Pittsburgh en septiembre, que se centrará en el plan de acción desarrollado en las reuniones de Washington y Londres. Los seis compromisos asumidos desde la cumbre de Londres fueron los siguientes:²

- Restaurar la confianza y recuperar el crecimiento y el empleo.
- Reparar el sistema financiero para restablecer el crédito.
- Fortalecer la regulación financiera para recuperar la confianza.
- Financiar y reformar las instituciones financieras internacionales para superar la crisis y prevenir que vuelva a ocurrir en el futuro.
- Promover el comercio y la inversión mundiales, así como rechazar el proteccionismo para fomentar la prosperidad.
- Consolidar una recuperación inclusiva, ecológica y sostenible.

La labor de la Presidencia consistirá en presentar la posición de la UE en la reunión del G-20, aunque, teniendo en cuenta que cuatro Estados miembros de la UE son miembros por derecho propio, es esencial que la Presidencia adopte una posición común para que se le pueda considerar como un participante relevante e importante en la reunión.

La elaboración interna de las políticas en la UE está relacionada en gran medida con los compromisos asumidos en la reunión del G-20. Las prioridades de la Presidencia en esta área son tres:

- (1) El fomento del empleo mediante la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo. Si bien las políticas relativas al mercado de trabajo son competencia de los Estados miembros, la Presidencia considera el valor añadido de la dimensión de la UE mediante el intercambio de experiencias y el compromiso con políticas que fomenten

² Comunicado de la Cumbre de Londres: Plan Global para la Recuperación y la Reforma, punto 4.

el empleo, es decir, la realización de evaluaciones comparativas. Por lo tanto, parece bastante improbable que a corto plazo se produzca un progreso real en esta área en el ámbito europeo.

- (2) Conseguir unos mercados financieros eficientes mediante la mejora de la supervisión y la regulación. En este ámbito, existen, por el contrario, varias cuestiones concretas que tendrán que recibir un impulso durante la Presidencia sueca. En primer lugar se encuentra la estructura de supervisión que afecta tanto a la estabilidad sistémica como a la supervisión coordinada en el ámbito microeconómico; en septiembre de 2009 se presentarán propuestas sobre este tema. En segundo lugar, se trabajará para sacar adelante la Directiva sobre Requisitos de Capital, la Directiva sobre Folletos y la Directiva sobre los Gestores de Fondos de Inversión Alternativos. Por último, la Presidencia también dará prioridad a las capacidades de gestión y resolución de la crisis de la UE en el área financiera.
- (3) El crecimiento y el empleo a largo plazo durante la próxima década, es decir, el plan que debe suceder a la Estrategia de Lisboa y que deberá aprobarse durante la Presidencia española en 2010. La estrategia consta de una amplia gama de políticas y, entre los puntos destacados por el Programa de Trabajo de la Presidencia sueca se incluyen la inversión, la investigación y la innovación, unos mercados abiertos y eficientes, unos mercados laborales eficientes y unos sistemas de seguridad social modernos. Sin embargo, y este aspecto es crucial, la Presidencia subraya la importancia del carácter nacional y regional del proceso, así como un marco de referencia y una evaluación eficientes como herramientas que deberían interpretarse en el sentido de que el gobierno sueco básicamente quiere más de lo mismo con respecto al plan que sucederá al Proceso de Lisboa en términos de instrumentos y poder de equilibrio.

Por último, aunque resulta imposible resumir las posiciones de la Presidencia sueca en relación con todas estas políticas, esperamos que unos comentarios acerca del enfoque económico general del gobierno sueco contribuyan a mejorar la comprensión de las actitudes de la Presidencia con respecto a estas cuestiones. En primer lugar, el compromiso con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, de forma más general, unas cuentas públicas sólidas y sostenibles son muy importantes para el gobierno sueco. En segundo lugar, una mayor participación en el mercado laboral, incluyendo una mayor migración laboral, ha sido una cuestión esencial para el gobierno en sus prioridades nacionales, por lo que resulta evidente que, de alguna manera, desea exportar estas políticas al ámbito europeo (véase también el Programa de Estocolmo). En tercer lugar, el gobierno es un gran defensor del mercado y partidario del libre comercio, al tiempo que se muestra contrario al proteccionismo. Por lo tanto, no puede excluirse que dé prioridad a las cuestiones relativas al funcionamiento del mercado interno y se muestre muy escéptico frente a las ayudas estatales, los préstamos blandos y cuestiones semejantes.

Cabe destacar la ausencia entre las prioridades de la Presidencia de cuestiones relativas a la gobernanza económica, rasgo relacionado en parte con una percepción esencialmente intergubernamental de la integración europea y con el hecho de que Suecia no sea miembro del Eurogrupo. Esto supone que este país se encuentre en una situación incómoda desde el punto de vista estructural en lo que se refiere a este tipo de cuestiones. Más bien tratará de ejercer su liderazgo predicando con el ejemplo, si bien en la actualidad está aumentando significativamente el desempleo entre los jóvenes, al igual que la deuda pública.

El cambio climático

La negociación de un acuerdo en la Conferencia sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas en Copenhague en diciembre de 2009 sigue siendo la principal prioridad de la Presidencia sueca, a pesar de la crisis económica y financiera. El sucesor del Protocolo de Kioto tendrá que abordar varias cuestiones espinosas interrelacionadas, con la finalidad intermedia de limitar el calentamiento global a dos grados antes de 2050. Los aspectos más importantes a resolver son la medida en la que los países industrializados, incluido EEUU, deben reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, la forma en la que las economías emergentes, como China y la India, pueden incorporarse al régimen global para luchar contra el cambio climático, cómo se financiará la adaptación a políticas que no perjudiquen al clima en el mundo en vías de desarrollo y cómo será la infraestructura financiera. La Presidencia tiende a describir la actual crisis económica como una oportunidad para transformar las economías en economías eficientes desde el punto de vista ecológico, algo que, de acuerdo con esta línea de pensamiento, fomentará el crecimiento y el empleo.

La UE basará su enfoque de las negociaciones sobre el cambio climático en el acuerdo 20-20-20 alcanzado en el Consejo Europeo de diciembre de 2008 (Consejo de la Unión Europea 17271/1/08 y 17215/08). Este acuerdo supone esencialmente que la UE reducirá un 20% sus emisiones de dióxido de carbono para 2020 con respecto a los niveles de 1990, incrementará la eficiencia energética en un 20% y la obligación de que las energías renovables constituyan el 20% de la combinación energética. Si bien este paquete de medidas fue aprobado por el Parlamento Europeo, cabe destacar que el acuerdo se alcanzó antes de que las economías europeas se vieran afectadas de lleno por la crisis económica. Asimismo, la UE ha presentado una oferta para reducir las emisiones de dióxido de carbono en un 30% si en Copenhague se alcanza un acuerdo con compromisos comparables por parte de otros participantes, aunque queda por ver exactamente en qué circunstancias se pondría en práctica dicha oferta. Tres de los principales retos para la Presidencia sueca en el seno de la UE en esta área serán apoyar los compromisos asumidos, negociar un acuerdo relativo a la distribución de los costes y todos los aspectos de la financiación en la reunión del Consejo Europeo de octubre de 2009 (Consejo de la Unión Europea 11225/2/09) y representar a la UE en Copenhague.

Dependiendo del punto de vista, la posición sueca con respecto al cambio climático puede describirse como vanguardista o como anómala. Los objetivos nacionales para 2020 incluyen, entre otros, una reducción del 40% en las emisiones que inducen el cambio climático y una participación del 50% de las energías renovables en relación con la combinación energética. Si bien estos objetivos han sido descritos por el gobierno como los más ambiciosos de Europa, la oposición es muy crítica tanto en relación con su nivel de exigencia, que considera muy reducido, como con respecto a los instrumentos elegidos. Por lo tanto, además de su propio compromiso de hacer frente al cambio climático, el gobierno sueco está sometido a una presión añadida desde el ámbito nacional para que mantenga unas pretensiones ambiciosas tanto a la hora de mediar en el ámbito de las negociaciones en el seno de la UE como a la hora de actuar como representante en las negociaciones mundiales finales de Copenhague.

La reunión del G-8 en L'Aquila y la reunión informal del Consejo de Medio Ambiente celebrado en Suecia en julio establecieron un tono positivo, confirmando la importancia del objetivo de los dos grados. Sin embargo, este tono positivo por sí mismo está muy lejos de ser lo mismo que la consecución de unos resultados concretos, por lo que en

octubre se tendrán que tomar decisiones difíciles sobre la financiación y la distribución de los costes. Esta será la primera prueba real de la Presidencia en esta área. El éxito de las posteriores negociaciones mundiales en Copenhague será esencial para poder evaluar la Presidencia sueca.

El Programa de Estocolmo

La cooperación en materia de seguridad, libertad y justicia se ha enmarcado durante una década en programas quinquenales. El segundo de ellos, el Programa de La Haya, concluirá durante la Presidencia sueca y deberá ser sustituido por el Programa de Estocolmo, cuya aprobación deberá producirse en la reunión del Consejo Europeo de diciembre. Los retos a los que habrá de hacer frente abarcan una amplia gama de políticas, desde la emigración y el asilo hasta el Derecho Penal y los asuntos policiales. Aunque no contendrá medidas legalmente vinculantes, es importante, ya que establece la dirección general de la política global para los próximos cinco años.

Los retos en el ámbito europeo han sido objeto de debate mediante consulta pública y por medio de un grupo asesor informal de alto nivel, acto que condujo a la elaboración de una Comunicación de la Comisión que fija las prioridades para el futuro (Comunicación de la Comisión, COM 2009 (262)). La comunicación se centra en cuatro prioridades amplias que constituirán probablemente la base del Programa de Estocolmo:

- (1) La protección de los derechos fundamentales es un valor esencial y se deberán preservar la privacidad y la protección de los datos personales.
- (2) La justicia, que aborda cuestiones como el acceso a los tribunales y una mayor integración entre los sistemas judiciales de los Estados miembros.
- (3) “Una Europa que protege”, con respecto a una mayor cooperación en el ámbito de la policía y la aplicación de la ley, especialmente en relación con el crimen organizado y el terrorismo.
- (4) El sistema de asilo y la política de inmigración comunes, con especial atención en la solidaridad y la migración laboral.

La comunicación también contiene muchas otras propuestas relativas a estos cuatro temas prioritarios.

La visión del gobierno sueco en relación con el Programa de Estocolmo es “una Europa más segura y abierta donde los derechos de los individuos sean garantizados” (Programa de Trabajo de la Presidencia Sueca, p. 7). En el ámbito nacional, el gobierno se ha visto presionado en lo que se refiere a las cuestiones sobre privacidad y supervisión, con lo que no puede permitirse el lujo de que se le considere partidario de políticas que amenazan la privacidad. Sin embargo, el ministro de Justicia ha destacado repetidamente la importancia del Sistema de Información de Schengen y el Sistema de Información de Visados. Aparte de esto, el gobierno sueco es un firme partidario del sistema de asilo común, incluidos los elementos relativos al reparto de las cargas y también del incremento de la migración laboral. De esto modo, es probable que promueva estas cuestiones en las negociaciones sobre el Programa de Estocolmo.

La principal tarea de la Presidencia en esta área será impulsar un acuerdo entre los 27 Estados miembros, cuya primera reunión informal de importancia será en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) que se celebrará en Estocolmo a mediados de julio,

así como las negociaciones que continuarán durante el otoño. Sin duda, el debate será intenso y complicado, ya que las áreas cubiertas afectan al núcleo de la soberanía de los Estados miembros (los sistemas judiciales) y a materias muy sensibles como la emigración y la privacidad. Por ejemplo, el desigual éxito político de la extrema derecha en las recientes elecciones europeas y el aumento del desempleo en la UE seguramente afectarán a las posibilidades de llegar a un acuerdo sobre un régimen de migración liberalizado y sobre un sistema de asilo uniforme generoso. Otro factor que complica la situación es la incertidumbre del marco constitucional –por ejemplo, es probable que los debates relativos al Derecho de Familia se suspendan hasta que se celebre el referéndum irlandés–, aunque no se prevé que la incertidumbre sea un factor decisivo en las negociaciones (Södersten, pp. 6 y ss.). Sin embargo, parece muy improbable que en última instancia los Estados miembros fracasen en su intento de llegar a un acuerdo sobre el Programa de Estocolmo; la pregunta que se plantea es en qué dirección general se desarrollará la política y en qué medida se especificarán las cuestiones y las medidas.

La Estrategia del Mar Báltico

La Estrategia del Mar Báltico es la primera estrategia macrorregional de la UE, además del ejemplo más claro sobre los objetivos de la agenda de la Presidencia sueca a largo plazo (Langdal y von Sydow, p. 12). La estrategia abarca a los ocho Estados miembros del Báltico y se prevé la participación de Rusia en el marco de la Dimensión Septentrional. Cabe destacar de entrada que se pretende que la estrategia se aplique en el seno de las estructuras comunitarias. En junio de 2009 se publicó una Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia y en la actualidad está siendo objeto de debate por parte de los Estados miembros y el Parlamento Europeo. Esta estrategia cubrirá cuatro pilares:

- (1) Una región medioambientalmente sostenible en lo que respecta al medio marino.
- (2) Una región próspera, incluyendo, entre otras cosas, la innovación y la investigación, eliminando las barreras al comercio y promoviendo una agricultura y pesca sostenibles.
- (3) Una región accesible y atractiva, centrándose en particular en asuntos de energía, transporte y turismo.
- (4) Una región segura, cubriendo la seguridad marítima y la lucha contra la criminalidad transfronteriza (Comunicación de la Comisión, COM 2009 (248)).

Existen 80 proyectos insignia, vinculados con estos pilares, que constituirán el grueso del contenido de la estrategia (véase el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, 2009).

En lo que se refiere al contenido, la Comunicación de la Comisión se adecua perfectamente al enfoque adoptado por el gobierno sueco, destacando las cuestiones medioambientales, la prosperidad y la criminalidad transfronteriza. La intención del gobierno sueco es naturalmente intentar trasladar el centro de atención a la región del mar Báltico, algo que puede considerarse en parte como una respuesta a la iniciativa de la Unión para el Mediterráneo. Incluso aunque la estructura sea diferente, ya que es un proceso interno de la UE, es probable que tenga que enfrentarse a retos similares en relación con el impulso y la continuidad cuando ya no sea el centro de atención, puesto que depende casi exclusivamente del compromiso de los participantes en dicho proceso para seguir impulsándolo. La estrategia parece excesivamente débil como para justificar

un análisis en términos de integración diferenciada, por lo que resulta muy improbable que llegue a convertirse en una amenaza para la coherencia de la Unión. Sin embargo, si tuviera éxito, la Presidencia sueca espera que pueda servir como modelo para otras macrorregiones incluidas en el seno de la UE en lo que respecta a los modelos de elaboración de políticas. Dicha evaluación solamente puede realizarse con la perspectiva del tiempo, aunque un análisis *a priori* da pie a que seamos ligeramente escépticos con respecto al impacto real que puede tener la estrategia, especialmente porque no parece que cuente con una financiación adicional.

La UE, su vecindad y el mundo

Como mejor se puede considerar la priorización de las relaciones exteriores en un sentido amplio es como una categoría residual para reseñar que estas cuestiones tienen una importancia genérica. El Programa de Trabajo de la Presidencia enumera asuntos que abarcan desde la UE como actor mundial, la Política Europea de Vecindad y la construcción de la democracia hasta el libre comercio, la ampliación y el papel de la UE en Oriente Medio. Esta área incluye las relaciones con un gran número de actores, diferentes instrumentos y procesos complejos. En relación con los actores externos, la Presidencia actuará en gran medida como representante del Consejo. Aunque resulta imposible determinar el marco global y europeo en relación con todas las cuestiones cubiertas por este apartado, a continuación se citan algunos ejemplos sobre los que el gobierno sueco ha mostrado claras preferencias.

La ampliación de la UE enfrenta a la Presidencia con algunos problemas intrincados relativos a los tres países candidatos (Croacia, Macedonia y Turquía), así como con los cinco potenciales candidatos de los Balcanes Occidentales. Asimismo, el 23 de julio Islandia presentó su solicitud de adhesión ante la Presidencia sueca, que a su vez la remitió a la Comisión para su dictamen. Desde el punto de vista sueco, la pertenencia de Islandia a la Unión sería bien recibida, entre otras cosas porque fortalecería la dimensión nórdica de la UE. Aunque a Islandia se aplicarán las mismas normas que a cualquier otro solicitante, se puede asumir que las negociaciones serán comparativamente más rápidas para este país, ya que es miembro del EEE y de Schengen y, por lo tanto, ya ha implementado una gran parte del marco regulador europeo. Sin embargo, el camino a seguir no estará completamente libre de obstáculos y entre éstos durante las negociaciones podría salir a relucir el tradicional problema de la pesca y la devolución de la deuda en que se ha incurrido durante la crisis financiera; por supuesto, también se deberá celebrar al menos un referéndum sobre la adhesión.

En lo que se refiere a los demás países candidatos, el panorama es menos prometedor. En el Consejo CAGRE del 27 de julio, Eslovenia continuó bloqueando la apertura de nuevos capítulos para Croacia debido a una disputa fronteriza y Grecia siguió bloqueando la apertura de las negociaciones con Macedonia a causa de la controversia sobre su nombre; estos son procesos bilaterales en los que no intervendrá la Presidencia sueca. Asimismo, el proceso de negociaciones con Turquía avanza con lentitud, en parte debido a la resistencia de Francia, aunque también a causa de la ralentización de las reformas en Turquía. La Comisión presentará unas cuantas recomendaciones en relación con la liberalización de los visados para los potenciales candidatos de los Balcanes Occidentales, de modo que los avances durante el otoño podrían permitir que los ciudadanos de estos países puedan viajar sin visado antes de finales de 2009. Es difícil saber exactamente qué ocurrirá durante la Presidencia sueca con respecto a estos procesos, pero parece claro que la Presidencia desea evitar que se siga politizando la

cuestión de la ampliación y centrará sus esfuerzos en conseguir que el proceso siga avanzando y evitar el estancamiento en la medida de lo posible.

La ampliación ha sido una prioridad constante para los partidos políticos suecos de todo el espectro ideológico y fue una de las tres principales prioridades de la Presidencia sueca de 2001 (junto con el empleo y el medio ambiente). Considerando el Programa de Trabajo desde una perspectiva sueca, resulta un poco sorprendente que a la ampliación no se le haya otorgado un lugar más destacado. Sin embargo, desde el punto de vista europeo se observa que la ampliación se ha ido convirtiendo cada vez más en un tema conflictivo y que está provocando cierto tedio, algo que explica de alguna manera el grado de ambición de la Presidencia en este ámbito.

Una segunda prioridad que conviene destacar en esta área se refiere al libre comercio, considerado como una estrategia efectiva para el crecimiento económico y para contrarrestar los efectos de la crisis económica. Aunque es muy poco probable que el Programa de Doha de la OMC concluya durante 2009, la Presidencia ha dado prioridad a la reanudación de las negociaciones y a una rápida conclusión de las mismas. Asimismo, le gustaría que se avanzara y, si es posible, que se concluyeran, las negociaciones bilaterales de libre comercio, entre otros, con la India, Ucrania, Corea del Sur, la Comunidad Andina y el Consejo de Cooperación del Golfo. En el contexto de la visita del presidente surcoreano a Estocolmo a mediados de julio, mientras se debatía el acuerdo de libre comercio, el primer ministro sueco Reinfeldt afirmó que el acuerdo de libre comercio es “una importante señal para el resto del mundo y sirve como contrapeso al proteccionismo global, que considero extremadamente preocupante” (www.se2009.eu, 13/VII/2009). Esta línea de actuación será significativa para la Presidencia tanto en relación con el libre comercio como con respecto al mercado único europeo. También se pretende integrar las relaciones comerciales con terceros países en el acuerdo que suceda a la Estrategia de Lisboa y la política comercial “debería respaldar los esfuerzos con anterioridad a la reunión sobre el clima de Copenhague” (Programa de Trabajo, p. 19).

En tercer y último lugar, la forma de gestionar las crisis es esencial para cualquier presidencia y la Presidencia sueca no será una excepción. Los colegas del trío, Francia y la República Checa, tuvieron que hacer frente a la crisis del conflicto entre Rusia y Georgia y la invasión de Gaza, respectivamente; en un mundo inestable e impredecible, la UE y la Presidencia tendrán que reaccionar ante varias crisis potenciales diferentes cada año. En el caso sueco, las consecuencias de las elecciones en Irán (y su programa nuclear, a tal efecto), la situación en Honduras y en Xinjiang son ejemplos en los cuales la UE se ha visto obligada a dar una respuesta colectiva. Sin embargo, cabe destacar que la gestión de las crisis no tiene que estar relacionada únicamente con el mundo exterior, sino que también pueden producirse crisis en el seno de la UE que requieran la intervención de la Presidencia con rapidez, efectividad y flexibilidad, como puede ser el caso de la aparición de una pandemia de gripe A. Al ser Suecia un Estado miembro pequeño que no pertenece a la OTAN y sin un pasado colonial, ha ido adoptando cada vez más una actitud que supone que prevalezca la UE (“la UE primero”) en los asuntos exteriores. Por lo tanto, en la medida de lo posible, Suecia prefiere una respuesta colectiva de la Unión y, como presidente del Consejo, es probable que refuerce dicha política. No obstante, las respuestas colectivas quedan determinadas por los Estados miembros que desean hacer lo mínimo y esta condición estructural no variará con la Presidencia sueca. Por lo tanto, es probable que esta presidencia promueva las respuestas colectivas siempre que sea posible y no le interese cabalgar en solitario en el ámbito de los asuntos exteriores.

Las cuestiones constitucionales e institucionales

La sombra de la incertidumbre constitucional, por supuesto, planea sobre la Presidencia sueca. El referéndum irlandés del 2 de octubre resultará esencial durante el otoño de 2009 con independencia de que los irlandeses voten a favor o en contra del Tratado de Lisboa. Los preparativos para la aplicación del tratado llevan en marcha al menos desde que se comprobó que el gobierno irlandés deseaba hacer un segundo esfuerzo por salvar el tratado. Sin embargo, puesto que se consideraría ofensivo preparar la aplicación de un tratado que ha sido rechazado, los preparativos han sido informales y con un perfil público muy bajo y, por tanto, el programa de trabajo de la Presidencia virtualmente guarda silencio sobre esta cuestión. Asimismo, los cambios en los puestos políticos clave de la UE y en algunos Estados miembros han supuesto que algunas partes importantes hayan estado ausentes o se hayan mostrado inactivas (véase a continuación).

No obstante, lejos de ser tan solo una carga de trabajo adicional para la Presidencia, los preparativos y la aplicación del Tratado de Lisboa se configuran como auténtica oportunidad, ya que el cambio institucional implica momentos formativos. Aún faltan varias áreas por definir, como el Reglamento Interno del Consejo Europeo, la configuración del Servicio Exterior y de los papeles del presidente del Consejo Europeo y del alto representante. Sin abusar de las funciones de la Presidencia, todavía es posible argumentar que quien la desempeñe puede orientar potencialmente los resultados hacia sus preferencias al mediar en los intentos de llegar a acuerdos con los demás 26 Estados miembros (véase Tallberg, p. 137 y ss.).

Por otro lado, si venciera el “no” al Tratado en el referéndum irlandés, la Presidencia se enfrentaría potencialmente a una situación que, en el mejor de los casos, provocaría un nuevo examen de conciencia en la UE y una parálisis en el peor. En tal caso, la tarea de la Presidencia podría consistir en evitar el estancamiento e iniciar de nuevo un debate acerca de la dirección y la finalidad del proceso de integración, un debate que ya está empezando a surgir en la Europa continental tras la crisis económica, aunque el gobierno sueco no ha mostrado un interés particular en el asunto. Por ejemplo, las ideas de Felipe González sobre el gobierno económico para la UE no han sido objeto de comentario alguno y es improbable que Suecia asuma el liderazgo en dicho debate si los irlandeses se decantan por el “no”. Así, España está posiblemente mejor situada para iniciar e impulsar dicho debate, mientras que la Presidencia sueca se centraría en evitar el estancamiento y quizá solicitar un período de reflexión.

La segunda área que suscita incertidumbre en la Presidencia sueca es el nombramiento de una nueva Comisión y el hecho de que se haya elegido un nuevo Parlamento Europeo. Ambos factores podrían contribuir a ralentizar y rebajar la eficiencia de los procesos de toma de decisiones. La imposibilidad de conseguir la confirmación del segundo mandato de Durão Barroso como presidente de la Comisión en julio fue el primer revés significativo para la Presidencia sueca. Se ha fijado una nueva votación para el 10 de septiembre y, puesto que el apoyo a Durão Barroso no es ni mucho menos abrumador, este proceso añade nuevas incertidumbres a la Presidencia. El peor escenario desde el punto de vista de la Presidencia sería que el Parlamento Europeo pospusiera la votación hasta después de la celebración del referéndum irlandés y vinculara el nombramiento a otros cargos que deban designarse conforme al Tratado de Lisboa. No solamente existe la posibilidad de que surjan nuevos nombres conforme pase el tiempo, sino que además la UE quedaría con una Comisión sin liderazgo durante varios meses importantes. Además, el nombramiento de una nueva Comisión en noviembre o posiblemente incluso en diciembre supondría que el “motor de la

integración” y “el mejor amigo de los Estados miembros pequeños” quedaría en una situación debilitada durante el otoño de 2009. El impacto de un Parlamento Europeo recién elegido se basa en que está listo para actuar con determinación, tal y como ya se ha demostrado, así como que los europarlamentarios están dispuestos a posicionarse y dejar su marca en la elaboración de las políticas y, por tanto, posiblemente dificultar más de lo habitual la estrecha colaboración entre el Consejo y el Parlamento. Para concluir, recae en la Presidencia la tarea de cerciorarse de que el funcionamiento de la toma de decisiones en el seno de la UE sea lo más tranquilo posible en un período de turbulencias institucionales y de transición constitucional, al mismo tiempo que se ponen a prueba las capacidades de mediación y de representación interna.

Conclusiones: Se puede afirmar sin miedo a exagerar que bajo la Presidencia sueca la UE se enfrentará a varios retos políticos inusualmente importantes que pueden llegar a ser esenciales para la propia Unión y para el mundo entero. Alcanzar un acuerdo amplio sobre el cambio climático en Copenhague sigue siendo la principal prioridad para el gobierno sueco, aunque el éxito no está ni mucho menos garantizado a pesar de la nota positiva aportada por el G-8 y el Consejo de Medio Ambiente. Por un lado, está el reto interno de apoyar los compromisos ya asumidos y, quizá lo que es más complicado, empezar a distribuir los costes, mientras que por el otro destacan los vaivenes negociadores de Copenhague, en donde se pondrá a prueba el compromiso de las demás economías industrializadas y emergentes. El hecho de que la adaptación global al cambio climático cueste enormes cantidades de dinero supondrá que evidentemente la crisis económica tendrá un papel relevante, por lo que no es difícil prever un escenario en el que los costes y, por tanto la adaptación, se vean relegados al futuro.

En segundo lugar, es importante abordar la crisis económica en términos de desempleo, cohesión social y finanzas públicas, así como dejar lugar para la reforma política. De forma comparativa, la UE tiene poco margen para políticas discrecionales destinadas a combatir una recesión económica de este tipo y es probable que el próximo debate sobre el futuro de la Unión se centre en cómo podrá mejorarse su dotación para hacer frente a esta clase de crisis. Es probable que la Presidencia sueca promueva la aplicación correcta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sucesor de la Estrategia de Lisboa, y un Mercado Único eficiente en lugar de una gobernanza económica europea, especialmente teniendo en cuenta que Suecia no forma parte de la zona euro.

En tercer lugar, el resultado del referéndum en Irlanda tendrá unas implicaciones significativas tanto para la UE como para la Presidencia sueca. En el supuesto de que venza el “sí”, la Presidencia preparará su entrada en vigor y el tratado podría llegar a aplicarse durante su Presidencia. En caso de que triunfe el “no”, la principal tarea será evitar la parálisis, aunque es improbable que la Presidencia inicie un debate a fondo sobre el futuro de Europa, especialmente porque la vía para realizar revisiones de los tratados parece estar cerrada en un futuro previsible.

Por último, y con un carácter menos relevante, es probable que los procesos negociadores relativos al Programa de Estocolmo y la Estrategia del Mar Báltico sigan avanzando con cierta calma en comparación, incluso considerando la importancia y sensibilidad de las cuestiones que se plantean en el primero de ellos. Este no es el lugar adecuado para hacer previsiones sobre los resultados, pero en ambos procesos existe la posibilidad de que las cuestiones conflictivas queden sin una clara especificación o pendientes de decidirse en el futuro, situación que facilitaría a la Presidencia la tarea de impulsar y concluir los acuerdos. La forma de gestionar las crisis imprevistas es un

aspecto fundamental a la hora de evaluar una Presidencia, pero cabe esperar al menos que las características de la crisis no resulten determinantes para el mundo o la UE.

Para concluir, no existe ninguna razón objetiva para creer que la Presidencia sueca no sea competente desde el punto de vista organizativo, si bien el principal reto reside en ofrecer resultados en condiciones adversas. Es probable que la Presidencia sueca se caracterice por la mediación interna y la búsqueda de posiciones comunes y, si bien existe cierto potencial de liderazgo en el ámbito del cambio climático, parece menos probable en otras áreas, como la economía o la política exterior y de seguridad, en las que es probable que haya otros países con un poder más sustancial para apoyar la iniciativa.

Fredrik Langdal

Referencias bibliográficas

Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión acerca de la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico. Plan de Acción, SEC (2009) 712, 10/VI/2009.

Comunicación de la Comisión, Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico, COM (2009) 248 final, Bruselas, 10/VI/2009.

Comunicación de la Comisión, Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos, COM (2009) 262 final, Bruselas, 10/VI/2009.

Consejo de la Unión Europea, Nota sobre la energía y el cambio climático – Elementos del compromiso final, 17125/08, Bruselas, 12/XII/2008.

Consejo de la Unión Europea, Consejo Europeo de Bruselas de 11 y 12 de diciembre de 2008, Conclusiones de la Presidencia, 17272/1/08, REV 1, Bruselas, 13/II/2009.

Consejo de la Unión Europea, Consejo Europeo de Bruselas de 18 y 19 de junio de 2009, 11225/09, CONCL 2, Bruselas, 10/VII/2009.

Cumbre del G-20, Comunicado de la Cumbre de Londres: Plan Global para la Recuperación y la Reforma, Londres, 2/IV/2002.

Langdal, Fredrik, y Göran von Sydow (2009), *The Swedish 2009 EU Presidency: The Setting, Priorities and Roles*, EPA, 7, SIEPS, Estocolmo.

Gobierno sueco (2009), *Programa de Trabajo para la Presidencia Sueca de la UE*, 23/VI/2009.

Södersten, Anna (2009), *Stockholmsprogrammet – ett ambitiöst program för frihet, säkerhet och rättvisa?*, EPA, 3, SIEPS, Estocolmo.

Tallberg, Jonas (2006), *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge University Press.

www.se2009.eu (2009), *One step closer to a free trade agreement between the EU and South Korea*, noticia publicada el 13/VII/2009.